C-489-19

Sentencia C-489/19

Referencia: Expediente D-13112

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 (parcial) "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

Demandante: Alejandro Badillo Rodríguez, Laura Lizeth Muñoz Gutiérrez, Joseph Salom Gómez y María Camila Muñoz Bustos.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, y los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Alejandro Badillo Rodríguez, Laura Lizeth Muñoz Gutiérrez, Joseph Salom Gómez y María Camila Muñoz Bustos demandan por inconstitucional el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, por un cargo, que engloban en la violación de los artículos 13, 16, 25 y 28 de la Constitución Política.

Por Auto del doce (12) de marzo de 2019[1], el Despacho Sustanciador admitió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 140 numeral 6° de la Ley 1801 de 2016 "Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y de Convivencia" por la presunta violación de los artículos 13, 26, 25 y 28 de la Constitución Política.

El inicio del proceso de constitucionalidad se comunicó al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Distrital de Bogotá, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado designado para el efecto, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Así mismo, se invitó a participar a las Facultades de Derecho de la Universidad de EAFIT de Medellín, Universidad del Norte de Barranquilla, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Cauca, Universidad la Gran Colombia - Sede Armenia, al Observatorio

Laboral de la Universidad del Rosario, al Observatorio de Intervenciones Ciudadanas Constitucionales de la Universidad Libre, Universidad de La Sabana, Universidad de los Andes, al Observatorio del Mercado de Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, el Grupo de Socio Economía Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia y el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad ICESI; así como a la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, y a la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Colombia, Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas, la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, la Unión General de Trabajadores Independientes y de la Economía Informal -UGTI para que intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación respectiva, explicando las razones que sustentan la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada.

1. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la norma, se subraya y resalta en negrilla el párrafo demandado:

2. LA DEMANDA

“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:

(...)

Los ciudadanos Alejandro Badillo Rodríguez, Laura Lizeth Muñoz Gutiérrez, Joseph Salom Gómez y María Camila Muñoz Bustos demandan el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, por un cargo que engloba la supuesta vulneración de los artículos 13, 16, 25 y 28 de la Constitución Política. Una vez transcriben los preceptos constitucionales refieren que la disposición acusada otorga una facultad discrecional a las autoridades de policía para imponer sanciones a quienes promuevan o facilitan el uso o la ocupación del espacio público y que esto, lejos de promover la convivencia social, permite la arbitrariedad en tanto “la promoción o la actitud de facilitar se entiende con la compra a vendedores informales que usufructúan el espacio público”.

Reprochan que la norma demandada contenga los verbos rectores de “promover o facilitar”, que califican de inconstitucionales, pues sancionan el uso del espacio y criminalizan, entre otros, las ventas informales, lo que además constituye “una clara violación a derechos fundamentales, como el trabajo, igualdad de trato ante la ley, libertad y libre desarrollo de la personalidad”. Acuden a las cifras sobre empleo informal del DANE para significar que “la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 47,5% para el trimestre octubre-diciembre de 2016. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 48,7%” lo que refleja no solo un alto grado de informalidad, sino su situación de precariedad.

Se remiten al contenido de la sentencia C-211 de 2017 la cual “resalta que histórica y socialmente esta actividad ha sido objeto de discriminación, estigmatización y, en mayor o menor medida, de persecución y hostigamiento por parte de las autoridades” y prosiguen con que la oferta informal de bienes y servicios data del periodo prehispánico y se mantiene hasta la actualidad, dadas las carencias de la población económicamente más vulnerable “que se acrecientan o disminuyen según las ondulaciones y vaivenes de la economía nacional, circunstancias que condicionan los ingresos y el nivel de vida de las personas”, de allí que cuestionen que las autoridades de policía tengan la potestad para intervenir en esa actividad, no solo porque afecta la venta informal a través de la multa a los compradores y, además, al contemplarlo como contravención susceptible de sanción, decomiso o destrucción de las mercaderías.

Esgrimen que la disposición demandada “es moralmente injusta cuando afecta la actividad de los vendedores informales, privándolos de la posibilidad de ejercer su modo de trabajo, ya que es su única fuente de ingreso” y que aun cuando la jurisprudencia ha señalado que las autoridades de policía deben realizar un test de proporcionalidad para aplicar la medida, lo cierto es que otorgar tal potestad es inconstitucional, no solo porque es exagerada, sino porque deben primar los derechos fundamentales de los particulares, entre ellos el del trabajo.

Discurren que “la interpretación que hace la policía sobre que la compra a vendedores informales es una forma de estimular, promover o facilitar el indebido usufructo del espacio público, es una clara violación a los derechos de los ciudadanos a la libertad, libre desarrollo de la personalidad e igualdad, así como también menoscaba los derechos de los vendedores ambulantes al trabajo, confianza legítima de la administración y debido proceso”, máxime cuando los ciudadanos disponen de libertad para escoger el lugar en el que negocian y siempre que las mercancías sean lícitas en su causa y objeto, por lo que resulta excesivo que se multe a quienes usan el espacio público para el efecto.

Sostienen además que la prohibición de promover o facilitar el uso del espacio público no puede conducir a la sanción por las ventas informales, máxime cuando se trata de un grupo vulnerable que debe obtener como respuesta del Estado su formalización y no la represión. En líneas posteriores transcriben, entre otras, las sentencias T-772 de 2003, T-028 de 2008, C-156 de 2013, para significar que esta Corte ha señalado que el tratamiento hacia la informalidad debe realizarse a través de una política pública “para brindar oportunidades de capacitarse en áreas económicamente productivas que les permitan iniciar proyectos que puedan garantizarles ingresos aptos para atender sus necesidades en condiciones dignas” y

que no propendan únicamente por mitigar el impacto negativo en las condiciones de vida de quienes trabajan en las ventas ambulantes, sino el de confianza legítima cuando la administración haya autorizado o permitido el ejercicio de ese tipo de actividades.

Acotan que también esta corporación ha decantado reglas de derecho para la armonización entre el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, pero que ese ejercicio de conciliación no puede quedar en manos de las autoridades de policía, menos cuando lo que imponen son multas, decomisos o se destruyen sus bienes, en desmedro de los principios que inspiran el debido proceso y los derechos humanos. Que en la recuperación del espacio público no se atienden medidas para contrarrestar los efectos que padecen quienes son desalojados y que esta norma exacerba una potestad de la policía, que lesiona gravemente garantías superiores, de personas altamente vulnerables.

En suma, por considerar que la norma demandada parcialmente transgrede el derecho a la igualdad material, al impedir la equiparación de garantías, así como al afectar injustificadamente el ejercicio del derecho al trabajo en tanto se reprime el empleo informal, con desconocimiento del principio de confianza legítima y, de paso, se quebrantan las libertades de los ciudadanos que se concreta en su libertad de elección para adquirir mercancías lícitas en los espacios públicos, los actores piden que se declare “condicionalmente exequible el apartado normativo «Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente» previsto en el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido que los verbos promover o facilitar no hacen referencia a la compra de los productos ofertados por vendedores informales permanentes o semipermanentes, garantizando la confianza legítima en la administración, sino aquellos grupos o individuos que mediante acciones busquen ocupar los espacios públicos”.

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General[2] de esta Corporación, dentro del término de fijación en lista, se recibieron escritos de intervención, en su orden, de la Universidad Nacional de Colombia, el ciudadano Heliodoro Fierro Méndez, la Unión General de Trabajadores de la Economía Informal -UGTI-, la Corporación Jurídica Integral de Colombia, el Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional, la Cámara de Representantes, la Policía Nacional, la Personería de Bogotá, los ciudadanos David Ángel Ángel y Leopoldo Juan Miguel Pava Montoya, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA-, la Corporación Universitaria de Sabaneta - Unisabaneta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, el ciudadano Jaime Luis Berdugo Pérez, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad Libre de Colombia, la Universidad Santiago de Cali y los ciudadanos Ivonne Andrea Forero Prieto y José Miguel Rueda, los cuales se sintetizan a continuación.

1. Universidad Nacional de Colombia

El ente universitario, a través de la Profesora Adriana del Pilar Márquez Rojas, solicita la inhibición y, subsidiariamente, la constitucionalidad de la disposición demandada. Destacó que el objeto del Código de Policía, según el artículo 1°, es eminentemente preventivo, en tanto busca evitar daños, o afectaciones en la sociedad. En relación con el espacio público

se remite a los artículos 63 y 82 constitucionales y sostiene que no solo este derecho constitucional se protege, sino la libertad de locomoción, la propiedad privada, la salubridad pública y el medio ambiente, y de ahí la importancia de las reglas policivas.

Acude al contenido de la sentencia C-211 de 2017 en la que se indicó que correspondía al Estado garantizar las condiciones de trabajo de las personas más vulnerables específicamente los vendedores ambulantes, pero que en todo caso estas debían aceptar la superación de su actividad económica emergente por condiciones más dignas. Menciona el contenido de los artículos 2 y 3 del Código de Policía para significar que el aparte de la norma demandada debe interpretarse armónicamente. Esto es que todos los ciudadanos deben cumplir dicha disposición sin excepción, dado que lo contrario implicaría una violación del principio de igualdad.

Asegura que “la promoción ilegal del espacio público no se limita a los sujetos que menciona el accionante, ni a la situación de hecho que describe, sino a otras situaciones de hecho que impiden una interpretación uniformizada de la norma demandada”, que por tanto los accionantes desconocen las normas, entre ellas, el artículo 674 del Código Civil según el cual las calles son bienes públicos, así como el 8° y 9° de la Ley 9 de 1989 según el cual el espacio público está diseñado para la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los intereses individuales de los habitantes.

Apunta que los actores no atienden que la norma de policía que cuestionan dispone de medios de defensa y contradicción, como la apelación en el marco del proceso verbal inmediato, la objeción de la multa o la vía contencioso administrativa; que en cualquier caso, de acuerdo con el artículo 232 del Código de Policía, el espacio público no es un asunto conciliable y que el análisis que realizan no atiende que los vendedores ambulantes afectan a terceros, entre ellos a los comerciantes formalizados.

Sigue con que “la interpretación expuesta por la parte accionante solo se refiere a la afectación que sufre el vendedor ambulante al impedir que las personas compren productos en el espacio público. No obstante se omite indicar cómo se afectan los derechos del comprador o del facilitador del espacio público con la interpretación realizada”, que por ello el comprador sólo puede acudir a sitios autorizados, y todo esto le sirve para argüir que la demanda carece de suficiencia y razonabilidad “pues si bien es cierto se menciona que viola la Constitución no señala cómo la vulnera hacia el sujeto que pueda incurrir en ese comportamiento, contrario a la convivencia, limitándose exclusivamente a la afectación de vendedores informales” cuando lo que debe hacerse es una lectura sistemática de las normas que se refieren a la ocupación y/o facilitación del espacio público de allí que pida la inhibición y subsidiariamente la exequibilidad, sin condicionamientos, salvo la expresión de la medida correctiva para ese comportamiento contrario a la convivencia de “remoción de bienes” en tanto no es proporcional al comportamiento contrario a la convivencia que se describe, de acuerdo con el artículo 187 del CNPC.

2. Ciudadano Heliodoro Fierro Méndez

Pide la exequibilidad condicionada de la norma demandada[3] “en el entendido de que para su aplicación debe precisarse en la orden de comparendo los motivos particulares y concretos en que se funda e indicar la orden de actividad de policía u orden operativa en

que se funda, así como las políticas públicas que tipifican la infracción, o en su defecto que se module”.

Explica que en el asunto no se trata de dar alcance a los vocablos “promover” o “facilitar”, sino de estudiar la disposición en línea con el debido proceso, dado que, en los términos del artículo 180 del Código Nacional de Policía y Convivencia los comparendos deben estar debidamente motivados, impidiendo el ejercicio arbitrario de su autoridad, lo cual solo es posible contando con reglamentos específicos que dirigen el actuar, como lo hace el Decreto 1284 de 2017.

En un segmento que denomina como “derecho al trabajo de las personas en situación de desempleo y necesidad de supervivencia y la confianza legítima” acota que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, existen límites a las actuaciones estatales en las operaciones de recuperación del espacio público, y por ello a partir del desarrollo del principio de confianza legítima y la tensión con el trabajo que desarrollan los vendedores ambulantes ha destacado que son un sector vulnerable de la sociedad, de allí que las autoridades deben prever medidas complementarias para mitigar los efectos negativos de su decisión, entre ellos programas de reubicación, capacitación, entre otros. En todo caso no pueden ser afectados con multas, decomisos o destrucción del bien, hasta tanto las autoridades no ofrezcan alternativas, pues lo contrario sería desproporcionado.

A continuación, se refiere a “la ciencia de policía” para significar que el Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC) no solo es contravencional, sino pedagógico y que por ello debe entenderse que su actividad no es el epicentro, sino que coadyuva a la satisfacción de otras instituciones, de allí que deba ponderarse siempre sus actuaciones.

3. Unión General de Trabajadores en la Economía Informal -UGTI-

El presidente Pedro Luis Ramírez Barbosa y el Fiscal Alfredo Manchola Rojas de UGTI solicitaron la exequibilidad condicionada de la norma demandada[4] y a su vez que se exhorte al Congreso de la República para que regule las ventas ambulantes.

Indican que existe una línea jurisprudencial sobre la venta informal en el espacio público que le da contenido al artículo 82 constitucional y por razón de la cual (i) se debe respetar la confianza legítima de los afectados; (ii) debe respetarse el debido proceso y otorgarse un trato digno; (iii) las autoridades deben evaluar la realidad y asegurar el goce efectivo de otros derechos fundamentales y (iv) la actividad de la administración no puede lesionar de manera desproporcionada el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni privar a quienes no cuentan con condiciones económicas de sus medios de subsistencia.

Razonan que esta corporación ha estimado que existe “trato cruel al vendedor ambulante” que se ha originado, entre otros, en la ausencia de un procedimiento que respete los derechos fundamentales en la recuperación del espacio público y que tenga un componente hacia el tránsito a la formalidad y por ello ha dotado de contenido fundamental sus derechos y ha promovido la construcción de una política pública con participación ciudadana que, aseguran, han sido abandonadas paulatinamente por las autoridades distritales, para lo cual se remiten al contenido del Decreto 552 de 2018.

Esgrimen que el CNPC “reeditó a lo largo y ancho del país la persecución y el maltrato a los vendedores ambulantes, con la aplicación de las multas contempladas como sanción” por ocupar el espacio público en violación de las disposiciones vigentes, hasta que se emitió la sentencia C-211 de 2017 que coadyuvó a la situación de los vendedores ambulantes.

Realizan una revisión histórica a las normas que han protegido el espacio público, desde el Código Civil, hasta la actualidad, para aducir que la protección de los trabajadores informales se ha hecho vía jurisprudencial, que no legislativa y que por ello, incluso en atención a lo decantado en la sentencia C-728 de 2009, la Corte debe promover un exhorto al Congreso para que ratifique el Convenio 150 de OIT y la Recomendación 204 de 2015 de OIT y “aborden con urgencia la creación de normas que regulen el acceso de los vendedores informales al uso del espacio público en el entendido que la venta informal es – como lo ha señalado en sus argumentos la Corte Constitucional –INDISOCIABLE del desempleo que nos acompaña, la informalidad creciente y la desigualdad”, de allí que se requiere un tránsito hacia la formalización.

Muestran cifras en relación con la imposición de comparendos a los vendedores ambulantes, entre ellos 8.054 por ocupar el espacio público y por promover o facilitar su uso u ocupación, lo que da cuenta de una clara persecución que no ha cesado y que, además, “se extiende sobre el ciudadano que compra en el espacio público, reparta refrigerios a los habitantes de calle, utilice patineta, corra en la terminal de transporte, proteste, entre otras prácticas ciudadanas, dándosele por parte del personal uniformado de la policía nacional un entendimiento errado a los vocablos promover o facilitar, consignados en el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016”.

Arguyen que las ciudades son determinantes para el desarrollo nacional y que por tanto dentro de su gobernanza está la gestión democrática del espacio público “para que el aumento de la densidad en las relaciones a que da lugar y la conflictividad que derivan de la misma, expresada en su componente de migración como el más notorio en la época globalizadora, no anulen dicho papel civilizador” en tanto implica un espacio público que proteja a la ciudadanía. Sobre esa base cuestionan que la aplicación de la norma que se demanda del Código de Policía que disuade a eventuales compradores a convivir con vendedores ambulantes limita sus derechos y además desconoce la jurisprudencia de esta corporación.

Cuestionan la imprecisión de los verbos rectores de la norma demandada, esto es “promover” y “facilitar” pues tienen un carácter abierto y en su aplicación generan arbitrariedad por parte de las autoridades de policía como, aseguran, ha sido ampliamente publicitado, de allí que requieran el condicionamiento de la norma.

El director de la corporación pide la inexecutable del aparte de la norma demandada[5], fundado en que los verbos promover y facilitar son ambiguos y por tanto permiten una aplicación contraria a la Constitución Política, entre ellos que sea plausible sancionar con multa a quienes compren productos a vendedores ambulantes.

Sostiene que aun cuando esta Corte ha decantado una línea jurisprudencial de protección al trabajo de los vendedores ambulantes, lo cierto es que el Código de Policía otorga una amplia discrecionalidad a la autoridad policiva, ya no para multar al vendedor, sino ahora a

los ciudadanos que acudan a ellos, y que parece inadmisibles que se llegue a considerar que el Policía podrá interpretar y graduar la multa de acuerdo a la ley y a la jurisprudencia, arrogándose competencias judiciales de las que carece pues no está “capacitado en estudios de derecho o cursos para ejercer como operadores jurídicos”.

También asevera que la orden de comparendo que se impone es un acto administrativo que genera efectos jurídicos, aun cuando pueda ser susceptible de recursos, pero la existencia de este mecanismo no puede pretextarse para desconocer sobre la inconstitucionalidad de la norma; incluso recuerda que en estos casos la sanción conduce a la destrucción del bien, y que aun cuando con la sentencia C-211 de 2017 esto fue condicionado para los casos de los vendedores ambulantes “no existe dicho precedente e interpretación constitucional para las personas que compran en estos lugares de buena fe, pues el elemento que compran puede ser destruido por el policía de manera inmediata, toda vez que la apelación se surte en el efecto devolutivo, por lo cual la norma que busca mejorar la convivencia estaría dañando el buen convivir del ciudadano”.

Estima que no sería viable condicionar la norma sin afectar los derechos constitucionales, dado que no sólo prevé los eventos con vendedores ambulantes, sino es más general y adjudica esa competencia en la autoridad de policía quien no tiene mayor control sobre ello.

5. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo – Universidad Nacional de Colombia

César Augusto Giraldo Giraldo, docente y director del Grupo Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo solicitó la inexecutable de la norma demandada parcialmente[6].

Inició con que el ejercicio de actividades económicas en el espacio público es una práctica histórica de todas las ciudades y que en Colombia ha estado presente desde la colonia, pese a ello quienes las desarrollan enfrentan serias dificultades en el goce de sus derechos sociales en tanto se encuentran en la informalidad y aun cuando la jurisprudencia ha sostenido que requieren derechos el Código de Policía se ha centrado en una aproximación punitiva, pese a que requieren alternativas de trabajo decente.

Agrega que la discusión no solo se centra en los vendedores ambulantes, sino en la forma en la que la disposición lesiona el propio contenido del espacio público por recicladores, madres cabezas de familia y demás población que, dadas sus particularidades, requieren de protección reforzada, que pasan por el otorgamiento del trabajo en condiciones dignas y justas. Acotan que el análisis “no puede limitarse únicamente a la venta callejera, sino que es necesario considerar que las actividades económicas en el espacio público son diversas y que una importante parte de ella son desempeñadas por personas protegidas”.

Esgrimen que aun cuando la Corte Constitucional ha acudido al principio de confianza legítima para conciliar las tensiones que se presentan en el espacio público, esto ha sido insuficiente en tanto ha debido abordar al trabajo como derecho fundamental para a partir de allí justificar el por qué deben generarse opciones económicas “sostenibles en el tiempo que permitan que los trabajadores populares abandonen sus actividades económicas en el espacio público”. Se remite al contenido de la sentencia T-067 de 2017, y la transcribe en

extenso para recabar en que debe reconocerse el trabajo en el espacio público como un asunto de política pública que requiere de medidas fiscales y presupuestales de amplio alcance y que en cualquier caso “antes de proceder a desalojar, incautar o a sancionar a los trabajadores informales por realizar actividades económicas en el espacio público, desde la administración deben existir opciones materiales que permitan a los trabajadores poder ejercer su derecho al trabajo y se debe garantizar su integridad personal”. Es decir que la recuperación del espacio público no puede sobreponerse sobre otros derechos y que es necesario garantizar el respeto por el procedimiento de quienes se ocupan en la economía informal.

Culmina con que resulta inconstitucional la disposición demandada en tanto sanciona el ejercicio del trabajo en el espacio público en relación con quienes intervienen en las transacciones lícitas y no atiende las características de la población que, en su mayoría corresponde a sujetos de especial protección constitucional.

6. Cámara de Representantes

La jefe de la División Jurídica de la Cámara de Representantes[7] una vez se remitió al contenido de la demanda, se abstuvo de emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada, lo que justifica en que sería “exceder las competencias que se le atribuyen” al incorporarse a un debate fuera de la sede del legislativo.

7. Policía Nacional

El Secretario General de la Policía Nacional solicitó la inhibición y, en su defecto la exequibilidad de la disposición demandada[8].

Apunta que la demanda es inepta porque es inexacto que la Policía Nacional imponga discrecionalmente multas y destaca que en el escrito no existe un hilo conductor argumentativo que permita sostener que la norma es contraria a la Constitución Política, pues las razones dadas son vagas e indeterminadas lo que impide un pronunciamiento de fondo, según lo explicado en la sentencia C-802 de 2008.

Para defender la constitucionalidad de la norma demandada, acude a los principios de la Ley 1801 de 2016. Destaca que las órdenes de policías lejos de quebrantar la Constitución Política contribuyen a su realización en tanto tienen finalidad preventiva en relación con la convivencia social, con respeto a la dignidad humana.

Asegura que la actividad de policía permite prevenir actos que amenazan los derechos de terceros, sin que su naturaleza sea represiva y que permite garantizar el interés general pues “las normas se aplican dentro de una interpretación objetiva de los hechos que se presentan para garantizar la convivencia, sin que la autoridad de policía uniformada imponga sanciones”. Refiere qué entiende por los verbos promover y facilitar, que son rectores de la conducta que se demanda y aduce que “una vez que se tenga certeza quién es el que está PROMOVIENDO o FACILITANDO el uso y ocupación del espacio público, el personal policial emplee las herramientas jurídicas contenidas en la ley de convivencia, emitiendo órdenes de policía y llamados de atención, ejecutando el retiro del sitio, remoción de bienes y elaborando e imponiendo órdenes de comparendo de convivencia si es el caso,

en aras de recuperar, proteger, conservar y defender la integridad del espacio público”.

Insiste en que su función esencial es garantizar el interés general, junto a la libre locomoción y circulación de los ciudadanos y los peatones y que no es aplicable el principio de confianza legítima en este supuesto normativo “habida cuenta que frente a la actividad de promover o facilitar la ocupación indebida del espacio público por parte de personas que buscan un lucro en detrimento del interés general, no con las ventas, sino con generar tarifas por permitir el uso indebido del espacio que es de la sociedad” de allí que no se trata de un capricho, sino de mantener la seguridad e integridad del espacio público y precisa que, en torno a su recuperación “es fiel cumplidora de lo preceptuado por la jurisprudencia, en el sentido de respetar la confianza legítima y proteger la población vulnerable, en tales eventos, acompaña a las autoridades administrativas cuando presentan los programas de reubicación de los vendedores informales, en virtud de lo dispuesto dentro de la política gubernamental”.

8. Personería de Bogotá

La Personera de Bogotá Carmen Teresa Castañeda Villamizar pide que se declare la inexecutable de la norma demandada y a la par que “se declare un estado de cosas inconstitucional para los vendedores y vendedoras informales”[9].

Como sustento, se remite, en extenso, al informe de “Atención Distrital a la población de vendedores informales: Revisión a las estrategias para la atención, reubicación y formalización de la población de vendedores informales y a la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia en el Distrito Capital” y lo replica, con énfasis en que es el resultado del seguimiento por dos años de la política pública que se ha implementado en relación con el espacio público y su afectación a población vulnerable que deriva su mínimo vital de las ventas informales.

Explica que es necesario fortalecer la jurisprudencia constitucional, en tanto ha venido perdiendo eficacia para resolver la tensión de derechos fundamentales y no ha permitido, lo que denomina, “la superación de las injusticias presentes”. Aduce que esta Corte ha señalado dos clases de deberes del Estado frente a poblaciones vulnerables a saber: (i) la de crear, adoptar y ejecutar políticas, programas y herramientas que concreten igualdad real y efectiva y (ii) la abstención de cualquiera de aquellas actividades que puedan derivar en desmejora de las condiciones de vida y derechos de los grupos que se protegen.

Realiza un acápite sobre “vendedores informales como sujetos de especial protección” del que se extrae que las ventas informales son consecuencia de un desajuste estructural del mercado de trabajo, aun cuando destaca que las razones son multicausales. Refiere estadísticas sobre las limitadas capacidades de la economía formal para acoger a los trabajadores informales y por ello estima que la preservación del espacio público debe entenderse en el marco de la subsistencia de familias que penden de los ingresos económicos generados a través de las ventas informales.

Acude al contenido de la sentencia C-211 de 2017 para significar que se trató de un avance en la protección de las personas dedicadas a la informalidad y que aun cuando reconoce sobre la importancia de las labores de recuperación y preservación del espacio público

impide la aplicación de medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción hasta tanto no se ofrezcan soluciones de reubicación o alternativas de trabajo formal que les garanticen dignidad humana, su mínimo vital y trabajo en condiciones dignas y justas.

Discurre sobre la investigación que adelantó en el Distrito Capital sobre la venta informal, en la que se constató la vulnerabilidad de sus vendedores y la perentoriedad de armonizar el espacio público junto con el derecho al trabajo. Transcribe un fragmento de la sentencia T-772 de 2003 y a continuación explica que en la ciudad de Bogotá es el Instituto para la Economía Social (IPES) quien se encarga de brindar alternativas para la formalización y reubicación de los vendedores ambulantes, los cuales aparecen censados en el Registro Individual de Vendedores Informales -RIVI-, y discrimina desde el año 2004 hasta el 2018 los inscritos anualmente para contar, hasta el 9 de agosto de 2018, con un número superior a 51.605 vendedores informales, existiendo una curva ascendente desde el año 2012.

Aclara que en cualquier caso existe un subregistro, de 29.992 personas dedicadas a las ventas informales no incluidas en el RIVI, lo que arroja un número superior a 81.957 y de acuerdo con las proyecciones del DANE esto arrojaría una cifra superior a 163.000 en Bogotá y 833.000 en todo el país, lo que utiliza para cuestionar los datos que se tienen de los vendedores ambulantes y que se recopilan en el RIVI, pero que, en cualquier caso son ostensibles. Aseguró que este número es mayor actualmente si se tiene en cuenta el flujo de los migrantes venezolanos que, según Migración Colombia es de 1.144.000 del cual el 22% se encuentra en la ciudad.

Luego se concentra en establecer los procedimientos que existen para la recuperación del espacio público, para lo cual se remite al Decreto Distrital 098 de 2004 y a la sentencia T-772 de 2003, en los que se preveía una instancia de coordinación entre los vendedores ambulantes y la administración, la existencia de zonas especiales, así como el respeto al principio de confianza legítima. También se ocupa de distinguir los conceptos de espacio público recuperado y por recuperar incorporado en el Decreto Distrital 098 de 2004 y discurre en extenso sobre las diferencias entre la caracterización de alternativas dadas a los vendedores ambulantes, por parte del IPES, y la existencia de ofertas y alternativas reales que garanticen a las personas vulnerables, dedicadas a las ventas informales en el espacio público, una opción distinta. Acota que aun cuando la solución debe ser progresiva, lo que no es admisible es tener por reales las simples caracterizaciones, como una potencial formalización lo que impide dar una respuesta real a través de la política pública.

Luego se refiere en un apartado a la incidencia del Ministerio Público en los procedimientos de recuperación y a la vigilancia que ha hecho en relación con la sentencia C-211 de 2017 según la cual no es posible la imposición de multas a vendedores ambulantes hasta tanto no exista oferta sobre programas de reubicación o alternativas de trabajo formal. En relación con el acta de aprehensión de bienes o mercancías refirió que no existe una obligación actual de la presencia del Ministerio Público, lo que limita la eficacia de la protección constitucional.

Asegura que el Código Nacional de Policía y Convivencia ha exacerbado las facultades de la policía y que ello ha significado un aumento excesivo en los comparendos impuestos en la ciudad que por las conductas del artículo 35 numeral 2, 140 numerales 4 y 6 ,

especialmente en las localidades de Mártires, Santa fe y La Candelaria lo que justifica en “dos posibles razones, la discrecionalidad con la que actualmente cuentan los uniformados de la policía para interpretar y establecer cuándo procede la imposición de los comparendos, y los posibles excesos en la aplicación de esta normatividad en determinadas localidades por parte de algunos uniformados”.

Recaba en que la policía no está cumpliendo con la jurisprudencia constitucional, en relación con las personas que se dedican a la venta informal y que ha solicitado a la Policía Distrital información sobre las constantes imposiciones de comparendos que realizan, así como la ulterior suspensión de la actividad y el retiro inmediato del lugar o del decomiso de las mercancías, lo cual aun cuando formalmente pueda ser recurrido ante un Inspector de Policía implica “una orden imperativa para los vendedores informales de cesar inmediatamente con sus actividades en el espacio público, sin que medie ningún tipo de ponderación o evaluación de las circunstancias específicas de vulnerabilidad de las personas en las que recaen estas órdenes o de la procedencia del principio de confianza legítima”. De allí que sostenga que el alto grado de discrecionalidad de los policías permite la pervivencia de injusticias que recaen en población vulnerable.

Tras realizar una extensa disertación sobre qué debe entenderse por oferta para los vendedores ambulantes, apunta que es indispensable que los destinatarios de las mismas participen en el diseño, construcción y ejecución de una política pública integral y complementaria del espacio público en la que se tengan en cuenta “experiencias internacionales relativas al aprovechamiento económico regulado del espacio público que incorporen adecuadamente a los vendedores ambulantes y busquen un equilibrio necesario, para no absolutizar la defensa del espacio público en detrimento de las personas que allí encuentran su sustento vital”.

Culmina con que en el caso de los vendedores ambulantes se concretan las exigencias para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional en tanto (i) la problemática de los vendedores informales y la ocupación del espacio público en la capital del país ha ido en aumento; (ii) hay un desconocimiento flagrante por parte de las autoridades de policía de la jurisprudencia constitucional y ello se evidencia en la realización irregular de los procedimientos de recuperación y preservación del espacio público; (iii) la acción de tutela es utilizada por los vendedores ambulantes como único medio de protección, pero el precedente jurisprudencial sigue sin ser respetado; (iv) no se han implementado medidas para superar las graves violaciones de derechos fundamentales que padecen las personas que venden informalmente.

9. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA-

Mauricio Albarracín Caballero, César Augusto Valderrama Gómez, Mariluz Barragán González y Santiago Virgüez, en su calidad de Subdirector (E) e investigadores, respectivamente, solicitaron declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada “en el entendido que la aplicación de las sanciones contempladas para las contravenciones excluyan cualquier conducta lícita que sea indispensable para el ejercicio del derecho al trabajo de los vendedores informales, en concordancia con la jurisprudencia vigente, con la inclusión de la compra de sus productos, la venta de insumos o productos

para la reventa, el mantenimiento de sus instrumentos de trabajo, entre otras”.

Aducen que la jurisprudencia constitucional ha reiterado el deber de protección especial de los vendedores informales, así como el de las autoridades en relación con la garantía del derecho al trabajo. En ese sentido aseguran que la disposición permite interpretaciones que desconocen los parámetros jurisprudenciales.

Explican inicialmente que la disposición demandada tiene naturaleza de sanción, lo que apoyan en el contenido de la sentencia C-329 de 2016, en tanto (i) su imposición obedece a una acción y omisión ilícita atribuible a un sujeto; (ii) es un acto coercitivo que se ejecuta conforme a derecho, incluso en contra de la voluntad del afectado; (iii) es un acto restrictivo o privativo de bienes jurídicos o intereses o derechos fundamentales y (iv) expresa un juicio de reproche del Estado. Sobre esa base sostienen que la infracción del comportamiento, a la luz del artículo 180 del CNPC, conlleva a una multa general y a la remoción de bienes muebles de su propiedad, bajo su posesión o tenencia o bajo su responsabilidad. Con ellas lo que se pretende es castigar al infractor de forma material y simbólica, es decir que se trata de una manifestación del derecho sancionatorio y de policía.

Afirman luego que el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 admite distintas interpretaciones algunas de las cuales vulneran el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales. Resaltan que la Organización Internacional del Trabajo ha explicado que el comercio informal es un fenómeno que se ha incrementado tras la crisis económica mundial que apareja una limitación en la oferta laboral y afecta a economías débiles. Que a la par los vendedores informales son una población particularmente vulnerable, víctima de acoso, desalojos y destrucción de mercancía por parte de las autoridades locales. Memora las decisiones T-244 de 2012, T-231 de 2014 y T-067 de 2015 en las que se protegió el derecho al trabajo, a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso y a la confianza legítima en las que se recabó sobre la protección de los derechos de los vendedores informales frente a las normas que regulan el espacio público, y por ello se les permite realizar su actividad laboral.

Apuntan que “ciertas interpretaciones de los verbos rectores promover y facilitar del numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía pueden llevar a desconocer los derechos de esta población pues, actividades propias de su trabajo - como lo son vender o adquirir productos - terminan siendo sancionadas como contravenciones de policía”. Así, aun cuando el legislador aspira a la prevalencia del interés general, la medida normativa puede conducir a desconocer los derechos fundamentales de los vendedores informales, pues convierte sus actividades de subsistencia en actividades sujetas a medidas correctivas, sin atender su vulnerabilidad económica y aun cuando aquel goza de una amplia libertad de configuración legislativa ésta no lo exime de respetar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida y, en este caso, la misma puede conducir a una aplicación desproporcionada y discriminatoria.

Hacen referencia a los debates legislativos que condujeron a la aprobación del CNPC y destacan que “la redacción inicial contemplaba la promoción o facilitación de la ocupación del espacio público, como conductas diferentes a la adquisición, recibo y compra de bienes entregados en contravía de las normas de uso del espacio público o en ventas no reguladas

por el Estado". Transcriben los distintos proyectos de artículos en los que se debatieron los temas y enfatizan que " a juicio de los legisladores, el que sería el numeral 6 del artículo 6 del artículo 140 del Código de Policía objeto de esta demanda hace referencia a las mafias que arriendan los espacios públicos es decir a la práctica de terceros que controlan informal e ilícitamente el espacio público - más no a las actividades de intercambio comercial intrínsecamente ligadas a la venta informal -intercambio con compradores, proveedores de productos, quienes cuidan de los carros que usan los vendedores ambulantes o semi ambulantes entre otros-". Con esto significan que el propio legislador advirtió la existencia de diversas posibilidades interpretativas.

Prosiguen con que la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en los que sean posibles varias interpretaciones, cuando algunas de ellas sean incompatibles con los derechos fundamentales deben ser excluidas y, en este caso, es patente que la aplicación con afectación del derecho al trabajo de los vendedores informales implica la exclusión de ese alcance de la disposición y por ello es indispensable el condicionamiento.

Resaltan además que la redacción también es contraria al principio de legalidad como parte del debido proceso, en tanto se requiere dar alcance a la conducta prohibida pues las expresiones "promover" y "facilitar" contenidas en el numeral 6 del artículo 140 del CNPC no permiten conocer con seguridad las conductas que se encuentran prohibidas; así mismo la remisión a las "normas y jurisprudencia constitucional vigente" de que trata la disposición no permite identificar claramente la conducta prohibida y esta indeterminación lleva a que la aplicación pueda ser arbitraria en tanto "da lugar a que se incluyan dentro del ámbito de sanción conductas como la adquisición o compra de bienes lícitos a vendedores informales; la provisión de productos comercializables a vendedores informales por parte de empresas distribuidoras; o la provisión, mantenimiento y/o cuidado de los carros para el ejercicio de la venta informal, entre muchos otros comportamientos que pueden ser catalogados como formas de promoción o facilitación del uso del espacio público por parte de vendedores informales, pero que en últimas son absolutamente indispensables para el ejercicio del derecho al trabajo de estos últimos".

Añaden que la norma demandada remite su aplicación a la ley y jurisprudencia vigente, no obstante, aun cuando existe precedente en relación con los vendedores informales, no ocurre lo mismo con los casos que no los involucran directamente, sino que implican a quienes intervienen la promoción o facilitación de la labor, de allí que sea indispensable el condicionamiento ante el vacío e, insisten, ante la indeterminación de la conducta que conduce a la arbitrariedad.

10. Corporación Universitaria de Sabaneta - Unisabaneta

Manuela García Cano, Angy Dayana Medina Montoya y Jhon Edison Mena, en su calidad de estudiantes solicitan la exequibilidad condicionada del numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016. Sostienen que la misma vulnera la igualdad material en relación con los consumidores en tanto sanciona a quienes deciden comprar a los vendedores informales, lo cual implica un trato diferenciado e injustificado en punto de quienes compran en establecimientos formales. Además, sostienen que "la interpretación dominante de la norma acusada, que enmarca el consumo dentro de los verbos promover y facilitar el uso

u ocupación indebida del espacio público, se torna inconstitucional debido a que permite su aplicación de manera arbitraria. Lo cual no ocurre en el caso de quienes también haciendo uso de su libertad adquieren productos en lugares formales, sin que sean acreedores de multas o sanciones administrativas”.

Tras realizar el test de igualdad concluyen que debe ser estricto y al referirse a los fines, esto es de protección, cuidado e integridad del espacio público, esgrimen que la disposición demandada dado que la medida no es efectiva, tampoco es necesaria.

En punto al condicionamiento lo cimientan en la violación del derecho al trabajo en tanto debe conciliarse los intereses en tensión lo que implica establecer políticas de recuperación del espacio público y mecanismos de protección para los trabajadores informales.

Arguyen que se concreta el cargo por violación del derecho al trabajo, en tanto las condiciones de quienes se dedican a las ventas informales son precarias, pues no solo tienen limitaciones materiales en acceder al mínimo vital, sino que carecen de posibilidades de acceso a la seguridad social, de allí que el Estado deba protegerlos, como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, bajo el amparo de la justicia social.

Prosiguen con que la norma demandada viola también la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad en tanto la medida “afecta la autonomía de los compradores o consumidores pues se les restringe su libertad de elección, de decisión y de obrar autónomamente respecto a qué y a quién comprarle productos, ello porque la norma los responsabiliza de incurrir en una conducta sin que la acción que fundamente la sanción sea en sí reprochable”. Se apoyan del contenido de la sentencia C-336 de 2008 relacionada con el libre desarrollo de la personalidad para significar que las personas deben tener la posibilidad de decidir, entre ellos, la forma en la que accede al mercado, de allí que cuestionen que la disposición impugnada limite “comprar únicamente en ciertos establecimientos o personas, responsabilizando a las personas del común de violentar el uso debido del espacio público por el simple hecho de realizar una compra a un vendedor informal”.

Concluyen que la norma también transgrede el debido proceso y el principio de legalidad en tanto no existe claridad en la interpretación y aplicación de la norma, pues los dos verbos rectores son vagos e indeterminados y abiertos y que “si bien en teoría la norma demandada permite que se controvierta la imposición de la multa, difícilmente un ciudadano podría defenderse ante la imputación vaga que el cuerpo policial haga interpretando la norma en comento”.

La intervención ciudadana solicita a la Sala Plena de la Corte proferir una sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que, el cargo de los demandantes carece de claridad “no logra concatenar el argumento para darle un hilo conductor en la exposición y presentación del cargo”[10]. En el mismo sentido censura que el cargo adolece de certeza, pues la demanda parte “de una interpretación que no se desprende de la norma en mención, sino de la interpretación dada por la Policía Nacional y por tanto incumplen en desarrollo la interpretación del texto normativo frente a la Constitucional”. Además, incumple el requisito de especificidad pues, el escrito no expone en su argumentación las razones a partir de una interpretación de orden objetivo de la norma.

Finalmente señala que la acusación no satisface las exigencias de pertinencia, ni suficiencia, toda vez que no presenta una duda de carácter constitucional y presenta, más bien, acusaciones relacionadas con la aplicación concreta de la norma acusada.

12. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

El Director Jurídico Everardo Lamprea Montealegre intervino con el fin de solicitar que la Sala Plena profiera una sentencia inhibitoria en atención a que la demanda carece de claridad pues “la argumentación presentada por los actores frente a la presunta violación del derecho al debido proceso, que no cuenta con una redacción ni una estructura coherente”[11]. Afirma que el yerro de los demandantes consistió en la enunciación de un único cargo de constitucionalidad fundado en la vulneración de varios artículos superiores, para luego ofrecer argumentos que engloban dichas disposiciones o incluso las superan.

En relación con el requisito de certeza y pertinencia no se satisfacen, dado que, la demanda parte de una interpretación que realizan los actores de la norma en cuestión, y no de su literalidad o contenido textual. Asimismo, el requisito de especificidad no se cumple pues no se demuestra adecuadamente la forma en la que la norma en cuestión se basa en una interpretación del texto legal, y además porque los contenidos y definiciones de los derechos fundamentales invocados no son tenidos en cuenta para formular los cargos.

13. Intervención de Jaime Luis Berdugo Pérez apoyada por más de 200 firmas de ciudadanos.

En su intervención, el ciudadano solicita a la Corte que integre la unidad normativa entre la disposición acusada y el artículo 92 numeral 10 del Código de Policía en atención a que guardan identidad, ya que los dos enunciados prescriben que será sancionable “propiciar” la ocupación indebida del espacio público, por lo cual, si a la postre se adopta una decisión de constitucionalidad condicionada, la sentencia debe alcanzar a la norma no atacada.

En relación con el fondo de la acusación, comparten los señalamientos de los demandantes pues, la censura se basa en una interpretación plausible de toda la norma, y que en efecto ha permitido que las autoridades de policía impongan comparendos a ciudadanos bajo el entendido que la compra a vendedores informales es “un acto de promoción, así como una actitud de facilitar la ocupación del espacio público”[12]. Ello en contravía de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que guían la actividad de las autoridades de policía.

Adicionalmente, argumenta que la norma acusada vulnera el principio democrático según el cual, toda sanción impuesta por el Estado debe estar previamente fijada por la ley. En el caso de la norma acusada es amplia e imprecisa, razón por la cual, un ciudadano tiene la carga de valorar si el uso u ocupación del espacio público vulnera o no la ley, los reglamentos administrativos de cada ciudad o incluso “la jurisprudencia constitucional vigente”. Concluye que “difícilmente un abogado cuyo campo de labores sea distinto al derecho de policía o inclusive el derecho administrativo podrá hacer tal ejercicio hermenéutico, consideramos es exagerado e inaudito esperar, con amenaza de sanción al ciudadano, que posee la información suficiente que le permita hacer un raciocinio debido”[13].

14. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

En su intervención Clara María González Zabala, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita que la Corte Constitucional declare la exequibilidad condicionada de la expresión acusada, en el entendido de que la prohibición de “promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente” está dirigida concretamente a combatir las mafias y grupos criminales que se apoderen del espacio público.

Para la Directora Jurídica de Presidencia el enunciado impugnado establece que una de las conductas contrarias al cuidado e integridad del espacio público, por lo tanto, la prohibición aludida y sus consecuencias sancionatorias no se entienden extendidas, inicialmente a quienes ocupen el espacio público. Este último comportamiento es objeto de regulación especial, en el numeral 4 y los parágrafos 2 (numeral 4) y 3 del referido artículo 140, que establece, como conducta autónoma, la prohibición de ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes, y prevé las sanciones pecuniarias para quienes incurran en la conducta tipificada, como también el decomiso o la destrucción de los bienes cuando se verifique que el comportamiento ha ocurrido en dos o más ocasiones.

Asimismo, recordó que la prohibición de ocupar el espacio público y las sanciones que le resultan aplicables, fueron objeto de estudio por parte de la Corte, en sentencia C-211 de 2017, en la que se declaró constitucionalmente exequible, en el entendido que “cuando se trate de personas en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentran protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantías de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo”.

Concluye que la expresión acusada se ajusta a la Constitución Política, en cuanto se inscribe a la finalidad superior de propender por la defensa del espacio público. Que el propósito perseguido por el legislador con dicha medida es combatir las mafias, grupos criminales y asociaciones delictivas que se apoderan del espacio público y que tiene como negocio, no solo alquilar los puestos a vendedores ambulantes, sino también distribuir entre ellos las mercancías que son comercializadas y negociadas en esos lugares. Lo anterior lo respalda, con lo desarrollado durante las sesiones del congreso que llevaron a la aprobación de la Ley 1801 de 2016, pues, en la Gaceta No. 516 de 19 de julio de 2016 se indica que la finalidad de la norma acusada es atacar el fenómeno de la privatización del espacio público en manos de redes de bandas organizadas.

15. Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada de la cartera ministerial interviene con el fin de solicitar que se declare exequible la norma acusada, pues en su criterio, el Código Nacional de Policía prescribe los casos en los que deben aplicarse las sanciones por la consumación de los verbos de “promover” y “facilitar” el uso y ocupación del espacio público, en esa medida, la demanda de los ciudadanos se funda en un interpretación subjetiva de la norma, que claramente no respeta el sentido literal del enunciado normativo.

Sostiene que la norma atacada no puede ser entendida como un respaldo al capricho de las autoridades de policía, y en esa medida, el enunciado no está validando usos arbitrarios o caprichosos. En general, la intervención se enfoca en señalar que todo el articulado del Código Nacional de Policía y Convivencia establece las condiciones y exigencias legales en las cuales debe ejercerse la facultad y la actividad de policía, razón por la cual, la interpretación de los accionantes desconoce otras disposiciones que excluyen las afirmaciones que sirven de premisas a la demanda ciudadana.

16. Ministerio de Justicia y del Derecho

El apoderado del Ministerio solicitó a la Corte declararse inhibida en atención a que la demanda ciudadana no reúne los requisitos mínimos para estructurar un cargo de constitucionalidad, toda vez que las acusaciones se fundan en interpretaciones derivadas de aplicaciones concretas que se han dado al enunciado normativo, y en los que, en efecto, ha habido usos irrazonables. Es decir, no se trata de un juicio de control abstracto de contradicción entre la ley y un precepto constitucional, sino de una denuncia a aplicaciones erradas del enunciado.

Señala que los mismos demandantes reconocen expresamente que el problema no radica en la literalidad de la normativa acusada, sino en su interpretación arbitraria por parte de ciertas autoridades, al abarcar en las conductas de promover y facilitar un alcance contrario al que resultaría razonable de las previsiones normativas.

El interviniente recuerda que el artículo 27 del Código Civil prevé el criterio de interpretación gramatical o literal, al señalar que cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, razón por la cual, las expresiones demandadas “promover” y “facilitar” tienen un alcance acotado y estable, del cual no puede predicarse una vulneración de los artículos 13, 16, 25 y 28 Superiores.

Tras ofrecer argumentos dirigidos a mostrar la semántica de las expresiones demandadas, el Ministerio concluye que ninguna de las dos tiene la posibilidad de cobijar con su alcance conductas distintas que estén descritas en el castellano por verbos no incluidos expresamente en la normativa acusada, como lo serían, por ejemplo, comprar, vender, comercializar, expender, adquirir, consumir, o cualquier otra expresión análoga. Finaliza con que “la respuesta al problema jurídico es que, del contenido literal de la disposición acusada, que prohíbe - por ser un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público- promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público no se desprende alguna norma que resulte (sic) vulneratoria de los derechos a la igualdad, al trabajo, a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad de las personas que compran o venden mercancías lícitas en el espacio público.”[14]

17. Universidad Libre de Colombia

El profesor Kenneth Burbano Villamarín, y Javier Enrique Santander Díaz, director y coordinador respectivamente, del observatorio de intervención ciudadana de la Universidad Libre de Colombia, solicitaron a la Corte declarar inexecutable la norma acusada, toda vez que la misma permite que las autoridades de policía sancionen al consumidor ambulante en el espacio público y también, declarar inexecutable la interpretación del Código Nacional de

Policía y Convivencia que sanciona al comerciante informal que trabaja con los permisos legales. Por el contrario, solicitaron que se mantenga vigente la sanción policiva solo contra el comerciante informal que promueva o facilite el uso indebido e ilegal del espacio público de forma arbitraria, siempre que la sanción respete el principio de proporcionalidad.

Para defender su posición, los profesores argumentaron que multar a quien compra mercancía en la calle es un ejercicio de censura indirecta que afecta tanto la libertad del vendedor ambulante, como la libertad de elección del ciudadano. Agregaron que esta coerción desacelera y desincentiva la actividad económica del comerciante informal, en esa medida sostiene que el Código de Policía busca tratar como delincuente al consumidor de productos de la economía informal y lo obliga a dirigirse a establecimientos del sector regulado del comercio. “La finalidad aparente de la política es que, si se desincentiva el comercio en los mercados informales, se potencia el mercado formalizado. El mercado formalizado sería el único sitio seguro donde el consumidor no sería multado.”[15]

El concepto reitera que los ciudadanos tienen el derecho constitucional de elegir a qué lugar acercarse a comprar mercancías, por lo cual puede sostenerse que el Código de Policía no respeta las libertades. Finaliza señalando que comprar en los mercados ambulantes es legal, motivo por el cual, resulta inconstitucional que el código establezca sanciones para quienes realizan las mencionadas compras.

Para concluir sostienen que “las autoridades actúen con proporcionalidad al interpretar el artículo 140 del Código de Policía” y de esa manera, establecer si el comercio ambulante cuenta o no, con el permiso de que trata, para el caso de Bogotá, el Decreto 098 de 2004, y en caso de carecer del mismo, iniciarse el proceso de concertación donde se oriente al comerciante para legalizar su situación.

Concluyen solicitando que se declare inexecutable la interpretación del Código Nacional que sanciona al comerciante informal que trabaja con los permisos legales. Por el contrario, solicitaron que se mantenga vigente la sanción policiva solo contra el comerciante informal que promueva o facilite el usos indebido e ilegal del espacio público.

18. Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali

La intervención solicita, en suma, que se declare condicionalmente executable la norma parcialmente censurada, pues señala que, la disposición es efectivamente imprecisa y ambigua, y en esa medida, es necesario, siguiendo la Sentencia C-211 de 2017 que, a través de un condicionamiento, la Corte fije la forma adecuada de entender las expresiones.

19. Intervención de ciudadana de Ivonne Andrea Forero Prieto y José Miguel Rueda

La intervención señala que la norma es executable condicionada. Aduce que la demanda parte de una interpretación plausible pero incompleta de la norma acusada, según la cual, es posible que las autoridades la apliquen arbitrariamente, ello teniendo en cuenta que el numeral censurado les entrega la facultad discrecional para imponer sanciones a quienes promuevan o faciliten el uso o la ocupación indebida del espacio público.

En criterio del interviniente, la interpretación que funda la demanda es resuelta si se lee en su integralidad el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía, pues el enunciado normativo prescribe que serán sancionables las conductas de favorecer y promover usos del espacio público siempre que, sean contrarias a las normas y a la jurisprudencia vigente. Esta clarificación de la conducta permite afirmar que el artículo se ajusta a la Carta. Concluyen afirmando que: “coincidimos con los demandantes en que las autoridades encargadas de la materialización de esta norma lo han interpretado y aplicado de manera incorrecta, arbitraria y en contravía de la jurisprudencia constitucional vigente”[16], motivo por el cual, solicitan que se declare la constitucionalidad de la norma, pero se aclare su interpretación y correcta aplicación.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro del término previsto, el Procurador General de la Nación intervino con el fin de solicitar a la Sala Plena de la Corte que profiera una decisión inhibitoria, toda vez que los demandantes no estructuraron adecuadamente un cargo de constitucionalidad ya que, su acusación se funda en su propia interpretación del pasaje acusado del artículo 140 del Código de Policía.

En criterio de la Vista Fiscal, el Congreso de la República los verbos de promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público tiene como finalidad sancionar la conducta abusiva de organizaciones clandestinas de personas que en forma ilegal pretenden explotar económicamente el espacio público en diferentes zonas de la ciudad. “Así las cosas, la disposición acusada no tiene el propósito de sancionar a los vendedores informales, mucho menos las conductas de adquirir o comprar los bienes o servicios que ellos ofrecen”[17].

Resaltó que el numeral 6 del artículo 140 no tiene el alcance que señalan los accionantes, y con el fin de defender esta tesis, señala que la Sentencia C-211 de 2017 resolvió una acusación sobre el numeral 4 del mismo artículo, ocasión en la cual, la Sala Plena precisó que resultan inconstitucionales, las sanciones policivas por trabajo informal de ventas callejeras, cuando se imponen sin que previamente se haya iniciado y agotado un programa estatal de reubicación y formalización de su actividad, pues, se reconoció la relación directa entre la actividad de venta ambulante, la ocupación del espacio público, y la falta de oportunidades. En últimas, la Procuraduría General señaló que la acusación ciudadana carece de certeza al partir de una lectura de la norma que no se corresponde con el contenido que la jurisprudencia de la Corte le ha dado.

Finalmente explicó que: “los demandantes plantean la interpretación discutida como `moralmente injusta cuando afecta la actividad de los vendedores informales, privándolos de la posibilidad de ejercer su modo de trabajo, ya que es única fuente de ingresos lo que incumple también el requisito de pertinencia, porque las razones morales no son parámetros de control de constitucionalidad.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la

constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del Artículo 241 de la Constitución Política.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda.

El Ministerio Público y varias intervenciones ciudadanas[18] señalaron que la demanda es inepta y piden por ende un fallo inhibitorio, toda vez que no se estructuró adecuadamente, al menos un cargo de constitucionalidad contra las palabras “promover” y “facilitar” contenidas en el numeral 6 del Artículo 140 de la Ley 1801 de 2016.

Tales intervenciones ciudadanas, así como la Vista Fiscal censuran que la demanda incurre en imprecisiones en atención a que, por un lado, afirma vulnerar cuatro preceptos constitucionales diferentes[19], pero por el otro, al momento de exponer las razones de las cuatro vulneraciones se limita a desarrollar un único acápite, sin disgregar cada cargo en particular. Por ese motivo, consideran que no es posible entender en qué consiste, concretamente, la vulneración del derecho a la igualdad, al derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho al trabajo o a la libertad personal. Ello, según los intervinientes acarrea la falta de claridad de la censura ciudadana.

Adicional a ello, reprochan que la demanda, explícitamente, reconoce que se cuestionan las interpretaciones y aplicaciones arbitrarias y caprichosas que han realizado algunas autoridades policia. Puntualmente aquellas, según las cuales, cuando una persona particular compra productos de comerciantes ambulantes, incurre en los verbos de “promover” y “facilitar” el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y la jurisprudencia constitucional vigente. Estas intervenciones señalan que la acusación ciudadana parte de una premisa incorrecta que emerge de una interpretación subjetiva e incompleta de la disposición. Por consiguiente, se reprocha que la demanda carece de certeza, pues no ataca la norma legal sino una interpretación que es abiertamente contraria a la literalidad del texto. Como consecuencia de esa falta de certeza, se deriva la falta de pertinencia y especificidad del cargo, lo cual a la postre, en su criterio, implica falta de suficiencia.

Corresponde, entonces, determinar si los cargos de la demanda ciudadana satisfacen los requisitos mínimos para iniciar un proceso de constitucionalidad. El precedente reiterado[20] de esta Corte ha señalado que una demanda de inconstitucionalidad debe satisfacer unos requisitos mínimos de argumentación al momento de formular la acusación ciudadana. Ello tiene objetivo garantizar que la Corte se pronuncie solamente sobre “demandas ciudadanas” y que el proceso de constitucionalidad se convierta en un espacio genuinamente deliberativo. Todo eso, en atención a que el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias es rogado.

El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2 prescribe los requisitos que debe satisfacer un ciudadano para provocar un fallo de fondo en sede de control abstracto de constitucionalidad[21]. Respecto al requisito relacionado con el cargo de constitucionalidad o “concepto de violación”, esta Corporación ha señalado que el ciudadano debe satisfacer una carga argumentativa mínima, que en todo caso, apreciada conforme al principio pro actione, deben garantizar que existan razones claras, certeras, pertinentes, específicas y suficientes[22], evitando de esa manera, razonamientos vagos, abstractos, genéricos, o

globales que impidan que surja una verdadera contradicción entre una norma legal y un precepto constitucional.

A partir de tales exigencias la Sala evaluará los requisitos para la estructuración del cargo por violación del artículo 13 superior y posteriormente examinará las acusaciones por vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 Constitucional), al derecho al trabajo (art. 25) y el derecho a la libertad personal (art.26).

En punto al cargo por violación del derecho a la igualdad, huelga indicar que la jurisprudencia ha sostenido que además de los requisitos generales, el ciudadano o ciudadana debe: "(i) determinar cuál es el criterio de comparación ("patrón de igualdad" o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual"[23].

En el escrito los demandantes afirman que los verbos "promover" y "facilitar" contenidos en el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía producen una discriminación en contra de las personas que obtienen su sustento de las ventas informales y ambulantes, pues, a través de medidas de policía, sanciona a quienes compran los productos en mercados informales ubicados en espacios públicos. A juicio de los demandantes eso implica una estigmatización y discriminación contra una labor que no solamente es legal, sino que goza de protección constitucional reforzada, cuando se ejerce para la obtención del mínimo vital. No obstante, este señalamiento de una práctica discriminatoria fundada en la interpretación que realizan las autoridades policía, no ofrece argumentos para sustentar en qué consiste el trato diferenciado.

Debe recordarse que el Legislador vulnera la igualdad cuando una regulación establece un trato diferenciado entre dos o más grupos de personas, situaciones, o estados de cosas, razón por la cual, para hablar de un trato discriminatorio siempre deba hacerse en relación con otro, es decir, establecer un criterio de comparación. Si bien los demandantes señalan que existe una interpretación discriminatoria de la norma acusada, no ofrecen un tertium comparationis para fundamentar el supuesto trato diferenciado, y mucho menos argumentan entre qué grupo de personas o situaciones de personas debe realizarse el cotejo.

La ausencia de enunciación de dos grupos comparables, y la falta de indicación de un patrón para realizar la relación entre los dos, lleva a la Corte a concluir que la demanda carece de claridad, en atención a que no es posible establecer un hilo conductor relacionado con la discriminación que alegan. En efecto, la acusación no presenta razones concatenadas que lleven a la Sala Plena a encontrar argumentos que sostenga la mera afirmación de discriminación. En el mismo sentido, la demanda carece de especificidad pues únicamente contiene afirmaciones genéricas y globales y no se satisface el requisito de pertinencia, pues dada la ausencia de argumentos que fundamenten la eventual

discriminación no logra mostrar una contradicción entre el Artículo 13 superior, y los pasajes censurados del artículo 140, numeral 6 de la Ley 1801 de 2016. Como consecuencia de lo anterior, tampoco satisface el requisito de suficiencia ya que, no se despierta duda sobre la inconstitucionalidad de las expresiones demandadas. Todo lo anterior, impide a la Corte iniciar un juicio de constitucionalidad por la vulneración del derecho a la igualdad, y en esa medida se inhibirá de estudiar dicho cargo.

Ineptitud de la demanda por violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad

Frente a la aptitud de la demanda en relación con la vulneración del artículo 16 Constitucional, la Sala encuentra que la acusación no ofrece argumentos que permitan comprender en qué consiste el supuesto desconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a los contenidos de la norma constitucional. Los demandantes no explican por qué los verbos “promover” o “facilitar” el uso del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente afecta, el derecho a la autodeterminación implícita en la disposición constitucional. En el mismo sentido no se ofrecen argumentos para significar cómo tales enunciados incorporan una intromisión o presión sobre el modelo de vida de los individuos, ni de qué manera afecta la libertad e independencia para gobernar su existencia.

Lo mismo es posible concluirlo de la ausencia de argumentos para respaldar la contradicción entre la norma legal y el artículo 16 constitucional pues no se explica el impedimento arbitrario de llevar a cabo las aspiraciones individuales. La Sala concluye que la argumentación de los demandantes no es clara pues no contiene un argumento que permita establecer una contradicción entre la norma legal y el reseñado Artículo 16. En el mismo sentido, la censura no es específica pues no logra mostrar una contradicción entre la norma legal y la constitucional, ello en atención a que los pocos pasajes de la demanda destinados a desarrollar el cargo por violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad, incurrieron en generalidad y falta de concreción al hacer afirmaciones categóricas, pero sin el nivel de concreción que permita ver una contradicción normativa, y esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

Aptitud de los cargos por violación del derecho a la libertad y al trabajo

La Sala advierte cuáles son las razones para que se entienda violado el derecho a la libertad. Así, los demandantes explican por qué los verbos “promover” o “facilitar” el uso del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente afectan la cláusula general de libertad, en punto a la libre elección de los ciudadanos sobre la manera en la que interactúan en el espacio público, en lo que coinciden varios de los intervinientes, en esa medida reprocha que puedan ser pasibles de medidas correctivas cuando deciden adquirir bienes, o realizar cualquier tipo de actividades que puedan llegar a ser entendidas como promotoras o facilitadoras en el uso o en la ocupación de los espacios públicos, lo que es una restricción injustificada de las libertades de los ciudadanos.

La Sala concluye que la argumentación de los demandantes es clara pues contiene un argumento que permite establecer una contradicción entre la norma legal y el artículo 28 superior en cuanto siendo la libertad de acción protegida por la Constitución, existe una

interferencia que se califica como indebida, relacionada con la restricción injustificada a los ciudadanos para interactuar en el espacio público so pena de sanción. Específicamente los accionantes reprochan que se les impide elegir a las personas el lugar al cual acudir para adquirir bienes o servicios que son lícitos, y esto lo califican de irracional y en ese sentido la demanda es cierta, pues claramente la disposición impugnada impone medidas correccionales por concretar tales conductas y en esa medida las razones que se exhiben son pertinentes por dar cuenta de su oposición a la Constitución Política y específicas y suficientes en tanto generan una mínima duda sobre la constitucionalidad de la medida, desde el ámbito de libertad.

También el cargo dirigido a señalar que las expresiones legales acusadas vulneran el derecho al trabajo (artículo 25) a juicio de la Corte, está adecuadamente estructurado y presenta una contradicción de carácter constitucional. Efectivamente, el argumento de los demandantes se concretiza en que, la imposición de medidas correctivas por parte de las autoridades de policía, a particulares que compran productos o adquieren servicios en los mercados informales, ambulantes o que se ubican en el espacio público, todo ello a partir de un específico entendimiento de los verbos “promover” y “facilitar”, tiene como consecuencia una persecución a un trabajo que goza de protección constitucional, como son las ventas ambulantes. A juicio de los accionantes, la persecución a los compradores implica un desconocimiento del derecho al trabajo de los vendedores.

Como se observa la acusación es clara, en tanto contiene una argumentación concreta en la que se explica de qué manera las conductas demandadas terminan lesionando el ejercicio de un derecho fundamental, cual es el del trabajo informal. Es cierta, toda vez que parte de una comprensión plausible de las expresiones acusadas, y que desarrolla la literalidad del artículo 140 Numeral 6 del Código de Policía. Es específica y pertinente puesto que, plantea una de carácter constitucional entre el derecho fundamental al trabajo, y una interpretación plausible de la norma, por virtud de la cual se afecta el desarrollo de las labores de los vendedores ambulantes, en tanto se impone medida correccional a quienes accedan a su mercado informal, con el agravante de que la jurisprudencia existente si bien es prolífica en relación con la protección de los vendedores informales, nada dice en relación con los particulares que acceden a su mercado y que, por virtud de la disposición demandada, pueden verse afectados por comprar o intercambiar bienes, todo ello provoca una mínima duda sobre si los apartes se ajustan a la Carta de 1991.

A partir de las razones anteriores, la Corte considera que los cargos propuestos en la demanda sobre la presunta violación de los derechos a la libertad (art. 28) y al trabajo (art. 25) superan el análisis sobre la aptitud sustancial. En consecuencia, la Corte procederá a emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Por el contrario, en relación con la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, y del libre desarrollo de la personalidad la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

Cuestión previa. Integración de la unidad normativa[24]

Dentro del término de fijación en lista, uno de los intervinientes solicitó a la Corte declarar la integración de la unidad normativa entre los apartes demandados y el artículo 92 numeral 10 de la misma Ley 1801 de 2016, debido a que, asegura, en esta última norma

también se encuentra una disposición normativa que, conforme a una posible comprensión plausible, sanciona a los particulares que adquieran productos en mercados informales o ambulantes, ubicados en el espacio público. En efecto, el artículo sobre el cual se solicita la integración normativa prescribe que “Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse: (...) 10. Propiciar la ocupación indebida del espacio público.”

A juicio del interviniente, el artículo 92, numeral 10 del Código Nacional de Policía y Convivencia guarda una relación intrínseca con las expresiones acusadas, y en esa medida, tal como lo prevé el artículo 6, numeral 3 del Decreto 2067 de 1991, resulta necesario que la Corte se pronuncie sobre aquellas que conforman unidad normativa con otras que declara inconstitucionales.

Recientemente, la Sentencias C-290 de 2019 y C-200 de 2019 han reiterado que, la competencia de la Corte Constitucional frente al control abstracto de leyes se ejerce, conforme al artículo 241, “en los estrictos y precisos términos” de la misma disposición, razón por la cual, por regla general, la Sala Plena sólo conocerá de la acusación ciudadana, estando vedado asumir el estudio de oficio de otras normas. Por ello, y con el fin de garantizar que la competencia se ejerza en los términos del 241 constitucional, la jurisprudencia ha señalado que la integración de la unidad normativa sólo es procedente en los siguientes eventos: “(i) Cuando un ciudadano demanda una disposición que no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido normativo con el de otro precepto que no fue acusado. Esta causal busca delimitar la materia objeto de juzgamiento, en aras de que este Tribunal pueda adoptar una decisión de mérito que respete la integridad del sistema. (ii) En aquellos casos en los que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo y es una medida para lograr la coherencia del sistema jurídico. (iii) Cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad. Para que proceda la integración normativa en esta última hipótesis es preciso que concurren dos circunstancias: (a) que la disposición demandada tenga estrecha relación con los preceptos que no fueron cuestionados y que conformarían la unidad normativa; y (b) que las normas no acusadas parezcan inconstitucionales.[25]

En punto al asunto bajo examen, y de acuerdo con las reglas acabadas de enunciar, surge que la norma que se pide integrar tiene sentido propio relacionado con las acciones de promover y facilitar, cuyo sentido es distinto que el de propiciar, y eso hace que no sea indispensable analizar otra disposición que por demás ya fue objeto de pronunciamiento en la sentencia C-054 de 2019, que al declarar su executable sostuvo que el encargado de aplicarla debía atender no su particular concepción sobre lo que entendía por ocupación indebida, sino que debía remitirse a lo no prohibido por el ordenamiento jurídico, en su integridad. En ese sentido además de no requerir un pronunciamiento, dado que no se trata del mismo enunciado normativo, al existir un pronunciamiento, que hizo tránsito a cosa juzgada tampoco es admisible la petición de integración.

2. Problema jurídico y metodología de la decisión

Los demandantes sostienen que las expresiones “promover” o “facilitar” contenidas en el numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), establecen en cabeza de las autoridades de policía, la facultad de sancionar a las personas que acuden a mercados informales, ambulantes, ubicados en el espacio público, a adquirir productos que allí se comercian. Ello en contradicción con el derecho a la libertad, y en oposición también a lo previsto en el artículo 25 Superior, según el cual el trabajo goza de protección en “todas sus modalidades”, incluido el trabajo informal y ambulante.

El argumento central de la demanda se refiere a que una comprensión plausible de la norma implica concluir que cuando particulares realizan compras a vendedores ambulantes, materializan la conducta de “promover” y “facilitar” la ocupación del espacio público en violación de las normas y la jurisprudencia constitucional vigente.

También sostuvieron que la literalidad del enunciado normativo no ofrece condiciones para hacer una lectura unívoca del mismo pues, hace referencia a una serie de condiciones de contexto en el que debe producirse el “promover” y “facilitar” que lleva al aumento de la indeterminación del significado de la expresión. Ejemplo de ello son las expresiones “en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente” contenidas en el mismo numeral 6 del artículo 140, pues, a juicio de varios de los ciudadanos que participaron en el proceso de constitucionalidad, exigen que una persona que adquiere un producto puntual en el espacio público, conozca la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema, para llegar a determinar si con su negocio jurídico facilita o promueve la ocupación o uso del espacio público. Esta indeterminación de la disposición acusada lleva a que varios de los participantes soliciten a la Corte proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada en la que precise que quien adquiere productos de mercados informales o ambulantes no incurre, por ese solo hecho, en los verbos del numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia, sino que por el contrario, esa disposición está dirigida exclusivamente a atacar a las redes de criminalidad organizada que buscan la privatización del espacio público a través de la coerción y la extorsión.

Otro segmento de los intervinientes arguyen que la disposición debe ser declarada exequible de manera pura y simple, en tanto no se afectan las cláusulas de libertad pues quien adquiere bienes y servicios debe acudir a sitios autorizados, y el espacio público debe entenderse a partir de la protección del interés general sobre los intereses individuales que, en todo caso se preservan al otorgarse unos mecanismos de impugnación de las medidas correccionales que se imponen. Así mismo que la promoción y facilitación en el uso u ocupación del espacio público se aplica debidamente por parte de las autoridades policivas quienes cuentan con las herramientas para que los ciudadanos respeten y acaten las mínimas normas de convivencia que permiten la armonía social.

Por último, diversas intervenciones solicitaron la declaratoria de inexecutable de la norma demandada, en tanto aseveran que resulta incompatible con la Constitución Política punibilizar los intercambios ciudadanos lícitos que acontecen en el espacio público. Acudiendo a cifras en relación con la alta tasa de informalidad en el país, aducen que se termina afectando el ejercicio del derecho al trabajo de quienes optan por las ventas informales como medio de subsistencia, pues de manera indirecta se desincentiva este tipo de trabajo a través de una imposición de medidas ya no al vendedor informal, sino a

quienes acceden o facilitan su labor, lo que además es atentatorio de la cláusula de libertad.

En esa medida corresponde a la Corte determinar (i) si las expresiones demandadas contenidas en el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, que refieren como comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público los de “promover” o “facilitar” el uso u ocupación del espacio público vulnera el derecho a la libertad al facultar a las autoridades de policía imponer medidas correccionales a aquellas personas que adquieren productos o interactúan en los mercados informales y ambulantes y (ii) si se vulnera el derecho al trabajo de los vendedores informales, por la imposición de medidas correccionales a quienes adquieran o consuman sus productos, pese a desarrollar una labor que goza de reconocimiento constitucional.

Con el fin de resolver dichos problemas jurídicos, la Sala reiterará brevemente el precedente constitucional sobre: (i) la protección constitucional del derecho al trabajo de los vendedores ambulantes; (ii) el alcance de la protección constitucional al espacio público; (iii) para finalmente resolver la acusación ciudadana.

1. La protección constitucional del derecho al trabajo de los vendedores informales

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en la protección constitucional del derecho al trabajo especialmente de las personas que se dedican a las ventas informales. Tras comprender que el trabajo es un vehículo de acceso a la ciudadanía social[26], en tanto permite que las personas, a través del ingreso que deriva de sus labores, se provea de alimentación, vivienda, estudio, recreación, entre otros, la Corte ha señalado que, en principio, no es posible limitar su ejercicio cuando este se realiza en escenarios no formales; para ello además se ha prevalido de los principios de buena fe y de confianza legítima cuando las autoridades han permitido que se ocupen los espacios públicos en la realización de ese tipo de actividades[27].

Así ha destacado que, si las razones prevalentes para que perviva la economía informal, derivan de problemas estructurales de la política de pleno empleo por parte del Estado, la ausencia de oportunidades que además origina desigualdad social, lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión, esto es el trabajo en condiciones dignas y justas y a la par el espacio público.

Para ello la jurisprudencia ha entendido que la regla general es que no es posible afectar los derechos de quienes realizan esta actividad, en tanto integran un grupo social y económicamente vulnerable, al punto que en la sentencia C-211 de 2017 la Corte definió condicionar la imposición de medidas correccionales a la existencia de alternativas reales de vinculación laboral en mejores condiciones y destacó que “la recuperación del espacio público suele ser una medida que altera las condiciones económicas de los comerciantes informales que allí se encuentran. Frente a esta realidad la administración tiene el deber de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan la situación que padecen las personas desalojadas”.

Por la vía del control concreto la jurisprudencia constitucional también ha admitido que el

trabajo informal es expresión de la precariedad[28], que se concreta en la incertidumbre sobre la manera en la que se va a desarrollar (espacios físicos, contingencias de seguridad, desalojos, sanciones etc.), la ausencia de protección social, los escasos recursos que se obtienen y que impiden la movilidad social, la dificultad de organizarse colectivamente para defender sus derechos (libertad de asociación) que limitan la autodeterminación del individuo y por ello ha entendido que las personas que lo ejercen son altamente vulnerables, de allí que para resolver la tensión con el espacio público (i) el Estado tiene la obligación de crear una política de recuperación que contenga alternativas económicas adecuadas que se compadezcan con las circunstancias particulares de los afectados[29]; (ii) en ese marco debe respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima de los trabajadores dedicados a la venta informal que pueden verse gravemente afectados con los cambios bruscos e intempestivos[30]; (iii) cuando las autoridades estatales, en ejercicio de su obligación constitucional de velar por la protección del espacio público adoptan políticas que puedan implicar afectación en las garantías de sus ocupantes, por tratarse de personas que están en condiciones económicas precarias, deben acoger medidas complementarias y eficaces que se dirijan a contrarrestar los efectos negativos de las mismas[31]; (iv) bajo el amparo del derecho del trabajo la administración no puede imponer cargas desmedidas o desproporcionadas a quienes derivan su sustento de las ventas informales[32].

En suma y tal como lo destacó la sentencia C-211 de 2017 “Las autoridades tienen el deber de proteger la integridad del espacio público y al mismo tiempo están en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales, en especial: (i) los derivados del respeto por la dignidad humana, (ii) la solidaridad hacia las personas que se encuentran en estado de indefensión o de vulnerabilidad; (iii) la igualdad de trato a partir de acciones afirmativas destinadas a brindarles protección preferencial; (iv) el debido proceso administrativo como condición para las actividades de policía; (v) la observancia del principio de buena fe, particularmente en lo relacionado con la confianza legítima que ampara a determinados vendedores informales; y (vi) la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas a aplicar”.

2. Alcance de la protección constitucional del espacio público y la protección de los vendedores ambulantes.

El artículo 82 de la Constitución establece como deber del Estado “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. En concordancia con esta disposición, el artículo 24 determina que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley “tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional”. Además, el artículo 313.7 superior encarga a los concejos municipales “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

Recientemente, en la Sentencia C-204 de 2019, la Corte precisó que existen lugares denominados espacios públicos, es decir, aquellos en los que el acceso y la permanencia es libre, no existen códigos de comportamiento o de vestuario particulares y el artículo 82 de la Constitución impone el deber constitucional a las autoridades de velar por su destinación al uso común. En estos lugares, la facultad de intervención de las autoridades

administrativas, para el mantenimiento del orden público, es amplia, teniendo en cuenta que dichos espacios constituyen el objeto más directo de la policía administrativa.

En la reseñada Sentencia C-211 de 2017, la Corte resolvió una demanda contra el artículo 140, numeral 4, párrafo 2 del Código Nacional de Policía y Convivencia en la que se solicitaba reconocer que los vendedores ambulantes e informales gozaban de protección constitucional y en esa medida, no podía, simplemente recibir un tratamiento sancionatorio y represivo. En esa ocasión, la Corte condicionó las expresiones acusadas (los párrafos 2º (numeral 4) y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016) en el entendido que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

Para llegar a esa conclusión, la Corte consideró que la norma demandada se ajustaba a la Carta, toda vez que el artículo 82 Superior prescribe que el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, sin embargo, esta obligación encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, los cuales al momento de aplicar medidas correctivas, se deben tener en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

De igual forma señaló que el grupo afectado con las medidas de protección del espacio público está integrado por vendedores informales, considerados como un sector social vulnerable debido a sus condiciones socio económicas, razón por la cual, las autoridades públicas deben prever medidas complementarias encaminadas a mitigar los efectos negativos de su decisión; de otra manera, las políticas de protección y recuperación de estas áreas devienen injustificables a la luz de lo dispuesto por el Constituyente.

Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte reiteró que deben concurrir los siguientes presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración”.

A propósito del Código Nacional de Policía y Convivencia, y el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad en espacios públicos, en la Sentencia C-054 de 2019 la Corte estudió una demanda ciudadana dirigida contra el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, por la eventual vulneración de los principios del debido proceso constitucional en sus dimensiones de legalidad y tipicidad de las conductas. La Corte encontró que, el artículo respetaba el principio de legalidad y tipicidad de la sanción “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”. La Corte precisó que en efecto las conductas descritas en el artículo 92 del código presentan una indeterminación importante pero que la misma es superable, a través de “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”.

La Corte también recordó que, 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.”

En relación con el numeral 10 del Artículo 92, la Corte señaló que la disposición debe aplicarse en concordancia con los principios que iluminan el Código Nacional de Policía y Convivencia y en todo caso, 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, como por ejemplo concejos municipales o distritales. 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.

En sede de tutela, la Corte ha reiterado las reglas relacionadas con la protección constitucional al trabajo ambulante e informal, y ha señalado que las autoridades tienen el deber de ofrecer programas para la capacitación y reglamentación de las ventas en el espacio público. A continuación, se señalan las decisiones recientes en las que la Corte ha explicado las obligaciones de las autoridades locales en relación con la protección del espacio público, y la armonización con el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes.

En la Sentencia T-231 de 2014, la Sala Séptima resolvió una acción de tutela interpuesta por un hombre que ejercía ventas ambulantes por más de 10 años, y que, sin argumento alguno, una autoridad municipal, inició un proceso para prohibir los vendedores ambulantes en el espacio público en la ciudad de Bucaramanga.

La Sala reiteró que, las medidas de restitución del espacio público implementadas por la administración no pueden conculcar los derechos fundamentales de las personas que se ven perjudicadas por la actuación administrativa. Para evitar esta situación, entre otras medidas, esta Corporación ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar censos y estudios de impacto previos, comprensivos y con participación de las comunidades afectadas. Además, señaló que sin importar el deber que les impone la Carta a las autoridades municipales para recuperar el espacio público, estas tienen la obligación de

incorporar en los planes de recuperación la provisión de alternativas económicas a favor de quienes dependen del comercio informal para su sustento diario y el de sus familias. En esa oportunidad, la Sala concedió el amparo por los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la protección del principio de confianza legítima, al trabajo y al mínimo vital del actor; otorgó efectos inter comunis a la decisión y ordenó a la alcaldía accionada, realizar un censo con todos los vendedores ambulantes, con el fin de informarles sobre los programas de capacitación, de formalización de la economía y los planes de reubicación existentes en la ciudad de Bucaramanga para los comerciantes informales.

En la Sentencia T-607 de 2015, la Sala Sexta de revisión conoció el caso de una mujer que ocupaba el espacio público para vender mercancía de manera ambulante en una avenida de la ciudad de Cartagena. En el medio de amparo denunció que los instrumentos con los que realizaba su actividad económica (una carretilla y la mercancía que vendía) le fueron decomisadas por parte de las autoridades de policía. La accionante argumentó que es una mujer cabeza de familia a cargo de sus hijos, 2 de ellos menores de edad, y que la venta informal constituye su único medio de subsistencia. Conforme a ello, reclamó la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, dignidad humana, igualdad y familia.

En esa ocasión, la Sala concluyó que el mandato de proteger el espacio público debe ejecutarse respetando los mecanismos de protección reforzada creados en beneficio de los vendedores ambulantes, esto es, el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a regular dicha actividad y el principio de confianza legítima. En el mismo sentido señaló que, las autoridades tienen la obligación de garantizar el uso libre del espacio público, y en esa medida, recuperarlo cuando es objeto de ocupación ilegítima, no obstante, al adoptar medidas tendientes a la materialización de dichos fines, no pueden incurrir en conductas que impliquen la violación del derecho al debido proceso, la dignidad de las personas y menoscabando la propiedad. La recuperación del espacio público no puede derivar en arbitrariedad, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho.

En la sentencia T-067 de 2017, la Sala Séptima de Revisión conoció la acción de tutela formulada por una mujer indígena que con el objetivo de obtener el sustento económico para núcleo familiar desarrolla una actividad económica informal consistente en la venta de artesanías, tejidos y ropa, del cual deriva su sustento diario, en un inmueble de invasión de propiedad del IDU. Debido a la situación de informalidad, la inspección de Policía la desalojó del predio que ocupaba. Después del desalojo, no se le ha ofrecido ningún otro tipo de oportunidad para trabajar.

En la providencia, la Corte reiteró que la regla jurisprudencial relacionada con que el trabajo informal y ambulante es una forma de obtener el sustento económico que es legal y las personas que la ejercen gozan de protección constitucional cuando se trata de personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, asimismo precisó que, al momento de hacer desalojos de personas dedicadas al comercio informal “tiene la obligación de crear una política de recuperación de las áreas comunes proporcional y razonable, que además contenga alternativas económicas adecuadas que se compadezcan con las circunstancias particulares de los afectados”. En esa ocasión protegió el derecho al trabajo y al mínimo vital de la accionante y ordenó que a la alcaldía accionada que ofrecer una alternativa

económica, laboral o de reubicación en su oficio de vendedora informal.

De acuerdo con lo indicado surge evidente que (i) el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esta obligación encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, los cuales al momento de aplicar medidas correctivas que puedan llegar a afectarlas, se deben tener en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad; (ii) la recuperación del espacio público no puede derivar en arbitrariedad, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho; (iii) las autoridades municipales deberán garantizar la protección del espacio público siempre respetando el derecho al trabajo de vendedores conforme al principio de confianza legítima, con enfoque diferencial e incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes; (iv) debe existir un equilibrio entre los incentivos para abandonar el espacio público y a la par cumplir las medidas legislativas; (v) es necesario preservar el ingreso de las personas que trabajan en las ventas informales, mientras realizan su transición a la formalidad o a mecanismos de protección social que les permitan subvenir sus necesidades[33].

Análisis de los cargos

Alcance del artículo 140 numeral 6 de la Ley 1801 de 2016 en relación con las conductas promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público

Los demandantes acusaron las expresiones “promover” y “facilitar” contenidas en el Numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia, disposición según la cual, resulta contrario al cuidado e integridad del espacio público, con la finalidad de usar u ocupar del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. En criterio de los ciudadanos, del enunciado normativo es posible concluir que, aquellas personas particulares que adquieren productos y mercancías de vendedores ambulantes o informales ubicados en el espacio público, incurren en la conducta reprochada por la Ley 1801 de 2016, ello en contravía de la cláusula general de libertad (art. 28) pues se sanciona a quienes adquieren mercancías a vendedores ambulantes e informales, y se lesiona a la par el derecho al trabajo (art. 25) de los propios vendedores ambulantes, pues indirectamente, al permitirse la imposición de medidas correctivas a sus clientes, se está persiguiendo una actividad que es legal, y que tiene protección constitucional.

Como ya se indicó, la interpretación que los ciudadanos demandantes atacan, se funda en una semántica plausible y que se deriva de la literalidad de las expresiones legales cuestionadas, y en esa medida, tal como lo ha hecho esta Corte recientemente, en decisiones como la C-054 de 2019, la C-183 de 2019, y la C-223 de 2019 es procedente pronunciarse de fondo, en relación con una interpretación razonable y basada en una argumentación clara y específica, que genere dudas elementales sobre su constitucionalidad.

Sumado a esto, varios intervinientes también compartieron la preocupación de los demandantes, en relación con que es una interpretación admisible de la norma aquella, según la cual, es objeto de correctivo por parte de la policía, aquella persona que interactúe

con vendedores ubicados en el espacio público. Por ello solicitaron a la Corte proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada, en el sentido de precisar que realizan los verbos “promover” y “facilitar” aquellas personas que, a través de estructuras armadas ilegales o de delincuencia organizada utilizan la coerción para privatizar el espacio público, y extorsionar a los vendedores informales.

Se observa entonces, que emergen al menos dos interpretaciones de las expresiones acusadas. La primera posibilidad se corresponde de manera razonable al texto, indica que incurre en la conducta quien compre productos en el espacio público a vendedores ambulantes o informales, pues nada impide que se adscriba dicha conducta, al significado “promover” o “facilitar”. Si esta fuese la única interpretación posible del enunciado en comento, sería inevitable concluir que la norma demandada debe declararse inexecutable.

Ahora bien, conforme se pudo decantar por las intervenciones durante el proceso de constitucionalidad, surge patente que las expresiones demandadas en el artículo 140 numeral 6 de la Ley 1801 de 2016 admiten, como mínimo, dos posibilidades hermenéuticas, a saber:

1) la de entender que las acciones de “promover” y “facilitar” se realiza cuando una persona adquiere o interactúa lícitamente con vendedores ambulantes o informales, ubicados en el espacio público y como lo sostiene la demanda para afirmar que en esas condiciones la norma es incompatible con la Constitución; y

2) la de entender que, los pasajes acusados sólo se refieren a aquellos eventos en las que organizaciones ilegales utilizan la extorsión para privatizar el espacio público. Las dos alternativas interpretativas se corresponden de manera razonable al texto legal censurado.

De esta manera, el conflicto jurídico planteado por los demandantes ubica en un extremo una interpretación razonada y plausible de las expresiones “promover” y “facilitar” contenidas en el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, y según la cual, son conductas objeto de corrección por parte de agentes de la policía nacional, adquirir, comprar, comerciar, productos en ventas ambulantes o informales, y la protege la integridad del espacio público, tipifican una contravención y le señalan medidas correctivas, mientras en el otro extremo se encuentran los derechos al trabajo que se encuentran amparados bajo el principio de confianza legítima.

Esto implica, por lo menos que se advierta cuál es la finalidad de la medida, y para ello son relevantes las explicaciones que se dieron al momento de la deliberación en el legislativo en relación con la disposición acusada y que se encuentra inserta en la Gaceta 516 de 2016. De allí se extrae el debate sobre el alcance de tal regla, y su eventual afectación al trabajo de los vendedores informales.

Así de un lado en una de las intervenciones se sostuvo sobre ese mismo apartado normativo que se trataba de “un comportamiento contrario al cuidado de integridad del espacio público, el permitir, promover o facilitar la ocupación indebida del espacio público mediante ventas ambulantes o estacionarias u otras actividades de ocupación del espacio público no permitidas por la ley o las autoridades. Suprimirlo es, al contrario, decir que en

algún momento podrían esas ventas ambulantes ser promovidas e impulsadas por la administración en detrimento de una noción de espacio público reconocida por todas las comunidades”[34]. Esta intervención fue acompañada por quienes abogaron mantener la disposición para evitar la proliferación de las ventas ambulantes en el espacio público y la réplica a la misma devino en señalarse que:

“(…) promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación a las normas vigentes. Permitir, promover o facilitar la ocupación indebida de espacio público mediante ventas ambulantes, estacionarias, u otras actividades. Este es un inciso, el séptimo, directo a esos vendedores ambulantes. Me pregunto yo, Senador Varón usted que es el coordinador, ¿si este Senado o este Congreso tiene una fórmula o tiene un mecanismo de reubicación de los vendedores ambulantes?, avancemos en la norma, no tengo discusión.

Es más, honorables Senadores, la honorable Corte Constitucional, tratándose de los vendedores ambulantes, doctor Eduardo Enríquez, en la Sentencia T-386, voy a leerla señor Presidente para que quede textual en esta plenaria y quede en las actas. Consignada la Sentencia T-386 de 2013, donde dice la Corte lo siguiente: la especial protección de las personas que se dedican a las ventas ambulantes obedece principalmente a que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica, lo que implica para el Estado el deber de ejecutar políticas públicas que disminuyan el impacto negativo que trae la ejecución en la recuperación del espacio público. Para que surta efecto la protección del espacio público se han de adelantar, siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, se debe respetar la confianza legítima de los afectados y deben estar precedidas estas decisiones de una cuidadosa evaluación de la realidad a la cual puede tener efectos. Y termina la Sentencia diciendo, en forma tal, si se lesiona desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población y que en tal manera el sector formal que serían los únicos lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

¿Qué quiere decir esta Sentencia? Que no se puede tomar una decisión de estas aquí en el Congreso de la República, por más que se quiera despejar el espacio público. La Corte ordena, en esta Sentencia, que se debe disponer de una reubicación o una formalización en su defecto de estas personas que dependen en su mínimo vital de este derecho fundamental. Por consiguiente, señor Presidente, quiero solicitarle a la honorable plenaria votar estos tres numerales de manera negativa a efectos de no darle un golpe muy duro a más de 2 millones de familias que dependen hoy de las ventas informales.

Si este Congreso y los Senadores que van a votar afirmativamente estos numerales tienen una disposición que conduzca a la reubicación o a la formalización del trabajo de estas personas revisémoslo y hagámoslo, pero si se toma una decisión de estas sería golpear muy duro a casi 2 millones de familias que viven hoy de las ventas informales. Muchas gracias, señor presidente y por eso estoy planteando eliminar estos tres numerales[35].

En otras intervenciones en la sede del legislativo se señaló que, a diferencia de lo sostenido, tal disposición no tenía alcance en relación con las ventas informales, lo que se ejemplificó en las implicaciones de “permitir, promover, facilitar uso u ocupación de espacio

público, si lo quitamos eso significaría, que por ejemplo, en un parque llega la gente y decide construir una casa y uno no la puede sacar, entonces, ahí hay un tema muy distinto"[36], esto es diferenciar la utilización ilegal de apropiación del espacio público, de las interacciones de las personas en el marco de la informalidad y así discurrió "no es una conducta que vaya a castigar al vendedor ambulante, todo lo contrario, es a esas mafias que se han tomado las calles de Colombia y que les alquilan los puestos a los vendedores ambulantes. Fíjese los verbos rectores, son una situación distinta, si aquí dijera ocupar o poner ventas ambulantes entonces estaríamos hablando lo que usted dice. Pero aquí lo que se está combatiendo con el numeral siete, señor Presidente, son esas mafias (...) Que no es nada que no conozcamos, usted lo sabe Presidente en Popayán y en Bogotá uno lo ve, la gente que se hace dueña de una cuadra y que le alquila a los vendedores ambulantes el sitio, entonces, aquí si usted se fija en los verbos rectores la discusión no es permitir, ni promover, ni facilitar, un vendedor ambulante no estaría cometiendo esta conducta."

A partir de allí se extrae que de un lado se planteó de un lado la necesidad de entender que la promoción y facilitación tenía por objeto la recuperación del espacio público, como prevalencia del interés general, y de otro que la disposición no tenía por objeto afectar las ventas informales sino impedir la apropiación ilegal del mismo. Esto es coincidente con las posturas que, a lo largo del proceso de constitucionalidad fueron expuestas e implica que la Corte se pronuncie para establecer si ambas posibilidades hermenéuticas están acordes a la Constitución.

El artículo 140 numeral 6 de la Ley 1801 de 2016 viola los derechos fundamentales a la libertad y al derecho del trabajo

En ese orden y de acuerdo con lo señalado en los antecedentes, así como en los anteriores acápite surge evidente las dificultades que supone la interpretación de la disposición que parcialmente se impugna y, específicamente, corresponde determinar si las mismas son o no compatibles de un lado con los derechos de libertad y de libre desarrollo de la personalidad, así como del derecho del trabajo.

Para ello, esta Corte, siguiendo la metodología utilizada en la sentencia C-211 de 2017 realizará el test estricto de proporcionalidad, en tanto se encuentran en tensión de un lado los derechos de libertad y del derecho al trabajo con el espacio público, dado que el uso u ocupación indebida del mismo son los que habilitan a las autoridades policivas a imponer medidas correccionales que, de acuerdo con el parágrafo 2 de la misma norma conlleva a la multa general tipo 4, esto es al pago de acuerdo con el artículo 180 del CPNC de 32 salarios mínimos legales mensuales vigentes, junto con la "remoción de bienes", esto supone que la medida es en este aspecto de cumplimiento inmediato[37].

Es claro que la protección del espacio público y las facultades que tienen las autoridades de policía de llevar a cabo su actividad para evitar la ocupación o el uso indebido pueden entrar en colisión con las decisiones de los particulares que interactúan con los vendedores informales a través de transacciones lícitas (derechos de libertad) y además que la imposición de medidas correccionales como las descritas en el párrafo anterior aun cuando no recaen directamente en el vendedor informal si los afectan de manera indirecta, lo que tiene una incidencia en su propia labor y de contera en la manera en que consiguen los

recursos para su subsistencia (derecho al trabajo).

Sobre esa base la Sala establecerá si esa medida es constitucionalmente legítima, y además adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, en este caso la protección del espacio público.

(i) El fin de la medida. El juicio de proporcionalidad implica que la finalidad constitucional sea imperiosa e importante. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que se refirió en precedencia ello tiene soporte en el artículo 82 de la Carta Política según el cual el Estado tiene el deber de velar por la protección y la integridad del espacio público, así como asegurar su destinación al uso común, garantizando el acceso, goce y utilización de los espacios colectivos.

En ese sentido y toda vez que la jurisprudencia constitucional ha advertido que el espacio público tiene un propósito constitucionalmente válido puede entenderse que el fin que se protege es válido.

(ii) Idoneidad de la medida. El juicio de idoneidad supone que la medida sea adecuada y efectivamente conducente para la consecución del fin constitucional.

En relación con el espacio público esta Corte ha indicado que su protección “resulta imperiosa e importante, si se tienen en cuenta las consecuencias que traería permitir la ocupación ilegal del espacio público, particularmente en materia de salubridad, seguridad, tranquilidad, moralidad pública, desarrollo urbanístico y paisajístico, movilidad y, en general, condiciones para la convivencia pacífica de las personas que habitan o visitan el territorio nacional”[38], pero también ha referido que (i) el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esta obligación encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, los cuales al momento de aplicar medidas correctivas que puedan llegar a afectarlas, se deben tener en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad; (ii) la recuperación del espacio público no puede derivar en arbitrariedad, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho; (iii) las autoridades municipales deberán garantizar la protección del espacio público siempre respetando el derecho al trabajo de vendedores conforme al principio de confianza legítima, con enfoque diferencial e incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes; (iv) debe existir un equilibrio entre los incentivos para abandonar el espacio público y a la par cumplir las medidas legislativas; (v) es necesario preservar el ingreso de las personas que trabajan en las ventas informales, mientras realizan su transición a la formalidad o a mecanismos de protección social que les permitan subvenir sus necesidades[39].

De allí que aun cuando persiga una finalidad importante e imperiosa relacionada con la preservación del interés común, la misma debe poder armonizarse con las garantías de los ciudadanos a la libertad y al ejercicio del derecho del trabajo.

Según se ha explicado, la medida legislativa examinada tiene dos connotaciones, de un lado entender que la promoción y facilitación del espacio público permite imponer medidas correccionales a aquellas personas particulares que adquieren productos y mercancías de

vendedores ambulantes o informales ubicados en el espacio público, y de otro que lo que es objeto de correctivo por parte de la policía es la sanción a la promoción y facilitación de la ocupación ilegal del espacio público, con exclusión de quienes llevan a cabo ventas informales, para ello impedir, entre otros la cooptación bien sea a través de estructuras armadas ilegales o de delincuencia organizada que utilizan la coerción para privatizar el espacio público, y extorsionar a los vendedores informales o de cualquier otro tipo de afectación irregular.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es claro que el primer escenario debe ser excluido, en tanto, como se indicó, el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esto encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de confianza legítima, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, de manera que al sancionarse a quienes adquieren sus productos, se afecta y criminaliza el ejercicio del derecho del trabajo lo que de contera contraviene la cláusula constitucional del artículo 25 superior. A la par, también se impone una medida correccional a los particulares que, amparados en el principio de confianza legítima, optan por interactuar en el espacio público y adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por los vendedores ambulantes, lo que resulta contrario a la Constitución Política.

Sin embargo, la disposición es constitucional e idónea para impedir el uso irregular del espacio público, entre otros para evitar la proliferación de mafias ilegales que se lo apropian o y lo rentan irregularmente a terceros, afectando incluso los derechos de los vendedores informales, pero también de cualquier tipo de conducta realizada por diferentes sujetos que busca su utilización anómala pues lo que busca la norma es corregir ese tipo de conductas y solo bajo ese entendido es que resulta idónea, excluyendo la otra interpretación.

(iii) Necesidad de la medida. Implica la existencia o no de otros mecanismos menos gravosos para los derechos afectados y que sean idóneos para lograr el mismo propósito. Como se sostuvo en la sentencia C-211 de 2017 “El cuidado del espacio público supone otorgar a la policía facultades que permitan garantizar la integridad o la recuperación de dichas áreas, sin desconocer la informalidad de algunas actividades que por diversas causas se llevan a cabo en las mismas, entre ellas, las de oferta de bienes y servicios. El deber establecido en el artículo 82 superior encuentra límite o contención en los derechos de los trabajadores informales, quienes antes de ser desalojados indiscriminadamente deben ser objeto de la implementación de políticas públicas que prevean medidas alternas menos restrictivas del derecho al trabajo”, ahora bien, cuando lo que se persigue es la opción de los particulares de acceder a los bienes y servicios de los vendedores informales la medida carece de necesidad, en tanto afecta las cláusulas de libertad y el derecho al trabajo, en tanto, de una parte sanciona las decisiones personales que amparadas en el principio de confianza legítima no afectan a terceros, son legítimas y lícitas .

La necesidad de estas medidas impone a las autoridades el deber de tener en cuenta la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en cuanto a los efectos de estas para que, dadas ciertas condiciones, se proteja a quienes se han dedicado a las ventas informales ya que hacen parte de un grupo vulnerable de la sociedad que goza de especial protección constitucional al que repentinamente le cambian las condiciones bajo las cuales

ha ocupado el espacio público. Los integrantes de este sector de la población, cuando estén amparados por el principio de confianza legítima, no serán afectados con las medidas de multa, decomiso o destrucción del bien, hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, como tampoco podrán ser afectados quienes utilicen y definan adquirir productos en el espacio público.

(iv) Proporcionalidad de la medida legislativa. Existe de un lado una tensión entre los derechos de libertad y el derecho al espacio público, que aparece desproporcionada en una de las dos interpretaciones plausibles, esto es en la que se imponen medidas correctivas a quienes adquieran o interactúen en el espacio público con vendedores informales o ambulantes. Ello de un lado afecta el ejercicio lícito, autónomo y consciente de las personas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por los vendedores en el espacio público que puede llegar a ser entendida, injustificadamente, como la promoción o facilitación del referido espacio lo que trae de consuno la imposición de una medida correctiva que además de un valor monetario implica la destrucción de los bienes adquiridos o transados. Esta idea restringe arbitrariamente las libertades ciudadanas y afecta el goce de derechos fundamentales y no es posible que esta medida pueda entenderse morigerada por razón del entendimiento de la jurisprudencia y de la ley, pues en relación con este tópico, esto es el de lo que sucede con los particulares que adquieren bienes en el mercado informal, no existe precedente jurisprudencial que permita advertir, con claridad, que los mismos deben ser protegidos, de allí que la conducta afecte gravemente esta dimensión de libertad, lo que hace que la medida no sea proporcional y requiera condicionarse.

Así mismo y en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida, la Corte analiza la tensión que se presenta entre el derecho al espacio público y el derecho al trabajo, y a partir de allí encuentra que es patente que lo que permite una de las interpretaciones de la disposición es afectar el trabajo que se realiza en la informalidad y sin cumplir los estándares jurisprudenciales para su tránsito a la formalidad[40], ya no a través de una medida correctiva que recaiga sobre el vendedor informal, definida en sentencia C-211 de 2017, sino esta vez a partir de corregir la conducta del ciudadano que accede a este mercado. Este desincentivo del comprador tiene unos efectos lesivos e injustificados en relación con el vendedor informal, que le afectan el ingreso de manera injustificada y que lo priva de la posibilidad de defenderse, lo que da cuenta de que la medida legislativa es desproporcionada, en lo que a esta interpretación atañe y por tanto para la Corte las medidas legislativas que se examinan resultarán conformes a la Constitución si se entiende que no incurre en comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público quien lícitamente adquiere, consume o intercambia productos lícitamente a vendedores informales o ambulantes ubicados en el espacio público.

Síntesis

Los demandantes sostienen que las expresiones “promover” o “facilitar” contenidas en el numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), establecen en cabeza de las autoridades de policía, la facultad de sancionar a las personas que acuden a mercados informales, ambulantes, ubicados en el espacio público, a adquirir productos que allí se comercian. Ello en contradicción con el derecho de los particulares que adquieren mercancías en los espacios informales, y en oposición también a

los previstos en el artículo 25 Superior, según el cual el trabajo goza de protección en “todas sus modalidades”. El argumento central de la demanda se refiere a que una comprensión plausible de la norma implica concluir que cuando particulares realizan compras a vendedores ambulantes, materializan la conducta de “promover” y “facilitar” la ocupación del espacio público en violación de las normas y la jurisprudencia constitucional vigente.

Varios intervinientes señalaron que la comprensión que sirve de premisa a la demanda es una interpretación plausible de la norma, y que, de hecho, es la que sirve de fundamento al actuar de muchas autoridades de policía, razón por la cual, resulta necesario que la Corte Constitucional precise el alcance de los verbos “promover” y “facilitar”. La Presidencia de la República y los mismos demandantes explicaron que, este Tribunal debe indicar que, las conductas previstas en las expresiones censuradas no son las referidas a la compra de mercancías a vendedores ambulantes, sino aquellas relacionadas con la actividad de distintos actores que aspiran a privatizar en su beneficio el espacio público.

Otros intervinientes sostuvieron que la literalidad del enunciado normativo no ofrece condiciones para hacer una lectura unívoca del mismo pues, hace referencia a una serie de condiciones de contexto en el que debe producirse el “promover” y “el facilitar” que lleva al aumento de la indeterminación del significado de la expresión. Ejemplo de ello son las expresiones “en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente” contenidas en el mismo numeral 6 del artículo 140, pues, a juicio de varios de los ciudadanos que participaron en el proceso de constitucionalidad, exigen que una persona que compra un producto puntual en el espacio público, conozca la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema, para llegar a determinar si con su negocio jurídico facilita o promueve la ocupación o uso del espacio público. Esta indeterminación de la disposición acusada lleva a que varios de los participantes soliciten a la Corte proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada en la que precise que quien adquiere productos de mercados informales o ambulantes no incurre, por ese solo hecho, en los verbos del numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia, sino que por el contrario, esa disposición está dirigida exclusivamente a atacar a quienes buscan la privatización del espacio público.

Una vez la Sala Plena se pronunció sobre la aptitud de la demanda, y definió inhibirse en relación con el cargo de igualdad (artículo 13 CP) y libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 CP), destacó sobre la aptitud de los cargos por vulneración del derecho al trabajo (artículo 25 CP) y de libertad (artículo 28 constitucional). Negó la integración normativa del artículo 92 numeral 10 de la Ley 1801 de 2016 por no satisfacer las exigencias jurisprudenciales.

Para definir de fondo la Corte estimó que correspondía resolver (i) si las expresiones demandadas contenidas en el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, que refieren como comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público los de “promover” o “facilitar” el uso u ocupación del espacio público vulneran el derecho a la libertad al facultar a las autoridades de policía imponer medidas correccionales a aquellas personas que adquieren productos o interactúan en los mercados informales y ambulantes ubicados en el espacio público y (ii) si se vulnera el derecho al trabajo de los vendedores

informales, por la imposición de medidas correccionales a quienes adquieran o consuman sus productos, y pese a desarrollar una labor que goza de reconocimiento constitucional.

A partir de allí la Corte explicó que en la controversia constitucional se encuentran en tensión de un lado los derechos de libertad y del derecho al trabajo con el espacio público, dado que el uso u ocupación indebida del mismo son los que habilitan a las autoridades policivas a imponer medidas correccionales que, de acuerdo con el parágrafo 2 de la misma norma conlleva a la multa general tipo 4, esto es al pago de acuerdo con el artículo 180 del CPNC de 32 salarios mínimos legales mensuales vigentes, junto con la “remoción de bienes”.

Tras realizar el juicio de proporcionalidad la Sala Plena encuentra que la medida censurada por los actores tiene un fin constitucional legítimo vinculado con la protección a la integridad del espacio público; por tanto, su establecimiento tiene un propósito constitucionalmente válido (art. 82 superior). Además, ella resulta imperiosa e importante, si se tienen en cuenta las consecuencias que traería permitir la ocupación ilegal del espacio público.

En relación con su idoneidad la Corte destaca que la norma tiene dos connotaciones, de un lado entender que la promoción y facilitación del espacio público permite imponer medidas correccionales a aquellas personas particulares que adquieren productos y mercancías de vendedores ambulantes o informales ubicados en el espacio público, y de otro que lo que es objeto de correctivo por parte de la policía es la sanción a la promoción y facilitación de la cooptación del espacio público de actores que irregularmente pretenden su apropiación.

Sobre esa base entiende que el primer escenario debe ser excluido, en tanto, el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esto encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, de manera que al sancionarse a quienes adquieren sus productos, se afecta y criminaliza el ejercicio del derecho del trabajo lo que de contera contraviene la cláusula constitucional del artículo 25 superior.

A la par, también se impone una medida correccional a los particulares que, amparados en el principio de confianza legítima, optan por interactuar en el espacio público, y bajo tal supuesto deberían conocer qué dice la jurisprudencia y la ley en relación con el lugar en el que van a decidir la adquisición de bienes y servicios, lo que resulta contrario a la Constitución Política, pues se restringen arbitrariamente las libertades ciudadanas y se afecta el goce de derechos fundamentales, en cuanto limita la posibilidad de las personas de elegir los lugares donde llevar a cabo sus actividades lícitas, sin afectación a los derechos de terceros. Destaca que dada la norma, no puede entenderse morigerada por razón del entendimiento de la jurisprudencia y de la ley, pues en relación con este tópico, esto es el de lo que sucede con los particulares que adquieren bienes en el mercado informal, no existe precedente jurisprudencial que permita advertir, con claridad, que los derechos deben ser protegidos, de allí que la conducta afecte gravemente esta dimensión de libertad, lo que hace que la medida no sea proporcional y requiera condicionarse.

Así mismo y en relación con la tensión que se presenta entre el derecho al espacio público y el derecho al trabajo explicó que la disposición apareja un desincentivo del comprador que tiene unos efectos lesivos e injustificados en relación con el vendedor informal, que le afectan el ingreso de manera injustificada y que lo priva de la posibilidad de defenderse, lo que afecta su mínimo vital y por ende las reglas de protección que se han decantado en relación con los vendedores informales, lo que da cuenta de que la medida legislativa es desproporcionada, en lo que a esta interpretación atañe y por tanto las acepciones “promover” y “facilitar” solo serán conformes a la Constitución si se entiende que no incurre en comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público quien lícitamente adquiere, consume o intercambia productos a vendedores informales o ambulantes ubicados en el espacio público.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD de las expresiones “promover” y “facilitar” contenidas en el numeral 6° del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público.

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

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Presidenta

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

(con salvamento de voto)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

(con aclaración de voto)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHELSINGER

Magistrada

(con impedimento aceptado)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-489/19

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

1. Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto, en relación con la sentencia de la referencia. En particular, considero que la mayoría debió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, debido a que los cargos de inconstitucionalidad no cumplen con los requisitos de certeza[41] y especificidad[42] y, de solventarse estas deficiencias, las expresiones demandadas debieron ser declaradas exequibles. A mi juicio, los accionantes no aportaron los elementos fácticos y argumentativos para demostrar que no se trata de una aplicación concreta (hipotética o real), sino de una interpretación que plantea una verdadera problemática constitucional.

2. En efecto, la decisión mayoritaria se sustentó en una indebida aplicación del test de proporcionalidad, en lo concerniente a los juicios de idoneidad y necesidad, que no logró desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la disposición normativa demandada, tal y como se expone a continuación:

2.1. El juicio de idoneidad es un análisis empírico en el que se evalúa la capacidad de la medida para lograr el fin propuesto. No obstante, la decisión de la que me aparto, al estudiar este paso del juicio, excedió su objetivo y perdió de vista que, como se reconoce en referida providencia, la medida sí tiene la capacidad contrarrestar a las mafias que pretenden apropiarse del espacio público y así lograr el fin propuesto: la protección del espacio público.

2.2. En cuanto al juicio de necesidad, la sentencia de la referencia se limita a afirmar que la medida no es necesaria porque restringe derechos fundamentales, pero no identifica otra medida idónea y menos lesiva de derechos.

3. En suma, la sentencia erró en la aplicación del juicio de proporcionalidad puesto que, de una parte, no demostró que la prohibición introducida por el legislador no contribuyera en modo alguno a alcanzar los fines propuestos y, de otra parte, se limitó a afirmar que la medida no es necesaria, sin señalar qué otras medidas lesionarían en menor grado a los derechos fundamentales, y lograrían proteger el espacio público.

4. En consecuencia, lo procedente era declarar la exequibilidad simple de las expresiones demandadas, y no condicionar su constitucionalidad a que se entendiera que “no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales o ambulantes ubicados en el espacio público”, porque esta no es una interpretación razonable y legítima que se derive de la disposición normativa y, en caso de que llegara a servir de fundamento para su aplicación, el ciudadano afectado podría hacer uso de los mecanismos legales para controvertir dicha decisión como en la práctica sucede[43].

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-489/19

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 6º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.”

Magistrado Ponente

ALBERTO ROJAS RIOS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me condujeron a aclarar el voto en la sentencia C-489 de 2019,

adoptada por la Sala Plena en sesión del 22 de octubre de ese mismo año.

La mencionada providencia declaró la exequibilidad condicionada del numeral 6º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en adelante CNPC, en el entendido de que las expresiones “promover” y “facilitar”, allí contenidas, no comprenden las conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público.

Estoy de acuerdo con la razón de la decisión, la cual sostiene que considerar a las mencionadas expresiones como normas que sancionan la adquisición de bienes en el espacio público, constituye una lectura desproporcionada de la disposición acusada, que afecta irrazonablemente los derechos a la libertad de los consumidores y el trabajo de los vendedores informales.

Sin embargo, considero que hay dos aspectos de la sentencia que ameritan una mejor revisión, circunstancia que motiva esta aclaración de voto. El primero, de carácter técnico, relativo a la indebida combinación de los estándares propios del juicio de proporcionalidad en que incurre la sentencia. Y el segundo, vinculado a la necesidad de compatibilizar la protección constitucional de los vendedores informales con la eficacia del derecho al trabajo, en particular el concepto de “trabajo decente”, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo. Esto a partir de las siguientes consideraciones:

1. El juicio integrado de proporcionalidad, como lo ha contemplado la jurisprudencia constitucional, responde a dos finalidades concretas: dotar de una metodología de análisis judicial que permita identificar medidas, legislativas o de otra índole, que impongan afectaciones intolerables a derechos, principios o valores constitucionales; y establecer una herramienta que resulte respetuosa del margen de configuración legislativa para la producción normativa, lo que impone el deber correlativo de autorrestricción judicial.

Esto exige ser particularmente cuidadoso en la escogencia del grado de intensidad del juicio, pues ello responde no solo a una condición de consistencia argumentativa, sino que dicha elección determina el marco de autorrestricción judicial aplicable a cada caso. Así, una elección inadecuada, bien porque se impone un grado de rigor que no corresponde a la naturaleza de la medida analizada o porque se utilizan equívocamente los pasos dentro del respectivo juicio, ocasiona necesariamente una distorsión en el nivel de escrutinio requerido para el control de constitucionalidad. Esto no es un asunto menor, pues ocasiona la reducción injustificada del principio democrático, representado en la actividad de producción normativa del Congreso, o la disminución, también carente de sustento, en el ejercicio del deber de la Corte de mantener la integridad y supremacía de la Constitución.

2. En el caso analizado, la sentencia considera acertadamente que la tensión entre la protección del espacio público y la vigencia de los derechos constitucionales de los vendedores informales debe resolverse a través de un juicio de proporcionalidad. No obstante, no identifica qué nivel de escrutinio va a utilizar y, además, mezcla indebidamente requisitos de diferente intensidad.

En efecto, cuando determina la constitucionalidad del fin de la medida, considera que la misma deber ser “imperiosa e importante”. Esto sin tener en cuenta que la finalidad

imperiosa es el estándar exigido para el juicio estricto y la finalidad importante es propia del juicio intermedio. Asimismo, cuando estudia la idoneidad de la medida, inexplicablemente insiste en que también debe ser “imperiosa e importante”, para luego insistir en que debe ser compatible con la vigencia de los derechos de los vendedores informales. De igual manera, cuando asumió el estudio sobre la necesidad de la medida, se limitó a indicar que había que analizar si existían mecanismos menos gravosos para lograr el correspondiente propósito, lo cual es un estándar exigible únicamente del juicio estricto, pues de lo contrario resultaría gravemente comprometido el principio democrático, en tanto se reducirían de manera injustificada las válidas opciones de regulación que tiene el Congreso sobre determinada materia.

Sobre el particular debe insistirse en que la evaluación, en sede judicial, sobre la existencia de medidas alternativas a la adoptada por el Legislador significa una afectación intensa del margen de configuración normativa que la Constitución reconoce a ese órgano. Por ende, resulta justificada únicamente cuando se está ante una afectación de los derechos fundamentales que exige su evaluación mediante el juicio más exigente, en el que resultan válidas medidas indispensables para cumplir con fines constitucionalmente imperiosos. Esto requiere, en mi criterio, que metodológicamente se deje claro cuál es el grado de escrutinio escogido y las razones que fundamentan esa decisión.

3. Los yerros que se evidencian de este análisis son varios. En primer término, la sentencia debió prever expresamente cuál es el nivel de intensidad del juicio a aplicar. En el presente caso, habida cuenta de que están en cuestión los derechos constitucionales de los vendedores informales y la protección del espacio público, que es un bien protegido constitucionalmente, el juicio es estricto, en tanto la medida afecta a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta y vulnerabilidad[46], como esta Corporación lo ha reconocido en varias oportunidades, para el caso de los vendedores informales[47].

Una vez definido el grado de intensidad, la sentencia tendría que haber determinado si la medida era imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente imperioso. No obstante, el fallo insiste en utilizar indistintamente las categorías de “efectiva conducencia” o “legitimidad”, siendo estas propias de otros niveles de escrutinio del juicio de proporcionalidad.

4. Con todo, utilizado correctamente el juicio se hubiese llegado a la conclusión que la interpretación de la norma acusada, según la cual la conducta sancionada comprendía la adquisición de productos en el espacio público, aunque estaba dirigida a proteger un fin constitucionalmente imperioso (la defensa de dicho bien), no es indispensable para cumplir ese cometido, al menos desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional, la cual pondera entre la protección del espacio público y los derechos de los vendedores informales, en aquellos casos en los que están amparados por el principio de confianza legítima.

Finalmente, en lo que refiere al juicio de proporcionalidad en sentido estricto, la interpretación mencionada afectaría irrazonablemente tanto el derecho al mínimo vital de los vendedores informales amparados en la confianza legítima, como las libertades

económicas de los consumidores, aspecto este último que fue escasamente desarrollado en la sentencia, a pesar de que resultaba, en mi criterio, central para el análisis.

5. El segundo aspecto que sustenta esta aclaración de voto se centra en la necesidad de conciliar la protección que la jurisprudencia constitucional confiere a los vendedores informales y la necesidad de asegurar los derechos de los trabajadores y, desde una perspectiva más general, los principios que integran el concepto de “trabajo decente”.

Debe partirse de considerar que la protección de los derechos de los trabajadores informales se deriva de dos supuestos: (i) que la actividad esté amparada por el principio de confianza legítima, lo que supone el previo incumplimiento de la obligación estatal de protección del espacio público y, por ende, la conformación de actividades productivas y continuas en ese bien; y correlativamente (ii) la afectación del mínimo vital de los vendedores, que se deriva de prohibiciones abruptas en el uso del espacio público, que no estén acompañadas de medidas de reubicación u otras acciones que permitan continuar percibiendo los ingresos que se requieren para vivir en condiciones dignas y que tiendan hacia la formalización de las actividades productivas.

6. Sobre este último aspecto, considero importante aclarar que la jurisprudencia constitucional sobre los derechos de los vendedores informales, recopilada en la presente sentencia, no puede ser comprendida como la base para el reconocimiento constitucional de protección de esa actividad, al margen del cumplimiento de los supuestos antes mencionados. Menos aún, como lo planteé en la aclaración de voto a la sentencia C-211 de 2017[48], de ese precedente puede derivarse un derecho de uso preferente del espacio público por los vendedores informales.

Es evidente que el comercio informal es ejercido bajo usuales condiciones de precariedad económica e incumplimiento de los principios mínimos fundamentales del trabajo de que trata el artículo 53 de la Constitución. Asimismo, se aparta de los estándares que la Organización Internacional del Trabajo ha reconocido para la protección del trabajo decente[49], esto es, un “enfoque programático e integrado para hacer realidad los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en los ámbitos mundial, regional, nacional, sectorial y local”[50]. Este enfoque se basa, a su vez, en los pilares de la creación del empleo y desarrollo de las empresas, la protección social, las normas y derechos en el trabajo, y la gobernanza y diálogo social.

El trabajo informal, por definición, no preserva estos contenidos mínimos. Esto debido a que en ese escenario es imposible asegurar derechos de los trabajadores que están vinculados al empleo formal, entre ellos el aseguramiento del ingreso mínimo, vital y móvil, la afiliación al sistema de seguridad social y la definición de condiciones esenciales de seguridad en el trabajo. Por ende, la jurisprudencia constitucional sobre la materia debe entenderse en su verdadero sentido, esto es, como la concurrencia de la obligación estatal de garantizar la subsistencia de los vendedores informales y su familia, en tanto deber temporal mientras se logra su formalización económica. Esto es contrario a validar la constitucionalidad in genere del trabajo informal, pues ello equivaldría a aceptar la permanencia de escenarios que no aseguran los derechos mínimos de los trabajadores y, a su turno, que no están vinculados a la formalización de las actividades productivas, lo que

es imprescindible para el aseguramiento de riesgos y la financiación suficiente del sistema de seguridad social.

Por lo tanto, la acción adecuada del Estado, desde la perspectiva de la protección de los derechos de los trabajadores, debe tender hacia el logro de la formalización del empleo. El trabajo informal en el espacio público debe tener un carácter eminentemente temporal y excepcional, por lo que resulta inadmisibles considerarlo como una alternativa para el sustento con soporte constitucional o, menos aún, como una opción de política pública a favor de las comunidades más vulnerables, quienes son las que lo ejercen. Esta postura, además de ser contraria a la vigencia de los derechos fundamentales que dependen de la relación laboral formal o de la actividad empresarial, operaría como incentivo para el uso ilegal del espacio público, generalmente ejercido no por quienes adelantan ventas, sino por organizaciones delincuenciales que se apropian del mismo mediante el uso de la intimidación y la fuerza, para luego ejercer actos extorsivos contra los vendedores informales como condición para esa utilización.

7. En ese sentido, compartí el sentido de la decisión, pero exclusivamente desde el punto de vista de la proporcionalidad exigida a las medidas sancionatorias de policía. Sin embargo, me aparto de una interpretación del precedente constitucional que tiende a legitimar las ventas informales, según las razones expuestas. Antes bien, considero que la adecuada protección del espacio público y de los derechos de los vendedores informales pasa, de forma imperativa, por la formalización de las actividades económicas. Lo contrario, esto es, ampararse en la permisión de las ventas informales como alternativa de sustento de las personas más vulnerables, es la renuncia, por parte del Estado, del cumplimiento de sus fines constitucionales para estos ciudadanos, así como la omisión que solo profundiza la desigualdad y la pobreza.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a aclarar el voto respecto de la sentencia C-489 de 2019, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA

MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-489/19

Referencia: Expediente D-13112

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 (parcial) "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".

Un condicionamiento necesario por ahora

1. Comparto la decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional adoptada en la Sentencia C-489 de 2019, de declarar constitucional la prohibición de promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente, siempre y cuando se entienda que no se está prohibiendo “adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público”. [51] Aclaro que acompaño con mi voto esta decisión, dadas las condiciones de aplicación probadas de la norma acusada y las personas que pueden ser afectadas, a pesar de que disposiciones legales como la estudiada, en principio, deberían dar lugar a una decisión de inhibición.

2. La norma analizada en la Sentencia C-489 de 2019, sanciona a quien promueva o facilite el uso u ocupación del espacio público siempre y cuando, aclara expresamente el texto, esto se haga ‘en violación de las normas y jurisprudencia constitucional’. En tal sentido, es claro que la norma no podría tener una interpretación contraria a lo establecido en sentencias de la Corte Constitucional sobre diversos asuntos, como por ejemplo, la protección a los derechos de personas que ejercen actividades de economía informal en el espacio público.

3. A esta conclusión debe llegarse con más fuerza si se hace una lectura sistemática. Los ‘principios fundamentales del Código’ del Código Nacional de Policía y Convivencia, que rigen la lectura y aplicación de todas sus reglas, incluyen, entre otros, los siguientes: “1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana. || 2. Protección y respeto a los derechos humanos. || (...) 4. La igualdad ante la ley. || 5. La libertad y la autorregulación. || 6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación. || (...) || 9. La solidaridad. || 10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos. || 11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.” [52] Dentro de los principios fundamentales del Código relevantes para la aplicación de una regla legal como la analizada ocupan un lugar destacado los de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, que son expresados en los siguientes términos:

“12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

13. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.” [53]

4. El Código establece cuáles son los deberes de las autoridades de policía (Artículo 10). En primer lugar, se contempla el deber de “respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.” En concordancia con este deber, las autoridades deben “cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones

que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.” Guardando coherencia con los fines buscados y los principios aplicables al Código, las autoridades de policía deben actuar sin discriminación alguna y “dar el mismo trato a todas las personas”, esto, por supuesto, “sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional”. Se insiste en el deber de “promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente”. [54]

5. Adicionalmente, el Código Nacional de Policía y Convivencia establece que es deber de la Policía ejercer la autoridad con el ejemplo. Esto es, tienen el deber de “aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia”. [55] En tal medida, si se aplicara fiel y cabalmente el Código Nacional de Policía, no sería posible llegar a la conclusión de que la prohibición de promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente, está dirigida, entre otras, a las personas que realizan la conducta de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público.

6. No obstante, tres razones fundamentales me llevan a apoyar la decisión de constitucionalidad condicionada y no la de una inhibición. Primera, existe un riesgo real de que a la norma se le dé un sentido que vaya en contra de la jurisprudencia constitucional. Segunda, las personas que pueden verse afectadas, en muchas ocasiones están en situación de precariedad. Y tercera, por seguridad jurídica y respeto al imperio de la Constitución.

7. En efecto, existe un riesgo real de que a la norma se le dé un sentido que vaya en contra de la jurisprudencia constitucional de protección a los derechos fundamentales y a la dignidad de quienes son vendedores informales en el espacio público, por cuanto es una situación que ya ha ocurrido en el pasado por parte de agentes de Policía específicos. Además, fueron decisiones de sancionar a personas que compraban a vendedores informales en el espacio público, defendidas por superiores de la Institución. [56] Ante la evidencia de que la mala interpretación de la norma es una posibilidad real y efectiva que afecta y limita derechos fundamentales, era preciso que la Sala adoptara un remedio constitucional.

8. En segundo lugar, las personas que pueden verse afectadas por una mala aplicación de la norma en cuestión, en muchas ocasiones, están en situación de vulnerabilidad. Aunque no se trata de una regla absoluta, muchas de las personas que ejercen ventas informales suelen encontrarse en una situación de informalidad e inseguridad laboral. [57] En tal medida, en muchos casos están en juego los derechos fundamentales de personas que, a la luz de la Constitución, deben ser protegidas con especialidad. Expresamente, la Carta establece que el Estado “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica [...] se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta” (Artículo 13 de la Constitución). Adicionalmente, se encuentran también involucrados los derechos de las familias de estas personas dedicadas a las ventas informales, las cuales, en muchos casos,

son mujeres cabeza de familia o adultos mayores. En otras palabras, una mala aplicación de la norma legal estudiada amenaza los derechos fundamentales de personas que hacen parte de grupos sociales especialmente protegidos, situación que también reclama un especial remedio constitucional.[58]

9. En tercer lugar, un condicionamiento expreso en la parte resolutive es un mensaje claro para la sociedad en general y las instituciones policiales en especial, con relación a la imposibilidad de dar un sentido inconstitucional a la prohibición de promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. Las personas y las autoridades tendrán un conocimiento y una comprensión más claros del alcance de la regla legal policial estudiada por la Corte. La posibilidad de que las personas sean afectadas por una mala interpretación se disminuye y la capacidad de reacción de los ciudadanos para defender sus derechos en caso de que ocurra, así como de las entidades y organizaciones defensoras de derechos, se aumenta. Todo esto implica una mayor seguridad jurídica en general, pues clarifica cuál es la regla aplicable. Las personas pueden prever mejor cuándo tendrá lugar la sanción policial por promover o facilitar la ocupación del espacio público. De igual forma, esto implica garantizar la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, evitando que sea una visión legal contraria a la Carta la que termine primando.

10. Estas tres razones concretas, sumado a lo dicho por la Sentencia que acompaño con mi voto respecto al impacto en la economía de las personas dedicadas a las ventas informales, me llevaron a apoyar la decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional de condicionar la norma. La norma de prohibición analizada no se dirige contra las personas que venden o compran en el espacio público, sino a las personas y grupos cuyas acciones promueven directamente la ocupación del espacio público y lo facilitan. En tal sentido aclaro mi voto a la sentencia C-489 de 2019.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] Folios 25 a 29.

[2] Folios 112 y 151.

[3] Folios 67 a 73.

[4] Folios 74 a 82.

[5] Folios 83 a 85.

[6] Folios 86 a 93.

[7] Folios 93 a 96.

[8] Folios 114 a 119.

[9] Folios 122 a 187.

[10] Folio 230 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[11] Folio 236 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[12] Folio 242 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[13] Folio 244 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[14] Folio 302 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[16] Folio 358 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[17] Folio 362 del Cuaderno 2 de la Corte Constitucional.

[18] La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, la Policía Nacional, La Asociación de Ciudades Capitales, el Ministerio de Justicia y del Derecho y los ciudadanos David Ángel Ángel y Leopoldo Pava.

[19] Según los accionantes, las expresiones atacadas vulneran las expresiones atacadas los derechos fundamentales a la igualdad (art. 13), al libre desarrollo de la personalidad (art. 16), al trabajo (art. 25) y a la libertad personal (art. 28).

[20] (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda

[21] Sentencias C-206 de 2016, C-207 de 2016, reiterada recientemente en la C-138 de 2019.

[22] Cfr. C-1052 de 2001.

[23] Cfr. C-138 de 2019.

[24] Cfr. C-200 de 2019, C-290 de 2019, C-118 de 2018

[25] Sentencia C-539 de 1999; reiterada por las sentencias C-603 de 2016, y C-043 de 2003. Reglas explicadas en la Sentencia C-200 de 2019.

[26] Sobre su contenido y alcance pueden consultarse las sentencias C-076 de 2006 y C-252 de 2010.

[27] Para el efecto y siguiendo el desarrollo del principio de confianza legítima que realiza la sentencia C-211 de 2017 pueden consultarse las sentencias C-156 de 2013, C-157 de 2013, C-279 de 2013, C-083 de 2014, C-507 de 2014, C-880 de 2014 y la SU-880 de 2014.

[28] Sentencia T-244 de 2012.

[29] Sentencia T-067 de 2017.

[30] Sentencia T-481 de 2014.

[31] Sentencia T-607 de 2015.

[32] Sentencia T-895 de 2010.

[33] Sobre el alcance y contenido de esta subregla pueden verse las Sentencias C-211 de 2017, T-481 de 2014 y T-067 de 2017.

[34] Intervención Gaceta 516 de 2016 del Senador Germán Varón Cotrino.

[35] Intervención Gaceta 516 de 2016 Senador Alexander López Maya.

[36] Intervención Gaceta 516 de 2016 Senadora Paloma Valencia Laserna.

[37] Sobre los procedimientos para la imposición de medidas correctivas en el CNPC puede consultarse, entre otras, la Sentencia C-391 de 2017 en la que se indica que “dada su naturaleza, la remoción de bienes que obstaculizan el espacio público está diseñada, en términos generales, para ser ejecutada también de forma inmediata, pues de ello depende la salvaguarda de la integridad y el uso libre del espacio público. De este modo, la característica fundamental de las medidas correctivas imponibles mediante una orden de policía, en el procedimiento verbal inmediato, radica en que, precisamente, son de cumplimiento inmediato”.

[38] Sentencia C-211 de 2017.

[39] Véanse entre otras las Sentencias C-211 de 2017, T-481 de 2014 y T-067 de 2017.

[40] Para el efecto puede consultarse el documento de la OIT El trabajo decente y la economía informal. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

[41] No se satisface este requisito porque la acusación de inconstitucionalidad parte de la aplicación de la disposición demandada en un supuesto de hecho específico y no de un contenido normativo contenido en ella. Los accionantes afirman que las autoridades de policía están utilizando la disposición demandada para sancionar a las personas que compran productos a vendedores ambulantes, pero esta no es una interpretación razonable y legítima de la ley, sino una aplicación arbitraria por parte de las autoridades de policía que puede ser controvertida mediante los procedimientos establecidos para tal fin.

[42] Tampoco se satisface este requisito, porque, al partir de una premisa que no es cierta, los accionantes no logran plantear un cargo concreto en contra de las expresiones demandadas, sino que presentan una acusación indirecta “que no se relaciona concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”. No podría afirmarse que se está ante un caso de “derecho viviente” que habilite a la Corte para un pronunciamiento de fondo. Esto,

por cuanto no se cumplen los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional, toda vez que se parte de una aplicación de la ley, y no de una interpretación judicial generalizada.

[43] Así como ocurrió en el mediático caso del joven Steven Claros Bahos en el que, mediante la decisión de 8 de marzo de 2019, la Inspectora 17 de Policía de Atención Prioritaria decidió no imponer la medida correctiva por haber comprado una empanada a un vendedor ambulante y, en consecuencia, dispuso la devolución del dinero que el ciudadano había pagado, correspondiente al 50% del valor de la multa.

[44] Sentencias C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[45] La existencia de niveles diferenciados de escrutinio, a partir de la vigencia del principio democrático y su relación correlativa con el grado exigido de autorrestricción judicial proviene, esencialmente, del derecho constitucional estadounidense. Al respecto, puede revisarse la decisión de la Corte Suprema de Justicia de ese país Craig v. Boren, 429 U.S. 762 (1976)

[46] Sobre la aplicación del juicio estricto en este supuesto, ver entre otras la sentencia C-015 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[47] Sentencia C-211 de 2017, M.P. Iván Escruería Mayolo.

[48] M.P. Iván Escruería Mayolo.

[49] Es importante tener en cuenta que el concepto de trabajo decente puede ser válidamente considerado como desarrollo de los principios fundamentales del trabajo que prevé la Constitución. Al respecto, la sentencia C-616 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, declaró ajustado a la Carta Política la Ley 1595 de 2012, aprobatoria del Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”, adoptado por la OIT.

[50] OIT (2008) Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

[51] Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV Carlos Bernal Pulido. AV Diana Fajardo Rivera, Gloria Stella Ortiz Delgado. La Corte resolvió “declarar la EXEQUIBILIDAD de las expresiones “promover” y “facilitar” contenidas en el numeral 6° del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público.”

[52] Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016; Artículo 8.

[53] Ibídem

[54] Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016; Artículo 10.

[55] *Ibídem*

[56] En el mes de febrero de 2019, fue noticia nacional que un joven había sido multado por más de ochocientos mil pesos, por haber comprado una empanada en la calle, en aplicación de la prohibición contemplada en el numeral 6 del Artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia. La Coronel Sandra Liliana Rodríguez dijo que los policías impusieron el comparendo mientras llevaban a cabo un procedimiento de control al espacio público, en cumplimiento de una orden de tutela. La Coronel resaltó que el recurso de apelación está abierto y que “este no es un hecho aislado en los últimos tiempos, ya que en lo corrido al 2018 fueron 1.200 comparendos los que se realizaron por promover o facilitar el espacio público y en lo que va del 2019 se han impuesto 126”. (Al respecto ver, por ejemplo, RCN radio, página en internet, Policía da sus razones de la multa por la empanada. [<https://www.rcnradio.com/bogota/policia-da-sus-razones-de-la-multa-por-la-empanada>]). Al final, la Inspectora 17 distrital de Policía de Atención Prioritaria, Mireya Peña García, dejó sin efecto el comparendo en el mes de marzo.

[57] Al respecto ver, por ejemplo: Alcaldía Mayor de Bogotá (2019) Las ventas informales en el espacio público en Bogotá. Página 90 y siguientes.

[58] Ver: Alcaldía Mayor de Bogotá (2019) Las ventas informales en el espacio público en Bogotá. Página 90 y siguientes.