

**Bogotá D.C. 05 de octubre de 2016**

**Honorable Magistrado(a)**  
**Jorge Iván Palacio Palacio**  
**Corte Constitucional**  
**E.S.D.**

**Referencia:** Intervención ciudadana del **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)** en el proceso de constitucionalidad **D11638**- Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”

Nosotros, César Rodríguez Garavito, Mauricio Albarracín Caballero y Maryluz Barragán González, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia–, respectivamente, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, en ejercicio de lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, aportamos la siguiente intervención dirigida al análisis de constitucionalidad de los artículos 140 (parcial) y 92 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 (En adelante Código de Policía).

En el desarrollo de la intervención se apoyan los cargos que sustentan la inconstitucionalidad de la norma demandada, en tanto, vulneran la dignidad humana (Art. 1º C.P.), el derecho a la igualdad (Art. 13 C.P.) el derecho al trabajo (Art. 25 C.P.), y el principio de confianza legítima (Art. 83 C.P.) que deben ser garantizados a los vendedores informales. De la misma manera, se fundamenta una omisión legislativa relativa por la exclusión de los vendedores informales en la regulación de normas relacionadas con la protección y recuperación del espacio público.

En la Sección I del presente escrito se resumen los argumentos expuestos a lo largo del mismo. Seguidamente, en la Sección II, como asunto previo, se solicita la integración de unidad normativa para el análisis de constitucionalidad del numeral 1 y el parágrafo 2 del artículo 92 del Código de Policía, en conjunto con la norma demandada, esto es, el artículo 140 de la misma Ley. Posteriormente, en la Sección III se desarrollan los argumentos que fundamentan la necesidad de condicionar la constitucionalidad del numeral 4 y parágrafo 2 del artículo 140, así como, el numeral 1 y parágrafo 2 del artículo 92 del Código.

Finalmente, en la Sección IV se resumen las solicitudes derivadas del estudio de constitucionalidad de las normas acusadas.

## **I. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS**

El numeral 4 y el párrafo 2 del artículo 140, así como, el numeral 1 y el párrafo 2 del artículo 92 del Código de Policía deben ser condicionados constitucionalmente, en primer lugar, porque se incurrió en una omisión legislativa relativa al no tener en cuenta a los vendedores informales en el establecimiento de medidas contravencionales de recuperación del espacio público, vulnerando así sus derechos de dignidad humana (Art. 1 C.P.) e igualdad (Art. 13 C.P.). Para fundamentar lo anterior: primero, se analiza el contenido de las normas demandadas que tienen como objeto la administración policial del espacio público; segundo, se evidencia la relación intrínseca de los derechos de espacio público y los derechos fundamentales de los vendedores informales; tercero, se indaga sobre las razones que pudieron justificar la exclusión de este grupo poblacional en la regulación; cuarto, se describe el impacto negativo y directo de las medidas policivas cuestionadas, frente a los vendedores informales; y quinto, se analiza el precedente constitucional que se desconoció en las normas demandadas.

En segundo lugar, se argumenta que la automática aplicación de las medidas para la recuperación del espacio público vulneran los derechos al mínimo vital y al trabajo (Art. 25 C.P.) toda vez que, no establecen la obligación, por parte de las autoridades administrativas, de otorgar alternativas económicas a los vendedores informales; y adicionalmente, se les viola el principio de confianza legítima (Art. 83 C.P.), en tanto las medidas policivas no se condicionan al desarrollo de planes reubicación.

## **II. ASUNTO PREVIO: SOLICITUD DE INTEGRACIÓN DE UNIDAD NORMATIVA**

En este aparte se argumentará la necesidad de integración normativa del numeral 1 y el párrafo 2 (en lo relativo al numeral 1) del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, para el pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada, esto es, el artículo 140 (parcial) del Código de Policía. Para lo anterior, se recordará el concepto de unidad normativa y se desarrollarán las razones que sustentan la procedencia de esta figura en el caso objeto de análisis.

Sobre la unidad normativa, la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup> ha establecido que ésta se expresa en un sentido estricto y uno amplio. La primera hipótesis se da cuando la norma

---

<sup>1</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia C 925 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

acusada está reproducida en otros preceptos legales no demandados, lo que hace necesario incluir su análisis en el fallo de constitucionalidad para evitar pronunciamiento inocuo<sup>2</sup>; y la segunda hipótesis se expresa cuando es necesario pronunciarse sobre la constitucionalidad de otras normas no demandadas, debido a la íntima relación con el disposición cuestionada<sup>3</sup>.

En la primera hipótesis, cabe destacar que la reproducción de los supuestos en otras normas, hace imposible el estudio de constitucionalidad de una disposición sin tener en cuenta la otra, por lo cual resulta indispensable establecer una unidad normativa que integre a la disposición demandada y otra norma que, aunque no fue demandada, de no ser estudiada con la primera, hace insustancial una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

Respecto a esta figura, también se ha reiterado su carácter excepcional, determinando que sólo es procedente (i) cuando la integración normativa es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo; (ii) cuando es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo demandado<sup>4</sup>; (iii) y cuando la norma demandada tiene una relación intrínseca con otra disposición que, aparentemente, presenta dudas de constitucionalidad<sup>5</sup>.

En esta oportunidad, se solicita integrar el numeral 1 y parágrafo 2 del artículo 92 del Código de Policía al estudio de constitucionalidad de la norma efectivamente demandada, esto es, el numeral 4 y el parágrafo 2 del artículo 140 de la misma normativa, en los apartes que se subrayan a continuación:

**Artículo 92. Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica.** Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

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

Parágrafo 2° Quien incurra e uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas: [...]

**Comportamiento**

**Medida a aplicar**

Numeral 1

Multa General tipo 2; Destrucción de bien; suspensión temporal de la actividad

<sup>2</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Ver al respecto: Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>5</sup> Ver al respecto: Corte Constitucional. Sentencia C – 055 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

**Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.** Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:  
[...]

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

[...]

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

**Comportamiento**

**Medida correctiva a aplicar de manera general**

Numeral 4

Multa General tipo 1

En el presente caso se configura una unidad normativa en sentido estricto considerando que no sería eficaz hacer un estudio de constitucionalidad del numeral 4 y el parágrafo 2 del artículo 140 del Código de Policía, sin tener en cuenta también que, la facultad de los agentes de policía sobre la que se formulan los cargos, quedaría vigente de no pronunciarse respecto al artículo 92 (parcial), ya que las dos hacen referencia al mismo supuesto de hecho.

De forma más explícita, se tiene que las normas en cuestión comparten mínimo dos elementos que justifican la respectiva integración: (i) tanto el artículo 140 (parcial) como el artículo 92 (parcial) contemplan medidas sancionatorias encaminadas a cumplir el deber constitucional de recuperación del espacio público; y (ii) ninguna de las dos normas tienen en cuenta el impacto negativo que se derivaría de su aplicación en contra de los vendedores informales. De lo que se desprende una relación estrecha de las normas en las que se fijan un alcance regulador del fenómeno del comercio informal y del espacio público.

De la lectura de las normas se evidencia que, la disposición por la cual se prohíbe “*vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes*” está encaminada a la protección del espacio público, así como, la contravención contenida en el supuesto “*ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes*”. Las dos normas tienen como objetivo cumplir el deber constitucional en cabeza de la Policía Nacional de recuperar, de manera integral, el espacio público.

En ese orden, el alcance común de las disposiciones respecto a la recuperación del espacio público, a través de la configuración de contravenciones y consecuencias sancionatorias para el control del comercio informal, hace pertinente el estudio en conjunto de los apartes señalados de los artículos 92 y 140 del Código. Lo anterior, a efectos de evitar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo demandado, que resulte potencialmente inocuo.

En la práctica, bajo una eventual declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 140, los agentes de policía igual quedarían facultados para sancionar a los vendedores informales de alimentos, que constituyen un gran segmento del comercio informal que ocupa el espacio público. Es por esto que, se solicita la conformación de la unidad normativa de las expresiones señaladas de los artículo 92 y 140 del Código de Policía, a fin de que se realice un examen de constitucionalidad integral en la materia.

### **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **1. Los artículos 92 y 140 (parciales) de la Ley 1801 de 2016 deben condicionarse en tanto se incurrió en una omisión legislativa relativa al no tener en cuenta a los vendedores informales.**

En este aparte se argumentará la configuración de una omisión legislativa relativa al excluir la obligación constitucional de protección de los derechos de los vendedores informales, por la cual: se realizará un análisis del derecho de espacio público y los derechos fundamentales de los vendedores informales, evidenciando su relación intrínseca; posteriormente, se harán unas precisiones conceptuales relacionadas con los límites constitucionales del legislador en materia de policía, que inciden en la regulación del espacio público; y finalmente, en aplicación de los requisitos para la declaratoria de la omisión legislativa relativa, se evidencia el impacto negativo y directo de las medidas, y el desconocimiento del legislador del precedente constitucional aplicable en la materia.

#### **1.1 Recuperación del espacio público y afectación a los vendedores informales**

Los artículos cuestionados nos presentan unos problemas jurídicos relacionados con las tensiones entre la obligación jurídica de recuperación del espacio público y la protección de los derechos fundamentales de quienes desarrollan actividades de comercio informal. Este tema ha sido ampliamente abordado en la jurisprudencia constitucional en la que se ha reconocido a los vendedores informales como sujetos de especial protección en consideración de su vulnerabilidad económica.

Por definición, los vendedores informales son una categoría de trabajadores que mundialmente enfrentan constantes iniciativas para reprimirlos, debido a su intrínseca relación con la disposición del espacio público, ya que son personas que comercializan bienes y servicios sin el cumplimiento pleno de los requisitos legales.

De allí que, una de las mayores dificultades de la actividad es la forma en que la sociedad y las autoridades perciben a los vendedores, quienes son blanco de constante señalamiento y

persecución<sup>6</sup>. Comoquiera que su actividad económica es desarrollada en las calles, las aceras, los parques, las playas entre otros espacios públicos, en los que existe constante interacción con el resto de la ciudadanía, el comercio informal difícilmente puede ser ignorado en una medida gubernamental relacionada con el espacio público y viceversa.

De otro lado, algunos observadores de la Organización Internacional del Trabajo explican que, el comercio informal es un fenómeno en crecimiento debido a la crisis económica mundial y las limitaciones de la oferta laboral<sup>7</sup>, que afecta en mayor medida a los países con economías más débiles. Sin embargo, pese a la importancia de la problemática en el desarrollo de las ciudades, existen pocos estudios sobre el tema que establezcan las causas diferenciadas, estadísticas sobre el total de la población que ejerce la actividad, impacto en las ciudades, entre otras.

En Colombia, dentro de las principales causas del comercio informal se identifican el cierre de empresas, los bajos salarios del mercado laboral formal, el desplazamiento forzado y la débil capacidad institucional de las autoridades encargadas de la administración del espacio público<sup>8</sup>. A su vez, como consecuencias principales de la venta informal se han señalado la ocupación indebida, la contaminación del espacio público, la evasión tributaria y el auspicio de actividades delictivas, tales como el intercambio de bienes hurtados<sup>9</sup>.

En términos generales, los vendedores informales en Colombia trabajan sin permisos y sin protección legal, ejecutando la actividad una persona que usa también el trabajo no remunerado de su familia. La actividad es desarrollada en casetas, en unidades móviles, e incluso llevando a cuestas la mercancía que ofrecen y, dependiendo de la manera en que se ejerce la actividad, los vendedores informales se clasifican en: estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes. Los primeros se instalan de manera permanente en un sitio para cumplir su labor, los segundos usan de manera transitoria un mismo segmento del espacio público y, los terceros portan la mercancía que comercializan<sup>10</sup>. A su vez, según la periodicidad con la que desempeñan la actividad éstos pueden ser: permanentes, periódicos y de temporada<sup>11</sup>.

El comercio informal tiende a ser desarrollado por personas con muy bajos ingresos y de los estratos más bajos de la sociedad generalmente ubicados cerca de la línea de pobreza. Por su misma condición de vulnerabilidad, éstos se ven forzados a vender en lugares no

---

<sup>6</sup> “*El entorno normativo y la economía informal*” Una Guía de Recursos sobre Políticas apoyando la Transición hacia la Formalidad. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra - 2013

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> “*El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias*”. Camargo, E. (2012). Revista In Vestigium Ire. Vol. 5, p.p 109 - 116

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> “*Línea de base socioeconómica de los vendedores informales de Tunja*” Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - 2014

<sup>11</sup> *Ibidem*

seguros, siendo en ocasiones víctimas de acoso, desalojos y destrucción de la mercancía por parte de las autoridades locales, de sobornos por parte de grupos ilegales y aumento de riesgo de enfermedades derivadas de las fuertes jornadas de trabajo<sup>12</sup>. Pese a las condiciones adversas en las que se ejerce mayoritariamente el comercio informal, existe la creencia que su ejercicio se encuentra principalmente motivado por la apropiación del espacio público y la evasión fiscal.

Por su parte, las autoridades gubernamentales dentro de la gestión del espacio público se mueven fundamentalmente bajo dos enfoques: una perspectiva que privilegia la accesibilidad del espacio público para todos, sin que se deba permitirse su utilización particular con ánimo de lucro; y otra, que plantea al espacio público como un lugar en el que convergen dinámicas sociales y económicas que, al ser excluyentes en nuestras sociedades, derivan en el aumento de la desigualdad, lo que al mismo tiempo conduce a la apropiación de lo público como alternativa de subsistencia. Bajo la segunda perspectiva, en el espacio público se expresa la lucha por la supervivencia de personas marginadas que desafían la mirada neutral, funcional y jurídica del espacio público que sostiene el primer enfoque<sup>13</sup>.

Esta tensión espacio público- vendedores ambulantes se expresa, por un lado, en la institucionalización de formas autoritarias de administración y recuperación del espacio público que invisibiliza a los vendedores informales; y por otro, en la protección y promoción de los derechos fundamentales de los vendedores informales, reconociendo la responsabilidad del Estado, frente a la ciudadanía, en las dinámicas adversas del mercado.

Estas miradas sobre el espacio público suelen permear no solo la actividad de las autoridades administrativas sino también la del legislador, quien en el ejercicio de su poder de configuración en materia de policía y de espacio público debe equilibrar las medidas para la adecuada recuperación del mismo y la protección de los derechos de los vendedores informales. La armonización de estas tensiones que se traduce en el amparo constitucional reforzado que debe dárseles a los vendedores informales atendiendo a su condición de vulnerabilidad económica, es una obligación que vincula, en general, a todo el poder público.

A continuación, recordaremos los límites constitucionales del legislador en el ejercicio de configuración normativa, en materia de policía.

---

<sup>12</sup> “*Condiciones de trabajo y salud de los vendedores informales estacionarios del mercado de Bazurto, en Cartagena*”. Rev. Salud Pública 4 - 2012

<sup>13</sup> “*Espacio Público y Derecho de Ciudad. Análisis de las ventas informales ambulantes del centro de Bogotá*”. Universidad Distrital - 2015

## **1.2 Análisis de los límites constitucionales del legislador en ejercicio del poder de policía**

Las facultades de policía dentro de un Estado Social de Derecho se distinguen por las competencias atribuidas a las instituciones estatales relacionadas con expedir y hacer cumplir las medidas tendientes a mantener el orden público, la convivencia y los fines del Estado, a través de la limitación en el ejercicio de derechos fundamentales. Al mismo tiempo, se tiene por establecido que, orden público no es un fin en sí mismo, sino un medio para la garantía y el ejercicio de derechos y libertades de todos los ciudadanos<sup>14</sup>.

Estas facultades estatales se refieren al poder, la función y la actividad de policía, todas ejercidas por diferentes instituciones del Estado. Recordemos que, por un lado, el poder de policía se refiere a la facultad de expedir normas generales en la materia y es ejercida por el Congreso de la República y, de manera excepcional, por las asambleas y los concejos; la función de policía es la gestión administrativa concreta de las autoridades de la rama ejecutiva; y la actividad de policía es la facultad otorgada al cuerpo de policía para aplicar materialmente las medidas dispuestas en ejercicio del poder y la función de policía<sup>15</sup>.

Esta distribución implica que, la limitación a través de normas jurídicas de los derechos y libertades la ejerce el órgano legislativo, mientras que la actividad material de mantenimiento del orden público está bajo responsabilidad de la rama ejecutiva. Lo anterior significa que en condiciones ordinarias, el máximo poder de policía lo tiene el Congreso de la República, lo que tiene explicación en que se trata del órgano con la mayor legitimidad para la adopción de medidas de policía, considerando que es la más completa representación de la ciudadanía en el poder público<sup>16</sup>.

Respecto a los límites de estas atribuciones se tiene que la actividad de policía se encuentra limitada por las reglas señaladas en la función y en el poder de policía. A su vez, éstas dos últimas se encuentran supeditadas a los postulados constitucionales, el principio de legalidad, y demás límites derivados del derecho internacional de los Derechos Humanos que imponen el uso proporcional y razonable de las medidas adoptadas, en un marco de respeto al principio de dignidad humana, igualdad y no discriminación<sup>17</sup>. Lo anterior significa que el poder de policía ejercido por el Congreso de la República no es una facultad absoluta que conlleva a una competencia discrecional en la regulación en materia de policía, toda vez que, esta facultad se encuentra limitada por normas constitucionales y la observancia de los Derechos Humanos.

---

<sup>14</sup> “Poder, Función y Actividad de Policía” Cartilla No. 5. Policía Nacional, Segunda edición Diciembre 2008

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia C 024 de 1994 . M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>17</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia C 492 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño.



Al margen de la amplia libertad de configuración normativa que tiene el legislador en materia de policía, no le es dable apartarse de las reglas emanadas del constituyente, en el que se estableció que todos los órganos del poder público están sujetos a cumplir las normas constitucionales. En otros términos, la finalidad de control del orden público y convivencia democrática no otorga al legislador la facultad de contradecir el orden constitucional.

Es así como, la Constitución se constituye como el límite al principio de libertad de configuración normativa del legislador, pues las restricciones de derechos que se establezcan en ejercicio del poder de policía deben fundamentarse en el respeto de los derechos de la ciudadanía. De allí que, las medidas que limiten el goce de determinados derechos no deben obedecer a la arbitrariedad, sino que deben ser medidas indispensables para el cumplimiento de la finalidad constitucional perseguida.

En este sentido, se reitera que el poder de policía no es una facultad absoluta bajo la cual pueda sustraer, discrecionalmente, derechos y las libertades fundamentales en nombre del orden público, seguridad y la convivencia, pues el legislador no puede desconocer los derechos de dignidad humana de los ciudadanos.

### **1.3 Violación de los postulados de dignidad humana e igualdad de los vendedores informales por configuración de omisión legislativa relativa al no considerarlos en los artículos 92 y 140 de la Ley 1801 de 2016.**

La Corte Constitucional ha establecido que, de forma excepcional, la ausencia de regulación normativa por parte del legislador, puede ser objeto de control jurisdiccional cuando se han vulnerado garantías constitucionales<sup>18</sup>. No obstante, este control no procede cuando se trate de una omisión absoluta, sino sólo cuando se presente omisión relativa, esto es, cuando una norma omite una condición o ingrediente esencial para armonizarla con la Constitución Política<sup>19</sup>.

La omisión legislativa relativa se expresa: (i) cuando una norma desarrolla un deber constitucional pero favorece a unos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que tiene el resto; y (iii) cuando omite un elemento esencial exigido por la Constitución<sup>20</sup>. En el presente caso, se fundamenta la

---

<sup>18</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia C 767 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt

<sup>19</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia C 833 de 2013. M.P. María Victoria Calle.

<sup>20</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia C 351 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt

materialización de la tercera hipótesis en tanto que, en el desarrollo del deber constitucional de recuperación del espacio público se omitió garantizar los derechos de igualdad y dignidad humana de los vendedores informales, lo que impide armonizar las normas cuestionadas con la Constitución Política.

En sentencia C-351 de 2013, la Corte Constitucional declaró la omisión legislativa relativa frente al artículo 3 de la Ley 1221 de 2008 en el que se reguló política de teletrabajo y se omitió la participación de los trabajadores en el mismo. Dentro de los requisitos para que prosperara el cargo se reiteró la jurisprudencia estableciendo que resultaba necesario argumentar: (i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

A continuación argumenta la procedencia de la declaratoria de la omisión legislativa relativa, y el consecuente condicionamiento de los artículos 92 y 140 (parciales) del Código de Policía.

### **1.3.1 Norma de la que se predica el cargo de omisión legislativa relativa: Numeral 4 y parágrafo 2 del artículo 140 y numeral 1 y parágrafo del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016**

En primer lugar, el cargo de omisión legislativa relativa se predica del siguiente apartado del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, el cual establece:

**Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.** Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:  
[...]

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

[...]

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

**Comportamiento**

**Medida correctiva a aplicar de manera general**

Se trata, como es evidente, de una disposición jurídica que establece una contravención y su correspondiente sanción. En esta se describe como un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público, su ocupación en violación de las normas legales, y cuyo incumplimiento trae como consecuencia la imposición de una multa.

Para el análisis de la omisión legislativa alegada, conviene revisar la norma en su redacción original aprobada, inicialmente por la Cámara de Representantes, en el procedimiento legislativo, en la que se disponía:

*“Artículo 139. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:*

(...)

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

(...)

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

**Comportamiento**

**Medida correctiva a aplicar de manera general**

Numeral 4

Multa General tipo 1

(...)

*Parágrafo 4º. En relación con el numeral 4 del presente artículo, cuando se trate de vendedores informales, el Gobierno Nacional y los Alcaldes distritales y municipales, atendiendo a los principios de concurrencia y subsidiariedad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán diseñar e implementar políticas públicas para proteger el derecho al trabajo de las personas que dependen de la actividad informal, reubicándolos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin causarle daños a los únicos bienes de subsistencia que tienen a su disposición.*

(...) – Negrilla fuera del texto original -

Tras confrontar el precepto inicialmente discutido frente al conciliado y aprobado en plenaria, se advierte una modificación en el enfoque utilizado en el tratamiento de las contravenciones encaminadas al cuidado e integridad del espacio público. En el texto finalmente aprobado (Artículo 140) se evidencia una omisión clara y voluntaria del legislador, que excluye todo trato diferencial de los vendedores informales por parte de las autoridades administrativas.

En el texto no aprobado en plenaria, la aplicación de las medidas policiales por ocupación indebida del espacio público estaba condicionada a la implementación previa de políticas encaminadas a la protección de los vendedores informales. No obstante, el que texto que finalmente se convierte en ley, se autoriza un aplicación automática de la medida, sin tener en cuenta la eventual vulneración de los derechos a la dignidad e igualdad material de los vendedores informales.

Al respecto cabe resaltar que, si bien se entiende la voluntad de dar cumplimiento al deber constitucional de preservación y recuperación del espacio público, lo cierto es que la redacción aparentemente neutral de las contravenciones, supone el desconocimiento del derecho de igualdad material (Art. 13 C.P.) en favor de los vendedores informales, tal como se explica más adelante.

En segundo lugar, el cargo de omisión legislativa relativa también se predica de algunos aportes del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, el cual establece:

**Artículo 92. Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica.** Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

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

Parágrafo 2° Quien incurra e uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas: [...]

**Comportamiento**

**Medida a aplicar**

Numeral 1

Multa General tipo 2; Destrucción de bien; suspensión temporal de la actividad

Este precepto hace parte del Título VIII, Capítulo III del Código de Policía relativo a los comportamientos que afectan la actividad económica, con el cual se infiere que se tratan de medidas tendientes a lograr el cumplimiento de la normativa comercial. En este caso, la disposición contempla como contravención, comercializar alimentos en lugares no permitidos estableciendo como consecuencia la imposición de una multa, la destrucción del bien y la suspensión temporal de la actividad.

De la redacción de esta norma también se deriva un impacto negativo diferenciado en contra de los vendedores informales. A su vez, la facultad de destrucción de los bienes de subsistencia de los vendedores, la suspensión de la actividad y la multa suponen medidas desproporcionadas frente al fin buscado con la medida de policía.

En este punto, queda claro que el cargo de omisión legislativa relativa se predica de los artículos 92 y 140 (parciales), en los que se establecen las reglas en materia policial para la preservación y recuperación del espacio público, así como, medidas de control de la economía informal, en la cuales se omite condicionar su aplicación para garantizar los derechos fundamentales de los vendedores informales.

### **1.3.2 *Ingrediente o condición omitida que resulta esencial para armonizar con la Constitución Política: Vendedores informales de la regulación del espacio público***

En el caso bajo estudio, las disposiciones demandadas omiten en sus consecuencias jurídicas mitigar el impacto en los vendedores informales, que tendría la aplicación de los artículos relacionados con la protección y recuperación del espacio público. Lo anterior, considerando que la configuración de las actividades contempladas como contravenciones tendrá un impacto directo en los vendedores informales, lo que además incide en sus derechos fundamentales, específicamente en el derecho al mínimo vital, al trabajo y la confianza legítima.

De esto se desprende que, el deber de considerar la vulnerabilidad de este segmento de la población, es una condición o elemento fundamental que debió tener en cuenta el legislador, a efectos de poder armonizar una apropiada administración del espacio público con los postulados constitucionales. Las medidas policivas relacionadas con el espacio público no pueden ser aplicadas sin tener en cuenta la protección constitucional de los vendedores informales.

La jurisprudencia constitucional<sup>21</sup> ha insistido que cuando existan medidas de desalojo, lo que constituye la expresión práctica de las normas demandadas, se debe simultáneamente garantizar el derecho al trabajo de los ocupantes. Para lo anterior, debe plantearse un adecuado y razonable plan de reubicación el cual debe cumplirse bajo criterios de igualdad y un tiempo razonable que permita desarrollar alternativas de formalización.

En este sentido, se destaca que no se trató de un desconocimiento del legislador frente al imperativo constitucional de armonización del derecho al espacio público-derecho de los vendedores informales, pues el párrafo 4 del texto normativo aprobado por la Cámara de Representantes (*Art. 139*), estipulaba un robusto condicionamiento para la recuperación del espacio público que protegía los derechos de los vendedores informales. Lo cual armonizaba el cuerpo del vigente artículo 140 con los postulados constitucionales.

---

<sup>21</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia T 607 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio.

Lo que se evidencia en la lectura de las normas es la prevalencia de un enfoque de gestión del espacio público en el que se sanciona a los vendedores informales por el no cumplimiento de la regulación, sin considerar los factores de marginalidad social y de precariedad que pesa sobre las personas dedicadas al comercio informal. En consecuencia, consideramos que la omisión de estas condiciones imposibilita la armonización de las normas demandadas con la Constitución Política, al desconocer sus derechos de dignidad humana (Art. 1º C.P.) e igualdad material (Art. 13 C.P.).

### **1.3.3 La exclusión de los vendedores informales de la regulación del espacio público, carece de razón suficiente.**

La Constitución otorga una protección especial al espacio público<sup>22</sup>, al mismo tiempo que reconoce a los ciudadanos el derecho al medio ambiente sano, derivado de la disponibilidad de mismo. De allí que, su recuperación sea una obligación estatal que se ejerce a partir de las facultades de policía, lo que a su vez, impone un deber en los agentes de policía de restablecer el espacio público que no se encuentra debidamente ocupado.

En el caso bajo estudio, los artículos 92 y 140 (parciales) del Código de Policía contemplan el vender alimentos en los sitios no permitidos y la ocupación del espacio público como contravenciones que apuntan a corregir, mediante la actividad material de la policía, las prácticas cotidianas de comercio informal en las que se usa indebidamente el espacio público y se restringe el acceso de la ciudadanía en general.

Pese a la voluntad de dar prevalencia al interés general sobre el particular, la forma en que están contempladas las medidas de recuperación del espacio público, esto es, como contravenciones, desconocen los derechos fundamentales de la población de vendedores informales, pues “*criminaliza*” de forma automática sus actividades de subsistencia. Lo anterior, obviando su carácter de sujetos de especial protección debido a su condición de vulnerabilidad económica.

El legislador posee una amplia libertad para determinar las conductas que suponen una contravención, las sanciones y los procedimientos policiales. No obstante, las atribuciones derivadas del poder de policía deben obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y sobre todo no puede traducirse en medidas discriminatorias.

En el presente caso, la recuperación del espacio público no supone una justificación suficiente para el establecimiento de medidas policiales discriminatorias que no tienen en cuenta la condición de vulnerabilidad de los vendedores informales. Establecer como

---

<sup>22</sup> Ver. Constitución Política. Artículo 82.

contravención policial la actividad que estas personas ejercen todos los días para suplir sus necesidades básicas, sin duda desconoce los postulados básicos de dignidad humana e igualdad.

#### **1.3.4 La omisión genera un impacto negativo en los vendedores informales, toda vez que se privilegia el derecho del espacio público y desconoce la necesidad de armonizarlo con los derechos fundamentales de los vendedores informales.**

Si bien las disposiciones analizadas de manera abstracta resultan razonables para la garantía del derecho a disfrutar del espacio público, también es cierto que se trata de medidas cuya aplicación no tiene en cuenta la problemática del comercio informal, conformado por quienes finalmente afectará negativamente la normativa cuestionada.

Las tensiones entre el espacio público y los vendedores informales ha sido un tema ampliamente debatido por la jurisprudencia constitucional, el cual ha sido tratado en un poco más de cuarenta fallos. A nuestro juicio, esta realidad impone en el legislador un deber de justificar, de forma clara y precisa, las razones por la que se aparta de las consideraciones retratadas en la jurisprudencia. Contrario a esto, lo que se evidencia en el ejercicio legislativo es un desconocimiento del precedente, evadiendo la problemática y no aportando una solución a la misma.

La omisión que se predica de las normas no solo se expresa en el hecho de no contemplar el impacto negativo frente a los vendedores informales, quienes obtienen su sustento diario de las actividades desarrolladas en el espacio público. En este punto, lo que se advierte es la imposición de un enfoque que privilegia el derecho al espacio público al de dignidad e igualdad material de los ciudadanos marginados, que en este caso son los vendedores informales.

El impacto negativo se deriva de las disposiciones normativas acusadas no solo porque hacen nugatorio el cumplimiento de las garantías de igualdad material frente a una población desprotegida, sino que imponen una perspectiva de planeación del uso del espacio público que privilegia la exigencia en el cumplimiento de las formalidades del comercio y del uso espacio público por encima de una gestión garantista de ciertos hábitos socio-económicos (apropiación del espacio público para venta ambulante). Recordemos que las normas de policía están en el deber de armonizar los enfoques de gestión del espacio

público, de la forma en que se garantice el interés general y los derechos de las personas más vulnerables.

Vale la pena destacar que, el condicionamiento de las medidas cuestionadas no implica la restricción de las garantías del espacio público, comoquiera que este no se desarrolla en todos los sitios que integran el concepto de espacio público, sino prioritariamente en sitios de mayor dinámica comercial. Sin embargo, en el ejercicio de las facultades de policía, incluido el poder de policía ejercido por el Congreso de la República, sí se impone la observancia del principio de solidaridad y dignidad humana frente a los grupos sociales vulnerables.

### **1.3.5 La omisión es resultado del incumplimiento de los postulados constitucionales de dignidad humana e igualdad reconocidos también en precedente constitucional en materia de la administración del espacio público frente a la ocupación de vendedores informales.**

Tal como se ha mencionado, en aplicación de los postulados constitucionales de dignidad humana, igualdad, trabajo, mínimo vital, confianza legítima y debido proceso, la Corte Constitucional ha ponderado el derecho del espacio público y el de los vendedores informales estableciendo que las autoridades deben propender por la protección y la recuperación del espacio público garantizando siempre los derechos fundamentales de los vendedores informales. Lo anterior se cumple a través de medidas alternativas económicas, de formalización y/o reubicación.

Recientemente, en la sentencia T-607 de 2015 con ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio, la Corte examinó si la Alcaldía de Cartagena vulneró los derechos al mínimo vital, trabajo, confianza legítima y debido proceso administrativo de una vendedora ambulante que había ejercido la actividad por 20 años y quien, en un operativo de restitución de espacio público, fue despojada de 19 mangos y una carretilla.

En este evento se consideró que el decomiso era una medida injustificada y desproporcionada que afectó su derecho al mínimo vital, teniendo en cuenta que, de los elementos incautados, ella obtenía los recursos para su subsistencia y la de su familia. En esta oportunidad, se concluyó que la autoridad administrativa, en materia de espacio público, estaba legitimada para su recuperación pero del cumplimiento de sus funciones no se puede derivar la violación del debido proceso, la dignidad de las personas y la vulneración del derecho de propiedad (sobre los bienes que constituyen sus herramientas de trabajo).



Ahora bien, frente a la posibilidad de decomiso y destrucción de los bienes incautados en operativos de recuperación del espacio público, el artículo 92 del Código de Policía precisamente consagra como sanción la destrucción del bien como consecuencia de la contravención consistente en la venta productos alimenticios en sitios no permitidos. En este sentido, es evidente el desconocimiento de los deberes constitucionales establecidos por la jurisprudencia, relacionados con el deber de la autoridad de aplicar medidas proporcionales, que no vayan en detrimento de los derechos de la población vulnerable.

Por otro lado, en sentencia T-231 de 2014 se estableció que la Alcaldía de Bucaramanga había vulnerado los derechos al mínimo vital, al trabajo, a la igualdad, debido proceso y confianza legítima de un vendedor ambulante, al prohibir la venta de comidas rápidas en las calles del barrio residencial, en el que venía trabajando por más de 30 años. En su momento, la Corte estableció que las medidas de recuperación de espacio público se pueden efectuar siempre y cuando se respete en principio de confianza legítima de los comerciantes informales. Lo anterior expresado a través de compromisos adquiridos con la administración y la mitigación de los efectos de la restitución a través de planes de reubicación y reorientación económica de los afectados.

Previo a esto, ya en sentencia T-386 de 2013 se había concedido el amparo constitucional a una vendedora ambulante a quien, la administración distrital de Cartagena le había negado los beneficios de programa de formalización por no aparecer en el Registro Único de Vendedores Ambulantes. La Corte consideró que las medidas de recuperación debían ser adelantadas participativa y proporcionalmente a efectos de disminuir la inequidad y la pobreza.

También, en la sentencia T-244 de 2012 se ampararon los derechos al trabajo, igualdad, dignidad y debido proceso de un vendedor no estacionario que no había sido incluido en el censo del plan de formalización de vendedores informales. En esta decisión se destacó que el debido proceso debe regir todas las actuaciones gubernamentales de recuperación del espacio público, a la vez que, las mismas deben incorporar medidas diferenciadas para los afectados directos. Lo anterior considerando que la economía informal es consecuencia de la marginalización de un segmento de la población que por causas extremas no puede desarrollar una actividad económica de manera libre y autónoma.

Teniendo en cuenta este precedente, es claro que por mandato constitucional, la protección del espacio público debe desarrollarse a través de: (i) medidas proporcionales y justificadas; (ii) medidas orientadas a mitigar los efectos de la restitución del espacio público, con la implementación de planes de reorientación económica y/o reubicación; (iii) medidas aplicadas en procesos participativos; y (iv) medidas que incorporen medidas diferenciales

para los afectados directos. Lo anterior implica un deber constitucional que concierne no sólo a las autoridades administrativas sino a todo el poder público en general, ya que la obligación de garantía de la dignidad humana e igualdad es un postulado inherente al Estado Social de Derecho.

Teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos para la declaratoria de omisión legislativa relativa de los artículos 92 y 140 (parciales) del Código de Policía, se solicita condicionar su constitucionalidad a la puesta en marcha de planes de acompañamiento estatal encaminados a una gestión garantista del espacio público en el que se reconozca frente al comercio informal el deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales de los vendedores informales.

## **2. Los artículos 92 y 140 (parciales) de la Ley 1801 de 2016 constituyen una vulneración a los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y el principio de confianza legítima de los vendedores informales**

La jurisprudencia constitucional<sup>23</sup> ha reiterado el deber de especial protección hacia los vendedores informales, considerando la condición de vulnerabilidad manifiesta generada por su situación de pobreza. En pronunciamiento reciente, la Corte estableció unos parámetros mínimos<sup>24</sup> que debe cumplir toda política de recuperación del espacio público, señalando a su vez, el deber constitucional de las autoridades frente a la protección de los derechos al mínimo vital, el trabajo y el principio de confianza legítima que, en la normativa cuestionada, se encuentran ausentes considerando las razones que se pasan a exponer.

### **2.1 Los artículos 92 y 140 (parciales) de la Ley 1801 de 2016 no establecen alternativas económicas para los vendedores informales vulnerando su derecho al mínimo vital y al trabajo**

---

<sup>23</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencias T 729 de 06 M.P. Jorge Córdoba Triviño; Sentencia T 773-07 M.P. Humberto Sierra Porto; Sentencia T 386 de 2013 M.P. María Victoria Calle, entre otras.

<sup>24</sup> “Los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público deben ser los siguientes: “(i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”. En ese orden de ideas, las personas que se dedican al comercio informal no pueden ser privadas de sus medios de subsistencia, sin que las autoridades les ofrezcan mecanismos adicionales por medio de los cuales puedan satisfacer sus necesidades en forma efectiva y con esto, sus derechos fundamentales como la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad, el trabajo, entre otros.” Ver. Corte Constitucional. Sentencias T-772 de 2003 MP. José Manuel Cepeda; T-775 de 2009 MP. Jorge Iván Palacio Palacio; T-465 de 2006 MP. Jaime Córdoba Triviño; T-729 de 2006 MP. Jaime Córdoba Triviño y; T 386 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa.

El derecho al trabajo se encuentra establecido en el artículo 25 constitucional y en diferentes tratados internacionales suscritos por Colombia, en el que se establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones justas y dignas, lo cual trasciende la posibilidad de acceder a un empleo. Por su parte, el mínimo vital es un derecho de carácter fundamental que tiene una relación intrínseca con el de dignidad humana y que constituye los ingresos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas<sup>25</sup>. De los anteriores postulados se deriva la obligación del Estado, y en particular del legislador, de promover las condiciones necesarias para la reivindicación del derecho al trabajo de todos los ciudadanos.

La proliferación del comercio informal, como una alternativa de subsistencia, suele trascender las voluntades de ocupar el espacio público y la evasión fiscal, por parte de las personas que se dedican al oficio. En gran parte, este fenómeno se deriva de la incapacidad estatal en el cumplimiento de su deber de proveer condiciones mínimas de vida a través de políticas de empleo eficientes. Con lo anterior no se pretende desconocer los esfuerzos gubernamentales en este sentido. Al contrario, se destaca que se trata de una labor ardua, lenta y progresiva. Sin embargo, las medidas de policía encaminadas a controlar el fenómeno no pueden desconocer los derechos fundamentales de los vendedores informales.

De otro lado, si bien existe un derecho fundamental al mínimo vital y al trabajo, lo cual está relacionado con las posibilidades de subsistencia de los vendedores informales y sus familias, lo cierto es que esta situación tampoco legitima la ocupación y mucho menos la apropiación del espacio público. Ante la tensión de estos derechos, las autoridades que ejercen las atribuciones de policía (poder, función y actividad de policía) deben procurar una fórmula armoniosa que dé coexistencia a los intereses en conflicto, y que resulte proporcional, razonable y coherente con los postulados constitucionales<sup>26</sup>.

Lo anterior, considerando que no es dable desconocer el deber del Estado de proteger y procurar un espacio público íntegro y accesible para todos los ciudadanos, pero tampoco obviar el deber constitucional garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de todos, y en especial de los vendedores informales.

Contrario a las garantías de los postulados constitucionales, las normas cuestionadas otorgan a los agentes de policía facultades que permiten la adopción de medidas como las multas, destrucción del bien y orden de suspensión de la actividad, que lejos de armonizar en una situación concreta, los derechos constitucionales en tensión, lo que procura es controlar de manera represiva la problemática de comercio informal en el espacio público.

---

<sup>25</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia T 184 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

<sup>26</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia T 231 de 2014. M.P. José Ignacio Pretelt Chajud

La imposición automática de estas medidas, sin tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de los vendedores informales, resulta contradictoria con el deber encargado por la Constitución Política a las autoridades estatales de velar por la protección de la integridad del espacio público garantizando la dignidad humana, el mínimo vital y el derecho al trabajo de la población en estado de vulnerabilidad.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que las actuaciones llevadas a cabo por las autoridades resultarían desproporcionadas si se hacen “*con sacrificio absoluto de la fuente de trabajo de una población vulnerable que no cuenta con la facilidad para acceder a otros medios de subsistencia*”<sup>27</sup>. En ese sentido, se entiende que dicha tensión debe resolverse por medio del diseño y ejecución de políticas públicas que estén acordes con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.

En ese orden, se considera que la aplicación inmediata y automática de las normas acusadas vulneran los derechos al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales, puesto que no condicionan las medidas a otorgar alternativas económicas para la subsistencia de los vendedores informales, y por el contrario agravan su situación sancionándolos económicamente y destruyendo las herramientas con las que se procuran condiciones mínimas de vida.

## **2.2 El numeral 4 y párrafo del artículo 140 y los numerales 1, 16 y el párrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 no contemplan para su aplicación la existencia de planes de reubicación, desconociendo el principio de confianza legítima**

Si bien no existe una única definición de la confianza legítima, este principio es entendido como un instrumento que ayuda armonizar las tensiones entre los intereses de la administración pública y los ciudadanos, cuando el paso del tiempo le ha permitido a los ciudadanos crear expectativas y la administración, de repente, amenaza con alterar las condiciones favorables de los ciudadanos. Es un principio relacionado con la dignidad humana, la buena fe y la seguridad jurídica, al cual se recurre cuando la administración pretende restringir de manera abrupta ciertos derechos ciudadanos<sup>28</sup>.

La jurisprudencia<sup>29</sup> ha reconocido que este principio aplica en el caso de los vendedores informales, toda vez que en el supuesto del comercio informal se evidencia una pugna entre el derecho al trabajo y el deber de recuperar el espacio público, en el que si bien prima el interés general de la disponibilidad del espacio público, la aplicación del principio de

---

<sup>27</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia T 772 de 2003. M.P. José Manuel Cepeda Espinosa.

<sup>28</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia T 895 de 2010 M.P. Nelson Pinilla Pinilla

<sup>29</sup> Ver. Corte Constitucional. Sentencia T-472/09. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

confianza legítima impone la obligación en cabeza de la administración de adoptar medidas alternativas, tales como la reubicación.

Los apartes de la normativa acusada en el que se imponen multas, destrucción del bien y suspensión de la actividad como consecuencia de ejercer actividad comercial sin el cumplimiento de los requisitos legales, suponen un desconocimiento de las expectativas desarrolladas por los vendedores informales que, finalmente son producto de la omisión de las autoridades frente a su deber de recuperación del espacio público. Esta inactividad del Estado es lo que permite, a lo largo del tiempo, el desarrollo de toda clase de actividades comerciales en las calles, las playas, los buses, entre otros espacios públicos.

Precisamente es a partir de esta omisión de las autoridades que se desprende la expectativa de permanecer, por parte de los vendedores informales, que han ejercido la actividad con anterioridad a la entrada vigencia del Código de Policía. Por lo cual, resulta contrario a los postulados de buena fe y seguridad jurídica, facultar a los agentes de policía a que sancionen a estos ciudadanos con la suspensión de la actividad, destrucción del bien y la multa, sin condicionar su ejecución. De allí que, consideremos que cualquier actuación estatal tendiente a proteger el espacio público debe estar enmarcada en una política pública que contemple alternativas para los vendedores informales, tales como la reubicación, alternativas económicas o de formalización de la actividad.

Así las cosas, las facultades otorgadas a los agentes de policía consagradas en los artículos cuestionados tienen como consecuencia práctica la restricción abrupta del normal desarrollo de la ocupación del espacio público de los vendedores informales, en desconocimiento del principio de confianza legítima, pues no se tienen en cuenta las expectativas que la administración ha contribuido a generar en estos ciudadanos de que su situación no será cambiada de forma violenta y de ser así, debería ser imperativo ofrecerles alternativas económicas adecuadas.

#### **IV. SOLICITUDES**

Por los argumentos expuestos en los apartes precedentes, solicitamos a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del numeral 4 y el parágrafo (en lo relativo al numeral 4) del artículo 140; y el numeral 1 y el parágrafo 2 (en lo relacionado con el numeral 1) del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, siempre y cuando la aplicación de las sanciones contempladas para las contravenciones se supediten al

cumplimiento previo de acciones gubernamentales encaminadas a la garantía de los derechos al mínimo vital, al trabajo y la confianza legítima de los comerciantes informales.

Atentamente,

César Rodríguez Garavito  
Director de Dejusticia

Mauricio Albarracín Caballero  
Investigador de Dejusticia

Maryluz Barragán González  
Investigadora de Dejusticia