

Bogotá D.C. 08 de abril de 2019

**Honorable Magistrado
Alberto Rojas Ríos
Corte Constitucional
E.S.D.**

Expediente: D-13112

Referencia: Intervención ciudadana del **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)** dentro de la acción pública 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*”

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. A lo largo de 14 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con el ejercicio del poder y la autoridad de policía.

Dentro de ese marco de acción y por solicitud de su despacho, Mauricio Albarracín Caballero, César Augusto Valderrama Gómez, Maryluz Barragán González y Santiago Virgüez, subdirector (e) 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 del artículo 140 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 (en adelante Código de Policía).

En la Sección I del presente escrito desarrollamos los argumentos que fundamentan la necesidad de condicionar la constitucionalidad del numeral 6 y parágrafo 2 del artículo 140 del Código de Policía y en la Sección II resumimos la solicitud derivada del estudio de constitucionalidad de las normas acusadas.

En la presente intervención, Dejusticia apoya los cargos que sustentan la inconstitucionalidad de la norma demandada, en tanto vulnera el derecho al trabajo (art. 25 de la Constitución Política, en adelante C.P.) que debe ser garantizado a los vendedores informales y el principio de legalidad (art. 29 C.P.). En primer lugar, argumentamos que el numeral 6 y parágrafo 2 del artículo 140 del Código de Policía, que se refieren a “promover o facilitar el uso u

ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”, admiten interpretaciones que sancionan comportamientos o intercambios propios al ejercicio de la venta informal, como la venta de bienes lícitos, intercambios comerciales con los proveedores de productos, mantenimiento y/o cuidado de los carros para la venta, entre otros, y, por tanto, que vulneran el derecho fundamental al trabajo de vendedores informales.

En segundo lugar, sustentamos que la disposición contenida en el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía desconoce el principio de legalidad en razón de la indeterminación de la conducta que prescribe. Al respecto, el primer argumento sostiene que las expresiones “promover” y “facilitar” no permiten conocer con seguridad las conductas que se encuentran prohibidas. Un segundo argumento es que la remisión que hace dicho numeral a las “normas y jurisprudencia constitucional vigente” no permite identificar de forma clara la conducta prohibida. Por último, se explica cómo la indeterminación de las conductas sancionadas lleva a que su aplicación pueda ser arbitraria en el ejercicio de la actividad de policía.

De acuerdo con todo esto, proponemos a la Corte Constitucional una solución adecuada a los problemas de la norma demandada que implica garantizar, en la mayor medida posible, la materialización del principio democrático y adecuar las disposiciones demandadas a parámetros constitucionales. La fórmula se traduce en la declaratoria de exequibilidad condicionada de las normas demandadas, 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 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.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 debe condicionarse en tanto admite interpretaciones que vulneran el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales

La jurisprudencia constitucional¹ 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 que debe cumplir toda política de recuperación del espacio público, señalando a su

¹ Ver. Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006; Sentencia T-773 de 2007; Sentencia T-386 de 2013; Sentencia C-211 de 2017; Sentencia C-054 de 2019, entre otras.

vez, el deber constitucional de las autoridades frente a la protección del derecho al trabajo. Ciertas interpretaciones de la normativa cuestionada obvian estos parámetros y constituyen una clara vulneración del derecho al trabajo de los vendedores informales por las razones que se pasan a exponer.

En primer lugar, se hará referencia a las razones por las cuales la disposición normativa objeto de demanda tiene naturaleza de sanción y por tanto se está ante una discusión de derecho sancionatorio y de policía. En segundo lugar, se expondrá cómo ciertas interpretaciones de la norma demandada vulneran el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales. Por último, en tercer lugar, se explicará por qué es necesario que la Corte Constitucional condicione la interpretación de la norma demandada, para evitar posibles interpretaciones inconstitucionales de la misma.

1.1. La disposición contemplada en el numeral 6 y párrafo 2 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 tienen naturaleza de sanción

A largo de su jurisprudencia en torno al Código Nacional de Policía, la Corte Constitucional ha establecido que “(...) entre las consecuencias correctivas estatuidas en el Código, hay algunas naturalmente desprovistas de carácter sancionatorio, [pero] concluye que esa naturaleza no se las garantiza el hecho de una estipulación unilateral en ese sentido por parte del legislador. El carácter sancionatorio está dado las características jurídicas intrínsecas (...) de la norma. Es entonces posible que algunas medidas clasificadas en la ley como correctivas tengan naturaleza sancionatoria (...)”². Así, lo que procede entonces no es una afirmación *a priori* sobre la naturaleza correctiva de todas las medidas consagradas en el Código, sino más un análisis caso a caso para determinar si efectivamente son correctivas o, por el contrario, tienen las características de una sanción administrativa.

Para llevar a cabo ese ejercicio la Corte Constitucional ha enumerado las características de una sanción, a saber: “(i) su imposición obedece a una acción u omisión ilícita atribuible a un sujeto, (ii) consiste en un acto coercitivo, lo cual supone que puede ejecutarse conforme a derecho incluso contra 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”³. Características que comparten todas las sanciones, penales y no penales y que deben ser las que guíen la clasificación de una medida del Código Nacional de Policía como una sanción o una medida correctiva.

² Corte Constitucional. Sentencia C-349 de 2017.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-329 de 2016.

Para el caso de la disposición objeto de estudio las consecuencias aplicables son la multa general y la remoción de bienes.

- Multa general (artículo 180): según el Código Nacional de Policía, una multa general es “(...) la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo”.
- Remoción de bienes (artículo 187): de acuerdo con el Código Nacional de Policía esta medida es “(...) la orden dada a una persona para que remueva de manera definitiva bienes muebles de su propiedad, bajo su posesión, tenencia o bajo su responsabilidad cuando contraríen las normas de convivencia”.

Si se revisan las definiciones de la multa general se puede observar que (i) su imposición obedece a una acción u omisión ilícita atribuible a un sujeto, en esta caso la promoción o facilitación del uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente; (ii) consisten en un acto coercitivo, que en el caso de la multa puede ser incluso llevada a cobro coactivo; (iii) son actos restrictivos o privativos de bienes jurídicos o intereses o derechos fundamentales, específicamente el patrimonio del individuo y, (iv) expresan un juicio de reproche del Estado a una conducta, nuevamente la promoción o facilitación del uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. Asimismo, la multa no tiene como único fin evitar que la conducta se siga cometiendo, retornar las cosas a su estado original o reparar los daños y perjuicios. Por el contrario, lo que hacen es castigar al infractor de forma material y simbólica.

En ese entendido, dado que la multa general es aplicable para la disposición demandada, es posible afirmar, como se hará a partir de ahora en esta intervención, que se trata de una discusión de derecho sancionatorio y de policía.

1.2. El numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 admite interpretaciones que vulneran el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales

Los vendedores informales son una categoría especial de trabajadores que guardan una estrecha relación con la organización del espacio público. La Organización Internacional del Trabajo ha considerado que el comercio informal es un fenómeno en crecimiento debido a la crisis económica mundial y a las limitaciones de la oferta laboral que especialmente afecta a

las economías más débiles.⁴ Los vendedores informales son una población especialmente vulnerable, que comúnmente es víctima de acoso, desalojos y destrucción de la mercancía por parte de las autoridades locales.⁵

Al respecto, en la sentencia T-244 de 2012 amparó los derechos al trabajo, igualdad, dignidad y debido proceso de un vendedor no estacionario que no había sido incluido en un plan de formalización. Esta decisión destacó que las acciones administrativas 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. En el mismo sentido, la sentencia T-231 de 2014, la Corte Constitucional estableció que la Alcaldía de Bucaramanga vulneró los derechos al mínimo vital, trabajo, igualdad, debido proceso y confianza legítima de un vendedor ambulante, al prohibir la venta de comidas rápidas en las calles de un barrio residencial, en el que el accionante llevaba trabajando por más de 30 años.

En la sentencia T-067 de 2015, con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio, 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 por más de 20 años y quien, en un operativo policial, fue despojada de 19 mangos y una carretilla. La Corte Constitucional consideró que el decomiso era una medida injustificada y desproporcionada que afectó su derecho al mínimo vital, teniendo en cuenta que la accionante obtenía los recursos para su subsistencia y la de su familia a partir de la venta de los elementos incautados. Y concluyó que las actuaciones de las autoridades administrativas no podían derivar en la violación al debido proceso, la dignidad de las personas y la vulneración del derecho de propiedad (especialmente sobre bienes que constituyen herramientas de trabajo).

De esta forma, está claro que Corte Constitucional ha establecido la protección de los derechos de los vendedores informales, en especial frente a las normas que regulan el espacio público.⁶ De manera que la garantía del derecho al trabajo de los vendedores informales debe incluir la posibilidad de realizar su actividad laboral. 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. Aunque el legislador tiene la voluntad de hacer prevalecer el interés general, las medidas propuestas por la ley pueden llevar a interpretaciones que

⁴ “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.

⁵ “Condiciones de trabajo y salud de los vendedores informales estacionarios del mercado de Bazurto en Cartagena” Rev. Salud Pública 4-2012.

⁶ Corte Constitucional T-067 de 2015.

desconocen los derechos fundamentales de los vendedores informales, pues convierte sus actividades de subsistencia, en actividades sujetas a medidas correctivas. Esto además se hace sin ninguna consideración al carácter de sujetos de especial protección de esta población en virtud de su condición de vulnerabilidad económica.

Es claro que el legislador posee una amplia libertad para determinar y regular las conductas que suponen las sanciones de tipo penal, administrativo y policial. Sin embargo, estas atribuciones no son absolutas. Los criterios de razonabilidad y de proporcionalidad deben guiar la creación y determinación de sanciones. Aunque es claro que el legislador no tenía la intención de discriminar en contra de los vendedores informales, una interpretación plausible del numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía tiene como consecuencia la aplicación de una medida desproporcionada y discriminatoria en contra de un sector vulnerable de la población.

Si se atiende a los debates legislativos que llevaron a la aprobación del Código de Policía, es posible observar que la redacción inicial del código 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. Así quedó aprobado en primer debate:

<p>Artículo 140. <i>Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.</i> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:</p>	<p>6. Permitir, promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes.</p>
<p>1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado;</p>	<p>7. 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 y las autoridades.</p>
<p>2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.</p>	<p>8. Adquirir, recibir o comprar bienes o servicios comercializados o entregados en contravía de las normas de uso del espacio público o en ventas no reguladas por el Estado.</p>
<p>3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.</p>	<p>9. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.</p>
<p>4. Estacionar vehículos, o instalar casetas o ventas ambulantes, a menos de tres metros, de hidrantes o fuentes de agua, así como arrojar desechos o materiales de construcción sobre estos o en sus proximidades.</p>	<p>10. Portar sustancias prohibidas por el Alcalde en el espacio público.</p>
<p>5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.</p>	<p>11. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis; propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas, banderolas, sin el debido permiso. Será responsable de las sanciones previstas en el parágrafo 2° el anunciante, cuando tengan fin o uso comercial.</p>
	<p>12. Drenar o verter aguas residuales al espacio público, en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.</p>

Cuadro 1. Texto del Código de Policía aprobado en primer debate con la prohibición de “adquisición”, “recibo” y “compra” de bienes entregados por vendedores informales

Incluso, en las discusiones del segundo debate del proyecto en la plenaria del Senado quedó claro que la “adquisición”, “recibo” y “compra” de bienes entregados por vendedores informales constituía una conducta que, a juicio del legislador, no debía ser reprochada y por tanto debía ser eliminada del Código Nacional de Policía, como efectivamente pasó.⁷ Además, a juicio de los legisladores, el que sería el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía, objeto de esta demanda, hace referencia a las “mafias que arriendan los espacios públicos”⁸, es decir a la prácticas 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 –.

Artículo 138. 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. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado.
2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.
3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.
4. Estacionar vehículos, o instalar casetas o ventas ambulantes, a menos de tres metros, de hidrantes o fuentes de agua, así como arrojar desechos o materiales de construcción sobre estos o en sus proximidades.
5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.
6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.
7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.
8. Portar sustancias prohibidas por el Alcalde en el espacio público.
9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis; propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas, banderolas, sin el debido permiso.

Cuadro 2. Texto del Código de Policía aprobado en segundo debate con la correspondiente eliminación de la prohibición de “adquisición”, “recibo” y “compra” de bienes entregados por vendedores informales

En resumen, las conductas sancionadas en el numeral 6 y párrafo 2 del artículo 140 del Código de Policía, que se refieren a “promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”, admiten interpretaciones que sancionan comportamientos o intercambios propios al ejercicio de la venta informal, la cual goza de protección constitucional, y, por tanto, que vulneren el

⁷ Gaceta del Congreso de la república No. 516 de 2016. p. 16.

⁸ *Ibidem*, pp. 16, 17 y 23.

derecho fundamental al trabajo de vendedores informales. Interpretaciones que además fueron descartadas por el legislador al momento de discutir dicha disposición, el cual archivó cualquier tipo de reproche sobre actividades como los son la compra de productos a vendedores informales.

1.3. El numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 debe condicionarse para evitar interpretaciones que vulneran el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales

La jurisprudencia constitucional ha considerado que cuando las normas jurídicas tengan interpretaciones que desconozcan preceptos constitucionales, entonces la Corte debe proferir una sentencia condicionada excluyendo dichas interpretaciones violatorias de la Constitución del ordenamiento jurídico. Al respecto, la Corte ha señalado que *“si la disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecúan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente.”*⁹

El numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía tiene posibles interpretaciones que pueden llevar a la sanción de conductas que permiten a los vendedores informales ejercer su derecho fundamental al trabajo. Por ello que la Corte debería aclarar, mediante exequibilidad condicionada, los alcances de la conducta establecida en dicha norma, excluyendo del ámbito de sanción, cualquier conducta lícita que sea indispensable para el ejercicio del derecho al trabajo de los vendedores informales.

2. El numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 debe condicionarse ya que su redacción actual desconoce el principio de legalidad en razón a la indeterminación de la conducta que prescribe

A lo largo de su jurisprudencia¹⁰, la Corte Constitucional ha definido el **poder de policía** como la facultad de expedir normas, de carácter general, impersonal y abstracto, para regular el ejercicio de libertades y derechos constitucionales, con el fin de asegurar la convivencia ciudadana y establecer los medios y medidas correctivas en caso de su incumplimiento. Esta facultad radica principalmente en el Congreso de la República, el cual goza de cierta libertad de configuración legislativa para determinar qué tipo de conductas son reprochables y deben ser sancionadas.

⁹ Sentencia C-496 de 1994.

¹⁰ Al respecto, ver Sentencia C-024 de 1994; Sentencia C-490 de 2002; Sentencia C-492 de 2002; Sentencia C-404 de 2003 y Sentencia C-431 de 2003.

Esta Corte también ha establecido que el poder de policía encuentra límites impuestos por la Constitución Política, particularmente en los principios de dignidad humana, pluralismo, **legalidad**, prevalencia del interés general, igualdad, debido proceso, buena fe, transparencia y responsabilidad. Además, el legislador también encuentra límites a su facultad de configuración legislativa en los tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia para la protección de los derechos humanos.¹¹

El principio de legalidad, como parte del derecho al debido proceso, requiere no solo que las normas que acarreen la imposición de una sanción sean previamente definidas por el Congreso de la República, sino que también estén determinadas de la forma más precisa posible – lo que se denomina legalidad en sentido estricto o tipicidad de la conducta. Si bien estas garantías son mucho más estrictas en el ámbito del derecho penal, también se predicán de las normas sancionatorias o correctivas de carácter policivo.¹² En efecto, la aplicación del principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso en el ámbito de sanciones policivas ya que estas normas gozan de un grado más amplio de generalidad, lo cual es compatible con la Constitución en la medida que el grado de imprecisión **no deje abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones**. Frente a esto, la Corte ha establecido que se cumple con el principio de legalidad en materia sancionatoria cuando (i) se establecen los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, que permiten a las personas conocer con seguridad la conducta prohibida; (ii) se identifican las remisiones normativas precisas – sin que necesariamente tengan que ser normas de jerarquía legal –; y (iii) la conducta prohibida de tipo abierto no derive en arbitrariedad en el momento de aplicación.¹³

Los términos en que se encuentra redactado el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía son tan amplios que no cumplen ninguno de los tres criterios mínimos que satisfacen el principio de legalidad en materia sancionatoria y por tanto hacen necesario que la Corte Constitucional aclare los alcances de la conducta prohibida. Esto en cuanto a que (i) las expresiones “promover” y “facilitar” contenidas en el numeral 6 del artículo 140 no permiten conocer con seguridad las conductas que se encuentran prohibidas; (ii) la remisión a las “normas y jurisprudencia constitucional vigente” contenida en la norma no permite identificar de forma clara la conducta prohibida; y (iii) la indeterminación de las conductas sancionadas lleva a que su aplicación pueda ser arbitraria en el ejercicio de la actividad de policía. A continuación, se desarrollan cada uno de estos puntos.

2.1 Las expresiones “promover” y “facilitar” contenidas en el numeral 6 del artículo 140 no permiten conocer con seguridad las conductas que se encuentran prohibidas

¹¹ Sentencia C-211 de 2017.

¹² Al respecto, ver Sentencia C-087 de 2000; Sentencia C-1444 de 2000; Sentencia C-409 de 2002; Sentencia C-211 de 2017 y Sentencia C-391 de 2017.

¹³ Sentencia C-054 de 2019.

Como se mencionó en acápite anterior, los verbos rectores de la prohibición establecida en el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía han sido sujetos de interpretaciones que van en contravía del derecho al trabajo de los vendedores informales. El nivel de amplia generalidad de las expresiones “promover” y “facilitar” hace difícil identificar qué conductas específicas están proscritas y sujetas a sanción, y 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.

2.2 La remisión a las “normas y jurisprudencia constitucional vigente” contenida en el numeral 6 del artículo 140 no permite identificar de forma clara la conducta prohibida

La remisión normativa establecida en el numeral 6 del artículo 140 del Código Nacional de Policía es muy amplia e impide conocer con precisión las conductas sujetas a sanción. Además, la jurisprudencia ha hecho extensa referencia a las formas de conciliación de los derechos al espacio público y al trabajo, a las medidas y políticas que deben ser implementadas por las instituciones estatales para la reubicación de vendedores informales, y, en general, al cumplimiento previo de acciones gubernamentales encaminadas a la garantía de los derechos al mínimo vital, al trabajo y la confianza legítima de los vendedores informales. Sin embargo, no hay un desarrollo jurisprudencial extenso al que se pueda acudir sobre casos que no involucran directamente a los vendedores informales, sino a quienes intervienen en la promoción o facilitación de su labor. De ahí que sea fundamental que la Corte Constitucional, por vía de la exequibilidad condicionada, aclare el alcance de las conductas sancionadas por la norma objeto de esta demanda.

2.3 La indeterminación de las conductas sancionadas por el numeral 6 y parágrafo 2 del artículo 140 del Código de Policía lleva a que su aplicación pueda ser arbitraria en el ejercicio de la actividad de policía

A diferencia del poder de policía, la **función y actividad de policía** consisten en conservar el orden público y en el mantenimiento de las condiciones necesarias para la convivencia social, respectivamente. La función y actividad de policía, como lo explica la jurisprudencia constitucional¹⁴, están restringidas por un principio de estricta legalidad, por lo cual alcaldes y miembros de las fuerzas de Policía Nacional carecen de todo margen de discrecionalidad

¹⁴ Al respecto, ver Sentencia C-211 de 2017 y Sentencia C-054 de 2019.

en lo que respecta a la definición de las exigencias derivadas de la competencia de conservación del orden público.¹ En pocas palabras, mientras el Congreso de la República, en ejercicio de su poder de policía, tiene libertad de configuración de las conductas sujetas a sanción; el ejercicio de la función y actividad de policía carece de discrecionalidad y debe guiarse estrictamente por las disposiciones legales y constitucionales.

El carácter indeterminado de las conductas sancionadas por el numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía ha dado lugar, como lo afirman los demandantes, a interpretaciones arbitrarias en el ejercicio de la actividad de policía, por la cuales se ha entendido que la adquisición o compra de bienes lícitos a vendedores informales constituye un comportamiento sujeto a sanción. La falta de precisión de las expresiones “promover” y “facilitar” llevan a que las autoridades de policía gocen de un alto grado de discrecionalidad en la definición de las conductas, lo cual va en contravía del principio de legalidad estricta al que están sometidos.

Por lo anterior, la Corte Constitucional debe definir el alcance del numeral 6 del artículo 140 del Código de Policía para que se acorde con el principio de legalidad contenido en el artículo 29 de la Constitución Política y excluya del ámbito de sanción cualquier conducta lícita que sea indispensable para el ejercicio del derecho al trabajo de los vendedores informales.

II. SOLICITUD

Por los argumentos expuestos en los apartes precedentes, solicitamos a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del numeral 6 y el párrafo (en lo relativo al numeral 6) del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que la aplicación de las sanciones contempladas para las contravenciones excluya cualquier negocio o intercambio de productos lícitos, que sea indispensable para la garantía del derecho al trabajo de los vendedores informales.

Cordialmente,

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO

Subdirector Dejusticia

¹ Sentencia C-054 de 2019.

CÉSAR VALDERRAMA GÓMEZ

Investigador Dejusticia

MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ

Investigadora Dejusticia

SANTIAGO VIRGÜEZ RUIZ

Investigador Dejusticia