

**MUJERES PÚBLICAS - Reglas sobre ubicación de sus habitaciones / DERECHO DE PROPIEDAD – Límites / MUJERES PÚBLICAS - Restricciones a la ubicación de sus viviendas por motivos de moralidad pública / PROSTITUCION - Actividad inmoral**

Bien se sabe que uno de los elementos más importantes del orden social es la propiedad, la cual tiene su fundamento en la ley natural, pues la ley positiva no hace sino reconocer ese derecho y consignar las disposiciones necesarias para hacerlo efectivo. Mas es preciso tener en cuenta que el derecho de propiedad no es absoluto, pues está sujeto a restricciones inspiradas en el interés público o fundadas en el derecho ajeno, ya se trate del individuo o de la comunidad. Así, el citado artículo 5° del Acto de 1910, al propio tiempo que consagra y garantiza el derecho de propiedad, establece limitaciones a éste, toda vez que autoriza la enajenación forzosa, por graves motivos de utilidad pública, mediante mandamiento judicial y previa indemnización. El derecho de propiedad, que es el más amplio y completo de los derechos reales, confiere al dueño la facultad de usar, de disfrutar y de disponer de una cosa, pero siempre que no viole la ley o el derecho ajeno, como lo dispone de modo expreso y terminante el Código Civil en su artículo 669. (...). Hay otras limitaciones al derecho de propiedad que son objeto del ramo de policía, y por tanto materia de las ordenanzas departamentales; en éstas se prohíbe, por ejemplo, tener dentro de las poblaciones fábricas o depósitos de pólvora o de otras sustancias detonantes o fulminantes, que al inflamarse puedan causar daño a las casas vecinas. Así mismo se prohíben los establecimientos o fábricas que produzcan emanaciones deletéreas o que de cualquier otro modo perjudiquen la salubridad de la población. También se dispone en el Código de Policía que los individuos atacados de determinadas enfermedades contagiosas sean colocados fuera de las poblaciones, en lugares destilados al efecto. Si en estos casos la autoridad debe dictar disposiciones que, si bien pueden perjudicar a varias personas, tienen por objeto proteger los derechos de los asociados, y si las ordenanzas, por motivo de seguridad e higiene, establecen restricciones al derecho de propiedad, es claro que tratándose de bienes de orden superior, como son los que se refieren a la moral, deben dictar prescripciones que eviten o repriman aquellos actos que, con el pretexto del ejercicio de una industria u oficio, ofenden y pervierten las costumbres. La prohibición, pues, que impone la Ordenanza 60 a los dueños de locales que se encuentran en determinados sitios de no darlos para habitación de mujeres públicas, y la caución de buena conducta que a éstas se exige cuando ellas mismas son las propietarias, no violan en manera alguna el derecho de propiedad que consagra el citado artículo 5o del Acto de 1910, sino sólo establece restricciones impuestas por elevados motivos de moralidad pública. Por otra parte, como los mencionados dueños, según se ve, conservan su carácter legal de propietarios, en sus atributos y derechos, podrán libremente vender y gravar sus locales y destinarlos a todos los usos lícitos y permitidos que estimen convenientes. Tampoco puede sostenerse que el artículo acusado es violatorio de la libertad de industria (...), pues debe tenerse en cuenta que el constituyente, al consagrar la libertad de industria, exigió como condición precisa y esencial que la ocupación que se abrace sea honesta, y confirió a las autoridades la facultad de inspeccionar las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. Siendo pues una cuestión clara y reconocida que la prostitución es esencialmente inmoral, lógicamente se deduce que este tráfico no puede constituir un derecho, ni puede quedar amparado por la garantía consignada en la disposición constitucional. El ejercicio de la prostitución no puede pues considerarse como libre sino como tolerado. Ahora, si en las industrias que por su carácter son lícitas tiene la autoridad el derecho de inspeccionarlas, con mayor razón tratándose de ocupaciones que son por su naturaleza esencialmente

perniciosas. (...). De acuerdo con esas disposiciones [artículo 54 del Acto legislativo número 3 de 1910 y el artículo 97 de la Ley 4ª de 1913] es pues evidente que las Asambleas tienen plenas facultades para dictar, por medio de ordenanzas, las medidas necesarias y convenientes en materia de moralidad pública. Es un hecho manifiesto y patente que la proximidad de las casas de prostitución a los templos, planteles de educación, establecimientos industriales, en que se ocupan jóvenes honestas, y plazas de mercado, ofrece gravísimos peligros, ofende la moral y pervierte las costumbres. De modo que la Asamblea de Antioquia, al disponer en el artículo acusado el alejamiento de las mujeres públicas de esos lugares, procedió en guarda de la moralidad pública y obró de acuerdo con autorizaciones claras y expresas de la Constitución y de la ley. (...). Si las entidades encargadas de reglamentar la policía local en todos sus ramos, no dictaran las disposiciones necesarias para evitar y reprimir todo lo que ataque y ofenda la moralidad pública, la sociedad quedaría sin protección ni garantías en sus intereses más importantes y sagrados. Apareciendo de lo expuesto que el artículo acusado no viola disposición alguna, y que la Asamblea, al dictarlo, procedió de acuerdo con facultades conferidas en la Constitución y en la ley, se llega lógica y forzosamente a la conclusión de que la sentencia de primera instancia que lo declaró nulo carece de fundamento y debe, por tanto, revocarse.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN DE 1886 – ARTÍCULO 19 / CONSTITUCIÓN DE 1886 – ARTÍCULO 23 / ACTO LEGISLATIVO 3 DE 1910 – ARTÍCULO 5 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 669 / LEY 4 DE 1913 – ARTÍCULO 97

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 60 DE 1915 ASAMBLEA DE ANTIOQUIA – ARTÍCULO 37 (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejero ponente: CAMPUZANO MÁRQUEZ**

Bogotá, veinticinco (25) de julio de un mil novecientos veintiuno (1921)

**Radicación número:**

**Actor: BENEDICTO URIBE Y FROILANO PIEDRAHITA**

**Demandado: ASAMBLEA DE ANTIOQUIA**

**Referencia:** Sentencia de segunda instancia dictada en el juicio sobre nulidad del artículo 37 de la Ordenanza número 60 de 1915, de Antioquia, sobre habitaciones de mujeres públicas.

Vistos: Los señores Benedicto Uribe y Froilano Piedrahita, en escrito de fecha 12 de julio de 1919, demandaron ante el Tribunal Administrativo de Medellín la nulidad del artículo 37 de la Ordenanza número 60, expedida por la Asamblea de Antioquia en 1915.

El expresado artículo está concebido en estos términos:

«Las mujeres públicas no podrán habitar casas o locales que estén situados a menos de dos cuadras de los templos, plazas de mercado, planteles de educación y de los establecimientos industriales en los cuales se dé ocupación a jóvenes honestas. La Policía procederá a ordenar que las contraventoras a esta disposición desocupen inmediatamente, valiéndose para ello de los apremios legales.

«Cuando la habitación sea de propiedad de la mujer pública, el Jefe de Policía le exigirá fianza de observar buena conducta, pero no podrá arrojarla de ella en ningún caso.»

Tramitado el negocio en la primera instancia en la forma prevenida en la Ley 130 de 1913, fue decidido por sentencia de 13 de diciembre de 1919, en la cual el Tribunal declaró la nulidad del artículo acusado.

Notificada la sentencia, apeló el Fiscal del Tribunal, y concedido el recurso, se remitieron los autos al Consejo de Estado, en donde se ha dado al asunto la tramitación correspondiente.

En la audiencia pública que se verificó de conformidad con lo preceptuado por el artículo 67 de la citada Ley 130, sólo hizo uso de la palabra el señor Fiscal del Consejo, quien dentro del término legal presentó un resumen escrito de sus alegatos orales.

El señor Fiscal estima que debe revocarse la sentencia del Tribunal de primera instancia, por las razones siguientes:

«1° Porque las Asambleas Departamentales tienen facultad expresa para disponer, por medio de ordenanzas, sobre todo lo relativo a la policía local, de acuerdo con lo determinado en los artículos 54, ordinal 2<sup>o</sup>, del Acto legislativo número 3 de 1910 y 97, ordinal 8<sup>o</sup>, de la Ley 4<sup>a</sup> de 1913.

«2° Porque la Policía es la parte de la administración que tiene por misión especial, entre otras cosas, la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de la salubridad públicas, y el artículo acusado tiene por objeto principal evitar los funestos estragos del mal ejemplo dado por las mujeres públicas, siquiera en los puntos inmediatos a los templos, plazas de mercado, planteles de educación y establecimientos industriales en los cuales se dé ocupación a jóvenes honestas. Si el leproso desventurado tiene que vivir lejos de su hogar y en determinada localidad para evitar el contagio del terrible flajelo, la misma razón existe para alejar de ciertos lugares a las personas contagiadas con la lepra de la prostitución, que tantas víctimas ha causado y causa.

«3° Porque el artículo 18 de la Ley 153 de 1887 dispone que las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad públicas restrinjan derechos amparados por ley anterior, tienen efecto general inmediato. De manera que las limitaciones establecidas en el artículo acusado caben perfectamente dentro de la misma Ley.

«4<sup>a</sup> Porque en casos como el de que se trata, en que resultan conflictos entre los intereses particulares y los de la sociedad, éstos tienen que primar sobre aquéllos, siguiendo la regla consignada en el artículo 31 de la Constitución; y

«5ª Porque el artículo acusado, al fijar una pena y conferir una facultad, no dispone que ésta se ejercite y aquélla se imponga sin oír y vencer al acusado, puesto que, según aparece de la compilación de las Ordenanzas 50 de 1914, 60 de 1915 y 14 de 1919, de Antioquia, el capítulo 42 versa sobre "procedimiento por contravenciones y por delitos de que conoce la Policía." Lo expuesto es suficiente para demostrar que el artículo que se tacha de nulo no quebranta los artículos 19, 23 y 26 de la Constitución, ni el 5º del Acto legislativo número 3 de 1910.»

Agotada la tramitación en esta última instancia, se procede a dictar el correspondiente fallo, previas las siguientes consideraciones:

Sostienen los demandantes que el artículo 37 acusado viola el derecho de propiedad y la libertad individual, garantizados especialmente por los artículos 5º del Acto legislativo número 3 de 1910 y 11) y 23 de la Constitución.

Basta tener en cuenta el texto de las disposiciones que se estiman violadas, y el espíritu que las informa, para llegar a la convicción de que el artículo acusado en nada, ni por aspecto alguno, las contraviene ni quebranta.

El artículo 5º del Acto legislativo número 3 de 1910 establece:

«En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo o en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación.»

La Constitución de 1886, en el Título 3º reconoce y consagra un cúmulo de derechos civiles y garantías a los asociados, y para obtener el debido reconocimiento de aquéllos y la efectividad de éstas, establece lo siguiente:

«Artículo 19. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

«Artículo 23. Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes.

«En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas u obligaciones.»

Bien se sabe que uno de los elementos más importantes del orden social es la propiedad, la cual tiene su fundamento en la ley natural, pues la ley positiva no hace sino reconocer ese derecho y consignar las disposiciones necesarias para hacerlo efectivo.

Mas es preciso tener en cuenta que el derecho de propiedad no es absoluto, pues está sujeto a restricciones inspiradas en el interés público o fundadas en el derecho ajeno, ya se trate del individuo o de la comunidad.

Así, el citado artículo 5º del Acto de 1910, al propio tiempo que consagra y garantiza el derecho de propiedad, establece limitaciones a éste, toda vez que

autoriza la enajenación forzosa, por graves motivos de utilidad pública, mediante mandamiento judicial y previa indemnización.

El derecho de propiedad, que es el más amplio y completo de los derechos reales, confiere al dueño la facultad de usar, de disfrutar y de disponer de una cosa, pero siempre que no viole la ley o el derecho ajeno, como lo dispone de modo expreso y terminante el Código Civil en su artículo 669.

Las restricciones que dicho Código establece al derecho de dominio se hallan especialmente en el capítulo relativo a las servidumbres legales.

Hay otras limitaciones al derecho de propiedad que son objeto del ramo de policía, y por tanto materia de las ordenanzas departamentales; en éstas se prohíbe, por ejemplo, tener dentro de las poblaciones fábricas o depósitos de pólvora o de otras sustancias detonantes o fulminantes, que al inflamarse puedan causar daño a las casas vecinas. Así mismo se prohíben los establecimientos o fábricas que produzcan emanaciones deletéreas o que de cualquier otro modo perjudiquen la salubridad de la población.

También se dispone en el Código de Policía que los individuos atacados de determinadas enfermedades contagiosas sean colocados fuera de las poblaciones, en lugares destilados al efecto.

Si en estos casos la autoridad debe dictar disposiciones que, si bien pueden perjudicar a varias personas, tienen por objeto proteger los derechos de los asociados, y si las ordenanzas, por motivo de seguridad e higiene, establecen restricciones al derecho de propiedad, es claro que tratándose de bienes de orden superior, como son los que se refieren a la moral, deben dictar prescripciones que eviten o repriman aquellos actos que, con el pretexto del ejercicio de una industria u oficio, ofenden y pervierten las costumbres.

La prohibición, pues, que impone la Ordenanza 60 a los dueños de locales que se encuentran en determinados sitios de no darlos para habitación de mujeres públicas, y la caución de buena conducta que a éstas se exige cuando ellas mismas son las propietarias, no violan en manera alguna el derecho de propiedad que consagra el citado artículo 5º del Acto de 1910, sino sólo establece restricciones impuestas por elevados motivos de moralidad pública. Por otra parte, como los mencionados dueños, según se ve, conservan su carácter legal de propietarios, en sus atributos y derechos, podrán libremente vender y gravar sus locales y destinarlos a todos los usos lícitos y permitidos que estimen convenientes.

Tampoco puede sostenerse que el artículo acusado es violatorio de la libertad de industria establecida en el Acto reformativo de 1918, que consigna el mismo principio del artículo 44 del Estatuto de 1886, pues debe tenerse en cuenta que el constituyente, al consagrar la libertad de industria, exigió como condición precisa y esencial que la ocupación que se abrace sea honesta, y confirió a las autoridades la facultad de inspeccionar las industrias y profesiones en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Siendo pues una cuestión clara y reconocida que la prostitución es esencialmente inmoral, lógicamente se deduce que este tráfico no puede constituir un derecho, ni puede quedar amparado por la garantía consignada en la disposición constitucional. El ejercicio de la prostitución no puede pues considerarse como libre sino como tolerado.

Ahora, si en las industrias que por su carácter son lícitas tiene la autoridad el derecho de inspeccionarlas, con mayor razón tratándose de ocupaciones que son por su naturaleza esencialmente perniciosas.

Además, el artículo 54 del Acto legislativo número 3 de 1910 asigna a las Asambleas, entre otras atribuciones, la de dirigir y fomentar por medio de ordenanzas lo relativo a la policía local, y el artículo 97 de la Ley 4ª de 1913 establece que corresponde a esas corporaciones la reglamentación de la policía local, en todos sus ramos.

De acuerdo con esas disposiciones es pues evidente que las Asambleas tienen plenas facultades para dictar, por medio de ordenanzas, las medidas necesarias y convenientes en materia de moralidad pública.

Es un hecho manifiesto y patente que la proximidad de las casas de prostitución a los templos, planteles de educación, establecimientos industriales, en que se ocupan jóvenes honestas, y plazas de mercado, ofrece gravísimos peligros, ofende la moral y pervierte las costumbres.

De modo que la Asamblea de Antioquia, al disponer en el artículo acusado el alejamiento de las mujeres públicas de esos lugares, procedió en guarda de la moralidad pública y obró de acuerdo con autorizaciones claras y expresas de la Constitución y de la ley.

No puede sostenerse que al darse cumplimiento al artículo 37 se impone una pena sin ser oído ni vencido en juicio el responsable y sin llenar las formalidades correspondientes, pues debe tenerse presente que el artículo acusado sólo contiene una prohibición, y que sus contravenciones deben juzgarse y castigarse de conformidad con lo establecido en las respectivas ordenanzas de Antioquia en la parte que versa sobre «procedimiento por contravenciones y delitos de que conoce la Policía.»

El acto que se revisa no viola en forma alguna la libertad individual, porque teniendo ésta como límite el derecho ajeno, todas las inmunidades que la constituyen y las garantías que la protegen sólo llegan hasta donde acaba el uso legítimo, o sea hasta donde principia el abuso.

Si las entidades encargadas de reglamentar la policía local en todos sus ramos, no dictaran las disposiciones necesarias para evitar y reprimir todo lo que ataque y ofenda la moralidad pública, la sociedad quedaría sin protección ni garantías en sus intereses más importantes y sagrados.

Apareciendo de lo expuesto que el artículo acusado no viola disposición alguna, y que la Asamblea, al dictarlo, procedió de acuerdo con facultades conferidas en la Constitución y en la ley, se llega lógica y forzosamente a la conclusión de que la sentencia de primera instancia que lo declaró nulo carece de fundamento y debe, por tanto, revocarse.

En consecuencia, el Consejo de Estado, de acuerdo con el concepto del señor Fiscal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, revoca la sentencia proferida por el Tribunal de Medellín con fecha 13 de diciembre de 1919, y en su lugar

**RESUELVE:**

No es el caso de declarar la nulidad del artículo 37 de la Ordenanza número 50, expedida por la Asamblea de Antioquia en 1915.

Copíese, notifíquese, comuníquese a los señores Ministro de Gobierno y al Gobernador de Antioquia, publíquese en los Anales del Consejo y devuélvase el expediente.

**ARTURO CAMPUZANO MARQUEZ , RAMON ROSALES , SIXTO A. ZERDA ,  
SERGIO A. BURBANO , JOSE M. MEDINA E., SECRETARIO**