

## **CASAS DE LENOCINIO – Limitación en cuanto a los sitios para su funcionamiento / MORALIDAD PUBLICA – Su defensa no acarrea indemnización a cargo del estado**

Comparte el Consejo el concepto del Tribunal a quo acerca de que los artículos 1º, 5º y 7º de la Ordenanza citada, que prohíben el funcionamiento de casas de lenocinio dentro de ciertos sectores, no son nulos, porque el artículo 54 del Acto legislativo número 3 de 1910 dice que corresponde a las Asambleas Departamentales "lo relativo a la policía local," y no hay duda que medida de policía local es la prohibición del funcionamiento de casas de prostitución en barrios los más densamente poblados o destinados a la vivienda de familias honorables, en las plazas y vías públicas de mayor tránsito o cerca de los establecimientos de educación, hospitales, asilos, templos, cuarteles, cárceles, fábricas con más de cincuenta obreros. Las demandantes pretenden que las Asambleas carecen de facultad legal para arreglar la policía urbana, e invocan en su apoyo el artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal, que en su numeral 59 atribuye a los Concejos el arreglo de la policía en sus diferentes ramos, sin parar mientes en que este numeral expresa que los Concejos ejercerán esta atribución "sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del Gobernador o del Prefecto respectivo." Tampoco son nulos el artículo 89 que señala las sanciones para los infractores y determina las autoridades que pueden imponerlas; el 99, que fija el plazo para retirar las casas de lenocinio de los lugares a que se refieren los artículos anteriores, y el 10, que dispone desde cuándo debe principiarse a regir la Ordenanza, pues estos tres artículos son una consecuencia de los primeros o medidas dictadas para su cumplimiento. Si, pues, los artículos a que se refiere la demanda no son nulos, no hay lugar a decretar indemnizaciones por causa de su expedición. (...). No cabe al Estado responsabilidad alguna cuando dicta medidas de policía tendientes a defender la moralidad pública. El Estado no está obligado a indemnizar a aquellos individuos a quienes causa perjuicio una ley que tenga por fin impedir o restringir cierta actividad, libre antes, pero que en un momento dado se considera dañina para el desenvolvimiento físico, intelectual o moral del individuo o de la sociedad.

**FUENTE FORMAL:** ACTO LEGISLATIVO NUMERO 3 DE 1910 – ARTÍCULO 54

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 25 DE 1936 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 1 (No anulado) / ORDENANZA 25 DE 1936 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 5 (No anulado) / ORDENANZA 25 DE 1936 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 7 (No anulado) / ORDENANZA 25 DE 1936 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 8 (No anulado) / ORDENANZA 25 DE 1936 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 9 (No anulado) / ORDENANZA 25 DE 1936 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 10 (No anulado)

### **CONSEJO DE ESTADO**

**Consejero ponente: TULIO ENRIQUE TASCÓN**

Bogotá, catorce (14) de septiembre de mil novecientos treinta y ocho (1938)

**Radicación número:**

**Actor: AMELIA TORRENTE Y OTROS**

**Demandado: ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA**

Amelia Torrente, Ana Patino, Clara Troncoso, Adela Molina, Rosalbina Peña, Elvira Castro, Alicia Torres, Maria Luisa Jiménez, Leonilde Riaño, Anadelina Maldonado, Mercedes Forero, Margarita Garzón, Mercedes López y Nina Niño, por escrito presentado el 11 de agosto de 1936, pidieron al Tribunal Administrativo de Bogotá que declarara nulos los artículos 1°, 5°, 7°, 8°, 9° y 10 de la Ordenanza número 25 del mismo año, “por la cual se fijan los sitios de prohibición para los expendios de chicha y casas de lenocinio, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones” expedida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, en cuanto dichos artículos hicieran referencia a las casas de lenocinio situadas en sectores urbanos antes permitidos y ahora señalados como prohibidos, al plazo fijado y las facultades dadas a los Directores Municipales de Higiene o a los Alcaldes para imponer sanciones, y, para el caso de que la nulidad se declarara o no, demandaron del Departamento indemnización por los perjuicios sufridos a causa de la Ordenanza acusada.

El artículo 1° a que se refiere la demanda señala un polígono de la ciudad de Bogotá dentro del cual no podrán funcionar casas de lenocinio; el 59 prohíbe igualmente el funcionamiento de establecimientos de esta naturaleza en Bogotá y en todas las poblaciones del Departamento, en las plazas, carreteras y vías públicas de mayor tránsito, por donde se extiendan tranvías o ferrocarriles, a menos de doscientos metros de los establecimientos de educación con más de cincuenta alumnos, de hospitales, asilos, templos, cuarteles, cárceles y fábricas con más de cincuenta obreros; el 79 faculta a la Secretaría de Asistencia Social del Departamento para ampliar el radio de prohibición señalado; el 89 dispone que las Direcciones Municipales de Higiene y, a falta de éstas, los Alcaldes, sancionen las infracciones con multas de diez a cincuenta pesos y la clausura del respectivo establecimiento; el 99 señala un plazo máximo de dos meses para retirar las casas de lenocinio de los sitios prohibidos, y el 10 dispone que esta Ordenanza rija desde su promulgación.

Como hechos fundamentales de la demanda expusieron las peticionarias que, con anterioridad a la Ordenanza número 25 de 1936, las autoridades competentes habían fijado los sitios o perímetros urbanos en donde se permitía el funcionamiento de casas de lenocinio; que en vista de esta autorización y dentro de los lugares permitidos, las demandantes habían tornado para destinarlas a ese fin, casas o locales en arrendamiento por términos que estaban obligadas a cumplir; que para atender a las exigencias de la higiene, habían hecho gastos en dichos locales o casas, y que les era perjudicial ejercer la prostitución en los mismos sitios destinados para las chicherías.

La demanda citó como disposiciones violadas, los artículos de la Constitución que garantizan los derechos adquiridos y los que facultan a las autoridades para inspeccionar las profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad pública, los artículos del Código de Régimen Político y Municipal que facultan a los Concejos para reglamentar la policía urbana, y otras disposiciones que estimaron pertinentes.

Se acompañaron las pruebas de los contratos de arrendamiento que algunas de las demandantes tenían celebrados y de que no habían podido encontrar

habitaciones adecuadas en barrios distintos de aquellos a que se refieren las prohibiciones de la Ordenanza.

El Tribunal Administrativo, por sentencia de 21 de octubre del año pasado, venida en apelación, declaró que no eran nulos los artículos 1º, 5º, 7, 8, 9 y 10 de la Ordenanza número 25, en el concepto por que habían sido acusados, y que no era tampoco el caso de hacer las demás declaraciones referentes a indemnización de perjuicios.

Comparte el Consejo el concepto del Tribunal a quo acerca de que los artículos 1º, 5º y 7º de la Ordenanza citada, que prohíben el funcionamiento de casas de lenocinio dentro de ciertos sectores, no son nulos, porque el artículo 54 del Acto legislativo número 3 de 1910 dice que corresponde a las Asambleas Departamentales "lo relativo a la policía local," y no hay duda que medida de policía local es la prohibición del funcionamiento de casas de prostitución en barrios los más densamente poblados o destinados a la vivienda de familias honorables, en las plazas y vías públicas de mayor tránsito o cerca de los establecimientos de educación, hospitales, asilos, templos, cuarteles, cárceles, fábricas con más de cincuenta obreros.

Las demandantes pretenden que las Asambleas carecen de facultad legal para arreglar la policía urbana, e invocan en su apoyo el artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal, que en su numeral 59 atribuye a los Concejos el arreglo de la policía en sus diferentes ramos, sin parar mientes en que este numeral expresa que los Concejos ejercerán esta atribución "sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del Gobernador o del Prefecto respectivo."

Tampoco son nulos el artículo 89 que señala las sanciones para los infractores y determina las autoridades que pueden imponerlas; el 99, que fija el plazo para retirar las casas de lenocinio de los lugares a que se refieren los artículos anteriores, y el 10, que dispone desde cuándo debe principiar a regir la Ordenanza, pues estos tres artículos son una consecuencia de los primeros o medidas dictadas para su cumplimiento.

Si, pues, los artículos a que se refiere la demanda no son nulos, no hay lugar a decretar indemnizaciones por causa de su expedición. Aparte de que el artículo 79 de la Ley 38 de 1918, que se invoca, no es aplicable a casos como el presente, hay que tener presente, como dice Jeze, que para pedir al Estado una indemnización por los perjuicios causados por razón de la ley violatoria del derecho, es menester suponer que el Juez ha comenzado por declarar la inconstitucionalidad de la ley; en el caso contemplado, la ilegalidad de la Ordenanza.

Pero no cabe al Estado o al Departamento responsabilidad alguna cuando dicta medidas de policía tendientes a defender la moralidad pública. Es principio aceptado por los tratadistas que el Estado no está obligado a indemnizar a aquellos individuos a quienes causa perjuicio una ley que tenga por fin impedir o restringir cierta actividad, libre antes, pero que en un momento dado se considera dañina para el desenvolvimiento de la actividad física, intelectual o moral del individuo o de la sociedad, ya que, como dice Duguit, el legislador formula en este caso una nueva regla de derecho y más bien debería decirse que su responsabilidad quedaría comprometida si, estimando que una actividad es nociva, no la suspende o restringe.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, y de acuerdo con el concepto del señor Fiscal, confirma la sentencia apelada.

Copíese, notifíquese y devuélvase el expediente.

**TULIO ENRIQUE TASCON, PEDRO MARTIN QUIÑONES, ELIAS ABAD MESA,  
RAMON MIRANDA, GUILLERMO PEÑARANDA ARENAS, RICARDO TIRADO  
MACLAS, NICOLAS TORRES NIÑO, LUIS E. GARCIA V., SECRETARIO**