

## **MUJERES PÚBLICAS – Limitación de lugares en que pueden tener habitación / POTESTAD REGLAMENTARIA – Respecto de la ubicación y desocupación de las casas de prostitución**

El Tribunal de primera instancia, para decidir sobre la nulidad del acto acusado, estimó que como éste era un Decreto reglamentario de una Ordenanza, lo pertinente era comparar simplemente los dos textos mencionados y anular el reglamento en lo que resultara excesivo, sin tener en cuenta otros textos distintos, traídos oportunamente por las partes al juicio, como por ejemplo la Resolución 282 de 1942, del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, llevada a los autos por el opositor. (...). De manera que para decidir si es nulo o no el Reglamento acusado, se impone la comparación de sus normas, tanto con la Ordenanza reglamentada como con la Resolución invocada, porque si bien es cierto que el Reglamento es un acto por el cual se dan reglas de detalle para la aplicación de normas superiores (leyes, ordenanzas, acuerdos), y que en ese acto quien reglamenta no puede exceder, so pena de nulidad, la norma reglamentada, esto no implica que no pueda reproducir o hacer cumplir otras normas superiores relacionadas con la misma materia, contribuyendo a dictar un reglamento armónico que interprete y fije todo el contenido legal que se haya dictado sobre la materia. (...). El artículo 3º de la Ordenanza 7ª de 1939, expedida por la Asamblea de Cundinamarca, dice: "Las mujeres públicas no podrán habitar a menos de doscientos metros de los templos, asilos, establecimientos de educación, a juicio de la Inspección Sanitaria del instituto de Higiene Social". Y la Gobernación, por medio del Decreto reglamentario 755 de 1942, en su artículo 4º dispuso: "Las mujeres públicas no podrán habitar a menos de doscientos metros de los templos, asilos, establecimientos de educación, plazas y vías públicas de mayor tránsito, a juicio de los Inspectores Sanitarios del Instituto de Higiene Social". Como se ve de la comparación de estos dos textos, a la enumeración hecha en la Ordenanza añadió la Gobernación la de "plazas y vías públicas de mayor tránsito", de lo cual habría "de concluirse, como lo hizo el Tribunal a quo, que el Reglamento del Gobernador era excesivo, en esta parte, y que por ello debería anularse. Pero como se dijo, el Tribunal no comparó, como era del caso, el Decreto en referencia con la Resolución del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social a que se ha aludido, y en la cual, en el artículo 27 se lee: Artículo 27. No se permitirán casas de prostitución en las plazas, carreteras y vías públicas de mayor tránsito, donde se extiendan tranvías y ferrocarriles, ni a menos de doscientos metros de los establecimientos de educación, de hospitales, asilos, templos, cuarteles, cárceles y fábricas. Por tanto, la agregación de la Gobernación, de "plazas y vías públicas de mayor tránsito", aun cuando no está incluida en la Ordenanza sí lo está en la Resolución ministerial, de lo cual se concluye que tiene respaldo legal suficiente para producir efectos jurídicos. En lo que sí es excesivo el Reglamento, en el artículo 4º en estudio, es al añadir a la enumeración "plazas y vías públicas de mayor tránsito", de que habla la Resolución ministerial, la condición "a menos de doscientos metros" de ellas, pues esta condición no figura en el texto del artículo atrás transcrito. Por lo cual se impone la modificación de esa parte del artículo acusado, para ponerlo en armonía tanto con la Ordenanza como con la Resolución. (...). Para decidir si debe mantenerse o no la nulidad decretada por el Tribunal sobre estos artículos [artículo 5. "Toda mujer pública que aun encontrándose en zona permitida de conformidad con el presente Decreto formare escándalos o diere lugar a quejas por parte de los vecinos, será apercibida para observar buena conducta, y en caso de reincidencia comprobada se le hará desocupar con plazo prudencial. El mismo procedimiento se aplicará cuando la ubicación del prostíbulo obstaculice el normal desarrollo urbano." y artículo 6. "Los dueños o comisionistas que arrendaren casas a mujeres públicas en zona prohibida serán apercibidos por la primera vez, y, en caso de reincidencia,

sancionados de acuerdo con lo previsto en este Decreto”], es preciso compararlos con el artículo 29 de la Resolución ministerial de que hemos hecho mérito, el cual dice: Artículo 29. “Cuando por infracción de disposiciones contenidas en esta Resolución, de disposiciones vigentes o de órdenes expedidas por las autoridades de Higiene, se hiciere precisa la desocupación de una mujer pública de determinado lugar, se llevará a cumplido efecto aun cuando el arrendador o arrendadora manifiesten que no se ha cumplido el arrendamiento.” De este artículo se concluye que las sanciones establecidas por el Decreto acusado (artículos 5º y 6º), con el objeto de reprimir los escándalos y velar por el bienestar de los asociados, tienen suficiente respaldo en normas superiores y, por ende, no son nulos. (...). Donde sí no aparece esta concordancia es en la última parte del artículo 5º, donde se dice: “El mismo procedimiento se aplicará cuando la ubicación del prostíbulo obstaculice el normal desarrollo urbano”, lo cual ya había sido apreciado así por esta «corporación cuando conoció del negocio al decidir sobre la suspensión provisional. En esta parte deberá mantenerse la nulidad decretada por el Tribunal de primera instancia. El artículo 8º del Decreto 755 de 1942 fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo "únicamente, en la parte que dice relación a los artículos 5º y 6º y la parte del 4º que se dejan anulados", y como el Consejo ha encontrado razones suficientes para llegar a una conclusión contraria a la del Tribunal en lo referente a tales disposiciones, se impone reformar el fallo apelado en el sentido de que las disposiciones del artículo 8º que se hallen en armonía con los artículos anteriores deben mantenerse.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 755 DE 1942 (14 de octubre) GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 4 (Anulado parcialmente) / DECRETO 755 DE 1942 (14 de octubre) GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 5 (Anulado parcialmente) / DECRETO 755 DE 1942 (14 de octubre) GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 6 (No anulado) / DECRETO 755 DE 1942 (14 de octubre) GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 8 PARCIAL (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

**Consejero ponente: GUILLERMO PEÑARANDA ARENAS**

Bogotá, veintiuno (21) de abril de mil novecientos cuarenta y cuatro (1944)

**Radicación número:**

**Actor: FRANCISCO GÓMEZ BRAVO**

**Demandado: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**

**Referencia:**

El doctor Francisco Gómez Bravo, ejercitando la acción consagrada en el artículo 66 de la Ley 167 de 1941, demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca los artículos 4º, 5º y 6º y parte del 8º del Decreto número 755, dictado el 14 de octubre de 1942 por la Gobernación de Cundinamarca, como reglamentario de la Ordenanza 7ª de 1939. Pidió igualmente el actor la suspensión provisional del acto acusado, por estimar que pugnaba ostensiblemente con normas superiores.

El demandante acusó el Decreto 755 en los artículos citados por juzgarlo violatorio de las siguientes disposiciones:

Del artículo 186, numeral 2º de la Constitución Nacional; del numeral 8º del artículo 97 del Código Político y Municipal, y de la Ordenanza de Cundinamarca número 7 de 1939.

En escrito presentado ante el Tribunal del conocimiento con fecha 10 de diciembre de 1942, el doctor Carlos Toro solicitó se le tuviera como parte, para impugnar la demanda, fundando su oposición en el artículo 9º de la Ley 112 de 1919, en el artículo 1º de la Ley 1ª de 1931 y en la Resolución 282 de 1942, del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, la cual acompañó a su petición. El Tribunal, en providencia que lleva fecha 15 de diciembre de 1942, accedió a lo solicitado por el doctor Toro, y por consiguiente ordenó tenerlo como parte en el juicio.

El Tribunal a quo, en auto de fecha 15 de diciembre de 1942, suspendió el artículo 4º del texto acusado, pero únicamente en la parte que dice: "Plazas y vías públicas de mayor tránsito", y la última parte del artículo 5º, que dice: "El mismo procedimiento se aplicará cuando la ubicación del prostíbulo obstaculice el normal desarrollo urbano"; pero el Consejo de Estado, en virtud de apelación interpuesta por el opositor, reformó el auto del Tribunal en el sentido de levantar la suspensión provisional decretada sobre la parte del artículo 4º, "Plazas y vías públicas de mayor tránsito", confirmándolo en lo demás.

El Tribunal del conocimiento desató la litis, en sentencia que lleva fecha 15 de octubre último, en la forma siguiente:

1º Declárase nulo el artículo 4º del Decreto número 755 de 1942 (octubre 14), por el cual se reglamenta la Ordenanza 7ª de 1939, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, pero únicamente en la parte que dice: 'Plazas y vías públicas de mayor tránsito';

2º Declaranse nulos los artículos 5º y 6º del mismo Decreto 755 de 1942, mencionado en el anterior numeral;

3º Declárase nulo el artículo 8º del referido Decreto 755 de de 1942, únicamente en la parte que dice relación a los artículos 5º y 6º parte del 4º, que se dejan anulados, y

4º Se niegan las demás peticiones de la demanda. Así mismo se niega la petición de la coadyuvante María Burgos de Rodríguez para que se declare nulo el artículo 7º del referido Decreto. Notificada del fallo la parte opositora, manifestó que apelaba, y concedido el recurso, han subido los autos al conocimiento de esta Superioridad, donde se «ha cumplido el trámite propio del negocio, y ha llegado el momento de decidir en definitiva lo que fuere legal, a lo cual se procede:

El Tribunal de primera instancia, para decidir sobre la nulidad del acto acusado, 'estimó que como éste era un Decreto reglamentarlo de una Ordenanza, lo pertinente era comparar simplemente los dos textos mencionados y anular el reglamento en lo que resultara excesivo, sin tener en cuenta otros textos distintos, traídos oportunamente por las partes al juicio, como por ejemplo la Resolución 282 de 1942, del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social, llevada a los autos por el opositor.

Al respecto, el Consejo de Estado dijo lo siguiente al revisar el auto de suspensión:

"No comparte el Consejo este último concepto, pues siendo claro el texto de la Resolución, lo indicado es comparar el Decreto no sólo con la Ordenanza sino con lo dispuesto por la Resolución en referencia, cuya obligatoriedad emana de lo preceptuado por las Leyes 112 de 1919 y 1ª de 1931, relacionadas con las disposiciones de la Dirección Municipal de Higiene, que es hoy una dependencia del Ministerio de Trabajo".

De manera que para decidir si es nulo o no el Reglamento acusado, se impone la comparación de sus normas, tanto con la Ordenanza reglamentada como con la Resolución invocada, porque si bien es cierto que el Reglamento es un acto por el cual se dan reglas de detalle para la aplicación de normas superiores (leyes, ordenanzas, acuerdos), y que en ese acto quien reglamenta no puede exceder, so pena de nulidad, la norma reglamentada, esto no implica que no pueda reproducir o hacer cumplir otras normas superiores relacionadas con la misma materia, contribuyendo a dictar un reglamento armónico que interprete y fije todo el contenido legal que se haya dictado sobre la materia.

Con fundamento en lo dicho, el Consejo asume el estudio de la apelación propuesta en autos.

El artículo 3º de la Ordenanza 7ª de 1939, expedida por la Asamblea de Cundinamarca, dice:

"Las mujeres públicas no podrán habitar a menos de doscientos metros de los templos, asilos, establecimientos de educación, a juicio de la Inspección Sanitaria del instituto de Higiene Social".

Y la Gobernación, por medio del Decreto reglamentario 755 de 1942, en su artículo 4º dispuso:

"Las mujeres públicas no podrán habitar a menos de doscientos metros de los templos, asilos, establecimientos de educación, plazas y vías públicas de mayor tránsito, a juicio de los Inspectores Sanitarios del Instituto de Higiene Social".

Como se ve de la comparación de estos dos textos, a la enumeración hecha en la Ordenanza añadió la Gobernación la de "plazas y vías públicas de mayor tránsito", de lo cual habría "de concluirse, como lo hizo el Tribunal a quo, que el Reglamento del Gobernador era excesivo, en esta parte, y que por ello debería anularse. Pero como se dijo, el Tribunal no comparó, como era del caso, el Decreto en referencia con la Resolución del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social a que se ha aludido, y en la cual, en el artículo 27 se lee:

Artículo 27. No se permitirán casas de prostitución en las plazas, carreteras y vías públicas de mayor tránsito, donde se extiendan tranvías y ferrocarriles, ni a menos de doscientos metros de los establecimientos de educación, de hospitales, asilos, templos, cuarteles, cárceles y fábricas.

Por tanto, la agregación de la Gobernación, de "plazas y vías públicas de mayor tránsito", aun cuando no está incluida en la Ordenanza sí lo está en la Resolución ministerial, de lo cual se concluye que tiene respaldo legal suficiente para producir efectos jurídicos.

En lo que sí es excesivo el Reglamento, en el artículo 4º en estudio, es al añadir a la enumeración "plazas y vías públicas de mayor tránsito", de que habla la Resolución ministerial, la condición "a menos de doscientos metros" de ellas, pues esta condición no figura en el texto del artículo atrás transcrito. Por lo cual se impone la modificación de esa parte del artículo acusado, para ponerlo en armonía tanto con la Ordenanza como con la Resolución.

Dicen los artículos 5º y 6º, también demandados:

Artículo 5º Toda mujer pública que aun encontrándose en zona permitida de conformidad con el presente Decreto formare escándalos o diere lugar a quejas por parte de los vecinos, será apercibida para observar buena conducta, y en caso de reincidencia comprobada se le hará desocupar con plazo prudencial. El mismo procedimiento se aplicará cuando la ubicación del prostíbulo obstaculice el normal desarrollo urbano.

Y el artículo 6º agrega:

"Los dueños o comisionistas que arrendaren casas a mujeres públicas en zona prohibida serán apercibidos por la primera vez, y, en caso de reincidencia, sancionados de acuerdo con lo previsto en este Decreto".

Para decidir si debe mantenerse o no la nulidad decretada por el Tribunal sobre estos artículos, es preciso compararlos con el artículo 29 de la Resolución ministerial de que hemos hecho mérito, el cual dice:

Artículo 29. Cuando por infracción de disposiciones contenidas en esta Resolución, de disposiciones vigentes o de órdenes expedidas por las autoridades de Higiene, se hiciere precisa la desocupación de una mujer pública de determinado lugar, se llevará a cumplido efecto aun cuando el arrendador o arrendadora manifiesten que no se ha cumplido el arrendamiento.

De este artículo se concluye que las sanciones establecidas por el Decreto acusado (artículos 5º y 6º), con el objeto de reprimir los escándalos y velar por el bienestar de los asociados, tienen suficiente respaldo en normas superiores y, por ende, no son nulos. En efecto, no se justificaría anular una disposición cuyo contenido coincide, por otra parte, con otra norma, proveniente de una autoridad distinta, pero que en el fondo concuerda con ella en lo esencial de su contenido. Donde sí no aparece esta concordancia es en la última parte del artículo 5º, donde se dice: "El mismo procedimiento se aplicará cuando la ubicación del prostíbulo obstaculice el normal desarrollo urbano", lo cual ya había sido apreciado así por esta «corporación cuando conoció del negocio al decidir sobre la suspensión provisional. En esta parte deberá mantenerse la nulidad decretada por el Tribunal de primera instancia.

El artículo 8º del Decreto 755 de 1942 fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo "únicamente, en la parte que dice relación a los artículos 5º y 6º y la parte del 4º que se dejan anulados", y como el Consejo ha encontrado razones suficientes para llegar a una conclusión contraria a la del Tribunal en lo referente a tales disposiciones, se impone reformar el fallo apelado en el sentido de que las disposiciones del artículo 8º que se hallen en armonía con los artículos anteriores deben mantenerse.

Por todo lo expuesto, el Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, de acuerdo con el parecer del señor Fiscal,

**FALLA:**

Revócase la sentencia de fecha 15 de octubre de 1943, objeto del recurso, y en su lugar se declara:

1. Es nulo el artículo 4º del Decreto 755 de 1942, dictado por el Gobernador de Cundinamarca, pero únicamente en cuanto establece la distancia de doscientos metros de las plazas y vías públicas como condición para que las mujeres públicas puedan tener sus habitaciones;
2. Declárase la nulidad del artículo 5º demandado, pero únicamente en la parte que dice: "El mismo procedimiento se aplicará cuando la ubicación del prostíbulo obstaculice el normal desarrollo urbano";
3. Nieganse las demás peticiones de la demanda.

Notifíquese, cópiese, comuníquese a quien corresponda y devuélvase al Tribunal de origen.

**ANIBAL BADEL, GUILLERMO PEÑARANDA ARENAS, GABRIEL CARREÑO MALLA RIÑO, GONZALO GAITAN, CARLOS RIVADENEIRA G, DIOGENES SEPULVEDA MEJIA, TULIO ENRIQUE TASCAN , LUIS E GARCIA Y, SECRETARIO**