Sentencia C-046/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación de cargos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Restricción de libertades y derechos ciudadanos/MOTIVO DE POLICIA-Alcance

CONGRESO DE LA REPUBLICA EN PODER DE POLICIA-Límites

PENA DE DESTIERRO-No lo es promesa de residir en otra zona o barrio

PENA DE DESTIERRO-Prohibición

PROCESO POLICIVO-Inexistencia de procedimiento específico para sanción

MEDIDA CORRECTIVA-Límite en el tiempo/MEDIDAS DE SEGURIDAD IMPRESCRIPTIBLES-Prohibición

LIBERTAD DE CIRCULACION Y RESIDENCIA-Restricción sin límite en el tiempo

CONTRAVENCION-Promesa de residir en otra zona o barrio

Referencia: expediente D-3043.

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 2 y 3 del artículo 204 del Decreto 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía” (Código Nacional de Policía)

Actor: Alba Saleg Garay y otros

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Alba Saleg de Garay, Aura Marina Cardona Parra, María Ibeth Quintana Pineda, Claudia Cristina Cárdenas Gutiérrez, Carmen Cristina Vidarte Escobar, Luz Dary Nieto Franco, Gloria Mercedes Castaño Garay, Amed García Lozano, Leonardo Gómez Cuartas y Héctor Fabio Villada demandaron los numerales 2 y 3 del artículo 204 del Decreto 1355 de 1970 “Código Nacional de Policía”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 33139, del 4 de septiembre de 1970, y se subrayan los apartes demandados:

“DECRETO 1355 DE 1970

(agosto 4)

por el cual se dictan normas sobre policía

(...)

TITULO SEGUNDO

De las contravenciones

(...)

CAPITULO IV

De las contravenciones que dan lugar a exigir promesa de residir en otra zona o barrio

Artículo 204. Compete a los Comandantes de Estación y de subestación exigir promesa de residir en otra zona o barrio¹

1. Al que en cantina, bares u otros sitios de diversión o de negocio situados en el barrio donde tenga su residencia fomente o protagonice escándalos, riñas o peleas hasta el punto de ser tenido en esos sitios como persona indeseable.

2. Al que mantenga amenazadas a personas del barrio o zona donde resida.

3. Al que por su conducta depravada perturbe la tranquilidad de los vecinos de la zona o barrio.”

III. LA DEMANDA

A juicio de los demandantes, las disposiciones acusadas, vulneran los artículos 4°, 12°, 29°, 34° y 93° de la Constitución Política, al igual que diversas normas de derecho internacional sobre derechos humanos de obligatoria aplicación en Colombia.

Al respecto, citan específicamente los siguientes textos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y protocolo facultativo, del 16 de diciembre de 1966; Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- y la Convención

contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Así mismo se refieren al artículo 9o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual señala que “[n]adie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni arrestado” y al artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 aprobada por la Ley 32 de 1985 sobre el derecho de los tratados, que establece el carácter imperativo de las normas de derecho internacional (ius cogens).

Para los accionantes la facultad conferida a las autoridades de policía de exigir promesa de residir en otra zona o barrio al que mantenga amenazados o que por su conducta depravada perturbe la tranquilidad de los vecinos de la zona o barrio donde resida, se convirtió en inconstitucional a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 “generosa en derechos y mecanismos de protección”.

Esta “inconstitucionalidad sobreviniente” la fundamentan los demandantes en lo que ellos consideran la “abierta contradicción” de las normas referidas con los textos constitucionales señalados y con las normas de derechos humanos que allí citan.

En su concepto en este, como en muchos otros casos, a pesar de la abierta contradicción de diversas normas legales con la nueva Constitución “aquellas no han sido declaradas inexecutable y mantienen su vigencia legal, formal, aunque su aplicación práctica material no tenga cabida en nuestra vida cotidiana”. Por esta razón solicitan se declare la inexecutable de dichos numerales para dar plena aplicación al artículo 4 de la Constitución Política que establece que “La Constitución es norma de normas” y que “ En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

IV. INTERVENCION

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso con el fin de solicitar a esta Corporación que se inhiba de decidir la demanda interpuesta o que subsidiariamente declare executable la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

Respecto de la petición de inhibición, indica que la demanda puede calificarse de inepta por haberse sustraído al cumplimiento del requisito establecido en el artículo 2o. numeral 3o. del Decreto 2067 de 1991, ya que se dejaron de mencionar las razones por las cuales la norma enjuiciada transgrede los preceptos aludidos, toda vez que éstos últimos tan sólo han sido transcritos.

Sin embargo, expresa que de no prosperar la anterior solicitud, la norma acusada debe ser declarada executable por las siguientes razones: En primer término señala que lo que se busca con el artículo controvertido es asegurar el ejercicio de las libertades individuales, ya que no sería razonable permitir las conductas allí previstas, en tanto darían lugar a la alteración del normal desarrollo del orden social y la sana convivencia.

De otro lado, estima que la restricción prevista en el precepto acusado conlleva el ejercicio

legítimo del poder de policía como consecuencia de una conducta inaceptable de un ciudadano que atenta contra intereses públicos o sociales y se enmarca dentro de los criterios que sirven de límite al uso del mismo, los cuales recuerda fueron precisados por esta Corporación en la sentencia C-024 de 1994 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

Por último, sostiene que la norma cuestionada constituye un instrumento para la conservación del orden público, la salubridad, tranquilidad y libre ejercicio de las libertades individuales de todos los ciudadanos, en especial, de quienes habiten el barrio o la zona involucrada, fines que considera fundamentales y en protección de los cuales no debe prosperar la acción de inconstitucionalidad presentada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2283, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 30 de agosto de 2000, presentó escrito frente al proceso de la referencia y solicitó a la Corte la declaratoria de inexecutable de la norma enjuiciada, con fundamento en las consideraciones que a continuación se sintetizan:

Afirma, en primer término, que el Código Nacional de Policía antes que un estatuto de represión, es un régimen de organización y convivencia ciudadana y constituye un instrumento para garantizar el orden social, para cuyo propósito impone medidas preventivas que eventualmente limitan el ejercicio de las libertades y garantías ciudadanas.

Para el señor Procurador en efecto, buena parte de los argumentos expuestos en la Sentencia C-110 de 2000, justifican a su vez la declaratoria de inexecutable de los apartes demandados en la presente oportunidad, por lo que hace transcripción literal de las principales consideraciones expuestas en aquella ocasión, con énfasis en que si bien es cierto que la medida acusada puede resultar adecuada para la conservación del orden público, no lo es menos que su indeterminación temporal configura una sanción imprescriptible prohibida por la Constitución, que además desconoce el núcleo esencial del derecho a la libre circulación y residencia, por lo que debe ser declarada inconstitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, porque, las disposiciones acusadas hacen parte de una ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Los demandantes consideran que en el presente caso se configura una inconstitucionalidad sobreviniente de las disposiciones atacadas, las cuales establecían antes de la promulgación de la Constitución de 1991 una restricción a las libertades que atenta contra normas de derechos humanos consagradas en ella y en los tratados sobre la materia ratificados por Colombia. Solicitan entonces que la facultad conferida hoy a los alcaldes o inspectores de

policía que hagan sus veces, de exigir promesa de residir en otra zona o barrio a quien mantenga amenazados sus vecinos, o a quien por su conducta depravada perturbe la tranquilidad de la zona o barrio donde reside, sea declarada inconstitucional.

Para los demandantes se violan particularmente los artículos 34, que prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, 93, que establece la prevalencia en el orden interno de los tratados sobre derechos humanos, y 4 que consagra la primacía de la Constitución. Citan igualmente el artículo 29 de la Carta según el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa”, así como el artículo 12 ibidem que ordena que “nadie será sometido a desaparición forzada, torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”.

Por su parte el apoderado del Ministerio de Justicia, considera que más allá de la posible inhibición en este caso, si la Corte decide examinar los argumentos de la demanda en relación con las normas acusadas, éstas deberán declararse plenamente constitucionales por enmarcarse dentro de un ejercicio legítimo del poder de policía y de la posibilidad de limitar las libertades en defensa del interés general, en la medida en que constituyen instrumentos para la conservación del orden público, la tranquilidad y el libre ejercicio de las libertades individuales de todos los ciudadanos y en particular de los residentes del barrio o zona involucrada.

Para el señor Procurador algunos de los fundamentos que sirvieron a la Corte constitucional para declarar la inconstitucionalidad del numeral primero de la norma demandada en la sentencia C-110/2000 son los mismos que deben aplicarse para proferir idéntica decisión en relación con los numerales 2 y 3 atacados por que si bien la disposición (el artículo 204 del decreto 1355 de 1970 en su conjunto), “puede resultar adecuada para la conservación del orden público, no es menos cierto que ésta no tiene un límite en el tiempo, convirtiéndose en una sanción imprescriptible, que además desconoce el derecho superior de circulación y residencia, el cual si bien se puede limitar mediante la imposición de una sanción, no puede ser afectado intemporalmente por que en este evento se desconoce su núcleo esencial”.

Le corresponde en consecuencia a la Corte determinar si las disposiciones acusadas, en cuanto asignan competencia a los comandantes de estación y sub estación, (hoy a los alcaldes o inspectores de policía, según el artículo 126 del decreto 522/71), para exigir a una persona promesa de residir en otro barrio o zona, cuando ésta mantenga amenazados o con su conducta depravada perturbe la tranquilidad de los vecinos del barrio o zona donde tenga su residencia, viola la Constitución, en la medida en que ellas: i) supondrían la imposición de una pena de destierro. ii) implicarían una violación al debido proceso. iii) consagrarían una sanción imprescriptible, que además desconocería el derecho de circulación y residencia. iv) violarían normas internacionales de derechos humanos de obligatoria aplicación en el orden interno.

3. La petición de inhibición por ineptitud de la demanda.

Debe resolverse en primer término la petición hecha por el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, para que la Corte se declare inhibida en el presente proceso en razón

a la ausencia, en su concepto, de cargos concretos contra las normas acusadas.

Al respecto la Corte recuerda en efecto que “La formulación de un cargo constitucional concreto contra la disposición demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante. Y tales cargos, deben ser acusaciones concretas de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizadas y evaluadas mediante el ejercicio del control abstracto constitucional”².

En el presente caso, sin embargo, no se enfrenta la Corte a una “formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad”³ que impida que “se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”⁴. Por lo que la Corte no comparte en este punto los argumentos del señor apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho y en consecuencia a continuación entra en el análisis de constitucionalidad de las normas acusadas.

4. Los antecedentes jurisprudenciales sobre las normas del Código Nacional de Policía y su interés para el presente caso.

En relación con el poder de policía y en particular con las disposiciones del Decreto 1355 de 1970 por el cual se establecen normas de policía, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en diferentes sentencias⁵ en las que ha examinado “la forma como son compatibles las atribuciones del poder de policía, establecido en el artículo 218 de la Carta, y los derechos individuales de los habitantes del país”⁶.

Esta jurisprudencia sirve necesariamente de marco al presente análisis, máxime cuando como lo expresa el señor Procurador en su concepto, la Corte ha entrado a pronunciarse ya, en la sentencia C-110 de 2000 con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, sobre la inexecutable del numeral primero de la norma acusada (artículo 204 del Decreto 1355 de 1970 numerales 2 y 3), y que en el presente proceso se exponen argumentos similares a los analizados por la Corte en esa oportunidad.

En dicha sentencia además de recordar el concepto, las funciones y los límites del poder de policía en un Estado social de derecho, según los lineamientos constitucionales identificados en la Sentencia C-024 de 1994 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero y a los cuales nuevamente remite esta Corte⁷, se analizó de manera específica el marco que las normas constitucionales y los tratados y convenios internacionales (art. 93) que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los derechos humanos, señalan para la restricción de los derechos y libertades ciudadanas por parte de las normas de policía expedidas por el legislador. Allí concretamente se dijo:

“(…)Conforme a lo expuesto, queda establecido que por regla general corresponde al Congreso de la República, expedir las normas restrictivas o limitativas de las libertades y derechos ciudadanos con base en los hechos o circunstancias que constituyen lo que se denomina motivo de policía, que son todos aquellos hechos o circunstancias que en cualquier forma atentan contra el orden público, bien sea en forma directa o como resultado del abuso en el ejercicio del correspondiente derecho o libertad.

No obstante, no puede admitirse la existencia de una competencia discrecional del Congreso en la materia, pues las atribuciones de éste se encuentran limitadas por las normas

constitucionales y los tratados y convenios internacionales (art. 93) que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los derechos humanos. En estas circunstancias, las regulaciones normativas expedidas por aquél órgano en el ejercicio del poder de policía se encuentran sometidas a límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial.

Las restricciones, en consecuencia, no buscan impedir el goce de éstos, sino regular y permitir su cabal ejercicio acorde con las necesidades de la convivencia social, y el respeto por los derechos de todas las personas que integran el conglomerado social. De ahí que sólo sean admisibles aquellas restricciones mínimas, necesarias e indispensables, que obedezcan a finalidades constitucionalmente legítimas, dentro del sistema democrático que nos rige, que tiendan a prevenir infracciones penales o a proteger o a asegurar la seguridad nacional, el orden público la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás⁸.” 9

5. El examen de los cargos.

5.1 Las normas acusadas no configuran una pena de destierro.

Los demandantes hacen énfasis en su escrito en la posible violación del artículo 34 de la Constitución Política que prohíbe la pena de destierro.

Sin embargo para la Corte es claro que como ya lo manifestó en la Sentencia C-110/2000 al rechazar idéntico cargo en relación con el numeral 1 del artículo demandado en este proceso, “la medida correctiva prevista en la norma acusada no puede asimilarse a una pena de destierro, porque la promesa de residir en otra zona o barrio se refiere a un simple cambio de residencia, dentro de una misma población o ciudad, mas no a la imposición del abandono definitivo del territorio nacional”.

En efecto lo que le está vedado autorizar al legislador es la “expulsión del territorio del estado, de manera temporal o permanente, de una persona que ha cometido un delito, generalmente de carácter político”¹⁰, lo cual como es evidente no sucede en este caso. Por lo que no asiste razón a los demandantes en relación con este cargo.

5.2 La existencia de un procedimiento específico para la imposición de las medidas atacadas

Los actores citan en la demanda el artículo 29 de la Constitución en el aparte que establece que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, así como el artículo 9 de la Declaración Universal de derechos Humanos que establece que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso o arrestado”, todo ello en el sentido de la posible configuración de la violación del debido proceso.

Sin embargo, es necesario señalar en primer término que en el presente caso no se está en presencia de una detención, prisión o arresto, sino de la posibilidad de exigir a una persona promesa de residir en otra zona o barrio a quien mantenga amenazadas a sus vecinos o perturbe su tranquilidad por su conducta.

De otro lado, como lo recuerda la misma sentencia C-110 de 2000 “Aun cuando la norma

acusada no determina que para imponer la sanción deba seguirse el debido proceso, del examen de diferentes disposiciones del Código de Policía se desprende que existe una regulación normativa que lo garantiza”.

Hay que señalar, al respecto, que los artículos 219 y siguientes del Decreto 1355 de 1970 consagran un procedimiento para la aplicación de medidas correccionales. Así el contraventor tiene derecho a ser oído previamente (art. 224. En el caso de medidas impuestas por los alcaldes e inspectores, procede el recurso de reposición (art.229) y la imposición de las mismas “debe hacerse mediante resolución escrita y motivada la que se pronunciará después de oír los descargos del contraventor y examinar las pruebas que éste quisiese aducir durante el interrogatorio celebrado en el despacho del Alcalde o Inspector” (art.228).

En este sentido no cabe invocar por este aspecto una violación al debido proceso. Sin embargo tal violación, así como la posible contradicción de los textos acusados con las normas de derechos humanos, debe examinarse en relación con la afirmación del señor Procurador según la cual en el presente caso se establece una medida de seguridad imprescriptible prohibida por la Constitución.

En efecto, en el capítulo que contiene el procedimiento aplicable para la imposición de medidas correctivas, se señala igualmente que “el funcionario de policía que haya impuesto la medida correctiva podrá hacerla cesar en cualquier tiempo si a su juicio tal determinación no perjudica el orden público”¹¹ (Art. 222), con lo cual se deja en realidad sin ningún límite temporal la medida aplicable, pues queda al arbitrio de la autoridad respectiva la fijación de su duración.

5.3 Las normas acusadas establecen una medida correctiva que no tiene límite en el tiempo, por lo que deben ser declaradas inconstitucionales

Como lo recuerda el señor Procurador en su concepto, uno de los motivos por los cuales esta Corporación mediante Sentencia C-110 de 2000 declaró la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 204 del Decreto 355 de 1970 fue precisamente esta ausencia de límite temporal. En efecto allí se dijo:

“observa la Sala, que la medida correctiva en cuestión no tiene límite en el tiempo. Por consiguiente, las autoridades de policía (decreto 522/71) pueden imponer la sanción consistente en exigir promesa de residir en otra zona o barrio, en forma permanente, restringiendo en extremo y afectando el núcleo esencial de los derechos fundamentales de circulación y de residencia, y con desconocimiento del precepto del art. 28 de la Constitución según el cual no pueden existir medidas de seguridad imprescriptibles, lo que equivale a que no puede el legislador autorizar a que se le limite a una persona en forma permanente alguno de sus derechos fundamentales.

“Si bien el art. 222 del Código Nacional de Policía faculta a la autoridad de policía para hacer cesar la medida correctiva que ha impuesto en cualquier tiempo, cuando “a su juicio tal determinación no perjudique el orden público”, entiende la Sala que fijación del tiempo de la sanción debe estar regulada específicamente en la norma legal y, por lo tanto, dicha determinación no puede quedar librada al arbitrio de la referida autoridad”.

Idéntico razonamiento había llevado ya a la Corte a declarar inconstitucional el artículo 205 del Decreto 1355 de 1970 en la Sentencia C-087 de 2000, el cual se confirmó en la Sentencia C-1444 de 2000 con relación al numeral 3 del artículo 206 del mismo decreto.

En esa ocasión puntualizó la Corte:

“Pero, al analizar la medida correctiva, tal como está concebida, se observa que no tiene un límite en el tiempo durante el cual se dé la prohibición del ingreso al sitio público o abierto al público. Sobre este aspecto, el decreto dice en el artículo 222 del decreto 1355 de 1970, que es la autoridad de policía, la que haya impuesto la medida correctiva, quien podrá hacerla cesar en cualquier tiempo “si a su juicio tal determinación no perjudica el orden público”. Como se ve, la medida correctiva resulta indefinida, pues, deja al arbitrio de la autoridad, la fijación del período en que se aplica. Hay que señalar que una disposición que establezca esta clase de situaciones viola la Constitución, pues en el artículo 28 de la Carta están proscritas las medidas de seguridad imprescriptibles, es decir, que no es posible que una persona permanezca indefinidamente sometida a una limitación de sus derechos” 12.

En el presente caso, los supuestos de derecho son exactamente los mismos, por tratarse de los numerales restantes de la misma disposición analizada en la Sentencia C-110 de 2000, y los cuales conllevan la posibilidad de imponer la misma medida correctiva sin límite en el tiempo.

Por lo tanto y sin que sea necesario entrar en otros considerandos, por este solo aspecto, la norma atacada debe ser declarada inconstitucional y así se decidirá.

Sin embargo y en la medida en que la parte actora insiste igualmente de manera enfática en la presunta violación de normas sobre derechos humanos de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento interno, debe señalarse que el carácter imprescriptible de la medida correctiva acusada contradice no solamente el artículo 28 de la Constitución que la prohíbe sino a su vez algunas de tales disposiciones.

5.4. La norma acusada viola el núcleo esencial del derecho de circulación y residencia protegido por la Constitución y por las normas de derecho internacional sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En particular resultan transgredidas las normas de derecho interno y de derecho internacional que garantizan el derecho de libre circulación y residencia, en cuanto se excede el marco allí fijado para su posible restricción por motivos de interés general.

Así el art. 24 de la Constitución dispone:

“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.13

Por su parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 13), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (el art. 12), la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, aprobada mediante la ley 16 de 1972 (art. 22), aluden a los derechos de

circulación y residencia y a la posibilidad de su restricción, cuando sea necesaria para hacer prevalecer valiosos intereses públicos y los derechos y libertades de las personas.

Sin embargo toda posible limitación de tales derechos deberá estar no solamente de conformidad con el contenido de dichas normas internacionales de obligatoria aplicación en el orden interno, sino también plenamente justificada a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales, como se señaló ya por la Corte en relación con la posible limitación del derecho de circulación en los siguientes términos:

“Según el inciso segundo del art. 93 de la Constitución, los derechos y deberes consagrados en ésta se interpretarán, de conformidad con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Ello significa, que para efectos de interpretar los referidos derechos las normas de los tratados en referencia tienen carácter prevalente en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad, como lo ha reconocido la Corte en diferentes pronunciamientos¹⁴”.

“En las circunstancias descritas es evidente que con invocación de las normas de los mencionados tratados, el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como reiteradamente lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales” 15.

Por lo que si bien es posible establecer una restricción a tales derechos, es preciso examinar, como lo hizo la Corte en la sentencia C-110/2000, la disposición acusada bajo el parámetro del juicio de proporcionalidad, según el cual cuando diversos principios constitucionales entran en colisión “corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, debe el juez primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son “adecuados” para lograr el fin perseguido, segundo si son “necesarios”, en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son “proporcionados stricto sensu”, esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer”¹⁶.

En el presente caso, la finalidad buscada por el legislador al expedir la norma acusada es la de asegurar el mantenimiento del orden público, previniendo la comisión de delitos o contravenciones penales de policía, asegurando los derechos de las demás personas y la convivencia y relaciones pacíficas entre vecinos, particularmente frente a individuos que por su conducta o amenazas atenten contra los derechos individuales o colectivos en una

determinada comunidad. En tal virtud, puede afirmarse que, por principio, ella responde al logro y a la preservación de fines constitucionales que se estiman valiosos.

Sin embargo, el carácter imprescriptible de la medida correctiva atrás analizado, la convierte en desproporcionada frente a los objetivos perseguidos, amén de afectar valores y principios constitucionales que protegen precisamente el núcleo esencial de los derechos de libre circulación y residencia y en consecuencia le hacen desbordar el marco establecido en el derecho interno e internacional para su posible restricción.

Por todo ello, los numerales 2 y 3 del Decreto 1355 de 1970 deben ser declarados inconstitucionales y así se decidirá.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES los numerales 2 y 3 del artículo 204 del Decreto 1355 de 1970, “por el cual se dictan normas sobre policía”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 El artículo 126 del Decreto 522 de 1971 trasladó la competencia de estos asuntos a los alcaldes e inspectores de policía.

2 Sentencia C-721/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Sentencia C-447/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Idem.

5 Particularmente pertinentes resultan para el examen del presente caso las sentencias C-024/94 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, 087 y C-1444 de 2000 con ponencia del magistrado Alfredo Beltran Sierra y en especial la sentencia C-110 de 2000 con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell.

6 Sentencia C-1444/2000 M.P. Alfredo Beltran Sierra.

7 Como se recordó en una sentencia posterior sobre este tema, allí se expusieron los siguientes principios, “la Policía Nacional es autoridad administrativa, sometida al principio de legalidad; su actividad debe tender a asegurar el orden público; el límite de su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; las medidas deben ser proporcionales y razonables, no pueden, pues, traducirse en la supresión absoluta de las libertades; no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.” Sentencia C-1444/2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

9 Sentencia C-110 de 2000 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

10 Sentencia C-110/2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

11 Las itálicas no son del texto.

12 Sentencia C-087/2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

13 La itálica no es del texto.

14 Sentencias C-295/93, C-179/94, C-225/95, C-578/95, C-358/97, T-556/98 entre otras.

15 Sentencia T-483/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

16 Sentencia C-309/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.