

Sentencia C-1444/00

PODER DE POLICIA-Concepto y límites

MEDIDA CORRECTIVA-Presentación periódica

MEDIDA CORRECTIVA-Deambular por calles en actitud sospechosa

CONTRAVERSION-Vaguedad e imprecisión

PRESUNCION DE INOCENCIA-Sospecha

MEDIDA CORRECTIVA-Temporalidad

Referencia: expediente D-3049

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 206, numeral 3, del Decreto 1355 de 1970
“por el cual se dictan normas sobre policía.”

Actores: Andrea María Londoño y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de octubre del año dos mil (2.000).

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 de la referencia

demandaron la inexequibilidad del numeral 3 del artículo 206 del Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada. Se subraya la expresión que se acusa.

“Capítulo VI

De las contravenciones que permiten imponer la presentación periódica ante el comando

“Artículo 206. Compete a los comandantes de estación y de subestación imponer la presentación periódica ante el comando de policía:

“1. Al que reincida en riña o pelea

“2. Al que sea amonestado en privado o reprendido en audiencia pública o cuando se considere conveniente.

“3. Al que de ordinario deambula por las calles en actitud de sospechosa inquisición de bienes o personas.”

III. LA DEMANDA.

Consideran los actores que la expresión demandada viola los artículos 24, 28 y 29 de la Constitución Política, que establecen, respectivamente, el derecho de circulación; el que nadie puede ser molestado en su persona o familia, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente; y, la presunción de inocencia. Explican el concepto de violación así:

“No es procedente que la conducta de un individuo sea juzgada y condenada en un solo acto y con tan pocos fundamentos de hecho, que podríamos decir que es discrecional del

funcionario de policía la aplicación de la medida correctiva basándose únicamente en su juicio y determinación con un agravante, y es que el art. 222 del mismo decreto 1355/1970 le confiere al funcionario la posibilidad de hacer cesar los efectos de la medida correctiva en el tiempo que él desee, es decir si al señor comandante de estación o subestación, le da por hacer que el individuo al cual se le impuso la medida correctiva de presentaciones periódicas, se presente durante todo el tiempo que él sea comandante dicha medida podría extenderse hasta por más de un año puesto que así lo considera conveniente el funcionario y por un hecho que no amerita dicha represión.”

Señalan que se viola el debido proceso, pues no está contemplada la posibilidad de que el ciudadano pueda defenderse y controvertir pruebas, y se desconoce el principio de que las medidas que afecten a la persona y sus libertades sólo pueden emanar de autoridad judicial competente, carácter que no tiene la Policía Nacional.

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado, doctor José Camilo Guzmán Santos, y del Secretario General de la Policía Nacional, en defensa de la constitucionalidad de la expresión demandada. Sus escritos se resumen así:

- El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la norma no contiene una medida que implique privación de la libertad personal, como arresto, prisión o detención, impuesta por una autoridad administrativa. La medida lo que hace es obligar a una presentación periódica ante el Comandante de la Policía. En consecuencia, el cargo contra el artículo 28 de la Constitución, carece de fundamento. La medida correctiva encuentra justificación en la protección que las autoridades de policía deben ofrecer a las demás personas en sus vidas y bienes, prevaleciendo el interés general sobre el particular, aspecto que adquiere importancia en las circunstancias actuales de amenazas y peligro contra la vida y bienes de los habitantes del país. No puede olvidarse que la finalidad de la norma es asegurar el mantenimiento del orden público, al prevenir la comisión de delitos y contravenciones.

Sobre la libertad de locomoción, señala que la Corte ya se pronunció en la sentencia C-110 del año 2000, al manifestar que no se trata de un derecho absoluto.

En cuanto a la vulneración del debido proceso en esta clase de actuaciones, recuerda que en el Código de Policía existe la regulación normativa correspondiente, en los artículos 219 y siguientes, por lo que resulta claro que la imposición de la presentación periódica no se aplica de plano, sino que es producto de un procedimiento previo.

Finalmente, manifiesta que la conducta descrita por la norma no puede catalogarse como vaga y general “pues no cualquier actitud de las personas que deambulen por las calles da lugar a la imposición de la medida correccional de presentación periódica ante el Comando de Policía. No se trata de una medida definitiva sino preventiva a fin de evitar verdaderos peligros.” (folios 16 y 17)

- El Secretario General de la Policía Nacional, doctor Holman N. Barón Neira, señala que el artículo 218 de la Constitución establece que el fin primordial de la Policía es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz. Por ello, la institución está establecida para proteger a las personas en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, con atribuciones de prevención.

Manifiesta que la vida en comunidad, como lo ha dicho la Corte Constitucional, implica el cumplimiento de deberes recíprocos por parte de los asociados, siendo el primero, el respetar los derechos de los demás, pues, el hombre en sociedad no es titular de derechos absolutos. Por ello, el interés individual debe ceder al general, que es prevalente, en los términos del artículo 1 de la Constitución. La norma acusada no impone una sanción sino una medida preventiva. Carácter preventivo o de protección que la Corte estudió en la sentencia C-199 de 1998.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 2271, de fecha 14 de agosto del año 2000, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada, por las siguientes razones :

El precepto demandado es una medida correctiva, según el artículo 186, numeral 7, del

Código de Policía. Considera que la norma no establece ningún hecho cierto, sino una situación definible sólo en forma subjetiva, que eleva la sospecha a criterio válido para tomar medidas administrativas que vulneran derechos fundamentales como el de locomoción y a no ser molestado sino en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente. Además, se vulnera la presunción de inocencia, del artículo 29 de la Carta.

No resulta válido señalar que se trata de una medida de carácter preventivo, y que prevenir la ocurrencia de delitos es función de la policía, porque si no se ha cometido un acto, la sola presunción de la intención no puede sustituirlo, ya que resultaría arbitraria. En este sentido, el Procurador transcribió apartes de la sentencia C-199 de 1998, de la Corte Constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia, que está contenida en el Decreto ley 1355 de 1970.

1. Lo que se debate.

Los actores consideran que el precepto demandado, al establecer la presentación periódica ante el comando de policía de la persona que “de ordinario deambula por las calles en actitud de sospechosa inquisición de bienes o personas”, viola los derechos fundamentales a la libre locomoción, libertad personal y debido proceso, en especial, lo que se refiere a la presunción de inocencia, garantías establecidas en los artículos 24, 28 y 29 de la Constitución.

Los intervinientes consideran que la norma resulta constitucional, porque se trata de una medida preventiva, que no implica privación de la libertad personal, y es proporcional a la finalidad que persigue : proteger la vida e integridad de las personas y sus bienes. Además, cumple el principio contenido en el artículo 1 de la Constitución, que señala que el interés general prevalece sobre el particular.

Por su parte, el señor Procurador solicita declarar inexecutable el precepto, por considerar que vulnera los derechos fundamentales señalados por los demandantes, al imponer una medida correctiva por la realización de una conducta que es vaga e imprecisa, cuya imposición resulta arbitraria. Además, la simple sospecha se convierte en criterio válido para imponer medidas administrativas, que limitan derechos fundamentales.

Queda de esta forma planteado el asunto. Por lo que la Corte estudiará lo referente al poder de policía y el respeto de los derechos individuales. Y si la medida es de carácter preventivo o correctivo.

3. El poder de policía, concepto y límites, de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El asunto bajo estudio, es decir, resolver 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, ha sido objeto de pronunciamientos de la Corte.

En efecto, en la sentencia C-024 de 1994 (M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero), se analizaron el concepto, las funciones y los límites del poder de policía en un Estado social de derecho. 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.

Con base en este marco, también ha manifestado la Corte que la conducta sobre la que recaería la medida administrativa de corrección, no puede ser vaga e imprecisa, pues, en tal caso, la autoridad policiva podría imponerla según criterios subjetivos. Este aspecto fue analizado en la sentencia C-087 del 2000 y reiterado en la C-110 del mismo año.

4. La medida policiva contenida en el precepto demandado es de carácter correctivo o sancionatorio, no preventivo.

Uno de los puntos en que se apoyan los intervinientes para señalar que el precepto es exequible, radica en que la medida a imponer tiene carácter preventivo y no es una sanción o pena, por lo que es perfectamente constitucional el precepto.

La Sala discrepa de esta interpretación por dos razones : la primera, y es elemental, el artículo 186 del Código Nacional de Policía, al enumerar cuáles son las medidas correctivas, incluye, dentro de las mismas, en el numeral 7, “la presentación periódica ante el comando de policía”, que es la que trata el precepto acusado. La segunda, según algunas de las definiciones del Diccionario de la Lengua Española (vigésima primera edición), de lo que significan las palabras prevenir (prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio) y corregir (reprensión o censura de un delito, falta o defecto), resulta claro que la presentación periódica tiene este segundo significado, es decir, el de reprensión. Pues, a pesar de que tal presentación periódica no constituya, en sí misma, una obligación especialmente difícil de cumplir, no deja de tener el carácter mencionado, porque se impone a la persona que realiza una actividad que merece ser objeto de castigo.

Se examinará, entonces, si la actividad descrita en el artículo acusado tiene esta naturaleza.

Se observa que en la forma como está previsto el precepto, la medida correctiva no implica privación de la libertad personal.

5. El contenido de la conducta objeto de medida correctiva. Violación de los derechos al debido proceso y locomoción.

Se recuerda lo que dice el precepto acusado : “Artículo 206. Compete a los comandantes de estación y de subestación imponer la presentación periódica ante el comando de policía: (...) 3. Al que de ordinario deambula por las calles en actitud de sospechosa inquisición de bienes o personas.”

En otras palabras, la norma transcrita, tomando algunas definiciones del Diccionario de la Lengua Española (vigésima primera edición), dice que si una persona “camina sin dirección determinada” y, en actitud sospechosa, “indaga, averigua o examina cuidadosamente una cosa”, puede dar lugar a la imposición de la medida correctiva, que consiste en presentaciones periódicas ante el comando de policía.

No se requieren profundos análisis para concluir que la conducta descrita es vaga e imprecisa, y que, como consecuencia de ello, deja un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad policiva, ante la falta de elementos objetivos, para imponer o no una medida correctiva. Además, si se tiene en cuenta que la conducta objeto de sanción, se origina, como la propia norma lo dice, en la mera sospecha, es decir, sin que siquiera se exija la producción de actos externos que justifiquen la imposición de la sanción, la disposición abre la puerta a la arbitrariedad.

Por ello, se comparte lo estimado por los demandantes y el señor Procurador en el sentido de que el precepto, al señalar como elemento a tener en cuenta, la simple sospecha, rompe el principio de la presunción de inocencia. Principio establecido en el artículo 29 de la Constitución, que debe ser respetado, aún cuando se trate de contravenciones, como ocurre en este caso, que llevan consigo la imposición de un castigo o sanción.

Por otra parte, la norma acusada también viola el debido proceso, en el siguiente sentido : el artículo 222 del mismo Código Nacional de Policía señala que el funcionario que haya impuesto la medida correctiva, a su juicio, “en cualquier tiempo puede hacerla cesar”. Es decir, la medida correctiva no tiene límite en el tiempo. Este punto fue objeto de examen de constitucionalidad, al analizar los artículos 205 y 204, parcial, del mismo Código Nacional de Policía (sentencias C-087 y C-110 del 2000, respectivamente). La Corte señaló que tal situación viola el debido proceso, por las siguientes razones:

“(...) 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.” (sentencia C-087 del 2000, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra)

Lo dicho en esta sentencia se aplica al caso presente, con un componente adicional, que como esta medida es proferida por el propio comandante (a diferencia de lo que ocurría en los casos mencionados, que era el alcalde o inspector, decreto 522 de 1971), el artículo 229 del mismo Código, dice, expresamente, que contra la imposición de la medida “no habrá ningún recurso”. Lo que significa, ni más ni menos, que dentro de su propio criterio, el comandante decide si impone la medida correctiva, y al imponerla, el afectado no puede ejercer ningún recurso. De esta manera se viola el debido proceso.

En cuanto a la vulneración del derecho de locomoción, la propia norma constitucional establece que sólo corresponde a la ley establecer sus límites. El artículo 24 de la Constitución dice : “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.” Sin embargo, tal como la jurisprudencia de esta Corporación lo ha dicho, los límites que establezca la ley no pueden desconocer el núcleo del derecho : sentencia SU-257 de 1997, y deben estar acordes con las necesidades y la finalidad buscada, es decir, ser proporcionados y razonables : sentencia T-483 de 1999. Principios que, inclusive, en los casos de la limitación del derecho de circulación en estados de excepción, continúa vigente. Dijo la Corte :

“El derecho a la libre circulación y residencia puede ser restringido por el legislador pues, conforme a la Carta, éste opera “con las limitaciones que establezca la ley” en consecuencia, bien puede el legislador de excepción afectarlos, por graves motivos de orden público, como sería el caso de guerra exterior. En el caso bajo estudio, se autoriza al Gobierno para establecer restricciones a la libre circulación y residencia de las personas, en cualquier área del territorio nacional, cuando el estado de guerra exterior así lo aconseje y con la única finalidad de proteger la vida de los habitantes y facilitar las operaciones propias de dicho periodo excepcional. Cumple así la autoridad el deber que tiene de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, tal como lo ordena el artículo 2o. de la Carta.” (C-179 de 199 , M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz)

En la norma acusada, si se observa detenidamente lo que dice, se le está delegando una competencia del legislador al comandante de estación o subestación de policía. Pues, él es quien impone el límite del derecho fundamental de circulación, si, según su criterio, y dada la vaguedad de la norma, como se ha dicho, la persona que está circulando por una calle, lo

hace en forma sospechosa y debe ser objeto de una sanción. En este sentido resulta la vulneración del derecho a la libre circulación.

En conclusión, si bien la Corte no desconoce la función constitucional de la Policía Nacional, establecida en el artículo 218 de la Carta, al señalar que su fin primordial “es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, estos fines no pueden implicar el desconocimiento de los derechos ciudadanos, ni la imposición arbitraria de medidas correctivas, como las que se prohíben en el precepto demandado, ni siquiera con el argumento de que el interés general prevalece sobre el particular, artículo 1 de la Constitución, porque la propia Carta garantiza el respeto de los derechos individuales. Lo que busca la Constitución es la armonía de los intereses y no su desconocimiento.

No sobra señalar que en la citada sentencia C-087 del 2000, la Corte observó el problema que presenta el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970, en la aplicación de algunas de sus disposiciones y la incompatibilidad con algunas normas de la Constitución de 1991. Allí se señaló sobre la importancia de que el Congreso legisle sobre el asunto. Dijo la Corte:

“Por otra parte, se observa por la Corte que aún si se considerara que las disposiciones acusadas son normas incompletas, ellas no pueden complementarse con ordenanzas, acuerdos, u otra clase de disposiciones administrativas locales, pues normas como el precepto objeto de análisis en esta providencia, por hacer parte del Código Nacional de Policía, Decreto – Ley 1335 de 1970, sólo pueden ser expedidas mediante normas también de alcance nacional, es decir, expedidas por el Congreso de la República. Para tal efecto, sería conveniente que el Congreso legislara sobre el punto, de tal manera que la normatividad por expedir alcance los fines legítimos que requiere la protección de terceros, pero sin menoscabo de los derechos fundamentales que, como el de la libertad personal, sólo pueden ser objeto de regulación por el legislador con respeto absoluto a los principios consagrados por la Carta Política.” (sentencia C-087 citada)

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 3, del artículo 206 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.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)