

C-189-99

{p}

Sentencia C-189/99

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Privación de la libertad/ PRIVACION DE LA LIBERTAD-Competencia de autoridades judiciales

Las normas demandadas desconocen el articulado de la Carta Política, y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el alcance del artículo 28 Superior, pues a través de ellas se faculta a las autoridades de Policía para imponer una sanción privativa de la libertad con desconocimiento de las exigencias mínimas establecidas en la Constitución: orden escrita de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por los motivos señalados en la ley.

NORMAS DE TRANSITO-Conductores no pueden ser arrestados por infringirlas/CODIGO NACIONAL DE TRANSITO/ARRESTO-Conductores

Bajo los principios de dignidad y de libertad que inspiran la Constitución, no es posible presuponer que el embriagado es potencialmente peligroso y que deba privársele de la libertad por esa sola circunstancia; sólo en el evento de que la conducta delictiva se realice, y previa orden judicial, se puede detener a la persona en las circunstancias descritas; de lo contrario se desconocen no sólo los derechos a la libertad y al debido proceso, sino a la presunción de inocencia. Téngase en cuenta que la inmovilización del vehículo a la que deben proceder las autoridades administrativas en estos casos, según el mismo numeral 9 del artículo 181 demandado, es suficiente para garantizar que la persona ebria no continuará conduciendo y, por tanto, los demás -y ella misma-, no tendrán que enfrentar un riesgo mayor al que les impone el tránsito en condiciones normales. Es claro que la privación de la libertad contemplada en los artículos 181 y 227 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, resulta desproporcionada si se la compara con la amonestación en privado, máxima sanción que las autoridades de policía pueden imponer “al que en vía pública riña o amenace a otros”, o con la de presentación periódica ante el Comando, que las mismas autoridades pueden imponer “al que reincida en riña o pelea”; en los últimos dos casos, algún daño se ocasionó a otro y no por ello se pierde la libertad a órdenes de un funcionario administrativo;

en cambio en los casos contemplados en las normas demandadas, se priva de la libertad a quien no ha causado daño alguno y, posiblemente, no lo ocasionará.

Referencia: Expediente D-2205

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 158 y 182 parciales, del Decreto 1809 de 1990 “por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-ley 1344 del 4 de agosto de 1970)”.

Demandante: Jorge Alberto Rojas Otálvaro.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Jorge Alberto Rojas Otalvaro, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 158 (parcial) y 181 (parcial) del Decreto 1809 de 1990 “por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-ley 1344 del 4 de agosto de 1970)”.

Por auto del siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el inicial magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Ministro del Transporte, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de las normas acusadas, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

“DECRETO NÚMERO 1809 DE 1990

“(Agosto 6)

“Por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-ley 1344 del 4 de agosto de 1970)

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 53 del 30 de octubre de 1989

“Decreta:

“158ª: El artículo 181 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

“Artículo 181. Será sancionado con multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos el conductor de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

“1. Presentar licencia de conducción adulterada, falsificada o ajena. Además será puesto a órdenes de la autoridad penal correspondiente y dará lugar a la inmovilización del vehículo.

“2. Transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas sin cumplir con los requisitos exigidos. Además el vehículo será inmovilizado.

“3. Transportar combustibles, materiales inflamables, explosivos, tóxicos, venenosos, corrosivos, radioactivos, al mismo tiempo que pasajeros o alimentos, o sin las medidas de seguridad ordenadas por este código o por autoridad competente. Además se le sancionará con la suspensión de la licencia de conducción por el término de seis (6) meses la primera vez y con cancelación de la misma por segunda vez. En ambos casos dará lugar a la inmovilización del vehículo (Decreto 2591/90, art.19).

“4. No respetar las señales dadas por el agente de transporte y tránsito o por un semáforo.

“5. Conducir un vehículo automotor transformado sin la autorización correspondiente.

Además el vehículo será inmovilizado.

“7. No permitir el paso que en forma debida le pida un vehículo de emergencia.

“8. Proveer de combustible un vehículo automotor con el motor encendido o, en el caso de un vehículo de servicio público o escolar, con el motor encendido o con pasajeros (Decreto 1951/90 Art. 2).

“9. Conducir un vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas o estupefacientes. Además incurrirá en la suspensión de la licencia de conducción de seis (6) meses a un (1) año, arresto de veinticuatro (24) horas e inmovilización del vehículo.”

“182ª. El artículo 227 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

“Artículo 227. Las sanciones por faltas al presente Código son:

“1. Multa

“2. Suspensión de la licencia de conducción

“3. Cancelación de la licencia de conducción

“4. Arresto

“5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento a talleres o parqueaderos.

“Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias.

“Parágrafo 1. El incumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento de las escuelas de enseñanza automovilística, será sancionado de acuerdo con la gravedad de la falta, así:

“- Con multa de quinientos (500) salarios mínimos diarios legales.

“- Con suspensión de la licencia de funcionamiento hasta seis (6) meses.

“- Con cancelación de la licencia de funcionamiento.

“Las sanciones aquí estipuladas se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales y civiles correspondientes.

“El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito reglamentará el procedimiento para la aplicación y ejecución de las sanciones aquí establecidas.

“Parágrafo 2. Las autoridades de tránsito podrán amonestar a los infractores. La amonestación consiste en la asistencia a cursos obligatorios de educación vial. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a diez (10) salarios mínimos”.

A. Demanda.

El demandante considera que las normas acusadas vulneran el artículo 28 de la Constitución Política, como quiera que la norma constitucional quebrantada consagra una reserva judicial, y por tanto, el mandamiento de arresto consagrado en las disposiciones demandadas, proviene de autoridad administrativa o de policía, constituyendo claramente una violación a lo dispuesto por la norma superior citada.

Agrega que en relación con el tema, la Corte Constitucional se pronunció, manifestando que las autoridades de policía tenían una competencia temporal para el conocimiento de los hechos punibles sancionados con arresto, debido al régimen transitorio consagrado en el artículo 28 del Estatuto Fundamental, exigencia esta que fue resuelta por la Ley 228 de 1995, por medio de la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales.

A. Intervención oficial.

El 26 de octubre de 1998, la Secretaría General de la Corte informó sobre la intervención de la doctora Liliana María Vásquez Sánchez, apoderada del Ministerio del Transporte, recibida durante el término de fijación en lista.

Se resume la intervención presentada así:

La apoderada del Ministerio de Transporte solicita la constitucionalidad de las normas demandadas, aduciendo que en primer término es indispensable precisar que el derecho a la libertad no es un derecho absoluto, sino que encuentra sus límites en la libertad de los demás, límites que en un Estado de Derecho como el nuestro, son establecidos por la ley.

La imposición de medidas correctivas y preventivas a las contravenciones por parte de la administración, no riñen con las normas de rango constitucional relacionadas con los derechos fundamentales, siempre y cuando en el procedimiento “se respeten las normas que lo determinan”.

Señala que la Constitución Política en el artículo 28 inciso 2, tal como lo manifiesta la Corte Constitucional, estableció dos excepciones al régimen constitucional de la estricta reserva judicial, excepciones que tienen como finalidad prevenir y evitar hechos nocivos contra la integridad de los ciudadanos, tanto el sujeto pasivo de la sanción, como las demás personas que puedan verse afectadas. Además, señala que el artículo 2 Superior consagra que el Estado está para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, razón por la cual se debe proceder al arresto por parte de las autoridades policivas facultadas por la ley “en orden al cumplimiento de su rol preventivo y de su deber constitucional de preservación del orden público”.

Considera la interviniente, que el arresto en el caso sub examine, no se debe tomar en un sentido lato, como una privación de la libertad, sino que ha de entenderse como una medida de seguridad, tendiente a la protección de los ciudadanos en general, como quiera que pueden ver amenazada su vida y sus bienes por conductores que presentan alteraciones mentales y físicas producidas por la ingestión de alcohol o estupefacientes, que deterioran su capacidad “para realizar actividades que requieren precisión como la conducción de vehículos automotores”.

Además, vistas así las cosas, el arresto en esas condiciones tiene una base objetiva, por cuanto las autoridades cuentan con los elementos necesarios para determinar el estado de las personas, verbi gracia el alcoholímetro, lo cual deshecha la arbitrariedad del personal que procede a cumplir la norma.

Igualmente, señala la importancia de la inmediatez de esas medidas, porque si el arresto de un conductor que se encuentre en alguna de las situaciones descritas en las normas acusadas, requiriera de orden judicial, los trámites necesarios para obtenerla harían inoperantes e ineficaces las disposiciones, ya que se trata de situaciones de urgencia tendientes a la protección de la vida misma, que no permiten actuar sino “en el momento mismo”.

Finalmente, señala que las facultades de las autoridades administrativas tienen limitaciones de orden temporal ajustadas a la Constitución Política, pues en las normas demandadas, se contempla un arresto hasta de 24 horas, límite que es inferior al estipulado en el inciso segundo del artículo 28 Superior que es de 36 horas, lapso en el cual, la persona puede volver al estado de lucidez requerido para realizar la actividad de conducir.

A. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto No. 1683 del 24 de noviembre de 1998, el señor Procurador solicita declarar constitucionales las normas demandadas. Sus razones se pueden resumir así:

En primer lugar, manifiesta que el Código Nacional de Tránsito Terrestre, establece como una de las sanciones que procede contra las faltas reguladas en el mismo, la del arresto, el cual es de conocimiento de los Secretarios, Inspectores Municipales y Distritales de Tránsito, y en su defecto los Alcaldes Municipales y los Inspectores de Policía.

Considera el Ministerio Público que la facultad concedida a las autoridades de tránsito, de manera alguna vulnera las disposiciones del ordenamiento superior, por cuanto si bien es cierto que el artículo 28 de la Carta, establece la reserva judicial, salvo las excepciones que el mismo ordenamiento superior consagra, lo cierto es que la prohibición prevista en el artículo 28 de la Constitución Política tiene aplicación bajo el contexto general de la misma, toda vez que la misma Carta garantiza de manera especial el derecho a la vida, la integridad personal y la prevalencia del interés general.

Adicionalmente, agrega que la sanción de arresto para las infracciones de tránsito prevista por las disposiciones demandadas, no tiene un carácter retributivo sino preventivo, por

cuanto se pretende proteger la integridad personal de los ciudadanos y del conductor que se encuentra bajo los efectos del alcohol o de sustancias alucinógenas, y cita en consecuencia, un concepto proferido por ese Despacho, en el cual se analizó la constitucionalidad de un asunto que guarda relación con el que ahora se estudia.

Por último, advierte que la sanción de arresto prevista en las normas demandadas, tienen un límite temporal máximo de 24 horas, y que la finalidad de la misma es preventiva, lo que significa que su aplicación sólo procede dentro del término allí establecido, el cual es suficiente para que cesen los efectos del alcohol o de los estupefacientes, por lo cual solicita se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Reserva judicial en materia de libertad personal.

Las autoridades administrativas no tienen competencia, según la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, para privar a las personas de su libertad.

Según la normas acusadas, la policía sí tiene competencia para arrestar, durante 24 horas, a la persona que se encuentre en la situación descrita en el numeral 9 de la primera de ellas; dicho arresto, según el Ministerio Público y la apoderada del Ministerio de Transporte, consiste en una medida preventiva que no puede calificarse como sanción retributiva, pues ésta sólo se puede imponer luego de agotado un proceso, a través del cual se compruebe la responsabilidad del inculpado.

Tratándose de una sanción, como inequívocamente está consagrada en la norma demandada, la doctrina constitucional sobre la materia fue sentada en la sentencia número 212 de 19941, al estudiar el alcance del artículo 116 Superior. En dicho fallo esta Corporación indicó quiénes, según la Carta Política, pueden privar legítimamente de su libertad a las personas, y fijó los límites de la competencia atribuída a las autoridades de policía para

juzgar a quien incurra en una contravención.

En uno de los apartes más significativos dijo esta Corporación en el mencionado fallo:

“Así, pues, el artículo 116, como otras disposiciones constitucionales, establece por regla general que la función de administrar justicia corresponde a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a los tribunales y a los jueces, pero establece la posibilidad de que órganos ajenos a la Rama Judicial también lo hagan: así, el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales -tal es el caso de las atribuidas en los artículos 174 y 178 de la Constitución- y excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Aún los particulares pueden ser investidos transitoriamente de dicha función cuando actúen como conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

“Se trata de una excepción al principio general y, por tanto, su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos.

“Ahora bien, si los señalados requisitos se cumplen, la norma legal que desarrolle la previsión constitucional es, en principio, exequible. Tal ocurre con la asignación de competencias a inspectores penales de policía, inspectores de policía y alcaldes para fallar sobre contravenciones especiales sancionables con pena distinta de la privación de la libertad”.
(subraya fuera del texto).

A propósito de la libertad de las personas, la Corte insistió, en la sentencia citada, en que ella no puede verse afectada por el ejercicio de las competencias así atribuidas a las autoridades de policía, y explicó los alcances del artículo 28 Superior:

“Resulta, pues, ajustado a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes, la función precisa de administrar justicia en el ámbito

propio de las contravenciones especiales.

“Pero ha advertido la Corte que ello es así siempre que la respectiva contravención no sea castigada con pena privativa de la libertad.

“Se introduce la distinción que antecede por cuanto el artículo 28 de la Constitución de 1991 modificó radicalmente la normatividad que venía rigiendo, incorporada a la Carta Política de 1886 y sus reformas.

“El artículo 28 del Estatuto Fundamental vigente brinda una mayor protección a la libertad personal cuando establece que nadie podrá ser reducido a prisión ni arresto ni detenido ‘sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley’. (se subraya).

“La normatividad constitucional en esta materia es terminante. La nueva Carta, a la vez que introdujo la exigencia expresa en cuanto a la naturaleza judicial del órgano que ordene la privación de la libertad, suprimió totalmente la posibilidad de aprehensiones mediante determinación del Ejecutivo por razones de orden público (artículo 28 de la Carta Política anterior).

“El mandato de autoridad judicial es elemento esencial dentro del conjunto de requisitos exigidos para toda forma de detención, prisión o arresto, a tal punto que si en un caso concreto la privación de la libertad proviniere de funcionario perteneciente a otra rama u órgano del poder público, se configuraría la inconstitucionalidad del procedimiento y sería aplicable el artículo 30 de la Carta (Habeas Corpus), como mecanismo apto para recuperar la libertad.” . (se subraya).

Así pues, en el mencionado fallo se reiteró la doctrina sentada en la Sentencia C-175 de 19932, en la que, igualmente, se dejó claramente establecido que la autoridades de policía no tienen competencia para imponer la sanción de arresto a los miembros de la Policía Nacional.

En esa oportunidad la Corte advirtió que:

“...el artículo 5o. del decreto 2010 de 1992, materia de examen, es inconstitucional por consagrar la sanción de arresto severo como pena imponible a los miembros de la Policía Nacional por parte de autoridades administrativas pertenecientes a dicha Institución y como consecuencia de la violación del régimen de disciplina y honor de la Institución, contenido en el decreto 100 de 1989.

“Dicha pena se encuentra definida en el artículo 93 del citado estatuto disciplinario en los siguientes términos: “El arresto severo consiste en la obligación que tiene el infractor de permanecer aislado dentro de las instalaciones de la unidad, dedicado a la ejecución de tareas útiles que le señale el director” y encaja dentro de las penas privativas de la libertad además de identificarse con la consagrada en materia criminal, pues contiene los mismos elementos que la identifican como tal, a saber: el aislamiento y el trabajo. (énfasis fuera de texto).

“Es que la Constitución Política de Colombia es celosa en la guarda de la libertad personal y no es un azar que el artículo 28 establezca como condición esencial para que a una persona se le prive de su libertad, el que sea un juez de la República quien la decrete, con la rigurosa observancia de las demás exigencias que allí mismo se señalan”. (se resalta).

De conformidad con lo anteriormente transcrito, es claro que las normas demandadas desconocen el articulado de la Carta Política, y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el alcance del artículo 28 Superior³, pues a través de ellas se faculta a las autoridades de Policía para imponer una sanción privativa de la libertad con desconocimiento de las exigencias mínimas establecidas en la Constitución: orden escrita de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por los motivos señalados en la ley.

Esa es razón suficiente para retirar del ordenamiento los apartes de los artículos demandados. Sin embargo, como en el concepto del Procurador General y en la intervención del Ministerio de Transporte y Tránsito se exponen argumentos en apoyo de la constitucionalidad de las normas que en este proceso se examinan, se hará una breve referencia a ellos, en la medida en que también se apartan de la doctrina de la Corte.

3. Garantía de otros valores constitucionales.

El Procurador General conceptuó que la sanción de arresto para las infracciones de tránsito

prevista por las disposiciones demandadas, no tiene un carácter retributivo sino preventivo, por cuanto se pretende proteger la integridad personal de los ciudadanos y del conductor que se encuentra bajo los efectos del alcohol o de sustancias alucinógenas. Sin embargo, tampoco esta razón justifica el arresto de una persona en las circunstancias descritas en el numeral 9 del artículo 181 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, como se pasa a explicar:

a. Protección de la vida y de la integridad personal

Quienes participaron en este proceso en defensa de la constitucionalidad de las normas acusadas, afirman que el arresto correccional se justifica porque “pretende salvaguardar valores constitucionales como la vida o la integridad personal”, los que pueden verse afectados o amenazados porque el consumo de alcohol y otras drogas, en un elevado número de personas, puede provocar una desinhibición tal, que el sujeto, sin control de sus reacciones, puede actuar de manera imprudente, tardía o temeraria. Como se dice en la Sentencia C- 221 de 1994, “el relajamiento de lazos inhibitorios y la consiguiente exteriorización de actitudes violentas”, puede ser el resultado de la ingestión de bebidas embriagantes.

Pero no puede olvidarse que, a renglón seguido, y a propósito de esa afirmación, se advirtió en el mismo fallo que: “...dentro de un sistema penal liberal y democrático, como el que tiene que desprenderse de una Constitución del mismo sello, debe estar proscrito el peligrosismo, tan caro al positivismo penal, hoy por ventura ausente de todos los pueblos civilizados. Porque a una persona no pueden castigarla por lo que posiblemente hará, sino por lo que efectivamente hace.”

Y es que no existen razones suficientes, que permitan establecer con certeza que las personas embriagadas atenten, por ese solo hecho, contra la convivencia ciudadana, o contra los derechos de los demás, es decir que necesariamente incurran en conductas delictivas que las hagan merecedoras de una sanción o de una medida como la que contienen los artículos demandados. Bajo los principios de dignidad y de libertad que inspiran la Constitución, no es posible presuponer que el embriagado es potencialmente peligroso y que deba privársele de la libertad por esa sola circunstancia; sólo en el evento de que la conducta delictiva se realice, y previa orden judicial, se puede detener a la persona en las

circunstancias descritas; de lo contrario se desconocen no sólo los derechos a la libertad y al debido proceso, sino a la presunción de inocencia.

Téngase en cuenta que la inmovilización del vehículo a la que deben proceder las autoridades administrativas en estos casos, según el mismo numeral 9 del artículo 181 demandado, es suficiente para garantizar que la persona ebria no continuará conduciendo y, por tanto, los demás -y ella misma-, no tendrán que enfrentar un riesgo mayor al que les impone el tránsito en condiciones normales.

b. Protección de la salud.

Según los defensores de la constitucionalidad de las normas demandadas, el arresto del embriagado tiene también como finalidad la de proteger su salud; pero tampoco este argumento tiene justificación a la luz de la Constitución y de la jurisprudencia de esta Corte, porque se trata de una sanción y no de una medida de protección, y porque aún si se tratara de una de estas medidas, se vulneraría el principio de la proporcionalidad.

Al respecto, en la Sentencia número T-493 de 19935, se sentó una importante doctrina al negar una tutela mediante la cual se pretendía imponer un tratamiento médico a quien padecía una enfermedad grave, pues, juzgó esta Corporación que de otorgar tal amparo coartaría la libertad de la enferma para decidir si se somete o no a un tratamiento médico y las modalidades del mismo, e interferiría indebidamente “en lo relativo a lo que a su juicio es más conveniente para preservar su salud y asegurar una especial calidad de vida”. A su turno, en la Sentencia número C-221, ya citada, se dijo que “cada quien es libre de decidir si es o no del caso recuperar su salud. Ni siquiera bajo la vigencia de la Constitución anterior, menos pródiga y celosa de la protección de los derechos fundamentales de la persona, se consideraba que el Estado fuera el dueño de la vida de cada uno...”.

Por lo demás, la prohibición de las políticas perfeccionistas y la procedencia de las “medidas de protección coactiva a los intereses de la propia persona”, quedaron sentadas en la doctrina constitucional en los términos de la sentencia C-309/976:

“En Colombia, las políticas perfeccionistas se encuentran excluidas, ya que no es admisible que en un Estado que reconoce la autonomía de la persona y el pluralismo en todos los campos, las autoridades impongan, con la amenaza de sanciones penales, un determinado

modelo de virtud o de excelencia humana. En efecto, esas políticas implican que el Estado sólo admite una determinada concepción de realización personal, lo cual es incompatible con el pluralismo. Además, en virtud de tales medidas, las autoridades sancionan a un individuo que no ha afectado derechos de terceros, únicamente porque no acepta los ideales coactivamente establecidos por el Estado, con lo cual se vulnera la autonomía, que etimológicamente significa precisamente la capacidad de la persona de darse sus propias normas. Por el contrario, las medidas de protección coactiva a los intereses de la propia persona no son en sí mismas incompatibles con la Constitución, ni con el reconocimiento del pluralismo y de la autonomía y la dignidad de las personas, puesto que ellas no se fundan en la imposición coactiva de un modelo de virtud sino que pretenden proteger los propios intereses y convicciones del afectado”.

Y a renglón seguido, esta Corporación añadió a su doctrina el requisito de la proporcionalidad, para evitar que la medida de protección se convierta en política perfeccionista; dijo esta Corporación:

“Muy ligado a lo anterior, la Corte considera también que la sanción prevista por la vulneración de una medida de protección no puede ser exagerada en relación al interés que se pretende proteger, no sólo por cuanto la proporcionalidad de las sanciones es un principio que orienta siempre el derecho punitivo, sino además porque la previsión de penas que no sean excesivas es una garantía para evitar que una política de esta naturaleza se vuelva perfeccionista”.

Desde este punto de vista, es claro que la privación de la libertad contemplada en los artículos 181 y 227 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, resulta desproporcionada si se la compara con la amonestación en privado, máxima sanción que las autoridades de policía pueden imponer “al que en vía pública riña o amenace a otros” (art. 201 C.N.P.), o con la de presentación periódica ante el Comando, que las mismas autoridades pueden imponer “al que reincida en riña o pelea” (art. 206 C.N.P.); en los últimos dos casos, algún daño se ocasionó a otro y no por ello se pierde la libertad a órdenes de un funcionario administrativo; en cambio en los casos contemplados en las normas demandadas, se priva de la libertad a quien no ha causado daño alguno y, posiblemente, no lo ocasionará.

En consecuencia, se declararán inexecutable las expresiones demandadas de los artículos 158a y 182a del Decreto 1809 de 1990.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones antecedentes, la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “arresto de veinticuatro (24) horas” del numeral 9 del artículo 158ª, y “Arresto” del artículo 182ª, ambos del Decreto 1809 del 6 de agosto de 1990, “por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto 1344 del 4 de agosto de 1970)”.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidentge de la República y al Presidente del Congreso, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, no suscribe la presente providencia por encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala plena de esta Corporación

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-189/99

CODIGO DE TRANSITO Y LIBERTAD DE LOCOMOCION-Límites y regulación (Salvamento de voto)

El artículo 24 de la Constitución garantiza como uno de los derechos fundamentales la

libertad de locomoción de todos los colombianos, esto es “a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”, pero “con las limitaciones que establezca la ley”. El Código de Tránsito, constituye, por antonomasia, una regulación de la libertad de locomoción, reservada por el constituyente al legislador y cuyo objeto es el de reglamentar “la circulación de los peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas que estén abiertas al público”, pues es claro que a la libertad de locomoción se le sujeta “a la intervención y reglamentación de las autoridades, para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes”. El aparente quebranto del artículo 28 de la Carta Política por las normas acusadas, desaparece por completo, si el análisis de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas se realiza de manera armónica con otros preceptos de la Carta, como el artículo 2º, que establece el deber de las autoridades de proteger “a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”; el artículo 24, que garantiza la libertad de locomoción “con las limitaciones que establezca la ley”; el artículo 95, que en forma perentoria dispone que “el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”, por lo que constituye un deber de todos “Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” (numeral 1.); el artículo 93, que establece la prevalencia “en el orden interno” de “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos”, como acontece con la libertad de locomoción (artículo 13, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Carta de San Francisco, 10 de diciembre de 1948; artículo 12, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley 74 de 1968; artículo 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, de 22 de noviembre de 1969, Ley 16 de 1972).

PRIVACION DE LA LIBERTAD-Competencia de autoridades judiciales (Salvamento de voto)

Con respecto a la preciosa garantía que para la libertad personal establece el artículo 28 de la Constitución Nacional, en cuanto exige orden judicial para la privación o limitación de la misma, conviene recordar que en la discusión de esa norma de la Carta durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se introdujo el requisito de la “orden judicial” a que se ha hecho alusión, para evitar el abuso de poder por el ejecutivo, cuando por consideraciones puramente políticas, pudiera apelar a la facultad que le concedía el artículo

28 de la Constitución anterior, que lo autorizaba para que “aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público”, fueran “aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previo dictámen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atenten contra la paz pública”, atribución que el artículo 5º del Acto Legislativo No. 1 de 1968 morigeró levemente al imponer al Gobierno el deber jurídico de que, luego de transcurridos diez días de la aprehensión sin haber puesto a los retenidos en libertad, tendría que dejarlos “a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley”. No obstante, como aparece con claridad de los antecedentes de la norma constitucional contenida en el artículo 28 de la Carta, ella no se opone, en manera alguna, a la existencia del régimen de policía en el Derecho Constitucional Colombiano, que, en nuestro país, como en los demás, resulta indispensable en la organización del Estado para el mejor cumplimiento de sus funciones y para alcanzar los fines que se persiguen en beneficio de la sociedad en su conjunto y de cada uno de los habitantes del territorio nacional.

POLICIA ADMINISTRATIVA-Función preventiva (Salvamento de voto)

Por lo que hace a la “policía administrativa”, esta implica el poder jurídico de tomar decisiones limitativas de la libertad y de la propiedad de las personas, en los casos y con los requisitos señalados por la ley, en lo cual se diferencia de las “fuerzas de policía”, las cuales en sentido estricto no ejercitan un poder jurídico sino que realizan la ejecución material para lograr coactivamente que se respete el ordenamiento jurídico-positivo. Por ello, tiene dicho la jurisprudencia de esta Corporación que la función de “policía administrativa”, no es de índole represiva sino que ella es “de carácter eminentemente preventivo”, en orden a garantizar la tranquilidad, la seguridad y la libertad de los asociados.

NORMAS DE TRANSITO-Conductores pueden ser arrestados por infringirlas/NORMAS DE TRANSITO-Carácter preventivo/DERECHO A LA LIBERTAD-No es derecho absoluto (Salvamento de voto)

Una interpretación armónica de las normas constitucionales a las cuales se ha hecho referencia en este salvamento de voto, resulta que la privación por el término de veinticuatro (24) horas de la libertad a quien se encuentre conduciendo un vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas o estupefacientes, es de carácter

preventivo, no represivo, con la expresa finalidad de proteger la vida, la integridad personal, la salud y los bienes no sólo del conductor, sino, también, de los transeúntes y de los demás conductores de vehículos, sin que pueda pensarse que la protección de los terceros resulta contraria a la Carta Política.

Con el debido respeto por la decisión mayoritaria, mediante la cual se declaró la inexecutable de las expresiones “arresto de veinticuatro (24) horas” y “arresto”, contenidas en el numeral 9 del artículo 181 y en el artículo 227 del Código Nacional de Tránsito, con la nueva redacción que a ellos les fue introducida por el Decreto 1809 de 1990 (artículo 1º, modificaciones 158ª y 182ª), los suscritos magistrados expresamos en este salvamento de voto las razones por las cuales disentimos del fallo mencionado, pues, a nuestro juicio, las normas demandadas se ajustan a la Carta Política. Tales razones, en síntesis, son las siguientes:

1º. La Sentencia No. C-189 de 1999, de la cual discrepamos, esencialmente consideró para declarar la inexecutable de las normas acusadas, que ellas resultan violatorias del artículo 28 de la Constitución Nacional, por cuanto autorizan una restricción temporal a la libertad personal sin que preexista para el efecto una orden escrita de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por los motivos señalados en la ley, lo cual no resulta acorde con la garantía constitucional de la libertad, así se persiga la protección de la integridad personal, de la salud o de la vida del conductor de vehículos automotores que se encuentre en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes.

2º. Conforme al artículo 1º de la Constitución, Colombia es un Estado social de derecho, fundado en “el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad” de las personas y “en la prevalencia del interés general”. Ello significa que la interpretación de la Carta Magna ha de ajustarse siempre a tales postulados, para que no se llegue a conclusiones equivocadas por la interpretación aislada, gramatical y exegética de algunos de sus artículos, considerados sin tener en cuenta el resto de la Constitución.

3º. El artículo 24 de la Constitución garantiza como uno de los derechos fundamentales la libertad de locomoción de todos los colombianos, esto es “a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”, pero “con las limitaciones que establezca la ley”.

4º. A partir de la reforma constitucional de 1968, se asignó al Congreso, como una de sus atribuciones, la de “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República” (artículo 11 Acto Legislativo No. 1 de 1968), la cual, igualmente se confirió al legislador por el artículo 150, numeral 25 de la Constitución de 1991.

Es decir, el Código de Tránsito, constituye, por antonomasia, una regulación de la libertad de locomoción, reservada por el constituyente al legislador y cuyo objeto es el de reglamentar “la circulación de los peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas que estén abiertas al público”, pues es claro que a la libertad de locomoción se le sujeta “a la intervención y reglamentación de las autoridades, para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes”, en los términos que establezca la ley, que, para el caso, lo es el Código Nacional de Tránsito Terrestre, expedido por el Decreto-Ley 1344 de 1970, con las modificaciones posteriores que le han sido introducidas por el legislador, como acontece con las contenidas en el Decreto 1809 de 1990.

5º. En relación con la libertad de locomoción, recordó la Corte en Sentencia T-518 de septiembre 16 de 1992, que ella “está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13 señala que ‘toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado’, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica ‘toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él ...’. Añade ésta última Declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan ‘no podrá ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto”, lo que significa que la libertad de locomoción no es, como se dijo en la sentencia aludida “un derecho absoluto, sino susceptible de restricciones” como las que indica la norma citada, conforme a la ley. (Magistrado ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

6º. Así las cosas, el aparente quebranto del artículo 28 de la Carta Política por las normas acusadas, desaparece por completo, si el análisis de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas se realiza de manera armónica con otros preceptos de la Carta, como el

artículo 2º, que establece el deber de las autoridades de proteger “a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”; el artículo 24, que garantiza la libertad de locomoción “con las limitaciones que establezca la ley”; el artículo 95, que en forma perentoria dispone que “el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”, por lo que constituye un deber de todos “Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” (numeral 1.); el artículo 93, que establece la prevalencia “en el orden interno” de “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos”, como acontece con la libertad de locomoción (artículo 13, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Carta de San Francisco, 10 de diciembre de 1948; artículo 12, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley 74 de 1968; artículo 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, de 22 de noviembre de 1969, Ley 16 de 1972).

7º. Con respecto a la preciosa garantía que para la libertad personal establece el artículo 28 de la Constitución Nacional, en cuanto exige orden judicial para la privación o limitación de la misma, conviene recordar que en la discusión de esa norma de la Carta durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se introdujo el requisito de la “orden judicial” a que se ha hecho alusión, para evitar el abuso de poder por el ejecutivo, cuando por consideraciones puramente políticas, pudiera apelar a la facultad que le concedía el artículo 28 de la Constitución anterior, que lo autorizaba para que “aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público”, fueran “aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previo dictámen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atenten contra la paz pública”, atribución que el artículo 5º del Acto Legislativo No. 1 de 1968 morigeró levemente al imponer al Gobierno el deber jurídico de que, luego de transcurridos diez días de la aprehensión sin haber puesto a los retenidos en libertad, tendría que dejarlos “a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley”.

8º. No obstante, como aparece con claridad de los antecedentes de la norma constitucional contenida en el artículo 28 de la Carta, ella no se opone, en manera alguna, a la existencia del régimen de policía en el Derecho Constitucional Colombiano, que, en nuestro país, como en los demás, resulta indispensable en la organización del Estado para el mejor cumplimiento

de sus funciones y para alcanzar los fines que se persiguen en beneficio de la sociedad en su conjunto y de cada uno de los habitantes del territorio nacional.

Como se sabe, el concepto de policía no es unívoco en derecho, sino “multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas”, a saber: “de un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial”. (Sentencia C-024 de 1994, Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero).

Por lo que hace a la “policía administrativa”, esta implica el poder jurídico de tomar decisiones limitativas de la libertad y de la propiedad de las personas, en los casos y con los requisitos señalados por la ley, en lo cual se diferencia de las “fuerzas de policía”, las cuales en sentido estricto no ejercitan un poder jurídico sino que realizan la ejecución material para lograr coactivamente que se respete el ordenamiento jurídico-positivo.

Por ello, tiene dicho la jurisprudencia de esta Corporación que la función de “policía administrativa”, no es de índole represiva sino que ella es “de carácter eminentemente preventivo”, en orden a garantizar la tranquilidad, la seguridad y la libertad de los asociados.

9º. Precisamente, en desarrollo de tales principios la Corte Constitucional, en Sentencia C-199 de 1998, declaró la exequibilidad de los numerales 2º y 3º del artículo 207 del Código Nacional de Policía (Decreto-Ley 1355 de 1970), así como la inexecutable del numeral 1º de la norma citada y expresó que no resulta contrario a la Constitución la aplicación de una medida correctiva de retenimiento en un comando policial a la persona que “deambule en estado de embriaguez y no consienta en ser acompañado a su domicilio”, así como a aquel que “por estado grave de excitación pueda cometer inminente infracción a la ley penal”. En esa oportunidad, expresó la Corte que “las medidas preventivas no tienen por finalidad reprimir, o en otros términos, no tienen el alcance de una sanción, que sólo puede ser el

resultado de un juicio previo, a través del cual se compruebe la responsabilidad del inculpado. Además, y en relación con lo anterior, porque no toda afectación de un derecho es sinónimo de sanción, y porque de acuerdo con el mismo ordenamiento constitucional, es posible decretar la prevención, a fin de garantizar un derecho actual o futuro.

“La existencia de este tipo de instrumentos, se justifica en el marco del Estado de derecho y en el ordenamiento constitucional colombiano, por diferentes razones: en primer término, porque la Constitución establece como principio fundamental la prevalencia del interés general, y reconoce como fin esencial del Estado, la protección a “la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” de los asociados (arts. 1º y 2º CP.) y en consecuencia, asigna como deber primordial de las autoridades de policía “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” (art. 218 CN); en segundo término, porque en el ejercicio y goce de sus derechos, la persona no puede atentar contra intereses de terceros, pues no sólo los derechos no son absolutos en la medida en que prevalece el interés general, sino que en especial, debe respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios”, sentencia en la cual se agregó que “la adopción de este tipo de medidas debe ser, entonces, excepcional, y solo cuando existen motivos “fundados, objetivos y ciertos, que comprometan gravemente valores constitucionales superiores”. (Magistrado ponente, doctor Hernando Herrera Vergara).

10º. Como corolario obligado de lo expuesto en los numerales precedentes, surge entonces como conclusión ineludible que, de una interpretación armónica de las normas constitucionales a las cuales se ha hecho referencia en este salvamento de voto, resulta que la privación por el término de veinticuatro (24) horas de la libertad a quien se encuentre conduciendo un vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas o estupefacientes, es de carácter preventivo, no represivo, con la expresa finalidad de proteger la vida, la integridad personal, la salud y los bienes no sólo del conductor, sino, también, de los transeúntes y de los demás conductores de vehículos, sin que pueda pensarse que la protección de los terceros resulta contraria a la Carta Política.

Ello es así, entre otras razones, porque nadie podría aducir el legítimo ejercicio de la libertad personal para que el Estado le garantice conducir vehículos embriagado o bajo el efecto de sustancias sicotrópicas, pues la libertad personal no es un derecho absoluto, sino que tiene

como límite necesario el respeto a los derechos de los demás, a quienes no puede exponerse al riesgo del daño que a ellos o a sus bienes se les pueda inferir por alguien que en un abuso de su propia libertad, reclamara también el derecho a someter a otros a la inminencia de un serio atentado de consecuencias graves para su vida, su salud, su integración personal o sus bienes, por la imprudencia del primero.

11º. Por último, ha de señalarse como paradójico que, conforme a la motivación y a la decisión contenidas en la Sentencia C-199 de 1998, resulte constitucionalmente legítimo retener en el comando de la policía a quien se encuentre deambulando por las calles en estado de embriaguez o a quien por un grave estado de excitación en que se encuentre pueda cometer inminente infracción a la ley penal, al paso que, según la Sentencia C-189 de 1999 a la que se refiere este salvamento de voto, cuando alguien se encuentre embriagado o bajo el efecto de estupefacientes, pero no va caminando por las calles sino aferrado al timón de un vehículo, se le diga por la Corte que ésta última conducta si se ajusta a la Constitución.

Con semejante doctrina, lo que se ofrece finalmente al ciudadano es la posibilidad de que se diga a sus familiares en caso de accidente fatal, que quien conducía el vehículo en tal estado está muerto pero, eso sí, se le garantizó hasta el final la libertad personal; y, si de terceros víctimas se trata, a estos se les dirá que sus derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal y a sus bienes, fueron sacrificados en aras de la absoluta libertad personal de quien conducía en estado de beodez o bajo el efecto de sustancias alucinógenas o estupefacientes, porque era inexequible la restricción de la libertad al conductor del vehículo.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

1 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

2 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

3 Véase también la sentencia C-199 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara: " La norma demandada atribuye a una autoridad administrativa la función de ordenar la privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial, en aquellos casos en que se irrespete, amenace o provoque a los funcionarios uniformados de la Policía, en desarrollo de sus funciones, lo cual resulta atentatorio de la libertad personal y del mandato constitucional que prohíbe la detención sin orden judicial. Por dicha razón, dicha norma será declarada inexecutable"

4 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

5 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

6 M.P. Alejandro Martínez Caballero.