C-511-13

Sentencia C-511/13

REGLAMENTOS DE POLICIA QUE EXCEPCIONALMENTE RESTRINGEN CIRCULACION DE VEHICULOS Y PEATONES PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS-No constituyen reserva de ley estatutaria y obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Regulación de ciertos derechos y libertades públicas, entre ellas la libertad de locomoción, sin desconocer el principio de reserva general de ley en materia de limitación de derechos fundamentales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Examen no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Jurisprudencia constitucional/DESARROLLO LEGISLATIVO DE DERECHOS FUNDAMENTALES MEDIANTE LEY ESTATUTARIA-Jurisprudencia constitucional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Normas sobre policía que determinan y reglamentan materias de su competencia

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PODER, FUNCION Y ACTIVIDAD DE

POLICIA-Jurisprudencia constitucional

POLICIA ADMINISTRATIVA-Formas de manifestación

ACTIVIDAD DE POLICIA-Finalidad

PODER DE POLICIA, FUNCION DE POLICIA Y ACTIVIDAD DE POLICIA-Distinción

PODER DE POLICIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Alcance

EJERCICIO DEL PODER DE POLICIA-Alcance

LIBERTAD DE LOCOMOCION-No constituye un derecho absoluto

NUCLEO ESENCIAL DE UN DERECHO FUNDAMENTAL-Concepto

El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental.

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Definición/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Límites

Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad "consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia". Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema". Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la "supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental", pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en

su “sustrato mínimo e inviolable”. Igualmente, en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.

CODIGO-Definición

La Corte ha indicado que debe entenderse por código “la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total’, o todo cuerpo normativo único, coherente y exhaustivo revestido de fuerza obligatoria ‘que regula de forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho’”. En la citada sentencia C-252 de 1994, esta corporación explicó: “Se puede afirmar en consecuencia, que en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código

CODIGO DICTADO CON FUNDAMENTO EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1991-Jurisprudencia constitucional

RESERVA DE LEY EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Jurisprudencia constitucional

PODER DE POLICIA SUBSIDIARIO O RESIDUAL-Jurisprudencia constitucional

REGLAMENTOS DE POLICIA QUE EXCEPCIONALMENTE RESTRINGEN CIRCULACION DE VEHICULOS Y PEATONES PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS-Finalidad

MEDIDAS POLICIVAS DE URGENCIA EN CASO DE CALAMIDAD PUBLICA-Facultades de Gobernadores y Alcaldes

Las medidas policivas de urgencia pueden adoptarse en caso de calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) que amenace a la población, evento en el cual los gobernadores y alcaldes, entre otras autoridades, podrán adoptar una serie de medidas

para conjurar dicha situación o remediar sus consecuencias, entre ellas, (i) ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, cuando sea necesario, o la (ii) construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse; (iii) "impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares"; (iv) ordenar desocupar casas, almacenes y tiendas o su sellamiento; (v) desviar el cauce de las aguas; (vi) ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y de colegios; (vii) reglamentar el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios; (viii) reglamentar extraordinariamente servicios públicos como energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase; (ix) organizar campamentos para la población que lo requiera; y (x) crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada (art. 10º).

REGLAMENTOS DE POLICIA QUE EXCEPCIONALMENTE RESTRINGEN CIRCULACION DE VEHICULOS Y PEATONES PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS-Objetivos

LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE LOCOMOCION POR AUTORIDADES LOCALES-Facultad en la medida en que resulte estrictamente necesario y únicamente en el área y durante el lapso indispensable para preservar la vida, la integridad personal y la salud de los seres humanos

EXHORTACION AL CONGRESO-Expedición de nuevo Régimen General de Policía

La Corte Constitucional insiste que las normas de policía aún vigentes no se acoplan con los actuales fenómenos que décadas atrás se pretendía regular, tornando imperativo que el legislador, dentro de sus competencias, las adecue al paradigma constitucional vigente.

Referencia: expediente D-9354.

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "sino para garantizar la seguridad y la salubridad públicas", contenida en el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 ("Por el cual se dictan normas sobre policía").

Demandante: Édgar Alan Olaya Díaz.

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil trece (2013).

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 consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución, el ciudadano Édgar Alan Olaya Díaz demandó la expresión "sino para garantizar la seguridad y la salubridad públicas", contenida en el el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970.

Mediante auto de noviembre 13 de 2012, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y dispuso que se fijara en lista el presente proceso y se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiese su concepto; así mismo, ordenó comunicar la iniciación del asunto a los señores Presidentes de la República y del Congreso, y a los Ministros de Ambiente, Defensa Nacional y Justicia y del Derecho.

Se invitó además al Presidente del Consejo de Estado, al Director General de la Policía Nacional, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho en Bogotá de las Universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás, Javeriana, Externado de Colombia, del Rosario y de los Andes, al igual que de la Industrial de Santander, del Norte y de Antioquia, con el objeto de que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la exequibilidad de la norma demandada.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se trascribe el texto de la norma demandada, resaltando el aparte acusado.

“DECRETO 1355 DE 1970

(Agosto 4)

Diario Oficial No 33.139, del 4 de septiembre de 1970

MINISTERIO DE JUSTICIA

Por el cual se dictan normas sobre policía

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

DECRETA:

… … …

LIBRO II.

DEL EJERCICIO DE ALGUNAS LIBERTADES PÚBLICAS

CAPÍTULO I.

DE LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN

… … …

… … …”

III. LA DEMANDA

3.1. El ciudadano Édgar Alan Olaya Díaz afirmó que la norma impugnada desconoce los artículos 24[1], 150 numeral 25[2] y 152[3] de la Constitución Colombiana y algunos artículos de diferentes instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 13), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 12) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

(art. 22).

Indicó que acorde con la referida normatividad y la jurisprudencia de esta corporación, la libertad de locomoción es un derecho fundamental de estirpe constitucional, el cual solo puede ser restringido por el Congreso, como órgano deliberante y representativo del conglomerado social.

Agregó que acorde con el artículo 24 superior, constitucionalmente el legislador es el único competente para restringir las libertades y derechos ciudadanos. Así, existiendo una competencia normativa legal o reglamentaria exclusiva del Congreso para regular el poder de policía, no puede existir uno subsidiario o residual en cabeza de autoridades administrativas.

3.2. El demandante manifestó que acorde con la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la jurisprudencia de la Corte, solamente la ley puede introducir restricciones a la libertad de locomoción, principalmente por razones de seguridad, orden público, salud pública o decisiones judiciales; siendo inconstitucional, en su sentir, una norma que delegue en los órganos de la administración la facultad del legislador para limitar derechos individuales.

Planteó que la preceptiva demandada desconoce la reserva de ley exigida para limitar un derecho fundamental como la libertad de locomoción, pues no puede ser objeto de regulación por otras autoridades distintas al legislador, dentro del ámbito de sus competencias y atendiendo los principios, valores, derechos y deberes de estirpe constitucional.

Explicó que al deferir al reglamento que adopten las autoridades administrativas la posibilidad de limitar un derecho fundamental y libertad pública como la locomoción, se contraría la Constitución, al evadir la competencia restrictiva que tiene el Congreso para regular el poder de policía.

3.3. Manifestó además que no sólo se desconoce la reserva legal en materia de asuntos de policía (art. 150 num. 25 Const.), sino la reserva de ley estatutaria, como quiera que acorde con el literal a) del artículo 152 superior, el Congreso debe regular mediante ese tipo de normas lo relacionado con los derechos y deberes fundamentales de las personas, en este

caso, el de locomoción.

Formuló entonces que la expresión demandada, contenida en un decreto ley, faculta a las autoridades públicas administrativas a fijar límites a la libertad de locomoción, sin el concurso del legislador, y sin el cumplimiento de los presupuestos constitucionales propios para ese tipo de reglamentación.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

En escrito de diciembre 5 de 2012[4], el Decano de dicha facultad pidió declarar inexequible la norma demandada, pues en su sentir únicamente el legislador, mediante una ley de la República, puede reglamentar un derecho fundamental, no siendo factible que las autoridades administrativas por reglamentos, sin importar su rango, restrinjan garantías constitucionales.

Explicó que acorde con la jurisprudencia, en concordancia con normas de la carta política y de algunos tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, únicamente el legislador tiene competencia para regular, restringir, limitar o definir el alcance y tutela de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Agregó además que la concurrencia de poderes de policía en el Congreso y otros en las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, no faculta a estos últimos para reglamentar derechos fundamentales, como quiera que se trata de una potestad exclusiva del poder legislativo, mediante leyes.

Con todo, planteó que corresponde a la Corte definir si en el presente evento la norma que se echa de menos sea una ley ordinaria o estatutaria, pues en su sentir, esta corporación ha indicado que no toda regulación o reglamentaciones de un derecho fundamental deba efectuarse mediante una ley estatutaria.

4.2. Ministerio de Defensa Nacional.

En escrito de diciembre 6 de 2012[5], la apoderada especial del Ministerio respaldó la exequibilidad del segmento impugnado, indicando que la norma demandada tiene como finalidad crear herramientas o mecanismos jurídicos para brindar a las autoridades competentes los elementos para combatir comportamientos que atenten contra los derechos de los asociados.

Sostuvo que el Decreto Ley 1355 de 1970 fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente, siendo éste el jefe superior de la función de policía, lo que en su sentir le otorga la autorización para expedir los "méritos jurídicos de que dispone la policía para cumplir la obligación que se le ha asignado como autoridad"[6].

Indicó que la norma demandada forma parte de un decreto ley expedido en virtud de facultades extraordinarias, atendiendo la necesidad y la urgencia de aquél entonces, por lo que aún sin pasar estrictamente por el poder legislativo, emana de una autoridad competente envestida para ello, naciendo al ordenamiento jurídico respetando la Constitución y el principio de legalidad.

Agregó que si bien la expresión demandada limita el derecho a la libre circulación, resulta válida pues se encamina a garantizar la seguridad y la salubridad públicas, protegiendo así la vida de las personas, y siendo un medio idóneo para prevenir posibles vulneraciones a la integridad personal, atendiendo siempre los principios de necesidad y proporcionalidad.

Señaló que constitucionalmente los alcaldes, como jefes de la administración local en los municipios, también están obligados a preservar y restablecer el orden público, mediante el empleo de medios o instrumentos que resulten necesarios para cumplir dicho cometido, bajo los criterios de necesidad y proporcionalidad, y sin sobrepasar los límites que la Constitución impone.

4.3. Ministerio de Justicia y del Derecho.

En escrito de diciembre 6 de 2012[7], el apoderado del Ministerio pidió declarar exequible la expresión demandada, pues el Decreto Ley 1355 de 1970 tiene el alcance material de una norma con fuerza de ley, siendo factible que las autoridades administrativas establezcan límites a la libertad de locomoción de vehículos y peatones, para garantizar la

seguridad y la salubridad pública.

El interviniente aclaró que dicho Decreto fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 16 de 1968, teniendo fuerza material de ley, estando habilitado entonces para restringir la libertad de locomoción, dentro de parámetros de proporcionalidad.

Expuso que aunque por regla general el Congreso tiene la competencia para expedir normas que restrinjan libertades o derechos, no puede admitirse que sea discrecional y exclusiva, como quiera que mediante reglamentos es viable que la autoridad de policía proteja a todos los asociados en su vida, honra y bienes, asegurando el cumplimiento de las libertades y garantías ciudadanas; por ende, el artículo 99 demandado no desconoce la libertad de locomoción, pues se encamina a garantizar la seguridad y la salubridad públicas.

Manifestó además que en concordancia con el fallo C-790 de 2002, aunque el legislador detenta en forma exclusiva y excluyente la competencia para limitar derechos y libertades públicas, no es menos cierto que no puede prever todos los supuestos de hecho que se puedan presentar, permitiendo así un margen de actuación a las autoridades administrativas para fijar normas de conducta en el ámbito local, y conjurar así todas las posibles situaciones que acaezcan.

4.4. Policía Nacional.

En escrito de diciembre 11 de 2012[8], el Secretario General de la Policía Nacional pidió declarar exequible el segmento demandado, pues el Decreto Ley 1355 de 1970 fue expedido acatando las pautas señaladas por el Congreso de la República, al facultar al Presidente para regular determinada materia.

Luego de citar jurisprudencia de la Corte sobre los términos actividad, poder y función de policía, indicó que existe un poder de policía subsidiario en cabeza de las asambleas departamentales y los concejos municipales, para ejerzan “funciones legislativas” en el ámbito de su jurisdicción, y mejorar la gestión en los entes territoriales, sin que ello implique desconocer la Constitución.

Precisó que la norma demandada alude a la facultad otorgada a las asambleas departamentales y los concejos municipales, en virtud del poder de policía subsidiario, para conservar el orden público interno, estando obligados a prevenir y corregir las conductas que atenten contra la convivencia pacífica.

Sintetizó que las restricciones que se impongan a la libertad de locomoción en ejercicio del poder de policía no riñen con la Constitución, ni con la configuración del legislador, pues garantizan la prevalencia de bienes jurídicos relevantes como la seguridad y la salubridad públicas, para preservar el interés general.

4.5. Ministerio de Transporte.

En diciembre 12 de 2012[9], el apoderado de dicha cartera indicó que la demanda no cumple con los presupuestos mínimos para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo, pues en su sentir el actor no expuso la forma como la norma impugnada presuntamente desconoce la Constitución.

4.6. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

En escrito de diciembre 13 de 2012[10], el coordinador del Grupo de Acciones de Intereses Público del Consultorio Jurídico de esa facultad sostuvo que la expresión impugnada no transgrede la Constitución.

Indicó que aunque el artículo 152 superior faculta al Congreso para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha indicado que el legislador solo debe regular lo referente al núcleo esencial de esas garantías y sus contenidos más cercanos.

Planteó que el artículo demandado no transgrede la Constitución, pues no afecta el núcleo esencial del derecho a la locomoción; al tiempo que, en su sentir, el poder de policía también puede ser desarrollado por el Presidente, por lo que no se trata de una facultad exclusiva de la rama legislativa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto 5503 de enero 25 de 2013[11], el señor Procurador General de la Nación

solicitó a la Corte inhibirse para "conocer de fondo" el presente asunto por falta de certeza en los contenidos de la demanda y, subsidiariamente, declarar exequible el segmento impugnado.

Agregó que no se desconoce la reserva legal, pues la norma impugnada no otorga competencias administrativas a las autoridades de policía, por el contrario, limita el ejercicio que les compete para mantener las condiciones necesarias que garanticen el ejercicio de los derechos y libertades públicas, manteniendo el orden público interno y previniendo perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas.

Planteó entonces que de no permitirse lo anterior, "asuntos concretos como la inmovilización de vehículos que transporten animales o vegetales que presentan riesgo para la salud humana, o basuras o elementos radioactivos sin las correspondientes autorizaciones y tratamientos técnicos para su movilización, entre otros, no podrían ser objeto de control policial inmediato en cada región del país, porque absolutamente todo debería prescribirlo la ley, lo cual es contrario a la esencia de la institución policial, en su consagración constitucional"[12].

Concluyó que no le asiste razón al actor al ser procedente la reglamentación de asuntos de policía, incluidos los que limitan la libertad de locomoción de vehículos y peatones, como se indicó en el fallo C-790 de 2002, atendiendo el efecto útil de dichas normas, para conservar las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades públicas, incluyendo su reglamentación, permitiendo restringir la libre locomoción para casos o temas concretos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución, la Corte es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno Nacional con fundamento, entre otros, en el numeral 10° del artículo 150 superior, tanto por vicios de contenido material o de fondo, como por aquellos de carácter procedimental suscitados en su formación, teniendo esta acción origen en un reparo contra un segmento del artículo 99

del Decreto Ley 1355 de 1970, por el cual “se dictan normas sobre policía”.

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si permitir que mediante reglamentos relacionados con el ejercicio de la actividad de la policía se limite el ejercicio de la libertad de locomoción, en lo que respecta al tránsito terrestre de vehículos y peatones, para garantizar la seguridad y la salubridad públicas, conculca los artículos 24, 150 y/o 152 de la Constitución y algunos instrumentos internacionales sobre derecho humanos, al desconocer que el legislador es el único competente para imponer restricciones a ese derecho.

Con todo, inicialmente esta corporación debe analizar si la censura invocada en la demanda cumple con los contenidos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional, y constatado su cumplimiento, proceder al respectivo análisis de fondo.

2. Aptitud sustantiva de la demanda en el presente evento.

2.1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que razonablemente[13] deben contener las demandas de constitucionalidad para su admisión y para que la Corte pueda emitir así un fallo de fondo. Según lo allí indicado, es imperativo señalar con claridad las normas que son censuradas como inconstitucionales, al igual que la preceptiva superior que se tilda de infringida y explicar las razones por las cuales se estima que presuntamente las primeras violan o desconocen la segunda.

Otra parte fundamental de los indicados requisitos es la formulación de cargos de inconstitucionalidad contra las normas demandadas, esto es, la sustentación de los distintos argumentos por los cuales el ciudadano demandante advierte que aquéllas contrarían uno o más preceptos superiores. Al respecto, en atención a lo cuestionado por uno de los intervinientes y el Ministerio Público, recuérdese que la jurisprudencia tiene establecido que las razones presentadas para sustentar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[14].

La adecuada presentación del concepto de violación permite a esta corporación desarrollar su función de defensa de la carta política en debida forma, en tanto delimita el campo en el cual se hará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos de los demandantes, pero sí el establecimiento de unos

elementos que informen adecuadamente a la Corte para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio[15].

Reitérese, en cuanto al concepto de la violación, que la jurisprudencia ha sido constante[16] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto se debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Esta carga mínima de argumentación que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, no obstante la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inexequibilidad; de no atenderse dicho presupuesto podría generarse un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente a la Corte, para poder proferir un pronunciamiento de fondo[17].

Sobre este tema, ha expuesto la Corte que[18] "la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional".

2.2. Con todo, la Corte ha explicado que en aplicación del principio pro actione, la exigencia de los presupuestos para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal rigorismo

que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender el juez constitucional hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio; por ende, (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

Al respecto, en el fallo C-978 de diciembre 1° de 2010[19], M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó (no está en negrilla en el texto original): "No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte[20]. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado[21]; en tal medida, 'el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.'[22]"

2.3. La demanda cumple los requisitos formales y de fondo exigidos por el Decreto 2067 de 1991, y de manera explícita, los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, pues los planteamientos contra el segmento impugnado reúnen las exigencias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar el texto acusado y esbozar los cargos, generando una duda razonable sobre su exequibilidad, partiendo de la posible contradicción con el texto superior que invoca.

El actor acusó concretamente un segmento normativo y señaló en forma directa que desconoce no sólo los artículos 24, 150 y 152 superiores, sino algunos instrumentos internacionales que garantizan la libertad de locomoción, pues en su sentir, únicamente el legislador, mediante una ley estatutaria, puede establecer restricciones a los derechos y libertades públicas, desconociendo la reserva que le es propia y el referido derecho fundamental.

2.4. Sintetizado lo anterior y contrario a lo expuesto por uno de los intervinientes y por el Procurador General de la Nación, la demanda cumple los presupuestos para que la Corte

profiera un fallo de fondo, pues los planteamientos contra la preceptiva impugnada reúnen las exigencias necesarias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar el texto acusado y esbozar el cargo, generando una duda razonable sobre su exequibilidad, partiendo de la posible contradicción con el texto superior.

Por el contrario, hacer mayores exigencias como se propone, implicaría incluso desconocer el principio pro actione y los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática.

Existiendo un cargo debidamente formulado con relación al presunto desconocimiento de los artículos 24, 150 y 152 superiores, procede efectuar el análisis de fondo, sin que ello implique que la solicitud de inexequibilidad invocada esté llamada a prosperar.

2.5. Corresponde a la Corte asumir dos problemas jurídicos, respecto del segmento demandado: (i) si la limitación a la libertad de locomoción consignada en el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 debería estar contenida en una ley estatutaria; o por el contrario (ii) si la facultad allí otorgada a ciertas autoridades administrativas debió ser regulada exclusivamente en una ley emanada del Congreso de la República.

3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la necesidad de que el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales se haga mediante ley estatutaria.

En el fallo C-913 de noviembre 16 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte declaró inexequible la Ley 1288 de 2009[23], al encontrar que se regularon materias vinculadas con los elementos estructurales de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, mediante una ley ordinaria.

En esa oportunidad esta corporación recordó ampliamente la jurisprudencia relacionada con las exigencias propias para que un contenido normativo deba ser regulado mediante los presupuestos propios de una ley estatutaria, síntesis que la Sala reitera en esta oportunidad.

A partir de lo previsto en los artículos 152 y 153 superiores, la Corte se ha ocupado desde sus inicios de analizar la constitucionalidad de diversos proyectos de ley estatutaria, así como de determinar si ciertas disposiciones aprobadas mediante leyes ordinarias serían

inconstitucionales, independientemente de su contenido, al no expedirse por el procedimiento legislativo especial propio de las leyes estatutarias.

La existencia de leyes sujetas a un trámite especial, mas no de distinta jerarquía normativa, es una de las más importantes innovaciones de la Constitución de 1991, en lo que concierne al ejercicio de la función legislativa. Particularmente, en lo que respecta a las leyes estatutarias, y en atención a la importancia de los temas listados en el artículo 152 ibídem, el constituyente buscó garantizar la existencia de un debate legislativo más completo, detallado y cuidadoso, así como una mayor estabilidad de la normatividad resultante, aspiraciones que deberían alcanzarse como producto de la necesidad de mayorías calificadas, trámite concentrado dentro de una sola legislatura, y control previo y automático de la exequibilidad del proyecto así aprobado, por parte de este tribunal.

Otra de las razones que explican la importancia de este especial tipo normativo y su acogida por la Constitución de 1991, es la posibilidad de evitar que entren en efecto preceptos de carácter legal en torno a temas de gran trascendencia social, cuya constitucionalidad pudiere prima facie generar dudas o inquietudes, o normas cuya sola vigencia, aún efímera, o su posterior desaparición, una vez que han comenzado a ser aplicadas, pudiere generar daños irreparables o al menos traumatismos graves al sistema democrático, a la sociedad, a la vigencia de un orden justo, o a alguno de los otros valores enunciados en el artículo 2º ibídem.

Ese tipo de preocupaciones son frecuentes en relación con diversos temas, entre ellos los que fueron listados en el artículo 152 superior, frente a los cuales las leyes estatutarias constituyen una vía plausible, pues las normas aprobadas por este trámite especial sólo comienzan a regir cuando la Corte constata que se ajustan a la carta política.

Ahora bien, tal como lo anotó el actor, en relación con todos los temas allí previstos, pero especialmente en lo atinente a las leyes que regulan “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, la postura de este tribunal ha sido prudente, al advertir que no todos los asuntos que de alguna manera estén relacionados con derechos fundamentales deben ser regulados por leyes estatutarias. Lo anterior por cuanto, de entenderse así la regla, se correría el riesgo de vaciar las competencias legislativas ordinarias, y de generar un proceso que llevado al extremo podría

conducir a la petrificación del derecho en relación con tales materias. Así las cosas, en un buen número de ocasiones, la Corte ha desechado el argumento de que ciertas leyes debieron ser objeto del trámite estatutario, siendo relativamente escasas las situaciones en que se ha declarado la inexequibilidad de leyes o preceptos ordinarios por esta razón.

En relación con ese tema, y dentro de la ya abundante línea jurisprudencial[24] desarrollada por esta corporación, por resultar pertinentes para el presente asunto, pueden destacarse, entre otros, los siguientes antecedentes:

Mediante sentencia C-013 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), uno de los primeros pronunciamientos de este tribunal en relación con el tema, se analizó la exequibilidad de la Ley 1ª de 1991 "por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones", frente a cuestionamientos según los cuales, por regular materias relacionadas con el derecho al trabajo de las personas que laboraban en esa empresa, esa norma debió haberse expedido mediante el trámite de las leyes estatutarias.

La Corte indicó que la Constitución "se fundamenta en una democracia basada en el juego de las mayorías y sólo incorpora excepcionalmente el sistema de mayoría cualificada". Agregó: "Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales." A partir de estas reflexiones, y atendiendo la relación apenas mediata existente entre la materia regulada y el derecho al trabajo de quienes laboraban en esa empresa, se desechó el cargo.

Posteriormente, el fallo C-251 de 1998 (Ms. Ps. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero) resolvió una demanda contra una ley que regulaba la profesión de optometría, demandada en su integridad por considerar que al referirse al ejercicio de una determinada profesión implicaba un desarrollo del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, a partir de lo cual el tema ha debido regularse mediante ley estatutaria. En este caso la Corte desechó el cargo y declaró exequible la norma, aunque algunos artículos fueron excluidos del ordenamiento jurídico, pero por otras razones[25].

En sentencia C-620 de 2001 (M. P. Jaime Araújo Rentería), la Corte decidió una demanda dirigida contra varias normas de la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal), entre

ellas los artículos 382 a 389, que desarrollaban lo relativo al derecho de hábeas corpus, todas declaradas inexequibles[27].

En este caso, después de citar varios precedentes jurisprudenciales[28], esta corporación sintetizó su línea jurisprudencial al respecto señalando que "las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma 'íntegra, estructural o completa' el derecho correspondiente". Respecto de las normas acusadas, consideró que el derecho fundamental al hábeas corpus "fue objeto de regulación exhaustiva, íntegra y completa por el legislador ordinario en las normas demandadas", regulación que en su criterio no resultaba posible por ser un tema sometido a la reserva de ley estatutaria.

La Corte incluyó también algunas precisiones adicionales encaminadas a aclarar la diferencia existente entre estas normas y otras regulaciones presentes en el mismo código de procedimiento, sobre materias estrechamente ligadas a la libertad personal y otros derechos fundamentales. Se resaltó entonces que, a diferencia de las demás, las normas excluidas mediante esta sentencia contenían un tratamiento preciso e integral del derecho fundamental al hábeas corpus, distinto al más general que allí mismo se hizo sobre otros temas. Además, se reconoció la dificultad de trazar reglas predeterminadas sobre la materia, advirtiendo que por ello, este tipo de cargos debe ser siempre analizado frente a las circunstancias propias del caso concreto.

Posteriormente, el fallo C-993 de 2004 (M. P. Jaime Araújo Rentería) declaró así mismo inexequible un artículo de la Ley 863 de 2003 "por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas tributario". La norma acusada establecía la posibilidad de que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN reportara a las centrales de riesgos información sobre cumplimiento y/o mora de obligaciones tributarias.

Al analizar la constitucionalidad de esta norma, y citando el ya referido fallo C-384 de 2000, la Corte señaló: "La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y

prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria". Si bien la decisión fue unánime, este planteamiento fue criticado a través de sendas aclaraciones de voto, por su presunta inexactitud al referirse a cuáles aspectos de los derechos fundamentales deben ser objeto de ley estatutaria[29].

En ese fallo, luego de citar jurisprudencia relevante, se indicó: "Así las cosas, cuando se regulen las facultades de los particulares de conocer, actualizar o rectificar informaciones que sobre ellos se encuentren en cualquier base de datos, el trámite de esta regulación deberá ser a través de una ley estatutaria. Simplemente, por cuanto dichos aspectos son principales e importantes al derecho fundamental de hábeas data." La Corte advirtió: "En resumen, cuando una ley regule aspectos principales e importantes del núcleo esencial de un derecho fundamental, en este caso del hábeas data, el proceso de formación de esta ley debe haber sido el de una ley estatutaria so pena de ser expulsada del ordenamiento jurídico por vicios de forma."

Posteriormente, mediante la sentencia C-981 de 2005 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte analizó la exequibilidad de un conjunto de disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario y en varias otras leyes ordinarias que causaron modificaciones al texto original de aquél, que regulan distintos aspectos que el actor consideró propios del denominado hábeas data tributario. Todos los preceptos acusados en este caso contemplan situaciones en las que a partir de determinadas circunstancias, los contribuyentes deben presentar a la DIAN información complementaria que no es exigida a las demás personas y ciudadanos. A partir de ello, la Corte se planteó como problemas jurídicos a resolver, si los distintos contenidos específicos de tales normas debían necesariamente ser adoptados mediante ley estatutaria.

Para responder a esos interrogantes esta corporación realizó una exhaustiva recopilación de los precedentes jurisprudenciales hasta entonces existentes en relación con la necesidad o no de regular mediante ley estatutaria los diversos aspectos relacionados con derechos fundamentales. Al término de dicha exploración y como producto de ella, la Corte sintetizó así las distintas reglas a partir de las cuales puede dilucidarse frente a casos concretos la necesidad o no de cumplir con el trámite legislativo especial que se viene comentando:

“Puede extractarse de la jurisprudencia constitucional mencionada, que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, debe referirse a: i) normas que desarrollan y complementan los derechos ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

Precisando ahora los anteriores criterios, como lo ha considerado esta Corporación[30], debe tenerse en cuenta que tratándose del alcance de las leyes estatutarias en materia de derechos fundamentales debe efectuarse una interpretación restrictiva en cuanto a la reserva de lo que debe regularse mediante este tipo de leyes, porque una interpretación extensiva convertiría la excepción en regla general, en detrimento de la competencia del legislador ordinario. Además, dado que las leyes estatutarias no fueron creadas dentro del ordenamiento para regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales, sino que están encargadas de desarrollar los textos constitucionales, es por lo que estas leyes especiales deben orientarse a contener las regulaciones básicas o mínimas de los derechos, es decir, aquellas que tienen por objeto la configuración de los elementos esenciales, estructurales o definitorios de los derechos fundamentales, sin que por ello pueda considerarse que tales regulaciones puedan corresponder a aquellas que impliquen la afectación de su núcleo esencial, pues de ser ello así se trataría de una normativa no reservada a la ley estatutaria sino contraria a la Constitución.”

A partir de estos criterios, y considerando que las normas del Estatuto Tributario entonces acusadas no se encuadraban de manera clara en ninguno de los supuestos antes explicados, la Corte resolvió declarar la exequibilidad de todos esos preceptos, en lo atinente a ese específico cargo[31].

Otro antecedente relevante en relación con el tema es la sentencia C-319 de 2006 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), que decidió sobre una demanda en la que se cuestionaba la Ley 975 de 2005, la comúnmente denominada "Ley de Justicia y Paz", frente a cargos relacionados con la presunta necesidad de que una norma de tales contenidos se expidiera como ley estatutaria[32]. Las razones para ello serían dos: de una parte, las implicaciones que las disposiciones de esta ley tienen respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, jurisprudencialmente reconocidos como fundamentales; de otra, las presuntas adiciones a la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, dada la creación de cargos y procedimientos especialmente diseñados para atender los asuntos objeto de esa ley.

En este caso, la Corte declaró que la referida Ley 975 de 2005 era exequible frente a tales cargos. Para sustentar esta decisión, esta corporación hizo una nueva recopilación de los antecedentes jurisprudenciales más relevantes, destacando entre otros los fallos C-1338 de 2000, C-646 de 2001, así como el últimamente citado, C-981 de 2005, del cual transcribió la síntesis que en párrafos anteriores de esta providencia quedó también reseñada, en lo relativo a los criterios cuya presencia amerita regulación mediante ley estatutaria.

Tratándose del supuesto desarrollo de derechos fundamentales y la necesidad de que aquel se hubiera hecho por ley estatutaria, después de analizar el contenido y articulado de la ley acusada y de confrontarlo con los anteriores criterios, la Corte señaló que pese a la gran importancia de las materias reguladas, "la Ley 975 de 2005 no tiene por objeto disponer del contenido esencial de tales derechos (verdad, justicia y reparación como derechos de las víctimas) ni regularlos de manera íntegra, estructural o completa"[33].

Siguiendo de cerca los criterios expuestos en la sentencia C-646 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), en el fallo C-226 de 2008 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte sintetizó que ese tipo normativo especial resulta necesario entre otros casos: (i) cuando se trate de un asunto expresa y taxativamente incluido en el artículo 152 superior; (ii) cuando se desarrollen y complementen los derechos fundamentales; (iii) cuando la regulación de que se trata afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales; (iv) cuando la regulación de una materia sometida a la reserva de ley estatutaria sea integral; y (v) cuando se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.

Como fundamento, esta corporación destacó que la posibilidad excepcional de que la Fiscalía General de la Nación pueda ordenar capturas, deriva de una expresa previsión constitucional y no del contenido de la ley que había sido demandada, por lo cual esta última no modificaba en modo alguno el alcance o núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad personal; también, en cuanto a los aspectos operativos desarrollados por la disposición acusada, consideró que ellos no causaban alteraciones al contenido de ese derecho, según fue originalmente previsto en la norma superior. De allí la decisión de declarar la exequibilidad de este precepto[34].

Estos criterios han sido también reiterados en otras decisiones de la Corte, entre ellas las sentencias C-756 de 2008 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1063 de 2008 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-372 y C-850 ambas de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), en donde se estudiaron cargos relativos a la eventual vulneración de la reserva de ley estatutaria, habiendo prosperado aquéllos sólo en el caso de las dos primeras.

4. El contenido del artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970.

4.1. El numeral 13 del artículo 20 de Ley 16 de 1968[35] revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de tres años[36], a partir de la sanción de dicha ley, para (no está en negrilla en el texto original):

"13. Expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia y las contravenciones que sean de conocimiento de los funcionarios de policía en primera y segunda instancia, así como la competencia para conocer de los negocios que se relacionan con los inadaptados a la vida social.

Igualmente señalará las penas que puedan imponerse por contravenciones de policía y las correspondientes reglas de procedimiento. Para tales efectos, podrá también modificar el Código Penal y definir como contravenciones hechos que hoy se consideran delitos y como delitos algunos de los que hoy están definidos como contravenciones."

En ejercicio de esas facultades extraordinarias, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1355 de 1970 ("Por el cual se dictan normas sobre policía"), cuyo Libro Segundo trata del "ejercicio de algunas libertades públicas". El Capítulo I hace referencia a la libertad de locomoción, señalando que gracias a ese derecho: (i) no se necesita permiso

de autoridad para transitar dentro del territorio nacional (art. 96); (ii) los colombianos y los extranjeros podrán salir del país y regresar a él sin más requisitos que el documento de identidad internacional o pasaporte, salvo lo estatuido en leyes especiales como las fiscales y las penales (art. 97); (iii) la policía debe proteger la libertad de locomoción y la circulación de vehículos (art. 98); (iv) el tránsito terrestre podrá ser objeto de reglamentos nacionales y locales (art. 100); y (v) dichos reglamentos "pueden estatuir limitación al ejercicio de la libertad de locomoción, en cuanto a tránsito terrestre de vehículos y peatones, sino para garantizar la seguridad y la salubridad publicas" (art. 99).

4.2. Aunque el citado decreto ley fue expedido antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, dichas disposiciones y las demás allí contenidas guardan relación con el artículo 219 ibídem, entre otros, acorde con el cual corresponde a la ley organizar la policía nacional, cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo 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".

La Corte ha indicado que la actividad de la policía busca la preservación y el establecimiento del orden público, es decir, "el mantenimiento de unas condiciones mínimas de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas que hagan posible la convivencia pacífica y el normal desarrollo de las actividades sociales". Así, el orden público se relaciona con los valores superiores del Estado social de derecho, "fundado en el respeto de la dignidad humana y el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos" [37].

En el citado fallo C-110 de 2000, se recordó lo consignado en el C-024 de enero 27 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero[38], donde acogiendo los lineamientos de la sentencia N° 9 de abril 21 de 1982 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, M. P. Manuel Gaona Cruz[39], se explicó que existen diversas formas de manifestación de la policía administrativa, por lo que se debe distinguir entre: (i) el poder de policía entendido como la facultad de crear la norma de policía, reguladora de la libertad y del comportamiento ciudadano, para conservar el orden público, y (ii) la función de policía que corresponde a la gestión administrativa concreta del poder de policía, acorde con la normatividad establecida; y (iii) la actividad material de policía.

En el fallo C-110 de 2000, la Corte precisó que el poder de policía es normativo, pues "implica la atribución estatal para expedir las regulaciones jurídicas que limiten o restrinjan la libertad individual". Con todo, reiterando lo expuesto en el C-024 de 1994, se puntualizó: (i) existe un poder de policía subsidiario, en cabeza de otras autoridades como el Presidente, las asambleas departamentales y los consejos municipales; pero (ii) tratándose de la restricción de los derechos y libertades, el cual en principio es potestad del Congreso, se requiere de una habilitación constitucional expresa.

Al respecto, en la sentencia C-110 de 2000 se sintetizó (no está en negrilla en el texto original):

"d) En lo que atañe con la distribución general de las competencias en materia de poder, función y actividad de policía entre las diferentes autoridades, se considera que, en principio, sólo el Congreso de la República puede establecer límites o restricciones a las libertades y derechos ciudadanos dentro del marco de los principios y valores consagrados por la Constitución. Sin embargo, se advierte en la sentencia C-024/94 que 'La Constitución no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos. Esto significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuales algunas autoridades pueden ejercer un poder de policía subsidiario'. Pero se precisa, que en atención a que dicho poder implica la restricción de los derechos y libertades de las personas, el ejercicio del poder subsidiario de policía. V.gr. asambleas, concejos municipales, Presidente de la República, la cual en principio es potestad del Congreso, requiere de una habilitación constitucional expresa."

Analizado todo lo hasta aquí consignado, procede la Corte a estudiar los cargos invocados en la demanda contra el segmento impugnado.

5. Análisis de los cargos. El contenido normativo del artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 no tenía que desarrollarse mediante una ley estatutaria, ni únicamente por una ley expedida por el Congreso de la República.

5.1. El artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 no afecta el núcleo esencial de la libertad de locomoción.

5.1.1. Como se indicó con antelación, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con la reserva de ley estatutaria, al Congreso le corresponde expedir mediante dicho procedimiento especial leyes que guarden relación con los derechos y deberes fundamentales de las personas, y los procedimientos y recursos para su protección, siempre que una disposición normativa pretenda afectar el núcleo esencial de los mismos.

Con todo, se ha precisado que no puede pretenderse que mediante leyes estatutarias se regule en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado con derechos fundamentales. Por el contrario, cuando una norma no regule en forma íntegra y completa tales garantías constitucionales, no puede exigirse el trámite especial contenido en el artículo 153 superior.

Para la Corte, la posibilidad de que en ejercicio del poder de policía se faculte a ciertas autoridades del orden nacional o local a reglamentar el tránsito terrestre de vehículos y personas, restringiendo la libertad de locomoción, en procura de garantizar la seguridad y la salubridad públicas, guarda relación con la finalidad constitucional actual asignada a la policía nacional, dentro de sus competencias propias, de salvaguardar el adecuado ejercicio de los derechos y libertades de los asociados y conserva el orden público.

5.1.2. Atendiendo lo consagrado en el artículo 24 de la Constitución de 1991[40], la Corte ha indicado que la libertad de locomoción no constituye un derecho absoluto, pues puede ser limitado por el legislador dentro de unos parámetros objetivos. Se ha explicado que dicha libertad se manifiesta mediante dos derechos: (i) el derecho general a la libertad que comprende la facultad primaria y elemental que tiene la persona de transitar, movilizarse o circular libremente dentro del territorio y salir y entrar a él; y (ii) el derecho a permanecer y a residenciarse en Colombia (C-110 de 2000, ya citada).

Con todo, se indicó que acorde con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 13)[41], el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 12)[42] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (art. 22)[43], los derechos de circulación y residencia pueden ser restringidos, "cuando sea necesario para hacer prevalecer valiosos intereses públicos y los derechos y libertades de las personas"[44].

Partiendo de lo expuesto, y recordando lo consignado en el fallo T-483 de julio 8 de 1999, M.

P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte indicó que “la reserva de ley exigida para la limitación del derecho de circulación, implica que éste no puede ser objeto de regulación por otras autoridades.” Empero, se aclaró que tales autoridades “sólo pueden expedir y ejecutar, dentro del ámbito de su competencia, las medidas jurídicas y materiales que autorice la ley”, con arreglo a los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.

5.1.3. La expresión demandada, si bien hace referencia a una derecho fundamental; (i) no desarrolla, ni complementa la libertad de locomoción; (ii) no guarda relación estricta con elementos estructurales de ese derecho; (iii) no regula en forma directa su ejercicio; (iv) no constituye un límite que afecte su núcleo esencial; (v) no reglamenta, integra, estructura ni completamenta ese derecho constitucional, ni sus principios reguladores.

En la sentencia C-756 de julio 30 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre muchas otras, “el núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse “el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental[45]”.

Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad “consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia”.

Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, “buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema”. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la “supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental”, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su “sustrato mínimo e inviolable”.

Igualmente, en dicha providencia, la Corte Constitucional puntualizó que es viable por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, siempre que no se soslayen los principios, valores y derechos constitucionales.

Bajo esos presupuestos, en el presente evento, no se observa que la preceptiva acusada desconozca la reserva de ley estatutaria, frente a la libertad de locomoción, pues lo que se pretende es preservar el orden público, conservando unas condiciones mínimas de tranquilidad, seguridad y salubridad que hagan posible la convivencia pacífica y el normal desarrollo de las actividades sociales, mediante el ejercicio propio del poder de policía otorgado por la Constitución al Presidente (arts. 188[46] y 189[47]), las asambleas departamentales (art. 300[48]) y los concejos municipales (art. 313[49]), para crear normas de policía que regulen el comportamiento y permitan el ejercicio de los derechos y las libertades públicas.

En consecuencia, no le asiste razón al demandante cuando sostiene que el segmento impugnado del artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 desconoce la reserva de ley estatutaria, consagrada en el artículo 152 superior. Con todo, como se indicará más adelante, la regulación que sobre la libertad de locomoción realicen las autoridades locales, no podrá afectar el núcleo esencial de ese derecho fundamental.

5.2. El Presidente de la República estaba facultado para adoptar medidas tendientes a regular ciertos derechos y libertades públicas, entre ellas la libertad de locomoción, sin desconocer el principio de reserva general de ley en materia de limitación de derechos fundamentales.

5.2.1. Previamente a continuar con este análisis, la Sala Plena precisa que si bien a partir de la vigencia de la Constitución de 1991 (art. 150.10), se prohibió al legislador otorgar facultades extraordinarias para expedir, entre otra clase de leyes, códigos, reservando tal competencia al Congreso, ello no implica que aquéllos que fueron expedidos con antelación a la vigencia de dicha ley sean, per se, inconstitucionales.

La Corte ha indicado que debe entenderse por código[50] "la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total'[51], o todo cuerpo normativo único, coherente y exhaustivo[52] revestido de fuerza obligatoria 'que regula de

forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho'[53]".

En la citada sentencia C-252 de 1994, esta corporación explicó: "Se puede afirmar en consecuencia, que en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código[54]".

Ahora bien, en el fallo C-587 de noviembre 13 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía, entre otros, se recordó que en la Constitución de 1886 no existía la restricción para la expedición de códigos, explicando así que al inicio de la vigencia de la carta política de 1991, la Corte Suprema de Justicia ejerció temporalmente el control de constitucionalidad en vigencia del nuevo texto superior.

Se indicó entonces que tanto la Corte Suprema de Justicia, como luego la Corte Constitucional, han sostenido que acorde con el tránsito normativo, el análisis de exequibilidad de los procesos de formación de las normas expedidas en vigencia de la carta política de 1886, debía realizarse acorde con las reglas y requisitos exigidos allí contenidos, pues era ese, y no otro, el que regía al momento de su expedición.

Se concluyó que no podría declararse la inexequibilidad de normas dictadas en vigencia de la Constitución de 1886, aunque no cumplieron con los requisitos o las formalidades contempladas por el nuevo ordenamiento constitucional, pues no se podría exigir el cumplimiento de reglas que no se requerían por el ordenamiento vigente para la fecha de su promulgación.

En ese orden, aunque en la actualidad la expedición de un código, como el de policía para este evento, está reservada exclusivamente a la competencia del legislador, ello no invalida las facultades extraordinarias por el legislador otorgadas al Presidente en aquel entonces para expedir normas sobre policía.

Así, se concluyó que "la Constitución de 1991, en cuanto establece requisitos, formalidades y prohibiciones para la expedición de determinadas leyes, sólo es aplicable en relación con

aquéllas que se han expedido con posterioridad a su promulgación.”

5.2.2. Como se indicó en el fallo C-110 de 2000 ya referido, el principio de reserva de ley comporta que, por regla general, corresponde al Congreso expedir normas restrictivas o que limitan libertades y derechos ciudadanos, que guarden relación con el denominado motivo de policía, esto es, “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”.

Al respecto, la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos ha indicado que el poder de policía, entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, corresponde al Congreso de la República[55], como órgano representativo y democrático por excelencia, materializándose así el principio de reserva de ley que le es propio.

En ese orden, el principio constitucional de reserva legal le permite al Congreso establecer limitaciones al ejercicio de derechos constitucionales, mediante la adopción de normas generales de policía, destinadas a preservar el orden público.

Con todo, en el fallo C-110 de 2000 ya referido, explicó que el Presidente de la República fue habilitado por el Congreso, en aquel entonces, para expedir el Código Nacional de Policía, por lo que resulta indiscutible su competencia extraordinaria para establecer restricciones para ciertos derechos y libertades públicas, entre ellas la libertad de locomoción, sin que ello implique desconocer la reserva del legislador que le es propia[56].

Siendo ello así, resulta claro que lo expuesto no significa que toda norma con cierto grado de relación con los derechos fundamentales deba ser expedida mediante ley estatutaria, como quedo visto, ni estrictamente mediante una norma expedida por el Congreso de la República.

5.2.3. Recuérdese que tanto en la Constitución de 1886 como en la actual, se permite que el Congreso revista al Presidente, temporalmente, de facultades precisas, para expedir normas con fuerza de ley.

Esta corporación ha señalado que de allí emerge un precepto habilitante extraordinario, "que plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político" [57].

En ese orden, resulta propio que en ciertos eventos se faculte al Gobierno para desarrollar ciertas materias de una forma más útil y expedita, para ajustar el ordenamiento jurídico a las circunstancias que mantengan el orden justo y la convivencia pacífica, sin que ello conlleve un ejercicio excesivo que afecte la separación de los poderes públicos.

5.2.4. En el fallo C-117 de febrero 22 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño[58], la Corte Constitucional explicó que mediante el poder de policía que se ejerce, a través de la ley, se pueden delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta y establecer las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación, para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo.

Así, se indicó que mediante la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico; corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.

El referido análisis ha sido acogido por la Corte en varios fallos[59], distinguiendo así entre poder de policía (potestad reglamentaria general); función de policía (gestión administrativa concreta de poder de policía) y actividad de policía (ejecución coactiva). Pata tal efecto, se han seguido los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que en fallo de abril 21 de 1982, M. P. Manuel Gaona Cruz, la cual se cita in extenso por su pertinencia, explicó (no está en negrilla en el texto original):

"Segunda. El derecho de Policía.

1.- En el Estado contemporáneo, luego de haber cavado hondo en la lucha por las libertades ciudadanas contra las arbitrarias pretensiones del gobernante absoluto, se ha decantado una de las disciplinas reguladoras más controvertibles, permanentemente novedosa, de raigambre doctrinaria, que refleja de manera más próxima el grado de evolución social y cultural de los pueblos donde se aplica, inevitablemente previsora y, por lo mismo, condicionante de la libertad: es el Derecho de Policía.

El estatuto policivo es un instrumento sistemático de normas que regulan imperativamente comportamientos humanos, con carácter coactivo o preventivo, y excepcionalmente correctivo, coercitivo o represivo. Su vigencia interfiere irremisiblemente la dialéctica de toda unidad política instituida, entre el orden y la libertad, el mando y la obediencia, la autoridad y el derecho, lo benéfico y lo perjudicial a la sociedad, lo conveniente e inconveniente al grupo, la disciplina y el desorden colectivos.

2.- El derecho, por contraste, para garantizar la libertad, debe regularla; en cuanto impida el abuso en su ejercicio y en la medida en que la encauce dentro de los derroteros del querer social, no la suprime ni la desconoce, sino que la protege, y en vez de debilitarla, la vigoriza, la hace posible. Conducir un vehículo automotor corresponde a la libertad de tránsito y de locomoción, pero estacionarlo en la mitad de una bocacalle es abusar de esa libertad e impedir su ejercicio a otros; o hacerlo sin saber conducir o sin licencia es atentar contra la seguridad ciudadana. En tales casos, el derecho tiene que intervenir y evitar o precaver el abuso de la libertad para poder garantizarla.

El Derecho de Policía va por ahí, esa es su razón de ser, doctrinaria, práctica y mecánica; es el orden jurídico en que se apoya el orden social, y que determina el ámbito del orden público, que, entre nosotros, apunta a la preservación de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad, de la moralidad, de la economía, de ornato y del sosiego públicos."

Así, en el citado fallo la Corte Suprema de Justicia explicó (no está en negrilla en el texto original):

"Tercera. "Poder de Policía, función de policía y actividad policial.

1.- Distingue nuestra legislación entre poder de policía, función de policía y mera ejecución policiva.

a). El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad. En nuestro Estado de Derecho, conforme a las competencias que se señalarán adelante, lo ejercen únicamente quienes tienen origen representativo: el Congreso, el Presidente de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales;

b). La función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste; la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde, de principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de la policía;

c). En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía no son los jefes de la policía, ya que estos son civiles (Art. 39 del Código); por lo tanto, aquellos no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo debido a que no son actos jurídicos, por no tener competencia para expedirlos, pero están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son el ejercicio concreto de la función de policía, derivado de la competencia atribuida por el poder de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía".

Se planteó en aquel entonces[60], que si bien (únicamente en negrilla en el texto original la expresión "sí son esencialmente reglamentables") "aunque ni la función de policía ni la actividad de los miembros de los cuerpos uniformados de policía son de carácter reglamentario de la libertad, sin embargo sí son esencialmente reglamentables. De no serlo, dichas actuaciones quedarían sueltas, no serían siempre regladas y constituirían, ahí sí, sería amenaza contra el ejercicio de las libertades ciudadanas. O sea que, frente a la función y a la actividad policial; el reglamento, en vez de ser obstáculo o negación de libertad es una de sus fuentes válidas legítimas de garantía; es, para mejor decir, su

fundamental asidero".

Se concluyó así que si bien establecer restricciones a los derechos y libertades fundamentales corresponde al ejercicio de la ley, es factible que en su defecto los reglamentos de orden nacional o local, como medios supletorios y meramente complementarios, pero derivados de competencias explícitamente asignadas, también constituyen una base normativa para dicha actividad.

Al respecto, se indicó: "Así las cosas, no se entiende cómo, por pregonar que frente a la Constitución, sea únicamente la ley reguladora legítima de la libertad, así no se expida, se descarte por inconstitucional la valiosa competencia autónoma, supletiva, complementaria o subsidiaria del reglamento de policía, por considerarlo atentatorio contra la libertad; siendo que, en la realidad, es mayor garantía para la libertad la acción policial reglada, que la que se despliegue sin supeditación a reglamentación alguna".

Atendiendo esos parámetros, en el fallo de 1982 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia que se viene citando, se indicó: (i) "El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del Estado de Derecho, es, además preexistente." (ii) "La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación, ni de regulación de la libertad." Y (iii) "La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza y está necesariamente subordinada al poder y a la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad."

Bajo esos lineamientos la Corte Constitucional analizó en el referido fallo C-117 de 2006, algunas disposiciones del Decreto Ley 1355 de 1970, entre ellas el artículo 111, declarado exequible, que permite el ámbito de los reglamentos de policía, que se fijen zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles (relacionadas con la libertad de comercio y de industria), atendiendo como finalidad la tranquilidad y salubridad públicas, que integran el concepto de orden público.

Esta corporación explicó que se trata de atribuciones de policía administrativa en el ámbito local, orientadas a preservar el orden público en ese mismo espacio, esto es, el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público constituye entonces, en palabras de la Corte Constitucional, el fundamento y límite del poder de policía.

Se puntualizó que en el caso concreto del artículo 111 ibídem, relacionado con el señalamiento de zonas para establecimientos como los referidos, ese tipo de potestad pertenece al "ámbito de reglamentación específico y concreto propio de la función de policía y orientada a la preservación de los elementos que integran el orden público local".

Ese ejercicio del poder de policía, indicó la Corte, adscribe a las entidades territoriales la potestad de expedir reglamentos de policía que prescriban limitaciones a ciertas libertades, dentro de las funciones del manejo del orden público. Al respecto se agregó (no está en negrilla en el texto original):

"17. Es preciso recordar que según el artículo 315 numeral 2º de la Constitución, corresponde al alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, y a cuyo cargo se encuentra la Policía Nacional, conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del Gobernador respectivo. Esto significa que las prerrogativas de limitación a la libertad de empresa y de regulación del uso del suelo que se atribuyen al alcalde deben tener como marco la ley, el reglamento que para la regulación de los usos del suelo expida el concejo municipal (Art.313.7), y deben conservar una clara conexidad con objetivos legítimos que construyen el concepto de orden público, como la tranquilidad y la salubridad públicas.

18.- Las consideraciones anteriores permiten afirmar que la disposición acusada establece una atribución de competencias jurídicas concretas que permiten a los alcaldes el ejercicio de la función de policía. Que estas atribuciones son propias de esta autoridad administrativa en el orden local, y se otorgan bajo circunstancias y ámbitos previamente definidos en la ley y dentro de las limitaciones y delimitaciones legales de las libertades públicas relacionadas con los elementos del orden público policivo, que sirven a la autoridad de policía para cumplir sus funciones en esta materia, como responsable del orden público

local. Esta Corporación observa que el fragmento acusado se ocupa de las funciones de los alcaldes en relación con el orden público. El artículo parcialmente acusado se refiere entonces a la posibilidad que tienen los alcaldes de dictar medidas muy concretas, relacionadas con la preservación del orden público, tales como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles."

5.2.5. En un pronunciamiento más reciente, contenido en el fallo C-889 de octubre 30 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, esta corporación analizó la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 916 de 2004[61]. Allí, la Corte reiteró su doctrina relacionada con los límites y la reserva de la ley frente a la función de la policía administrativa[62].

Con todo, reiterando lo expuesto en la sentencia C-825 de 2004, en el fallo C-889 de 2012 se indicó que la Constitución faculta en ciertos eventos a las autoridades administrativas para ejercer un poder de policía subsidiario o residual, mediante "disposiciones complementarias".

Al respecto, esta corporación explicó (no está en negrilla en el texto original):

"Frente al poder de policía, la Corte ha señalado que '[s]e caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual[63], como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."

En ese orden, en la citado fallo C-889 de 2012, se admitió que el ejercicio del poder de policía, en lo que respecta al establecimiento de condiciones para el disfrute de determinados derechos como la reunión, la libre circulación, entre otros, debe atender los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

5.2.6. Como se indicó con antelación, el artículo 24 superior, en concordancia con diferentes

tratados internacionales, reconoce la libertad de locomoción, cuyo carácter no es absoluto, pues es posible que sea limitado por la ley.

Así, aunque la libertad de locomoción goza de amplia protección del Estado, no es menos cierto que posee un carácter relativo, pues puede ser limitada para proteger otros derechos y valores de relevancia constitucional, siempre que se fundamente en razones objetivas y sólidas para evitar arbitrariedades.

Esta corporación, con ocasión de las facultades otorgadas en ciertos eventos a la policía, dentro del marco normativo del Decreto Ley 1355 de 1970, ha admitido que en ciertos eventos es factible que dicho organismo pueda restringir algunos derechos y libertades públicas, para proteger otros derechos, principios o valores constitucionales.

En fallo C-176 de marzo 17 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras determinaciones, se declaró exequible el artículo 83 ibídem, que faculta a la policía a ingresar en el domicilio de una persona, sin mandamiento escrito, por los siguientes motivos de "imperiosa necesidad":

"1º) Para socorrer a alguien que de alguna manera pida auxilio;

2º) Para extinguir incendio o evitar su propagación, o remediar inundación, o conjurar cualquier otra situación similar de peligro;

3º) Para dar caza a animal rabioso o feroz;

4º) Para proteger los bienes de personas ausentes, cuando se descubra que un extraño ha penetrado violentamente o por cualquier otro medio al domicilio de estas personas;

5º) Cuando desde el interior de una casa o edificio se proceda por la vía de hecho contra persona o propiedad que se halle fuera de éstos."

En el referido pronunciamiento se explicó que aunque el derecho a la inviolabilidad del domicilio es constitucionalmente amparado, no tiene un carácter absoluto, como quiera que puede, en ciertos eventos, entrar en tensión con otros derechos de "igual peso constitucional", teniendo que ceder para dar paso a la aplicación de otros intereses protegidos por la carta política.

Se indicó que la inviolabilidad del domicilio puede limitarse excepcionalmente, cuando un derecho fundamental esté en grave o inminente peligro, evento en el cual la autoridad administrativa, en aquel caso la policía, está autorizada para actuar ajustándose al objetivo perseguido por la medida, esto es, entre otros posibles: (i) la protección de un derecho fundamental afectado, o (ii) el cumplimiento de un deber constitucional, siempre que la medida sea necesaria, razonable y proporcional a la finalidad perseguida.

Así, la Corte reiteró en el fallo C-176 de 2007, ampliamente referido atendiendo su pertinencia para este asunto, que acorde con la jurisprudencia reiterada de esta corporación, es plausible que se presente una restricción de un derecho para aplicar otros intereses protegidos constitucionalmente.

5.2.7. Acorde con lo anterior, procede la Corte a establecer si la posibilidad de que normativamente, mediante reglamentos expedidos por las autoridades en ejercicio del poder de policía, se restringa el tránsito terrestre de vehículos y peatones (ejercicio de la libertad de locomoción), para garantizar la seguridad y la salubridad públicas, resulta una medida proporcional.

El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza.

El primer aspecto que debe abordarse con ese propósito, es la finalidad de la medida, a efectos de constatar si ella persigue un objetivo legítimo a la luz de la Constitución.

Como quedo visto, el objetivo de la medida es permitir a las autoridades de policía restringir la circulación de vehículos y peatones, cuando se encuentre en riesgo la seguridad y la salubridad públicas.

La Corte constata que dicha norma pretende dar cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado, esto es, servir a la comunidad para promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, permitiendo y salvaguardando el ejercicio de los diferentes derechos y libertades públicas, protegiendo principalmente la vida e integridad personal de los asociados.

Recuérdese que en concordancia con la carta política, el Decreto Ley 1355 de 1970 señala que la policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los sus derechos que de allí se derivan, "por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho" (art. 1º).

Así, según dicho Decreto a la policía le compete conservar el orden público, el cual resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas (art. 2º).

Igualmente, dentro de las disposiciones generales del citado Código Nacional de Policía, se consagra que el ejercicio de la libertad se define y se garantiza en la Constitución y en las convenciones y tratados internacionales y la regulación de su ejercicio corresponde a la ley y a los reglamentos (art. 3º). En ese orden, podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en un lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado (art. 7º).

Tal reglamentación corresponde, entre otras autoridades, a las asambleas departamentales, en relación con lo que no haya sido objeto de la ley (art. 8º). De ese modo, cuando las disposiciones sobre policía de las asambleas requieran de alguna precisión para aplicarlas, los gobernadores y los alcaldes podrán dictar reglamentos con ese solo fin (art. 9º).

Las medidas policivas de urgencia pueden adoptarse en caso de calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) que amenace a la población, evento en el cual los gobernadores y alcaldes, entre otras autoridades, podrán adoptar una serie de medidas para conjurar dicha situación o remediar sus consecuencias, entre ellas, (i) ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, cuando sea necesario, o la (ii) construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse; (iii) "impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares"; (iv) ordenar desocupar casas, almacenes y tiendas o su sellamiento; (v) desviar el cauce de las aguas; (vi) ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y de colegios; (vii) reglamentar el aprovisionamiento y distribución

de víveres, drogas y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios; (viii) reglamentar extraordinariamente servicios públicos como energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase; (ix) organizar campamentos para la población que lo requiera; y (x) crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada (art. 10º).

Para adoptar ese tipo de medidas se requiere de reglamentos, que según la entidad o el funcionario que los expida, pueden ser nacionales o locales (art. 11) y se regirás por los siguientes principios (art. 12):

"a) La regulación del ejercicio de ciertas actividades ciudadanas no reservadas por la Constitución y la ley, corresponde al reglamento de policía mientras el legislador no lo haga;

b) El reglamento no debe ser tan minucioso que haga imposible el ejercicio de la libertad;

c) El reglamento debe estatuir prohibiciones y sólo por excepción obligaciones;

d) El reglamento no debe fundarse en motivos de interés privados sino de beneficio público."

En síntesis, en ejercicio del poder de policía, cuya naturaleza es normativa, legal y reglamentaria, tales reglamentos son disposiciones de carácter general encaminados a concretar y ejecutar una serie de preceptos constitucionales y legales en materia policiva, entre ellos, prevenir y eliminar perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas.

Se acepta entonces que el objetivo de la disposición normativa acusada persigue objetivos constitucionalmente válidos, pues pretende sortear prontamente aquellos eventos en que exista un riesgo para la seguridad o la salubridad públicas, restringiendo la locomoción de peatones y vehículos, para salvaguardar la vida e integridad de las personas, atendiendo la función preventiva dada a la policía para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades y asegurar la convivencia pacífica (art. 218 Const.).

Tratándose de la idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo propuesto. Este es uno de los pocos casos en que, por excepción, le es permitido a las autoridades que ejercen el

poder de policía, ampliamente analizado, restringir la libertad de locomoción para proteger otros derechos y valores de raigambre constitucional que pueden verse en peligro por graves hechos que atenten contra la seguridad y la salubridad, directamente relacionados con la vida e integridad de las personas.

Igualmente, la Corte encuentra proporcional en stricto sensu la medida analizada, como quiera que no tiene la entidad para anular por sí misma la libertad de locomoción reconocida en la Constitución y en los diferentes instrumentos internacionales ya reseñados, pues además de que se trata de un derecho que no tiene un carácter absoluto, su restricción atiende el imperativo deseo de conservar las condiciones para que las personas no sean afectadas en su vida o integridad personal, adoptando medidas de reacción rápidas y urgentes por parte de las autoridades de policía, que de no poder hacerlo directamente tornaría inane su intervención.

Recapitulando, y recordando lo expuesto por el Consejo de Estado en un fallo de la Sección Primera de marzo 20 de 1997, con ponencia de Manuel Santiago Urueta Ayola, se puede sintetizar que, entre otros, (no está en negrilla en el texto original) "los artículos 2º, 3º, 7º y 99 del Código Nacional de Policía señalan, en su orden, que a la policía le compete la conservación del orden público interno, el cual resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas; que la reglamentación de la libertad corresponde a la ley y a los reglamentos, que podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado, y que los reglamentos pueden estatuir limitaciones al ejercicio de la libertad de locomoción, en cuanto a tránsito terrestre de vehículos y peatones, para garantizar la seguridad y la salubridad públicas.´ (sentencia 9 de agosto de 1996, expediente 3139, Actor: Defensor del Pueblo y otro. M. Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa)".

En consecuencia, es factible que en eventos como el ahora analizado, no sólo la ley, sino también subsidiariamente los reglamentos, entendidos como actos administrativos de contenido general, puedan ostentar el poder de policía creador de normas de comportamiento. Como lo han reiterado la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en ocasiones anteriores, el poder de policía puede ser ejercido subsidiariamente por el Presidente, las asambleas departamentales y los concejos

municipales, claro está, sin invadir esferas en las cuáles la carta política haya asignado la competencia exclusiva al legislador.

5.2.8. Acorde con todo lo consignado, tampoco le asiste razón al demandante, ni a uno de los intervinientes, cuando sostienen que se desconoció la reserva legal propia del Congreso, como quiera que en el presente evento, no sólo el Presidente fue facultado expresamente para expedir normas propias relacionadas con la Policía, sino que también existe un poder de policía subsidiario en cabeza de diferentes entidades administrativas del orden local, las cuales también están constitucionalmente facultadas para ejercer el poder de policía mediante reglamentos, encaminados a conjurar situaciones que alteren el orden público.

5.2.9. Con todo, se declarará exequible la expresión "sino para garantizar la seguridad y la salubridad publicas", contenida en el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970, en el entendido de que las autoridades locales podrán determinar limitaciones al ejercicio de la libertad de locomoción, sólo en la medida en que resulte estrictamente necesario y únicamente en el área y durante el lapso indispensables para preservar la vida, la integridad personal y la salud de los seres humanos, sin que de ninguna manera pueda afectarse el núcleo esencial del derecho fundamental de locomoción.

Recuérdese que esta corporación en fallo C-720 de septiembre 11 de 2007, M. P. Catalina Botero Marino, exhortó al Congreso a revisar el denominado Código Nacional de Policía, para adecuarlo a la Constitución de 1991. Atendiendo su pertinencia para el presente asunto, resulta oportuno recordar lo expuesto por la Corte en aquella ocasión:

"77. El denominado Código Nacional de Policía está integrado por un conjunto de disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades delegadas por el legislador, cuyo núcleo está constituido por el Decreto 1355 de 1970. Como se explica brevemente a continuación, se trata de un conjunto de disposiciones dictadas para un momento histórico, político y jurídico, muy distinto al actual y por lo tanto mecen ser revisadas para adecuarlas, cuando menos, al derecho constitucional vigente.

El derecho de policía elaborado al amparo del derecho constitucional anterior a 1991 sigue naturalmente las pautas valorativas y principialista del antiguo régimen y no del derecho constitucional actual. Al respecto, no sobra recordar que la Carta de 1991 gira en torno a la

persona humana y a sus derechos fundamentales como factor esencial de cohesión y cooperación social. El giro copernicano del derecho constitucional, según el cual el centro del ordenamiento es la persona y sus derechos, no la autoridad, pone de presente la necesidad de revisar normas preconstitucionales informadas esencialmente por los valores y principios del régimen anterior. Algunas de esas normas, probablemente aquellas que necesitan una más urgente revisión, son las normas dirigidas al mantenimiento del 'orden público', como las normas de policía.

En efecto, en la actualidad, el derecho de policía debe estar informado, cuando menos, por las más esenciales garantías de la libertad y los otros derechos fundamentales. En ese sentido, hoy ya no parece constitucional la existencia de normas abiertas o en blanco que en la práctica permiten que las autoridades policiales definan, según su criterio, las circunstancias concretas que pueden dar lugar a una actuación represiva[64].Tampoco se ajusta a la Constitución la existencia de facultades policiales sancionatorias que aparejan restricciones a la libertad personal sin previa orden judicial[65]. Finalmente, ninguna actuación (como quiera que se le denomine, preventiva, represiva, de protección, sancionatoria etc.) que afecte materialmente los derechos de una persona, puede adelantarse sin que existan garantías legales destinadas a asegurar la interdicción de la arbitrariedad[66]."

Así, la Corte Constitucional insiste que las normas de policía aún vigentes no se acoplan con los actuales fenómenos que décadas atrás se pretendía regular, tornado imperativo que el legislador, dentro de sus competencias, las adecue al paradigma constitucional vigente.

VII.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión "sino para garantizar la seguridad y la salubridad publicas", contenida en el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970, en el entendido de que las autoridades locales podrán determinar limitaciones al ejercicio de la libertad de locomoción, sólo en la medida en que resulte estrictamente necesario y

únicamente en el área y durante el lapso indispensables para preservar la vida, la integridad personal y la salud de los seres humanos, sin que de ninguna manera pueda afectarse el núcleo esencial del derecho fundamental de locomoción.

Segundo.- EXHORTAR nuevamente al Congreso de la República para que, en ejercicio de su potestad de configuración normativa y en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, expida una ley que establezca un nuevo régimen de policía que desarrolle la Constitución Política.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada Magistrado

Con salvamento de voto

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN ALEJANDRO VENEGAS FRANCO

Conjuez Conjuez

NILSON PINILLA PINILLA JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

ALBERTO ROJAS RÍOS LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Magistrado

Con salvamento de voto Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, ALBERTO ROJAS RÍOS Y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA A LA SENTENCIA C-511/13

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA PRECONSTITUCIONAL DE POLICIA QUE POSIBILITA LA RESTRICCION DE LA LIBERTAD DE LOCOMOCION MEDIANTE REGLAMENTOS-Desconoce la reserva de ley para la limitación de derechos fundamentales (Salvamento de voto)/PODER DE POLICIA DEL CONGRESO-Competencia exclusiva y excluyente para regular y limitar derechos fundamentales (Salvamento de voto)

Si bien mediante sentencia C-511 del 31 de julio de 2013 se declaró la exequibilidad de la expresión "sino para garantizar la seguridad y salubridad públicas", contenida en el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 – Código Nacional de Policía, consideramos que la norma acusada incorpora una limitación definida respecto de la libertad de locomoción, la cual solo puede ser expedida por parte del Congreso de la República, en ejercicio del poder de policía del que es titular. Así pues, una perspectiva compatible con la Constitución, debe partir de que sea el Congreso quien establezca una regulación general acerca de las limitaciones a la libertad de locomoción y que, luego de ello, el Gobierno pueda fijar precisiones dentro de ese marco general y no, como sucede en el caso analizado, servir de fuente primigenia para las limitaciones en comento. En consecuencia, una fórmula amplia de limitación de derechos, que difiere al reglamento la fijación de restricciones a la libertad mencionada, respecto del tránsito de vehículos y peatones y en aquellos casos que se requiere garantizar la seguridad y la salubridad públicas, desconoce la reserva de ley para la limitación de los derechos fundamentales.

RESERVA DE LEY-Exigencia para la limitación o restricción de derechos fundamentales (Salvamento de voto)

La sentencia de la cual nos apartamos desconoce los aportes que hizo la Constitución de 1991 en la defensa de la libertad de locomoción, y en general a los derechos fundamentales, al establecer que las limitaciones a la misma sólo pueden ser definidas por una ley en sentido formal, expedida por el Congreso, con lo que se contempla una reserva de ley en sentido estricto.

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Eventos y requisitos para que pueda ser objeto de restricciones por el Gobierno (Salvamento de voto)

Hipotéticamente, el legislador podría dar facultades extraordinarias al Gobierno para imponer determinadas restricciones a la libertad de locomoción, a través de disposiciones con fuerza de ley y con una mayor jerarquía que el simple reglamento. Pero esas facultades a su vez debían ser precisas, de manera tal que la norma resultante no tenga tal grado de vaguedad que limite desproporcionadamente dicha libertad.

PODER DE POLICIA Y FUNCION DE POLICIA-Distinción (Salvamento de voto)

El poder de policía corresponde al Congreso, quien puede establecer limitaciones proporcionadas y razonables a los derechos fundamentales, a través de la fijación de marcos precisos de referencia, a partir de los cuales el Gobierno Nacional y Territorial, titulares de la función de policía, implementan políticas concretas de protección del orden público y la convivencia ciudadana.

PODER DE POLICIA-Titular (Salvamento de voto)/PODER DE POLICIA-Contenido y alcance (Salvamento de voto)

FUNCION DE POLICIA-Titulares (Salvamento de voto)/FUNCION DE POLICIA-Contenido y alcance (Salvamento de voto)

PODER DE POLICIA SUBSIDIARIO-Concepto desconoce la reserva de ley para la limitación o restricción de derechos fundamentales (Salvamento de voto)

En la sentencia se plasma el concepto de poder de policía subsidiario, pero que igual desconoce que las limitaciones a los derechos fundamentales solo las puede prever el Congreso, y en tal sentido, las autoridades locales, en sus reglamentos, deben someterse al marco que les fije el legislador sobre la materia, y por ende, lo que se exige es que exista un marco definido por el legislador, que vaya más allá de la vaguedad de los conceptos “seguridad” y “salubridad públicas”.

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, manifestamos nuestro salvamento de voto frente a lo decidido por la Sala Plena en el fallo C-511 del 31 de julio de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), la cual declaró la exequibilidad de la expresión

“sino para garantizar la seguridad y salubridad públicas”, contenida en el artículo 99 del Decreto Ley 1355 de 1970 – Código Nacional de Policía.

1. Contrario a lo concluido por la mayoría, consideramos que la norma acusada incorpora una limitación definida respecto de la libertad de locomoción, la cual solo puede ser expedida por parte del Congreso de la República, en ejercicio del poder de policía del que es titular. En consecuencia, una fórmula amplia de limitación de derechos, que difiere al reglamento la fijación de restricciones a la libertad mencionada, respecto del tránsito de vehículos y peatones y en aquellos casos que se requiere garantizar la seguridad y la salubridad públicas, desconoce la reserva de ley para la limitación de los derechos fundamentales.

Consideramos que la sentencia de la cual nos apartamos desconoce los aportes que hizo la Constitución de 1991 en la defensa de la libertad de locomoción, y en general a los derechos fundamentales, al establecer que las limitaciones a la misma sólo pueden ser definidas por una ley en sentido formal, expedida por el Congreso. La Constitución es clara en ese sentido, pues en el artículo 24 de la misma dice que todo colombiano tiene derecho a la libertad de circulación –incluso terrestre- “con las limitaciones que establezca la ley”. “[L]a ley”, dice la Constitución, no el reglamento. Cuando dice “la ley” no hace una referencia vaga al ‘ordenamiento jurídico’. Contempla una reserva de ley en sentido estricto.

Este no era por lo demás un problema de competencia del Presidente de la República para expedir una norma de ese tipo. Incluso hoy, si el Congreso expide una norma que delegue en los reglamentos la fijación de los límites a la libertad de circulación, sería inconstitucional. Este era entonces un problema asociado al contenido material de la norma acusada. Ninguna norma distinta a la Constitución puede afectar con su contenido la reserva de ley en esta materia. No es un mero formalismo, sino una técnica de garantía de la libertad. Esto debido a que solo los congresistas, titulares del mandato democrático representativo del Pueblo soberano, pueden establecer los límites a la libertad, en un foro plural, deliberativo, multicultural y representativo de la Nación.

La tesis según la cual si el Congreso no establece los límites, podían establecerlos las autoridades administrativas, era válida en la Constitución derogada. Pero, según la

jurisprudencia de esta Corte, una comprensión en ese sentido perdió toda vigencia desde la expedición de la Carta de 1991. En tal sentido, no resulta acertado que la sentencia desmonte los avances constitucionales de la libertad, obtenidos desde hace más de veinte años, para dar marcha atrás hacia el pasado constitucional. Una posición en ese sentido, además, abandona los precedentes pacíficos de la Corporación consignados desde la sentencia C-024 de 1994, en la que al referirse al tema sostuvo que "[..] en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia".

2. De otro lado, advertimos que al menos hipotéticamente, el legislador podría dar facultades extraordinarias al Gobierno para imponer determinadas restricciones a la libertad de locomoción, a través de disposiciones con fuerza de ley y con una mayor jerarquía que el simple reglamento. Sin embargo, esas facultades a su vez debían ser precisas, de manera tal que la norma resultante no tenga tal grado de vaguedad que limite desproporcionadamente dicha libertad. En el caso planteado el asunto es más grave, pues (i) no se delimita por la ley habilitante nada acerca de hasta donde puede limitar el Gobierno la mencionada libertad; y (ii) se inviste al reglamento de una facultad vaga para limitar la locomoción de personas y vehículos cuando se trate de proteger "la seguridad" y "la salubridad públicas".

En tal sentido, la tesis que plantea la sentencia es problemática, puesto que en criterio de la mayoría, basta con que se invista al Presidente de la potestad para regular ciertas libertades públicas, para que a través del reglamento se puedan prever regulaciones abiertas sobre la limitación de tales libertades. Una perspectiva compatible con la Constitución, en nuestro criterio, debe partir de que sea el Congreso quien establezca una regulación general acerca de las limitaciones a la libertad de locomoción y que, luego de ello, el Gobierno pueda fijar precisiones dentro de ese marco general y no, como sucede en el caso analizado, servir de fuente primigenia para las limitaciones en comento.

3. De otro lado, encontramos, en este caso se está ante una abierta indefinición de cómo se imponen las restricciones, precisamente porque ninguna norma legal, como lo ordena el artículo 24 C.P., determina ese asunto. Ante tal indefinición, prima el ejercicio libre del derecho, por lo que se impone la inexequibilidad del precepto.

4. En un segundo nivel de análisis, se observa en la sentencia que se está ante una indebida confusión entre el poder y la función de policía, distinción que va mucho más allá de una simple categorización conceptual. En cambio, opera como un mecanismo para la protección de la reserva legal de la limitación de los derechos y libertades públicas.

La jurisprudencia constitucional distingue entre las categorías de poder, función y actividad de policía. En el caso analizado, interesa concentrarse en las dos primeras, puesto que refieren a la reserva de ley antes explicada. El poder de policía, según dicho precedente, corresponde al Congreso, quien puede establecer limitaciones proporcionadas y razonables a los derechos fundamentales, a través de la fijación de marcos precisos de referencia, a partir de los cuales el Gobierno Nacional y Territorial, titulares de la función de policía, implementan políticas concretas de protección del orden público y la convivencia ciudadana.

Sobre este particular, la Corte ha señalado que en cuanto al poder de policía "... tiene naturaleza eminentemente normativa y refiere a aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social. Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales. || Frente al poder de policía, la Corte ha señalado que "[s]e caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. || Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual[67], como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley."[68] || El mismo precedente ha contemplado dos aspectos que deben destacarse en esta argumentación. El primero refiere a que el ejercicio del poder de policía, en cuanto versa sobre el establecimiento de condiciones para el ejercicio de determinados derechos fundamentales, como la reunión, la libre circulación, el libre desarrollo de la personalidad, etc., está circunscrito por la exigencia del cumplimiento estricto de principios de

razonabilidad y proporcionalidad. Quiere esto decir que una medida de policía administrativa solo resultará compatible con la Constitución cuando esté dirigida a satisfacer un fin constitucionalmente imperioso y, a su vez, es imprescindible para cumplir con ese objetivo. || Esta ha sido la posición reiterada por la Corte, al indicar que estos férreos límites son de inexcusable aplicación, de modo que el ejercicio del poder de policía no puede dar lugar, en modo alguno, al menoscabo de los derechos y las libertad públicas, en especial aquellas reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos."[69]

5. La sentencia de la cual nos apartamos sostiene que el Gobierno y el reglamento están investidos de la potestad para establecer, de forma autónoma, restricciones a la libertad de locomoción, a condición que esas limitaciones cumplan con finalidades constitucionalmente importantes. Esta conclusión, a pesar que en apariencia se muestra acertada, implica necesariamente que el poder de policía es compartido entre la ley y el reglamento, lo que termina por desconocer el vínculo estrecho que la Constitución impone entre la regulación de los derechos y el principio democrático, según los términos anteriormente explicados.

Esta conclusión persiste, a nuestro juicio, incluso respecto del concepto del poder de policía subsidiario que se plasma en la sentencia. Ello debido a que esta alternativa muestra los mismos interrogantes antes planteados. En efecto, el denominado poder de policía subsidiario desconoce que las limitaciones a los derechos fundamentales solo las puede prever el Congreso. En ese sentido, las autoridades locales, en sus reglamentos, deben someterse al marco que les fije el legislador sobre la materia. Por ende, lo que se exige es que exista un marco definido por el legislador, que vaya más allá de la vaguedad de los conceptos "seguridad" y "salubridad públicas".

Además, si se habla de un poder de policía subsidiario, su naturaleza es la de estar supeditado al poder de policía, si se quiere originario, del que es titular Congreso, lo que no sucede en el caso analizado. De otro lado, debe insistirse en que uno de los aspectos que modificó la Constitución de 1991 fue disponer la reserva de ley para la limitación de derechos fundamentales. En ese sentido, no resulta pertinente para el análisis las consideraciones planteadas por la Corte Suprema, al amparo del régimen constitucional anterior. Esto precisamente porque al amparo de la Constitución de 1886, se estaba ante

un modelo más flexible, que permitía mayores intervenciones del Ejecutivo en los derechos de los ciudadanos, lo que hoy es inaceptable.

6. En suma, advertimos que el riesgo que genera la sentencia, en términos de vigencia de los derechos fundamentales, es que su goce efectivo termina, merced de la amplitud de los conceptos previstos en la norma acusada, sometido a la discreción de las autoridades locales, lo cual es proclive a los abusos en el ejercicio de la función de policía. La Constitución, ante este peligro, prevé la reserva de ley antes explicada. Sin embargo, el fallo no se muestra compatible con ese diseño institucional y de competencias, circunstancia que motiva este salvamento de voto.

Estos son los motivos de nuestro disenso.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] "Artículo 24. 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."

[2] "Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

… … …

25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional."

[3] "ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;..."

[4] Fs. 56 a 59 cd. inicial.

[5] Fs. 60 a 69 ib..

[6] F. 66 ib..

[7] Fs. 77 a 82 ib..

[8] Fs. 105 a 107 ib..

[9] Fs. 108 a 113 ib..

[10] Fs. 132 a 137 ib..

[11] Fs. 139 a 144 ib..

[12] F. 142 ib..

[13] C-131 de abril 1° de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otros.

[14] Ver, entre otros, auto 288 y fallo C-1052 de 2001, ambos de octubre 4, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

[15] C-1052 de 2001, previamente citada.

[17] Sentencias C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, ya citadas.

[18] C-1052 de 2001 previamente citada.

[19] Reiterada en los fallos C-533 de julio 11 y C-589 de julio 25 de 2012, ambos con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, entre otros.

[20] “Corte Constitucional, sentencia C-012 de 2010.”

[21] “Corte Constitucional, sentencia C-814 de 2009.”

[22] “Corte Constitucional, sentencia C-480 de 2003.”

[23] “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.”

[24] La línea jurisprudencial respectiva puede ser consultada ampliamente en el referido fallo C-913 de 2010.

[25] En este caso salvó el voto el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, quien consideró que el tema de esta ley sí ha debido ser desarrollado por ley estatutaria. Como fundamento de esa postura, destacó que a diferencia de lo sostenido por la mayoría, las normas que deben tramitarse como ley estatutaria no son aquellas que afecten negativamente el núcleo esencial del derecho fundamental de que se trata, pues en realidad, y conforme a la Constitución, ese núcleo esencial no puede ser lesionado por ley alguna. Explicó que las leyes que requieren este trámite son aquellas que sin restringir el alcance del núcleo esencial, desarrollan contenidos que han sido reconocidos como parte integrante de aquél.

[26] Entre otras las sentencias C-408 y C-425, ambas de 1994.

[27] Esta decisión obligó a que posteriormente este derecho fundamental fuera regulado mediante ley estatutaria, la que varios años después vino a ser la Ley 1095 de 2006.

[28] Especialmente las sentencias C-251 de 1998 y C-1338 de 2000.

[29] De los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Humberto Antonio Sierra Porto, quienes nuevamente resaltaron la contradicción que implicaría sugerir que sólo los aspectos restrictivos del núcleo esencial de los derechos deben ser desarrollados mediante ley

estatutaria, cuando en realidad tales aspectos no pueden ser objeto de ley alguna, en razón a la imposibilidad de restringir mediante ley dicho núcleo esencial.

[30] La referida sentencia citó en este punto el fallo C-145 de 1994 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

[31] Con salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, quien consideró que en razón a su contendido, las normas acusadas sí requerían el trámite propio de las leyes estatutarias.

[32] El título oficial de la Ley 975 de 2005 es "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para los acuerdos humanitarios".

[33] Respecto de esta decisión se presentó el salvamento de voto del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, quien consideró que la Ley 975 de 2005 actualiza, configura y define los derechos de las víctimas de hechos punibles, definidos por la jurisprudencia como derechos fundamentales, y en esa medida vulnera la reserva de ley estatutaria establecida en la Constitución.

[34] En este caso se registró también el salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, quien consideró que esta norma debió haber sido declarada inexequible, por cuanto afectaba el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad personal, y en tal medida debió haberse aprobado como ley estatutaria.

[35] "Por la cual se establecen los Juzgados de Circuito, se dictan normas sobre competencia en material penal, civil y laboral, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones."

[36] El numeral 10 del artículo 76 de la Constitución de 1886 facultaba al Congreso para revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exijiera o las conveniencias públicas lo aconsejaran.

[37] Sentencia C-110 de febrero 9 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonel, mediante la cual se declaró inexequible el numeral 1º del artículo 204 del Decreto Ley 1355 de 1970,

que otorgaba competencia a los comandantes de estación y de subestación para exigir promesa de residir en otra zona o barrio: “Al que en cantina, bares u otros sitio de diversion o de negocios 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.” Allí la Corte concluyó que la expression persona indeseable resultaba contraria a la dignidad humana, al tiempo que dicha medida no tenía un límite en el tiempo, resultando irracional y desproporcionada.

[38] En esa providencia, entre otras determinaciones, se declaró inexequible la expresión “o en reglamento de policía”, contenida en el artículo 57 del Decreto Legislativo 1355 de 1970, según el cual “Todo mandamiento de captura debe fundarse en ley o en reglamento de policía”.

[39] En esa providencia la Corte Suprema de Justicia analizó la constitucionalidad del literal a) del artículo 12; los artículos 20 y 57, en parte; 100, inciso primero, y 180, en parte, del Decreto Ley 1355 de 1970. Dicho fallo ha sido reiterado tanto por la Corte Constitucional, como por la Sección Primera del Consejo de Estado, entre otras, en la sentencia de agosto 9 de 1996. Expediente 3139, C. P. Juan Alberto Polo Figueroa.

[40] “Artículo 24. 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.”

[41] “Artículo 13. 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.”

[42] “Artículo 12. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán 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" (no está en negrilla en el texto original).

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros."

[44] Debe recordarse además que entre otros instrumentos internacionales, la Declaracion Américana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, señala: "Artículo VIII. Toda

persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad."

[45] "Sentencia C-994 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería"

[46] "Artículo 188. El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos."

[47] "Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(…)

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

(…)"

[48] "Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(…)

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

(…)"

[49] "Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

(…)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

(…)

[50] C-252 de mayo 26 de 1994, Ms. Ps. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell, reiterada en el fallo C-745 de septiembre 12 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo.

[51] C-252 de 1994.

[52] C-577 de 2006 y C-340 de 2006

[53] C-129 de 1995.

[54]"En la Sentencia C-362 de 1996 se delinearon dos criterios fundamentales que contribuyen a dilucidar cuando se está en presencia de un código. Dijo entonces: 'esta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideran parte integrante del mismo; b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen 'una técnica legislativa', como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un

cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo'. En sentencia C-186 de 2003 se reiteran los anteriores criterios."

[55] C-593 de junio 9 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual se declare inexequible la expression "o en el reglamento", contenida en el artículo 226 del Decreto Ley 1355 de 1970, que permitía por ese tipo de normas señalar medidas correctivas en caso de contravenciones.

[56] Igualmente, en la sentencia C-593 de 2005, se indicó: "Excepcionalmente, y con estricto respeto por el marco dispuesto en las normas conales y legales aplicables, también las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales pueden, dentro de ámbitos normativos específicos y, se reitera, con sujeción a lo dispuesto por el legislador nacional sobre el particular, dictar normas de policía, con un alcance circunscrito tanto en lo territorial como en lo material".

[57] C-691 de agosto 12 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, donde se sintetizó lo consignado en los fallos C-510 de septiembre 3 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-074 de febrero 25 de 1993, M. P. Ciro Angarita Barón; C-050 de febrero 6 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía; C-1316 de septiembre 26 y C-1493 de noviembre 2 de 2000, ambas con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz; C-895 de agosto 22 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-417 de mayo 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; C-1028 de noviembre 27 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y C-097 de febrero 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otros.

[58] En dicho fallo se analizó la constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 111, 113 y 229 del Decreto Ley 1355 de 1970:

"ARTÍCULO 111. Los reglamentos de Policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

(…)

ARTÍCULO 113. Por motivos de tranquilidad y salubridad públicas, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles". (Declarada

exequible)

(…)

ARTÍCULO 229. Contra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación no habrá ningún recurso. Contra las impuestas por los alcaldes e inspectores, procede el recurso de reposición".

[59] En el fallo C-117 de 2006, se explicó que la Corte Constitucional ha hecho referencia al tema, entre otras, en las sentencias C-557 de 1992; C-024 y C-088 de 1994; C-336 de 1996; SU-476 de 1997; C-110 y C-1410 de 2000; C-490, C-492 y C-790 de 2002.

[60] Siendo también reiterado aún por la Sección Primera del Consejo de Estado en el fallo de agosto 9 de 1996, expediente 3139, ya referido.

[61] "Por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino."

[62] En ese pronunciamiento se reiteró la doctrina constitucional consignada, entre otros, en el fallo C-824 de agosto 31 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[63] "Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994."

[64] "Como se explica en detalle más adelante, la Corte Constitucional ha declarado inexequibles múltiples normas del Código Nacional de Policía por violación del principio de legalidad. Así por ejemplo en la sentencia C-024 de 1994 la Corte consideró que el aparte adelante subrayado del artículo 57 del Decreto 1355 de 1970, según el cual: Todo mandamiento de captura debe fundarse en ley o en reglamento de policía, era inexequible. Igualmente, en la sentencia C-110 de 2000 la Corte encontró que el numeral primero del artículo 204 del CNP resultaba inconstitucional en razón de su vaguedad y generalidad. Igualmente, la sentencia C-087 de 2000 declaró la inexequibilidad del artículo 205 del Código Nacional de Policía, por la vaguedad e imprecisión de la norma. De igual forma, la sentencia C-1444 de 2000 decidió que el inciso 3º del artículo 206 del Decreto 1355 de 1970 era inexequible por violación del principio de legalidad dado que confiere al comandante de estación o subestación de policía la facultad vaga y ambigua de imponer restricciones a la libertad de circulación. Igualmente la Corte declaró inexequible el numeral 1º del artículo 207 del Código Nacional de Policía al encontrar que la norma demandada

atribuía a una autoridad administrativa la función de ordenar la privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial. En el mismo sentido se pronunció la Corte al declarar inexequible la expresión 'o el reglamento' del artículo 226 del Código de Policía (Sentencia C-593/05).En esta decisión la Corte reiteró que es únicamente el Congreso quien está constitucionalmente habilitado para dictar normas que limiten o restrinjan los derechos constitucionales de los asociados."

[66] En distintas decisiones la Corte ha señalado que las garantías mínimas del debido proceso deben ser aplicadas al derecho policivo. Por encontrar que dichas garantías no existen ha declarado la inexequibilidad o la constitucionalidad condicionada de múltiples normas del CNP. Al respecto puede confrontarse, entre otras la sentencia C-117 de 2006."

[67] Corte Constitucional. Sentencia No. C-024 de 1994.

[68] Corte Constitucional, sentencia C-825/04.

[69] Corte Constitucional, sentencia C-889/12.