

El toque de queda: estrategia de control para la problemática de seguridad en la ciudad de Medellín

María Alejandra Echavarría Arcila*
Natalia López Aguirre*

Resumen

El presente texto es un avance parcial del informe del caso “Política Pública de Seguridad del municipio de Medellín” que se adelanta en la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Pontificia Bolivariana, suscitado por los decretos de toque de queda que se produjeron en el año 2009 con el objeto de controlar el orden público en dicha ciudad y que encarnan en sí mismos una restricción a libertades fundamentales. Se ha realizado un rastreo normativo y jurisprudencial y se ha procurado discutir la conceptualización del toque de queda, toda vez que no es basta la doctrina al respecto. Fundamentalmente se ha tratado de una búsqueda documental y de una sistematización de información que se espera finalice con la presentación de un informe de análisis de política pública.

Palabras Clave: Toque de Queda, libertad de circulación, derecho de residencia, derechos fundamentales.

Abstract: The Curfew is a phenomenon that is becoming very recurrent nowadays, it has converted in the best strategy to face the problematic of the public security. The case of Medellin city is not the exception, and the great consequences that it produces show up the relevance of studding the measure.

* Estudiante de octavo semestre del programa de Derecho de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Miembro fundador de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad. Correo electrónico: marialecars@gmail.com

* Estudiante de séptimo semestre del programa de Derecho de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Miembro fundador de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad. Correo electrónico: naloag_15@yahoo.com

This text has the purpose of trail the principal aspects of the figure, its declaration and development and its treatment in the law and in the jurisprudence of the supreme courts of Colombia.

Therefore, first we are going to analyze the rules that govern this strategy, and from that, we'll try to make an approximation of the concept of the Curfew, to finally conclude if it is a suitable way to resolve the problem.

Key words: Curfew, Circulation, Freedom, Residence right, Fundamental rights.

INTRODUCCIÓN

Son recurrentes y evidentes las situaciones problemáticas de seguridad que se han presentado y se vienen presentando en la ciudad de Medellín. En los diferentes medios de comunicación se encuentran apenas relatos de las diferentes tragedias, aunque también enunciaciones de las diferentes medidas que asume la administración para conjurar la crisis, entre las cuales sobresale la restricción del Toque de Queda.

Esta medida se ha presentado como la solución a episodios de violencia que han flagelado a la ciudad, por lo que su utilización y procedencia, debido a la importancia y al impacto que reviste, ha sido con frecuencia cuestionada y también regulada a través de leyes, decretos e incluso jurisprudencia.

De lo anterior se deriva la relevancia de estudiar este mecanismo de control del orden público, ya que, a pesar de su actualidad, son pocas las descripciones teóricas que examinan este fenómeno que, entre otras, puede ser entendido como una imposición que responde a la victimización de la sociedad.

Es el objetivo de este escrito indagar por los principales presupuestos de esta restricción, haciendo un recorrido normativo a través de las diferentes fuentes jurisprudenciales y legislativas que den cuenta de esta medida, para luego, a partir de ellas, intentar una definición y una caracterización de su naturaleza, con el propósito de

finalmente determinar, dentro de este marco teórico, si es una estrategia idónea para atender el conflicto de seguridad en la ciudad.

El análisis de la instauración y ejecución de la medida aducida, no debe hacerse únicamente frente a las circunstancias que se presentan en zonas vulnerables, sino también frente a la limitación de derechos, para así poder construir una delimitación conceptual de la estrategia que se corresponda con los parámetros antedichos.

Fundamentos constitucionales y legales para la declaratoria del Toque de Queda

En cuanto a la imposición y desarrollo de la medida excepcional, es necesario acudir al ámbito normativo que regula su formulación y los procedimientos legales a los cuales se supedita su efectiva aplicación y permanencia, procurando siempre la cesación o atenuación de las consecuencias derivadas de la problemática de orden público que se busca conjurar dicha medida preventiva.

Con respecto a la regulación de la manera de instaurar la medida excepcional del toque de queda, es preciso aseverar que los presupuestos consignados en la Constitución Política consideran que dicha restricción es constitutiva de una limitación a la libertad de locomoción y de tránsito, traducida esta última como un derecho fundamental tutelado por el ordenamiento jurídico. Dichas prerrogativas inherentes al ciudadano, tales como el derecho de circulación y de residencia, para el caso, se postulan en el artículo 24 de la Carta, que prescribe:

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.

El propósito de esta medida administrativa es restringir temporal y transitoriamente el desplazamiento y la permanencia en determinadas locaciones del territorio, a efectos de garantizar la cesación de las perturbaciones de orden público y así restaurar el orden, la seguridad y la convivencia ciudadanas.

Por disposición constitucional es el alcalde municipal quien posee las competencias para el control del orden público en los municipios. Así, el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Política establece que son atribuciones del alcalde 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 respectivo gobernador, por cuanto es él la primera autoridad de policía del municipio. Esta disposición es desarrollada por la Ley 136 de 1994, en su artículo 84.

En ese mismo sentido, el artículo 216 constitucional establece que la fuerza pública estará integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Esta última, por definición constitucional, artículo 218, es un 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.

Es importante destacar que la acción de las autoridades locales para decretar toques de queda, deriva de la emulación a las facultades de decretar Estados de Excepción por el Presidente de la República, sin que por ello puedan confundirse estos dos fenómenos. No en vano, el artículo 315 de la Constitución Política, cuando determina las atribuciones del alcalde municipal, dispone que la facultad de controlar y mantener el orden público, debe estar conforme a la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República y del gobernador de departamento, quienes son la máxima autoridad de policía en cada uno de sus alcances territoriales.

El artículo 91, literal B, numeral 1, literales a y b, de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, dispone que corresponde al alcalde en relación con el orden público restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos, decretar el toque de queda con el objeto de mantener el orden público o restablecerlo; restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; entre otras.

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 137 de 1994, en su literal a) dispone que la restricción de la circulación, en uso de las facultades otorgadas por la declaratoria de conmoción interior, no puede afectar el núcleo esencial de los derechos limitados, y la finalidad de aquella será el restablecimiento del orden público. En ese sentido, impone unos criterios claros de justificación y alcance de la medida en razón de los derechos que limita.

Por otra parte, teniendo en cuenta las facultades otorgadas por el artículo 213 de la Constitución Política a el Presidente de la República, esto es la facultad excepcional de declarar el estado de conmoción interior, debe resaltarse que este solo es posible decretarlo cuando la perturbación del orden público, que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. En ese sentido, debe entenderse que la facultad del alcalde para controlar y mantener el orden público y, excepcionalmente, restringir los derechos de circulación y locomoción se justifica cuando las atribuciones ordinarias de policía no son suficientes.

Finalmente, debe considerarse que las autoridades deben orientar su actuación al interés general y a la salvaguardia de la seguridad en el territorio respectivo en el cual tuvo lugar la causación y el avance de las aducidas medidas, teniendo en consideración los daños antijurídicos que se puedan haber causado. Lo anterior se ratifica en el artículo 90 de la Constitución Política que predica:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Así mismo, el artículo 6 de la Constitución Política establece el ámbito de responsabilidad de los servidores públicos, quienes serán responsables ante las

autoridades por la infracción de la Constitución y la Ley, y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Análisis jurisprudencial del Toque de Queda

Es importante destacar que no resulta suficiente la referencia expresa a la legislación en la descripción del contenido de la medida, es preciso mencionar además los pronunciamientos jurisprudenciales, que igualmente exponen criterios o directrices que orientan los alcances de la medida, atendiendo a un control de legalidad y a los postulados que consagran la garantía y tutela de los derechos fundamentales que pueden afectarse con dicha restricción.

Desde la perspectiva jurisprudencial, en diferentes providencias ha señalado la Corte Constitucional que la consecuencia mediata de la imposición y consolidación de la medida de toque de queda es la de restringir o limitar los derechos de locomoción, circulación y tránsito y de residencia. Se entiende entonces que la medida se compadece con las estipulaciones constitucionales por cuanto dicha prohibición no atenta contra la libertad de los asociados, porque la necesidad de la limitación es proporcional al interés de todos. En varias providencias se ha pronunciado la Corte Constitucional al respecto. Así, se encuentran las sentencias C-1444 de 2000¹, C-110 de 2000², C-046 de 2001³, entre otras. Ha sostenido la Corte:

De la norma, artículo 24 de la Constitución, se infiere la consagración de dos derechos a favor del colombiano, que constituyen una manifestación del derecho general a la libertad, que se traduce en la facultad primaria y elemental que tiene la persona humana para transitar, movilizarse o circular libremente de un lugar a otro dentro del territorio nacional, e igualmente en la posibilidad de entrar y salir de él libremente, y el derecho a permanecer y a residenciarse en Colombia, en el lugar que considere conveniente para vivir

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1444 de 25 de octubre de 2000. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-110 de 9 de febrero de 2000. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-046 de 24 de enero de 2001. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

y constituir el asiento de sus negocios y actividades, conforme lo demanden sus propios intereses.⁴

La tesis de la Corte Constitucional es que el derecho de locomoción y circulación es un derecho fundamental relativo que puede ser limitado por la Ley en procura del control y el mantenimiento del orden público.

Asimismo, en la providencia C-1024 de 2002⁵, sostiene la Corte que en el acto administrativo, que materializa la medida específica del toque de queda, se encuentra la explicación sobre las razones o motivos de la adopción de esta limitación, así como la correspondiente proporcionalidad entre la medida a decretar y la gravedad de los hechos que se pretenden investigar; así lo sostiene el artículo 214, numeral 2 superior, de la Constitución Política, a saber: «(...) Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos».

Simultáneamente y de forma coherente a la disposición anterior, se afirma también que en tanto se implementa la medida excepcional, no se deberán restringir los derechos humanos ni las libertades fundamentales, cuya garantía se predica de la expedición de la ley estatutaria aducida anteriormente (Ley 137 de 1994).

Es importante destacar que en virtud del interés de promover la detención de los efectos que se generaron a partir de las causas que dieron lugar a la alteración del orden público, es necesario expresar que ante la declaración de los Estados de Excepción correspondientes; expresa la Corte:

(...) en la Ley 137 de 1994 se incluyen en su primer capítulo las *“Disposiciones Generales”*... Así, el artículo 9 preceptúa que con la sola declaración de los estados de excepción no se encuentra autorizado el Presidente de la República para utilizar las facultades a que se refiere esa ley *“sino, únicamente cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad.*

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-110 de 9 de febrero de 2000. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1024 del 26 de Noviembre de 2002. M.P: Alfredo Beltrán Sierra.

En ese sentido, estos principios han de iluminar las facultades de las autoridades locales para decretar las restricciones a la circulación y locomoción.

Aproximación al Toque de Queda: conceptualización y caracterización de la estrategia

Si bien la medida excepcional denominada “Toque de Queda” es una expresión con una alta carga y un gran sentido político, algunos textos normativos, tratados en el acápite anterior, se han atrevido a conceptualizar esta estrategia en un intento por definir técnicamente unas circunstancias que, en últimas, son de facto.

Así, se puede decir que el toque de queda es una medida consistente en la prohibición a la población civil de circular o permanecer en un lugar determinado durante ciertas horas, la cual, en circunstancias excepcionales, es adoptada y ejecutada las autoridades civiles competentes.

Esta medida se constituye en una respuesta a una situación problemática de orden público, y es una limitación a la libertad de locomoción y tránsito, al derecho fundamental de circulación y al derecho de residencia; los cuales están consagrados en el artículo 24 de la Constitución, que reza:

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.

Por tanto, el toque de queda es una alternativa del poder tendiente a combatir una realidad a través del uso de su potestad legítima para limitar derechos individuales en procura de un bien superior y colectivo.

La ley 136 de 1994, en su artículo 91, faculta dichas restricciones en tanto no se afecte su núcleo esencial. La competencia para decretarlas está atribuida a diferentes

autoridades administrativas: el Presidente, los Ministros, los Gobernadores y los Alcaldes, en el ámbito territorial de su competencia⁶.

Como lo ha expresado la Corte Constitucional, en la sentencia C-122 de 2003⁷, esta medida en abstracto se ajusta a la constitución "(...) en cuanto no implica sino la restricción del derecho", y resulta útil "en cuanto permite a las autoridades ejercer un control de los movimientos de los grupos delincuenciales". Así mismo asevera que su imposición guarda proporcionalidad con la limitación que implica para el resto de la población, pues si bien restringe los movimientos de la ciudadanía en general, los beneficios frente a la seguridad general obtenida compensan ese sacrificio.

La misma corporación, en la sentencia C-1024 de 2002⁸, advierte que el toque de queda es una medida restrictiva de derechos fundamentales, y como tal, su legitimidad constitucional radica en el señalamiento de los motivos por los que se hace necesaria la imposición de esa limitación, los cuales deben ser conexos con las causas de la perturbación del orden público. Por tanto, las razones para adoptar la restricción deben ser expresadas claramente en virtud de su necesidad, y deben ser proporcionales "con la gravedad de los hechos que buscan conjurar".

En consecuencia, si dichos motivos no son expresados concretamente en el texto mismo que decreta la medida, ésta no tendrá justificación en la Constitución ni en las leyes 136 y 137 de 1994; lo que además contraviene los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

La especificidad requerida en la exposición de las razones permite su conocimiento y facilita su control según los principios de justificación expresa, conexidad, finalidad y proporcionalidad.

⁶ Ley 137 de 3 de junio de 1994. Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia. Artículo 38.

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-122 de 18 de febrero de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1024 de 26 de noviembre de 2002. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Precisiones liminares al análisis final

Las anteriores y siguientes consideraciones son producto parcial de una investigación que se viene adelantando al interior de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Pontificia Bolivariana. Por ello, las conclusiones, paradójicamente, son el punto liminar de unos resultados que se proyectan.

Por lo anteriormente dicho, se cuestiona si los toques de queda en la ciudad de Medellín son o no desproporcionados, pues hasta ahora no parece haber un cambio significativo que justifique el sacrificio de todos por una situación que no mejora.

La problemática resulta cada vez más evidente y ya empieza a ser noticia frecuente el índice de violencia en la ciudad y las medidas que, tal vez desesperadamente, se asumen desde la Alcaldía para mantener o más bien restablecer el orden público. El hecho de que cada fiscal para el área metropolitana tenga 500 casos, el que se haya ya superado con creces el índice de homicidios y el que mueran más de 40 jóvenes asesinados cada fin de semana, son sólo algunas muestras de la situación que esta medida debería combatir.

El Decreto más reciente que impone un toque de queda en la ciudad de Medellín es el 1245 del 27 de agosto de 2009, por el cual se restringe y vigila la circulación de los menores de edad por vías y lugares públicos de las comunas 3 (Manrique) y 4 (Aranjuez) para hacer frente a la “grave situación de orden público”.

Aunque datos oficiales parecen mostrar una cierta mejoría a partir de esta solución, en procura de garantizar la cesación de la perturbación y el restablecimiento del orden, la seguridad y la convivencia ciudadanas, la realidad tal vez contradice las estadísticas.

Es preciso aducir un cuestionamiento al presupuesto no sólo fáctico sino jurídico que sustenta la implementación de las medidas descritas, por cuanto las circunstancias que se circunscriben a la necesidad de aplicar las mismas en un momento determinado

pareciera que son ineficaces desde un análisis posterior a la perturbación, en tanto continúan presentándose controversias en la comunidad que tienden a perpetuarse y a ser proclives a una permanente fiscalización y control por parte del gobierno. Es pertinente anotar que ante la inestabilidad y continuidad de la problemática, la instauración de las restricciones parece no tener un sustento que las justifique.

REFERENCIAS

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-046 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis. Enero 24 de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-110 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell. Febrero 9 de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-122 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Febrero 18 de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1024 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Noviembre 26 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1444 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Octubre 25 de 2000).

Ley 137 de 1994. Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia. Artículo 38. Junio 3 de 1994. DO. N° 41379.