

TRASLADO POR PROTECCIÓN-Contenido del informe elaborado por la autoridad de policía/TRASLADO POR PROTECCIÓN-Persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del procedimiento al superior jerárquico que haya recibido el informe

La Sala declarará la exequibilidad de la norma enunciada en el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, bajo el entendido de que: 1) en el informe escrito exigido por el párrafo 5º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, además de señalar los nombres, datos de identificación de la persona objeto del traslado y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializa el mismo, se deberá incluir la causal invocada para el traslado y las razones por las cuales se considera que los hechos que dieron lugar a la medida caben dentro de la causal; y 2) la persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del procedimiento al superior jerárquico que haya recibido el informe.

TRASLADO POR PROTECCION-Alcance

Esta medida, como lo ha advertido la Corte, no tiene un carácter sancionatorio, por lo cual “no puede utilizarse como mecanismo para privar de la libertad a las personas con fundamento en una actividad correctiva” Su propósito es proteger a la persona que se traslada, porque existen circunstancias que la ponen en riesgo inminente de ver afectados sus derechos. Se trata, por tanto, de una medida que se adopta en beneficio de la persona que es trasladada y que, en ningún modo, puede utilizarse como una medida de sanción, de castigo y, mucho menos, como una medida de privación de la libertad, que corresponde a otro tipo de actuaciones. El uso inadecuado o desmedido de esta medida, al margen de los límites constitucionales y legales establecidos para su implementación, además de redundar en la vulneración de la garantía al debido proceso de la persona objeto del traslado, también puede terminar por afectar otros derechos fundamentales como la libertad o el derecho a la protesta, por ejemplo, cuando se emplea para criminalizar esta última

TRASLADO POR PROTECCIÓN-Finalidad preventiva

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Excepciones

Dentro de las circunstancias en las cuales la Sala ha admitido excepciones a la regla de la cosa juzgada constitucional, se encuentran las siguientes: 1) cuando los cargos de inconstitucionalidad planteados en la nueva demanda se fundan en razones que no fueron estudiadas ni tenidas en cuenta en la decisión previa; 2) cuando en el primer juicio el análisis sobre la constitucionalidad de la norma acusada no se realizó respecto de la integridad de la Carta, sino únicamente en relación con algunas de las normas superiores que la integran; y 3) cuando la identidad del texto normativo haya sufrido alguna variación relevante.

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL, COSA JUZGADA ABSOLUTA Y RELATIVA Y COSA JUZGADA APARENTE-Conceptos

COSA JUZGADA-Efectos respecto de decisiones de exequibilidad condicionada

(...) cuando la decisión es la de exequibilidad condicionada, esta Corte ha establecido que los efectos de la cosa juzgada dependen del tipo de condicionamiento adoptado. Así, si se trata de una sentencia interpretativa, la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; mientras que si la sentencia es aditiva, la consecuencia es que no es permitido reproducir la disposición condicionada omitiendo incluir el o los elementos que la Corte ha juzgado necesario adicionar para hacerla compatible con el ordenamiento superior.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Desconocimiento al no incorporar en la norma demandada los condicionamientos hechos en sentencia de la Corte Constitucional

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos en el tiempo

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-081 de 2023

Expediente: D-14.803

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

Magistrado Sustanciador:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991,¹ con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Diego Andrés Cancino Martínez, Iván Velásquez Gómez, Jhon Mejía Anaya, Víctor Velásquez Gil, Laura Castro Henao y María Camila Camargo, en contra del párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

I. ANTECEDENTES

1. El 2 de mayo de 2022,² los ciudadanos Diego Andrés Cancino Martínez, Iván Velásquez Gómez,³ Jhon Mejía Anaya, Víctor Velásquez Gil, Laura Castro Henao y María Camila Camargo, presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra de varias de las normas

enunciadas en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” y de la totalidad del artículo 157 de la misma ley, al estimar que dichas normas son incompatibles con los mandatos previstos en los artículos 1, 13, 15, 16, 28, 29, 93 y 243 de la Constitución Política y en los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1. En el escrito inicial de demanda se dijo que no se había configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-281 de 2017, porque la medida policiva del traslado por protección de que trata el artículo 155 demandado, es ahora distinta a aquella que fue estudiada y declarada condicionalmente exequible por la Corte en dicha sentencia. Entre otras cosas, se adujo que el párrafo 5 de la norma acusada, en la que se impone a la autoridad policial la obligación de levantar un informe escrito cuando realice un procedimiento de traslado por protección, reprodujo una disposición que fue declarada condicionalmente exequible (párrafo 3º del artículo 155 original de la Ley 1801 de 2016), sin adicionar las garantías al debido proceso que, acorde a la Sentencia C-281 de 2017, hacen que dicha norma sea compatible con la Constitución.

1. Dando por desvirtuada la existencia de cosa juzgada en lo que tiene que ver con el artículo 155 cuestionado, en la demanda se formularon diez cargos de inconstitucionalidad. En ellos, se parte de la premisa de que el traslado por protección es una privación transitoria de la libertad. Por tanto, se aduce que esta norma vulnera el derecho a la libertad personal y el requisito de objetividad del principio de estricta legalidad, porque:

1. No aporta elementos que permitan la verificación objetiva de un riesgo o peligro contra la vida o integridad de la persona que será trasladada, dando lugar a que en algunos casos se presente una indeterminación insuperable.

1. La palabra indefensión contenida en el literal B) puede ser interpretada de diferentes

formas, por lo que la causal adolece de extrema indeterminación.

1. El literal C) presenta una ambigüedad extrema, porque emplea muchas palabras que tienen varios significados. Refiere que no define los conceptos de “alteración del estado de conciencia” y “aspectos de orden mental” y, mucho menos, otorga parámetros para establecer la gravedad de la alteración que puedan dar lugar al traslado por parte de la policía.

1. El literal C) vulnera el principio de igualdad, porque “otorga un trato diferente a las personas que padezcan trastornos mentales o psiquiátricos, en comparación con quienes sufren otro tipo de trastornos o achaques de salud.”

1. En el literal D) el legislador omitió incluir en la norma, “circunstancias importantes para verificar empíricamente la existencia del riesgo contra la vida o integridad”, en los casos en que el traslado se efectúa cuando la persona está bajo los efectos de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas y exteriorice comportamientos agresivos. Se explica que la norma omite tener en cuenta circunstancias como que la persona se encuentre sola o acompañada o su nivel de alcoholamiento y que permitir el traslado bajo el “aparente” estado de embriaguez o “psicoactividad”, faculta a los miembros de la policía para llevar a cabo el procedimiento bajo criterios subjetivos.

1. La causal contenida en el literal E) es indeterminada, en tanto no explica cuáles son las actividades peligrosas que dan lugar al traslado por protección y existen varias actividades cotidianas consideradas peligrosas, que podrían enmarcarse entre los supuestos para realizar un traslado de esa naturaleza.

1. La causal contenida en el literal F) de la norma demandada contiene una indeterminación insuperable, pues no define el tipo de agresión en virtud de la cual se puede hacer uso de la figura del traslado, esto es, si es de naturaleza humana o natural. Señala que tampoco define la “magnitud, gravedad e inminencia del peligro de agresión” que llevan a la aplicación de la medida.

1. La expresión “no acepte la mediación policial como mecanismo para la solución del desacuerdo”, contenida en el inciso primero del artículo demandado, así como el párrafo 1º del mismo, constituyen medidas paternalistas desproporcionadas, porque no obligan a los policías a indagar sobre la voluntad y el consentimiento de la persona a ser trasladada, desconociendo así su autonomía personal y su dignidad humana, en su variante de “hacer lo que se quiere.”

1. El último inciso del párrafo 3º del artículo 155 demandado, que establece que “[d]ada la naturaleza de los comportamientos señalados en los literales B) y C), todo Centro de Traslado por Protección deberá contar con personal médico”, vulnera la prohibición de regresividad en materia de derechos fundamentales. Se explica que con ellos se eliminaron etapas garantes de la libertad personal, en el entendido de que ahora la policía no puede confiar la protección de la persona a un allegado sino solamente un familiar y, además, ya no debe intentar llevarlo a su domicilio o a un centro de salud y eso implica una mayor restricción a su derecho a la libertad personal.

1. En cuanto al artículo 157 de la Ley 1801, en la demanda se formularon dos cargos en los que se indicó que dicho precepto resulta contrario al ordenamiento constitucional, porque: 1) se asimila a un tipo penal en blanco pues remite, primero al artículo 222 ibídem, y éste, a su vez, remite a los artículos 209 y 209 de la misma ley, generando una falta de detalle y certeza acerca de los eventos o situaciones en las que los miembros de la policía pueden

proceder a aprehender a una persona y trasladarla a un CAI, a una estación o a una subestación; y 2) la norma no contempla “un control judicial o de funcionario externo al desarrollo del traslado para procedimiento policivo. Tampoco se cuenta con un recurso para controvertir la aplicación del traslado o para solicitar la terminación de este”, no siendo el recurso de apelación del artículo 222 idóneo y efectivo para esos fines, por lo que, consecuentemente, se desconoce las garantías fundamentales al debido proceso y la libertad personal.

1. Mediante Auto del 14 de junio de 2022, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda, tras constatar que la misma no cumplía la carga argumentativa exigible, conforme a la jurisprudencia constitucional. En concreto, advirtió que la acusación en torno al artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 no lograba desvirtuar la existencia de la cosa juzgada en relación a lo decidido por esta Corte en la Sentencia C-281 de 2017 y que, en lo que tiene que ver con las acusaciones formuladas en contra del artículo 157 ibidem, la demanda no reunía las condiciones mínimas de argumentación en cuanto a certeza, especificidad y suficiencia.

1. Posteriormente, por medio de Auto del 19 de julio de 2022, y previa corrección de la demanda, el magistrado sustanciador procedió a su rechazo, al considerar que los demandantes no habían logrado superar las deficiencias argumentativas advertidas en el Auto del 14 de junio de 2022.

1. Contra el auto que decidió rechazar la demanda los actores interpusieron el recurso de súplica. Al resolver este recurso, en el Auto 1168 del 12 de agosto de 2022 la Sala Plena decidió:

“REVOCAR PARCIALMENTE el auto del 19 de julio de 2022, que rechazó la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de los artículos 155 (parcial) y 157 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, y

en su lugar ADMITIR el cargo contra el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, por presunta violación del artículo 243 de la Constitución, y CONFIRMAR, en lo demás, el auto del 19 de julio de 2022, que rechazó la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de los artículos 155 (parcial) y 157 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

1. En el referido auto, la Sala dispuso que el expediente fuera remitido al despacho del magistrado sustanciador para que continuara con el trámite de la demanda “únicamente respecto del cargo admitido.”

1. Luego de recibir el informe secretarial correspondiente, el magistrado sustanciador, por medio de Auto del 14 de septiembre de 2022, dispuso dar trámite a la demanda, únicamente respecto del cargo admitido por la Sala. En consecuencia, ordenó hacer las comunicaciones del caso, fijar en lista el proceso y correr el traslado a la Procuradora General de la Nación.

A. Norma demandada

1. El texto de la norma demandada, con lo demandado en subrayas, es el siguiente:

“Ley 1801 de 2016

(julio 29)4

“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

ARTÍCULO 155. TRASLADO POR PROTECCIÓN. <Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 20 del Decreto 207 de 2022-> Cuando la vida e integridad de una persona natural se encuentre en riesgo o peligro y no acepte la mediación policial como mecanismo para la solución del desacuerdo, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección en los siguientes casos:

A) Cuando se encuentre inmerso en riña.

B) Se encuentre deambulando en estado de indefensión.

C) Padezca alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental.

D) Se encuentre o aparente estar bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas y exteriorice comportamientos agresivos o temerarios

E) Realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad, o la de terceros.

F) Se encuentre en peligro de ser agredido.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se presente el comportamiento señalado en los literales B), C) y D) del presente artículo, se podrá ejecutar este medio de policía sin que sea necesario agotar la mediación policial.

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional, entregará la persona a un familiar que asuma su protección, o en su defecto al coordinador del Centro de Traslado por

Protección, para que garantice sus derechos, lo anterior con estricta observancia de lo dispuesto en el párrafo 4 del presente artículo.

PARÁGRAFO 3o. La implementación y dotación del Centro de Traslado por Protección con su seguridad interna y externa, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 12 y 20 del artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, será responsabilidad de la entidad territorial, distrital o municipal, la cual deberá adecuar las instalaciones que garanticen la protección, el respeto y amparo de los derechos fundamentales y la dignidad humana, en un plazo no mayor a tres (3) años a partir de la expedición de esta Ley, que podrá cofinanciar con el Gobierno nacional. Todo Centro de Traslado por Protección deberá contar con un sistema de cámaras controlado y monitoreado por la entidad territorial, distrital o municipal.

El control y protocolo de ingreso, salida, causa y sitio en el cual se realizó el traslado por protección, deberá estar supervisado por funcionarios de la Alcaldía, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo donde además se cuente con un grupo interdisciplinario para la atención del trasladado. La duración del traslado por protección podrá cesar en cualquier momento cuando las causas que lo motivaron hayan desaparecido, sin que en ningún caso sea mayor a 12 horas.

Dada la naturaleza de los comportamientos señalados en los literales B) y C), todo Centro de Traslado por Protección deberá contar con personal médico.

PARÁGRAFO 4o. El traslado por protección en ningún caso se realizará en las instalaciones de la Policía Nacional o a sitios de reclusión de personas retenidas a la luz del ordenamiento penal.

PARÁGRAFO 5o. El personal uniformado de la Policía Nacional que ejecute el traslado por protección o realice la entrega a un familiar, deberá informar de manera inmediata al superior jerárquico de la unidad policial a través del medio de comunicación dispuesto para este fin y documentar mediante informe escrito en el que conste los nombres, identificación de la persona trasladada y circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializó el traslado, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Cuando la persona sea conducida a sitio dispuesto por la entidad territorial, distrital o municipal, el personal uniformado de la Policía Nacional suministrará copia del informe al coordinador del Centro de Traslado por Protección, para el respectivo control.

(...)”

B. La demanda

1. El único cargo admitido de la demanda, sostiene que la norma enunciada en el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, es incompatible con lo previsto en el artículo 243 de la Constitución. En concreto, se afirma que al haberse reproducido una norma que había sido declarada condicionalmente exequible en la Sentencia C-281 de 2017, sin incluir las garantías fijadas en dicho condicionamiento, se desconoce la cosa juzgada constitucional.

1. Como señala la demanda, las garantías enunciadas en el texto original del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 fueron consideradas insuficientes por la Sentencia C-281 de 2017, al momento de establecer su compatibilidad con la Constitución. En particular, se cuestionó la garantía del informe escrito que debe elaborar la autoridad de policía, en la medida en que en él sólo debía constar el motivo del traslado, pero no había claridad en torno a si también el informe debería contener una “motivación completa y detallada de las razones concretas por las cuales la persona ha sido trasladada”, o si se satisfacía el requisito con “la simple transcripción de la causal bajo la cual se realiza el traslado.”

1. La demanda destaca que, por esos motivos, la Corte consideró que la norma debía contener un fortalecimiento de la garantía del debido proceso, por lo que decidió condicionar su constitucionalidad disponiendo que: (i) en el informe escrito debe incluirse una relación de los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal invocada, de esta manera “se provee una garantía posterior del debido proceso, pues permite a la persona trasladada controvertir ante las autoridades de policía, así como las autoridades judiciales y disciplinarias, la legalidad de la orden de traslado”; y (ii) la persona trasladada “podrá solicitar la cesación del traslado al superior jerárquico que haya recibido el informe, con lo cual se garantiza una doble instancia

administrativa en la aplicación de esta medida.”

1. Con fundamento en la Sentencia C-089 de 2020, la demanda recuerda que “en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar.” Con fundamento en esta regla, concluye que la norma demandada es incompatible con la Constitución, en tanto en ella no se podía “reproducir el contenido del antiguo párrafo 3º del artículo 155 de la Ley 1801 omitiendo el elemento que la Corte adicionó.”

C. Trámite procesal

1. Como se indicó en los antecedentes,⁵ por medio de Auto del 14 de septiembre de 2022, el magistrado sustanciador dispuso: 1) comunicar el inicio del proceso a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República y al Ministro del Interior, así como al de Justicia y del Derecho; 2) dar traslado a la Procuradora General de la Nación; 3) fijar en lista del asunto; y 4) invitar a diversas entidades públicas y privadas, para que rindieran su concepto técnico.⁶

1. En estricto orden cronológico, se recibieron en el proceso las siguientes intervenciones: 1) la de la Policía Nacional de Colombia,⁷ 2) la del Ministerio de Justicia y del Derecho,⁸ 3) la del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo en conjunto con la Corporación Jurídica Libertad, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado⁹ y 6) la de la organización Temblores ONG.¹⁰ Siguiendo el mismo orden, se recibieron los conceptos técnicos de las Universidades del Bosque,¹¹ de Cartagena¹² y Libre.¹³ Por último, también se recibió el concepto de la Procuradora General de la Nación.

D. Intervenciones y conceptos técnicos

1. Por razones metodológicas, las intervenciones ciudadanas y los conceptos técnicos se agruparán a partir de su solicitud principal, en cuatro categorías: a) la que defiende la exequibilidad de la norma demandada; b) las que solicitan se condicione su constitucionalidad; c) las que piden que se declare su inexequibilidad y, subsidiariamente, su exequibilidad condicionada; y d) la que considera que debe declararse estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017.

a. La intervención que defiende la exequibilidad

1. La Policía Nacional de Colombia refiere que la Ley 1801 de 2016 “propende por la convivencia desde un actuar preventivo de las autoridades, evitando un abuso de derechos que termine con la afectación de un entorno general a partir de lo privado” y que, en ella, el legislador optó por limitar el ejercicio de derechos personales, entre ellos, la libertad de locomoción de las personas, “para salvaguardar su propia seguridad e integridad y la de otros en casos puntuales (...) pues la convivencia con los demás ciudadanos hace necesarias unas normas jurídicas que permitan garantizar la prevalencia del interés general, principio fundante del Estado Social de Derecho.”

1. Explicó que la medida del traslado por protección, de que trata la norma demandada, es un medio de policía y no una medida correctiva y contiene una serie de prerrogativas que le permiten al funcionario de policía actuar bajo criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Esto, en la medida en que antes de llevar a cabo el traslado, debe

“contemplar como primera medida entregar la persona a un allegado o pariente que asuma su protección y de no ser posible esa entrega, le permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o con quien pueda asistirlo para informarle su situación.” Destaca, además, que todas las acciones adelantadas por el funcionario deben ser informadas al Ministerio Público, lo que considera maximiza la protección de los derechos del individuo.

1. En este contexto, destaca que los demandantes erraron al formular su acusación, “partiendo de la premisa de que el traslado por protección constituye una privación transitoria de la libertad, cuando el tema en concreto ya ha sido objeto de discernimiento en sentencia C-281 de 2017”, en la que se declaró su exequibilidad.

1. Indica que la redacción actual del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 “sí contiene los postulados constitucionales demandados por los actores como omitidos por el legislador.” En concreto, señala que en el párrafo 5 demandado, si bien los condicionamientos dados en la Sentencia C-281 de 2017 no se encuentran de forma literal en la norma demandada, sí están de forma contextual. Explica que el primer condicionamiento se respeta porque en el párrafo 5 se establece que el funcionario que realiza el traslado, debe “documentar mediante informe escrito en el que conste los nombres, identificación de la persona trasladada y circunstancias de tiempo modo y lugar en que se materializó el traslado.” Asimismo, refiere que el segundo condicionamiento se encuentra en el párrafo 3 del artículo 155 demandado, pues en él se establece que la duración de la medida “podrá cesar en cualquier momento cuando las causas que lo motivaron hayan desaparecido, sin que en ningún caso sea mayor a 12 horas.”

1. Bajo ese entendido, la Policía Nacional solicita se declare la exequibilidad del precepto normativo acusado, pues, aun cuando en aquel no se incluyeron taxativa y literalmente los

condicionamientos dados en la Sentencia C-281 de 2017, de ello no se sigue que “se haya desconocido lo vertido por el Cuerpo Colegiado garante de derechos fundamentales en su pronunciamiento.”

b) Las intervenciones que solicitan se condicione su constitucionalidad

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho recuerda que en la Sentencia C-281 de 2017 se condicionó la exequibilidad del párrafo 3 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, tras considerar que aun cuando su redacción no satisfacía las exigencias propias del derecho fundamental a un debido proceso, la herramienta policiva de traslado por protección resultaba importante para evitar graves riesgos a la vida o a la integridad y la declaratoria de inconstitucionalidad podría causar consecuencias contrarias a la Constitución.

1. Luego de destacar los condicionamientos hechos en la referida sentencia, señala que la nueva redacción del párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 es más amplia que la original, pero que “no satisface exactamente las exigencias del condicionamiento que se estableció a la redacción normativa previa.” Esto, porque la nueva norma, “a pesar de regular las garantías procesales del traslado por protección en una forma muy similar pero más amplia que la del derogado texto original del párrafo 3º de ese mismo artículo, no fue suficientemente clara en cuanto a que el informe escrito a cargo del personal uniformado de policía debe contener, más allá de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializó el traslado, debería incluir la relación de los hechos que dieron lugar al traslados [sic] y las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal invocada y una mención expresa del derecho de la la [sic] persona trasladada a solicitar que no se haga el traslado.”

1. En consecuencia, señala que la norma acusada “debería ser declarada exequible con los mismos condicionamientos que se establecieron al antiguo párrafo 3 del mismo artículo”.

1. Por su parte, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo en conjunto con la Corporación Jurídica Libertad, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, valiéndose de un cuadro comparativo entre la figura del traslado por protección de la forma contemplada en la norma ahora demanda y la versión original incluida en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, destacaron que la normativa actual modificó cuatro puntos sustanciales de la medida policiva.

1. En concreto, señalaron que el párrafo 5 demandado: (i) “excluye el deber de informar a la persona trasladada sobre los hechos y razones del traslado, a través de un informe escrito entregado a la persona sujeto de la medida” lo cual impide que aquel conozca el contenido de la decisión y, por ende, obstaculiza el ejercicio de su derecho de impugnación; (ii) excluye como requisito, que se incluya en el informe el motivo del traslado; (iii) incluye una circunstancia modal que flexibiliza el medio de comunicación dispuesto para informar sobre la medida al superior jerárquico. Explica que “la presentación sólo de un informe escrito, como lo disponía la expresión original, resulta ineficaz”; e (iv) incluye el deber del uniformado de suministrar copia del informe al Coordinador del Centro de Traslado por Protección para su respectivo control. No obstante, aduce que esta última circunstancia “constituye un acierto por cuanto incluye a una autoridad administrativa ordinaria en el control de esta actividad particular de policía.”

1. De otra parte, señalaron que la Corte Suprema de Justicia “evidenció prácticas arbitrarias en la imposición del Traslado por Protección en el marco de las manifestaciones públicas del 2019”, por lo que lo dicho por ese alto tribunal, (i) “constituye un criterio de interpretación a tener en cuenta como parte del contexto normativo que delimita la aplicación de esta figura

legal”; y (ii) “es clave para entender cómo esta figura, en cabeza exclusiva de la línea jerárquica de la institución policial, ha generado graves vulneraciones a la libertad personal en esos contextos.”

1. Con fundamento en lo expuesto, solicitan se declare la constitucionalidad condicionada del parágrafo 5 demandado, “en el sentido de que el control que realiza el CTP; i) incluya la entrega inmediata de una copia del informe a la persona trasladada para que conozca la debida motivación y la controvierta; ii) exija del uniformado que entrega el informe, una motivación completa, detallada, concreta y razonable del traslado en el documento escrito que se exige; y iii) implique la decisión en segunda instancia sobre la cesación del traslado.”

c) Los conceptos técnicos y la intervención que piden que se declare su inexequibilidad y, subsidiariamente, su exequibilidad condicionada

1. La Universidad de Cartagena transcribe la norma estudiada en la Sentencia C-281 de 2017, la ahora demandada, contenida en el parágrafo 5 de la Ley 1801 de 2017 y los condicionamientos dados por esta Corporación en la referida providencia. Explica que, si bien la normativa actual “incluye algunas de las anotaciones realizadas a lo largo de la parte motiva de la sentencia C-281 de 2017, como precisar la implementación del Centro de Traslado por Protección y que el traslado por protección en ningún caso se realizará en las instalaciones de la Policía Nacional o a sitios de reclusión, en cuanto a lo indicado de forma precisa por el parágrafo 5, no se observa que se haya precisado la necesidad de incluir en el informe además de la causal invocada, los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal, pues solo se indica que deberá manifestarse las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se materializó el traslado, pero sin que esto deje de ser ambiguo o poco preciso sobre la causal que dio lugar

al traslado de la persona y sus razones.”

1. Bajo los anteriores argumentos, solicita se declare la inconstitucionalidad del parágrafo 5 demandado, por cuanto “omite en reproducir las exigencias señaladas en la sentencia C-281 de 2017.” Como petición subsidiaria, solicita que dicha norma sea condicionada, en el sentido de que se entienda ceñida “a las exigencias y alcances determinados por la honorable Corte en la mencionada sentencia.”

1. La Universidad Libre aduce que si una medida de protección policial está determinada de manera tal que “remotamente pueda ser utilizada para aplicar sanciones encubiertas o para reprimir de manera arbitraria el legítimo ejercicio de los derechos de las personas, debe, por ese solo hecho, ser declarada inexecutable.”

1. Explica que en el caso concreto es claro que la medida del traslado por protección se ha utilizado como medio para sancionar y reprimir a las personas que tienen comportamientos que la fuerza pública considera reprochables. Afirma que esta circunstancia da lugar al “incumplimiento de obligaciones de protección y garantía de derechos por parte de las autoridades y a la generación de graves violaciones de derechos de libertad (libertad e integridad personales, dignidad humana y vida).”

1. Señala que el parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, “muestra nula corrección” de los vicios detectados en la Sentencia C-281 de 2017 y que, inclusive, “se muestra con menores garantías para la persona privada de su libertad (traslado por protección).”

1. Por lo anterior, solicita a la Corte declarar la inexecutable de la norma acusada y, subsidiariamente, que emita una sentencia en la que condicione el alcance del traslado por protección, “a una verdadera y real herramienta de prevención y protección de derechos.” Para ello, propone que se limite su aplicación, exclusivamente, “a los casos de estado de indefensión o alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental, siguiendo de forma estricta y rigurosa los requisitos previamente establecidos por la jurisprudencia constitucional”, específicamente, lo dispuesto en la Sentencia C-281 de 2017.

1. La organización Temblores ONG refiere que en los incisos 2 y 3 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 se faculta a la autoridad policial a trasladar a una persona para protegerla, cuando aquella se encuentre deambulando “en estado de indefensión o de grave alteración de conciencia por orden mental, o bajo efectos del consumo de bebidas [sic] alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas” y que esto ha derivado en traslados “en los que la protección del ciudadano (fin primordial de la medida) queda totalmente de lado y, por el contrario, en algunos casos supone riesgos para su integridad y para su vida.” Esto, en tanto la medida policiva dota a la fuerza pública de facultades relacionadas con la salud pública que naturalmente no le competen y que “dificultan su accionar ya que, antes de ser encerrados en un centro de policía, estas personas necesitan recibir atención médica.”

1. Indica que, en desarrollo de su objeto social, al prestar ayuda y asesoría a la ciudadanía, ha observado que al aplicar el traslado por protección, “las personas no son informadas por parte de los uniformados hacia dónde serán conducidas o trasladadas, además de que una vez ingresan al lugar perteneciente a la fuerza pública en algunas ocasiones no existe un registro del ingreso de la persona, lo que, por un lado es una falta por parte de los policías a sus propios lineamientos, y por el otro, esta es una afectación directa a los derechos de las personas, en razón a que si más adelante se quiere denunciar la detención o traslado arbitrario no existe prueba de que la persona efectivamente estuvo detenida allí.” Refiere, además, que en los casos documentados, los traslados se han llevado a cabo sin que se configure alguna de las causales que lo avalan. También señala que “ha podido corroborar

que la ambigüedad de dicha figura se presta para ampliar el margen de discrecionalidad de la Policía Nacional y esto, a su vez, incrementa el riesgo de consumación de actos de abuso de autoridad y violencia policial.” Destaca que en el año 2020 registró nueve casos de uso injustificado de la figura del traslado por protección, que en el año 2021 fueron doce casos y entre el 1º de enero y el 30 de abril de 2022, se habían registrado 13 casos. Con fundamento en lo expuesto, manifiesta que se acoge “a las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad.”

d) El concepto técnico que considera que debe declararse estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017

1. La Universidad del Bosque presenta un cuadro comparativo entre el texto del párrafo 3 del artículo 155 original de la Ley 1802 de 2016 y el actual párrafo 5 del mismo artículo. Con base en este cuadro concluye que las condiciones fijadas en la Sentencia C-281 de 2017, “no fueron incluidas, por el contrario se dio una reproducción muy similar a la original.”

1. Luego, a partir de la Sentencia C-474 de 2016, recuerda que “en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario considerar.” A su juicio, es claro que el legislador, al expedir la Ley 2197 de 2022, omitió deliberadamente incluir las dos condiciones dadas en la Sentencia C-281 de 2017, lo cual redundaría en la vulneración del derecho al debido proceso de toda persona que sea objeto de un traslado por protección, en tanto la forma en la que actualmente se aplica la medida, no ofrece suficientes garantías previas ni posteriores del debido proceso. Afirma que la ambigüedad y la vulneración ius fundamental detectada por la Corte en el año 2017, “son las mismas de las que sigue viciada la norma cinco años después de expedida la sentencia constitucional”, pese a que el legislador tenía el deber de añadir las condiciones fijadas en la

referida sentencia y que son las que dotan de constitucionalidad el traslado por protección.

1. Así las cosas, afirma que “la cosa juzgada en el caso particular debe entenderse vulnerada por el Legislador, quien redactó una norma idéntica en que la corte Constitucional había establecido sería inconstitucional, vulnerando entre otros derechos, el debido proceso (art. 29 CP), [y] el principio de cosa juzgada consagrado en el artículo 243 superior.” Por ello, solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017 y que, en caso de considerarse que en este asunto no opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, se condicione la norma “en idénticas condiciones a las que lo hizo la Corte, en aras de salvaguardar el derecho constitucional al debido proceso.”

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

1. La Procuradora General de la Nación rindió el Concepto 7133, en el cual solicita a la Corte que declare estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017 y, en consecuencia, declare la exequibilidad de la norma demandada, “bajo el entendido de que “(i) en el informe escrito exigido se deberá incluir, además de la causal invocada, las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal; y que (ii) la persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del mismo al superior jerárquico que haya recibido el informe.”

1. En su análisis del artículo 243 de la Constitución, relativo a la cosa juzgada constitucional, precisa que ésta es una institución jurídico procesal que dota de un carácter inmutable, vinculante y definitivo a las decisiones que en sede de constitucionalidad emita esta Corte. Además, destaca la tipología de este fenómeno y sus diferentes efectos.

1. Al estudiar el contenido normativo de la norma prevista en el párrafo 3 del artículo 155 original de la Ley 1801 de 2016 antes de su reforma, precisa cuáles fueron los condicionamientos impuestos por esta Corte a dicha norma para compatibilizar la medida de traslado por protección con el texto superior.

1. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, se ocupa de la norma demandada en este proceso, para advertir que, “en línea con la argumentación de los demandantes”, es posible establecer “que la referida modificación legislativa desconoció el mandato de cosa juzgada constitucional contenido en el artículo 243 Superior.” Esto ocurrió porque el legislador “reprodujo en esencia una norma cuya exequibilidad había sido condicionada en la Sentencia C-281 de 2017, omitiendo incluir la totalidad de las precisiones dispuestas en ese fallo para asegurar la vigencia de la Carta Política en la ejecución del traslado por protección.”

1. En concreto, destaca que en la modificación introducida a la norma a través del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, si bien se incorporó el deber de realizar un resumen de los hechos en el informe que debe rendir el agente que ejecuta la operación al exigirse la reseña de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a la aplicación de la medida, lo cierto es que: (i) no se incluyó la obligación de identificar la causal en la que se funda la decisión de traslado ni la de motivar suficientemente la procedencia de la medida, lo cual permitiría al individuo controvertir la legalidad de la orden de traslado; (ii) no contempla la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento ante el superior que haya recibido el informe de la operación con el cual se garantiza la doble instancia administrativa.

1. Por todo lo anterior, “con la finalidad de superar el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional que ampara la Sentencia C-281 de 2017 y, a su turno, evitar la violación de las garantías del debido proceso”, la Procuradora General de la Nación solicita que la Corte

disponga estarse a lo resuelto en dicha providencia.

F. Síntesis de las intervenciones, de los conceptos técnicos y del concepto de la Procuradora General de la Nación

1. La síntesis aparece en el siguiente cuadro:

Exequibilidad

Exequibilidad condicionada

Inexequibilidad y subsidiariamente exequibilidad condicionada

Estar a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017

Policía Nacional

Ministerio de Justicia y del Derecho

Universidad de Cartagena

Universidad del Bosque

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Universidad Libre

Procuraduría General de la Nación

Temblores ONG

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. En virtud de lo previsto en el artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que se trata de una disposición contenida en una ley de la República.¹⁴

B. Planteamiento del caso, identificación del problema jurídico y esquema de resolución

1. Conforme al cargo admitido por la Sala, el reproche de inconstitucionalidad recae en el parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022. La acusación sostiene que la forma en que quedó establecida la medida policiva de traslado por protección es contraria a la Constitución, por cuanto al modificar la norma, el legislador omitió incluir en su redacción los elementos que acorde a lo dicho por esta Corte en la Sentencia C-281 de 2017, hacen que la medida sea respetuosa del debido proceso. En concreto, la demanda explica que en la norma no quedó previsto que: 1) el informe escrito que deben levantar los policías que realizan el procedimiento debe contener una relación de los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las que se considera que esos hechos caben dentro de la causal invocada; y 2) que la persona a la que se traslada puede solicitar la cesación del procedimiento ante el superior jerárquico que haya recibido el respectivo informe. Acorde a la acusación, la reproducción de la norma sin incluir las

antedichas circunstancias, desconoce los efectos de la cosa juzgada constitucional y de ahí su incompatibilidad con el texto superior.

1. Fijado en los anteriores términos el caso, corresponde a la Sala determinar si la norma demandada, al no reproducir todos los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, desconoce el principio de cosa juzgada constitucional, previsto en el artículo 243 de la Carta.

1. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente esquema de resolución. En primer lugar, analizará el sentido y alcance del texto original del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, en lo relativo al traslado por protección y, seguidamente, el sentido y alcance del texto de este artículo, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022. En segundo lugar, estudiará la Sentencia C-281 de 2017 y, particularmente, el fundamento y el alcance de los condicionamientos que en ella se hicieron para declarar la exequibilidad de la norma prevista en el texto original del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016. En tercer lugar, expondrá y reiterará su doctrina sobre el principio de la cosa juzgada constitucional, en particular cuando se trata de sentencias que declaran la exequibilidad condicionada de una norma legal. Por último, a partir de esos elementos de juicio resolverá el problema jurídico planteado.

C. La modificación del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 realizada a través del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022

La redacción original del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016

1. En la redacción original del texto del artículo 155 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, contenido en la Ley 1801 de 2016, se definió en qué consiste la medida de traslado por protección, se estableció las causales de su procedencia y se indicó la forma en que los miembros de la Policía Nacional deben realizar el procedimiento.

1. Así, pues, se definió el traslado por protección como una medida que pueden emplear los miembros de la fuerza pública, “cuando la vida e integridad de una persona se encuentre en peligro”, para garantizar su protección o la de un tercero. Se estableció que esta medida no procedía en cualquier caso, sino únicamente cuando la persona se encontrare en alguna de las siguientes circunstancias: a) estar deambulando en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia debido a aspectos de orden mental; b) estar bajo los efectos de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas; c) estar involucrada en riña o teniendo comportamientos temerarios o agresivos; d) estar realizando actividades peligrosas o de riesgo; y e) estar la persona en peligro de ser agredida. Además, se especificó que, cuando se trataba de la primera y la quinta de las antedichas circunstancias, el traslado procedía solo cuando ese sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad del individuo o de un tercero.

1. Asimismo, en la redacción original del texto en comento se preveía que la medida podría ser empleada en los casos de riña y comportamientos agresivos o temerarios en los que el afectado fuera una autoridad de policía. No obstante, esta regla, contenida en el entonces parágrafo 1º fue declarada inexecutable en la Sentencia C-281 de 2017.

1. De otra parte, en el parágrafo 2º del referido texto, se reguló la forma en que el procedimiento debía realizarse. En primer lugar, se estableció que la autoridad de policía debía intentar, como primera medida, entregar la persona a un familiar o allegado y, ante la falta de aquellos, debía trasladarla a un centro asistencial de salud y, en la medida de lo

posible, llevarla a su domicilio. En segundo lugar, se limitó el tiempo de duración a un máximo de 12 horas, se prohibió que el traslado se efectuara a centros destinados para personas privadas de su libertad y se indicó que en el lugar al que fuera trasladado el individuo debía hacer presencia un representante del Ministerio Público.

1. En el párrafo 3º del mismo texto, que es el que interesa en el asunto sub judice, además de poner en cabeza de la autoridad de policía el deber de informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial acerca del procedimiento, le impuso la carga de redactar un informe escrito en el que debían constar los datos de identificación del individuo y de la autoridad que ordena y ejecuta el traslado, el motivo del mismo, la información del lugar al que sería llevado y el nombre del allegado o de la persona a quien el sujeto hubiere informado para que lo asistiera. La constitucionalidad de este párrafo fue condicionada en la Sentencia C-281 de 2017, como se verá más adelante.

1. En el párrafo 4º, el aludido texto establecía que a la persona objeto de la medida se le debía permitir comunicarse con un allegado o con cualquier persona que pudiera asistirlo, para informarle acerca del motivo del traslado y del lugar al que sería conducida. Para ello, la autoridad policial debía facilitar los medios para hacer efectiva la comunicación y, en caso que el individuo se negara a realizarla o no fuere posible hacerla, de inmediato debía enviar copia del informe al Ministerio Público.

1. Por último, en el párrafo 5º de dicho texto, se especificó que cuando el traslado se produce por alteración del estado de conciencia, por encontrarse la persona bajo los efectos del alcohol o de sustancias psicoactivas, el motivo del traslado no podía ser el consumo en sí mismo de dichas sustancias, sino que debía fundarse en motivos serios, a partir de los cuales la autoridad de policía, con fundamento en el principio de proporcionalidad, debía verificar la existencia de razones objetivas que dieran lugar a efectuar el traslado.

La modificación introducida con el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022

1. Por medio del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022 se modificó el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 que regulaba el traslado por protección.

1. A partir de la modificación, la medida del traslado por protección se aplica cuando “la vida e integridad de una persona natural se encuentre en riesgo o peligro y no acepte la mediación policial como mecanismo para la solución del desacuerdo.” Esta medida, conforme a la nueva redacción del artículo, se puede llevar a cabo cuando la persona: a) se encuentre inmersa en una riña; b) se encuentre deambulando en estado de indefensión; c) tenga alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental; d) esté o aparente estar bajo los efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas y exteriorice comportamientos agresivos o temerarios; e) realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad, o la de terceros; o f) se halle en peligro de ser agredida.

1. En el párrafo 1º se estableció una excepción al requisito de agotar la mediación policial y se autoriza acudir directamente al traslado en los eventos descritos en los literales b), c) y d) antes citados.

1. De otra parte, en el párrafo 2º queda claro que el funcionario que realiza el procedimiento, tiene el deber de entregar la persona a un familiar que asuma su protección o al coordinador de algún Centro de Traslado por Protección para que garantice sus derechos y, en ningún caso, acorde al párrafo 4º, el traslado se efectuará a sitios destinados para la reclusión de infractores de la ley penal ni a las instalaciones de la Policía Nacional.

1. En el párrafo 3º se señala que los centros destinados para el traslado deben contar con personal médico, seguridad interna y externa, con sistema de cámaras, y que su dotación e implementación está a cargo de la correspondiente entidad territorial, distrital o municipal; mientras que el control de los protocolos de ingreso, salida, causa y sitios, deben ser supervisados por funcionarios de la Alcaldía, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Asimismo, establece que el traslado puede cesar en cualquier momento, siempre que hayan desaparecido las causas que lo motivaron, pero que en ningún caso puede superar las 12 horas.

1. En el párrafo 5º, que es el más relevante para el caso sub judice, se impone al personal uniformado encargado del traslado, el deber de informar la situación al superior jerárquico de la unidad policial y documentarla en un informe escrito, en el que deben constar: 1) los nombres y datos de identificación de la persona trasladada y 2) las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializa el traslado. De dicho informe se debe dar una copia al coordinador del Centro de Traslado por Protección, para el control respectivo.

1. Por otra parte, el párrafo 6º prohíbe que se ejecute esta medida en los lugares que no cuenten con un Centro de Traslado por Protección en el que se garanticen los derechos fundamentales y la dignidad humana del individuo. Mientras que el párrafo 7º ordena a la autoridad policial permitir y facilitar la comunicación de la persona que va a ser trasladada con un allegado o con quien pueda asistirlo y que, en caso de que aquel se rehúse a hacerlo, debe enviarse copia del informe al Ministerio Público y al coordinador del Centro de Traslado por Protección.

1. Esta medida, como lo ha advertido la Corte, no tiene un carácter sancionatorio, por lo cual “no puede utilizarse como mecanismo para privar de la libertad a las personas con fundamento en una actividad correctiva.”¹⁵ Su propósito es proteger a la persona que se traslada, porque existen circunstancias que la ponen en riesgo inminente de ver afectados sus derechos. Se trata, por tanto, de una medida que se adopta en beneficio de la persona que

es trasladada y que, en ningún modo, puede utilizarse como una medida de sanción, de castigo y, mucho menos, como una medida de privación de la libertad, que corresponde a otro tipo de actuaciones. El uso inadecuado o desmedido de esta medida, al margen de los límites constitucionales y legales establecidos para su implementación, además de redundar en la vulneración de la garantía al debido proceso de la persona objeto del traslado, también puede terminar por afectar otros derechos fundamentales como la libertad o el derecho a la protesta, por ejemplo, cuando se emplea para criminalizar esta última.

D. La Sentencia C-281 de 2017 y la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016

1. En la Sentencia C-281 de 2017, entre otras cosas, la Corte se ocupó de determinar si el medio de policía de traslado por protección contemplado en el artículo 155 original de la Ley 1801 de 2016, era contrario al principio de legalidad, al debido proceso y si constituía una limitación irrazonable y desproporcionada del derecho a la libertad personal.

1. En primer lugar, la Corte determinó que las causales por las cuales procedía el traslado no presentaban una indeterminación insuperable y, por ende, eran respetuosas del principio de estricta legalidad.

1. En segundo lugar, por tratarse de una medida que se impone contra los intereses de la persona transitoriamente incapaz, en defensa de sus propios derechos y que supone una restricción por un tiempo corto del derecho a la libertad personal, procedió a aplicar un test estricto de proporcionalidad, cuyo desarrollo se sintetiza en los siguientes párrafos.

1. Además de la finalidad que trae expresamente la norma, de proteger a la persona trasladada o a terceros de riesgos contra su vida o su integridad, las causales de procedencia del traslado por protección muestran una finalidad preventiva y no sancionatoria, que debe ser observada no solo en la norma sino en su aplicación concreta. Así, la única finalidad permisible es la de la protección de la persona trasladada o de derechos, de manera tal que son inadmisibles fines más amplios como la protección en abstracto del orden público.

1. El medio usado no se encuentra en sí mismo prohibido. En principio, está permitido que el personal uniformado de la Policía Nacional emplee el traslado por protección, para proteger los derechos de la persona trasladada o los de terceros, siempre que el medio sea consistente con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

1. En cuanto a la relación entre medio y fin, la Corte adujo que el traslado que se realice a un centro asistencial o de protección, o a un centro de salud u hospital, “es efectivamente conducente para la protección de los derechos cuando la causa del traslado tiene que ver con afectaciones a la salud.” Así mismo, señaló que la medida es necesaria cuando, previo a su ejecución, se establece la imposibilidad de entregar a la persona a un allegado o familiar, o de llevarla a su domicilio. Estos requisitos previos deben ser observados para evitar cuestionamientos ante las autoridades.

1. No obstante, advirtió que la relación entre el medio y el fin no es clara en los casos en que el traslado se realiza “a un lugar especialmente destinado para tal fin por la administración municipal.” Esto, por cuanto la norma entonces demandada no preveía nada respecto de las condiciones de la infraestructura, del personal y al modelo de atención que en ellos se debía implementar, con el fin de hacer efectiva la protección por la cual propende el traslado. Y tampoco señalaba que, en ningún caso, las personas podían ser trasladadas a los sitios que se emplean para la privación de la libertad por orden judicial.

1. La norma demandada satisfacía el requisito de proporcionalidad en estricto sentido. La medida, en los casos en que el traslado se efectúa a un sitio con las condiciones necesarias para una efectiva protección de las personas, la medida es proporcional, en tanto “sacrifica de manera transitoria la libertad del individuo para evitar grandes riesgos contra la vida y la integridad, lo cual para la Corte representa un intercambio constitucionalmente válido.”

1. En tercer y último lugar, esta Corporación destacó especialmente que el traslado por protección, al ser un medio de policía y no una medida correctiva, esto es, al no estar concebida “como la reacción de las autoridades de policía a una infracción de la ley”, sino como un medio para lograr la protección de derechos fundamentales, no constituye una sanción. No obstante, se explicó que aun careciendo de ese carácter sancionatorio, el traslado impone una carga significativa al individuo objeto de la medida policiva y, por esta razón, “se debe proveer a la persona trasladada garantías previas y garantías posteriores para asegurar su debido proceso.”

1. Al revisar las garantías, en la sentencia se puso de presente que el artículo 155 original, en su parágrafo 3, contenía una única garantía del debido proceso, que era el informe escrito que la autoridad de policía debía elaborar y cuya única exigencia era ambigua, en tanto exigía señalar el motivo del traslado, sin especificar si lo que se debía contener era una motivación detallada y completa de los motivos que dieron lugar al traslado, o si bastaba con la transcripción de la causal invocada para su realización. De igual forma, se indicó que una medida de esta naturaleza, en la que se emplea la fuerza, también debería contener garantías posteriores a la realización del procedimiento.

1. Así las cosas, la Corte concluyó que el traslado por protección de la forma en la que estaba originalmente previsto en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, no cumplía con los parámetros constitucionales de razonabilidad y debido proceso.

1. No obstante, la Corte optó por condicionar la exequibilidad del referido artículo, tras advertir que la declaratoria de inconstitucionalidad “sería contraria a la Constitución, pues privaría de manera permanente a la Policía Nacional de una herramienta que en ocasiones puede ser la única disponible para evitar graves riesgos a la vida o a la integridad.” En consecuencia, declaró la exequibilidad condicionada de la norma. Las condiciones fueron las siguientes:

1. El traslado por protección no puede efectuarse en los municipios donde no se hayan establecido lugares para la atención y protección de personas trasladadas, de acuerdo con las normas reglamentarias que expida el Gobierno Nacional, dirigidas a asegurar condiciones adecuadas en dichos centros.

1. El informe escrito debe contener la motivación completa del traslado, incluyendo los hechos y las razones por las cuales se considera que los hechos se enmarcan en la causal invocada.

1. La persona trasladada debe poder solicitar la cesación del traslado al superior jerárquico que reciba el informe.

E. La cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos que la Corte profiera en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad hacen tránsito a

cosa juzgada constitucional. Esto obedece al carácter vinculante, inmutable y definitivo que tienen sus sentencias,¹⁶ en virtud del cual se propende por garantizar la estabilidad de sus decisiones judiciales, la certeza respecto de sus efectos y la seguridad jurídica.¹⁷

1. Lo anterior redundaría, por regla general, en la imposibilidad de que la Corte vuelva a conocer y decidir sobre un asunto previamente resuelto en una sentencia de mérito. No obstante, en algunos casos y bajo ciertas condiciones, es viable que, excepcionalmente, respecto de una misma norma se lleve a cabo el juicio de constitucionalidad y se emita un nuevo pronunciamiento de fondo.¹⁸

1. Dentro de las circunstancias en las cuales la Sala ha admitido excepciones a la regla de la cosa juzgada constitucional, se encuentran las siguientes: 1) cuando los cargos de inconstitucionalidad planteados en la nueva demanda se fundan en razones que no fueron estudiadas ni tenidas en cuenta en la decisión previa;¹⁹ 2) cuando en el primer juicio el análisis sobre la constitucionalidad de la norma acusada no se realizó respecto de la integridad de la Carta, sino únicamente en relación con algunas de las normas superiores que la integran;²⁰ y 3) cuando la identidad del texto normativo haya sufrido alguna variación relevante.²¹

1. Así las cosas, la Corte ha explicado que la constitucionalidad de una norma puede ser nuevamente estudiada, de manera excepcional, en los siguientes eventos: 1) por modificación del parámetro de control, es decir, cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad de la disposición nuevamente acusada; 2) por cambio en el significado material de la Constitución, esto es, cuando la realidad social, económica o política del país transforma los presupuestos que sirvieron de sustento para declarar la constitucionalidad de la norma, lo que permite que se adelante un nuevo estudio a la luz de las nuevas realidades, entendiendo la Constitución como un texto vivo; y 3) por variación del contexto normativo del objeto de control, que se presenta cuando la disposición previamente examinada se integra a un nuevo contexto normativo, o cuando el

sistema normativo en que se inscribe ha sido objeto de modificaciones.

1. Esas circunstancias han llevado a que a través de su jurisprudencia, esta Corporación haya delimitado el alcance de sus decisiones a partir de la identificación de varias categorías de la cosa juzgada constitucional, ya sea en razón del objeto de control o ya sea, en atención al cargo de constitucionalidad y la forma en que este haya sido valorado en el problema jurídico resuelto por la Corte.

1. Teniendo en cuenta el objeto de control, la cosa juzgada puede ser: 1) formal, que se presenta cuando el control se ejerce sobre una norma cuya constitucionalidad fue estudiada en una sentencia previa;²² o 2) material, cuando la norma demandada es equivalente a una contenida en un texto normativo distinto, pero fue analizada en una decisión anterior. Se trata de disposiciones normativas disímiles, pero que producen el mismo efecto por contener una misma regla.²³

1. Ahora bien, en razón del cargo de constitucionalidad, la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa.²⁴ Es absoluta cuando el examen de constitucionalidad, realizado en la primera sentencia, se hizo frente a la totalidad de las normas que integran la Constitución, siendo imposible adelantar un nuevo estudio. En cambio, el referido fenómeno es relativo, cuando el juicio de validez constitucional se lleva a cabo a partir de unos cargos específicos, de manera que es viable ejercer sobre la misma norma un nuevo control siempre que la acusación sea distinta a la ya resuelta. Esta tipología, a su vez, puede ser explícita, si en la parte resolutive de la sentencia se indica expresamente que la decisión adoptada es únicamente respecto de unos cargos; mientras que será implícita, si a falta de esa manifestación expresa, en la parte considerativa se advierte que el estudio se limitó a unos reproches de inconstitucionalidad determinados.

1. De otra parte, la Corte ha identificado asuntos en los que en la parte resolutive de una

providencia se declara la constitucionalidad o la exequibilidad de una norma, sin que en la parte motiva se hubiere efectuado un verdadero análisis acerca de su compatibilidad con el texto superior. A este fenómeno lo ha denominado cosa juzgada constitucional aparente.²⁵

1. Adicionalmente, esta Corporación ha precisado que a efectos de identificar la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, debe verificarse la concurrencia de tres condiciones:²⁶

1. La norma nuevamente acusada debe guardar identidad con el contenido normativo consignado en la disposición jurídica que fue objeto de examen en la decisión previa.

1. El reproche de inconstitucionalidad formulado en la nueva demanda debe ser materialmente similar al propuesto y estudiado con anterioridad por la Corte.

1. El parámetro normativo de validez constitucional debe ser el mismo. Quiere esto significar que se debe estar ante la ausencia de un cambio de contexto de valoración o de nuevas razones significativas que excepcionalmente hicieren procedente el nuevo estudio propuesto.

Efectos de la cosa juzgada constitucional

1. Los efectos de la cosa juzgada constitucional varían, dependiendo de la decisión que se haya adoptado en el pronunciamiento anterior. Así, si lo que se decidió fue declarar la inexecutable de una norma, lo que procede es rechazar la demanda, por ausencia de objeto de control o, emitir un pronunciamiento en el que se disponga estarse a lo resuelto en la decisión anterior, en tanto la declaratoria de inexecutable tiene como consecuencia ineludible, que la norma sea retirada del ordenamiento jurídico. Sin embargo, si a la decisión de inexecutable se arribó tras encontrarse que durante el trámite de aprobación de la ley se incurrió en un vicio de carácter formal, deberá constatarse si la norma fue reproducida, pues en ese evento será viable el nuevo pronunciamiento desde el punto de vista material²⁷.

1. Por otra parte, si lo decidido fue la executable de la norma, se deberá determinar el alcance de la decisión previa, con el fin de establecer si el asunto planteado aún no ha sido resuelto y es viable emitir un nuevo pronunciamiento de fondo, o si, por el contrario, se trata de un asunto que ya fue agotado, pues en este caso la decisión habrá de ser la de estarse a lo resuelto en el fallo anterior.²⁸

1. Por último, cuando la decisión es la de executable condicionada, esta Corte ha establecido que los efectos de la cosa juzgada dependen del tipo de condicionamiento adoptado. Así, si se trata de una sentencia interpretativa, la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; mientras que si la sentencia es aditiva, la consecuencia es que no es permitido reproducir la disposición condicionada omitiendo incluir el o los elementos que la Corte ha juzgado necesario adicionar para hacerla compatible con el ordenamiento superior.²⁹

1. En este último evento, además, se ha precisado que cualquier reproducción o modificación de una norma inicialmente controlada, debe mantener la fórmula de ponderación constitucional establecida por esta Corte. De lo contrario, es completamente viable que la Corte se pronuncie de fondo sobre una nueva demanda en su contra, sin que ello implique desconocer la cosa juzgada, pues el estudio versaría, precisamente, en establecer si la norma reproducida o modificada comporta una trasgresión al artículo 243 superior.³⁰

F. Solución al problema jurídico: el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 desconoce el principio de cosa juzgada constitucional, en especial, los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017

1. Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, en la Sentencia C-281 de 2017, la Corte realizó el juicio de constitucionalidad sobre la totalidad del artículo 155 original de la Ley 1801 de 2016, encontrando que las causales que daban lugar a la aplicación de la medida de policía de traslado por protección eran respetuosas del principio de legalidad, en tanto no contenían una indeterminación insuperable. Asimismo, en atención a la falta de especificación de las condiciones que debían reunir los lugares a los que las personas objeto de la medida eran trasladadas, se precisó que en ningún caso podía tratarse de sitios de reclusión o de detención transitoria ni de las estaciones de policía, por lo que condicionó su aplicación, en el entendido que en aquellos municipios que no contaban con centros en condiciones adecuadas para asegurar la efectiva protección de derechos por las cuales propende la medida policiva, quedaba prohibido realizar este procedimiento. De igual forma, respecto del informe escrito que deben elaborar los funcionarios que ejecutan el traslado, estableció las condiciones mínimas que debe reunir a efectos que el procedimiento policivo sea respetuoso del debido proceso, e indicó que para hacer efectiva dicha garantía, también era necesario que el individuo tuviera la posibilidad de solicitar la cesación del procedimiento ante el superior jerárquico que recibe el informe.

1. La Sentencia C-281 de 2017, conforme a lo previsto en el artículo 243 de la Carta, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional material y relativa. Hay cosa juzgada material, en tanto el contenido de la modificación del artículo 155 de Ley 1801 de 2016, realizada por el legislador a través del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, es equivalente al contenido original de la norma que ya fue objeto de control constitucional en la Sentencia C-291 de 2017 y ambas producen los mismos efectos, pues contienen reglas altamente similares.

Además, hay cosa juzgada relativa, ya que el juicio de validez constitucional realizado en el año 2017, se efectuó con fundamento en unos cargos determinados, relativos al desconocimiento de dos de las garantías contenidas en el artículo 29 de la Constitución: el debido proceso y el principio de estricta legalidad.

1. Ahora bien, aun cuando en esa oportunidad no se agotó el debate frente a la posible vulneración de otras normas de rango superior, en el presente asunto no es viable efectuar un nuevo estudio de fondo sobre la constitucionalidad del referido medio de policía, sino que, en razón del único cargo admitido por la Sala, el análisis de constitucionalidad debe circunscribirse a establecer si la norma demandada desconoce o no el principio de cosa juzgada constitucional, por no incluir todos los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017.

1. Delimitado así el asunto, no resultan pertinentes los argumentos planteados por algunos intervinientes, en el sentido de que la Corte debe analizar la constitucionalidad de la norma demandada a partir de otros parámetros de juzgamiento, como los relativos al principio de dignidad humana y a los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la integridad personal, pues ello desborda el único cargo admitido por la Sala, respecto del cual se ha tramitado el presente proceso.

1. Fijado así el caso, la Sala debe proceder a verificar si la norma demandada, que reproduce una norma anterior ya juzgada por la Corte, desconoce o no el principio de cosa juzgada constitucional y, en especial, los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017.

1. Antes de hacer la correspondiente verificación, la Sala debe descartar también la propuesta hecha por algunos intervinientes, en el sentido de que debe declararse la inexequibilidad de la norma demandada. Esta podría ser la consecuencia sustancial, si la primera decisión, a la que habría necesidad de estarse a lo resuelto, hubiera declarado la

inexequibilidad de la norma que en ese momento se juzgó. En el asunto sub judice no se está ante una hipótesis así, pues, vale la pena recordarlo, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma demandada. Por ello, en el contexto de este caso el declarar ahora la inexequibilidad de la norma que reproduce aquella, sería desconocer el principio de cosa juzgada constitucional.

1. La Sala debe advertir que, como lo señala un interviniente, la verificación no puede hacerse sólo a partir de comparar el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, pues es posible que en alguna otra parte del texto de este artículo sí se haya incorporado o reproducido alguno o algunos de los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017.

1. En los párrafos 6 y 3 del actual artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, el legislador reprodujo el primer condicionamiento hecho en la Sentencia C-281 de 2017. En efecto, el condicionamiento de que el traslado por protección no puede efectuarse en los municipios donde no se hayan establecido lugares para la atención y protección de personas trasladadas, de acuerdo con las normas reglamentarias que expida el Gobierno Nacional, dirigidas a asegurar condiciones adecuadas en dichos centros, se cumple principalmente en el párrafo 6 y, de manera concordante, en el párrafo 3.

1. En el párrafo 6 se dispone que “[e]n aquellos lugares donde no se cuente con un Centro de Traslado por protección, no se ejecutará el medio de policía hasta tanto la entidad territorial, distrital o municipal disponga de un lugar idóneo que garantice el respeto por los derechos fundamentales y la dignidad humana. Lo anterior, sin perjuicio del empleo de otros medios de policía o aplicación de medidas correctivas que permitan restaurar la seguridad y convivencia ciudadana. Las alcaldías distritales o municipales, podrán realizar convenios, coordinaciones o asociaciones con otros entes territoriales para la materialización del medio de policía establecido en el presente artículo.”

1. Como puede verse, la norma prevista en el antedicho párrafo introduce la prohibición fijada en el condicionamiento. En el párrafo 3, por su parte, se regula lo relativo a la implementación y dotación del Centro de Traslado por Protección. Entre las condiciones allí reguladas está la de que las autoridades territorial, distrital o municipal deben adecuar unas instalaciones “que garanticen la protección, el respeto y amparo de los derechos fundamentales y la dignidad humana, en un plazo no mayor a tres (3) años a partir de la expedición de esta Ley, que podrá cofinanciar con el Gobierno nacional. Todo Centro de Traslado por Protección deberá contar con un sistema de cámaras controlado y monitoreado por la entidad territorial, distrital o municipal.” Se precisa, además, que habrá un protocolo para el ingreso, la salida, la causa y el sitio en el que se hizo el traslado por protección, que será supervisado por la alcaldía, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, y que el traslado “podrá cesar en cualquier momento cuando las causas que lo motivaron hayan desaparecido, sin que en ningún caso sea mayor a 12 horas.” Por último, dentro de las condiciones se establece que, en vista de que algunos de los motivos de traslado involucran asuntos sanitarios, “todo Centro de Traslado por Protección deberá contar con personal médico.”

1. Ahora bien, en lo que tiene que ver con los dos condicionamientos restantes de la Sentencia C-281 de 2017, la Sala observa que lo relativo al informe, a su contenido y a las eventuales solicitudes relativas a él, no está prevista en apartes diferentes al párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016. Por tanto, la verificación de tales condicionamientos se circunscribirá a dicho párrafo. Por razones de claridad metodológica, la Sala pasa a comparar, a doble columna el contenido de la norma juzgada en la Sentencia C-281 de 2017 y la que ahora se examina, a fin de verificar si los condicionamientos hechos en aquella fueron o no adicionados a esta, como ha debido hacerse para no desconocer el principio de cosa juzgada constitucional. La comparación se hace del siguiente modo:

Condiciones de la Sentencia C-281 de 2017

Requisitos según el parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016

El informe sobre el traslado por protección, debe contener:

1. Causal invocada para efectuar el traslado.

1. Relación de los hechos que dieron lugar al traslado.

1. Indicación de las razones por las cuales se considera que ese hecho cabe dentro de la causal señalada.

Adicionalmente, la persona sujeta al traslado debe poder solicitar la cesación del mismo al superior jerárquico que haya recibido el informe.

En el informe escrito elaborado por el uniformado de policía, debe constar:

1. Los nombres y los datos de identificación de la persona objeto del traslado.

1. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializó el traslado.

Para efectos de control, la norma demandada pone en cabeza del funcionario policial, la obligación de entregar copia del informe al coordinador del respectivo Centro de Traslado por Protección.

1. La anterior comparación pone en evidencia que la norma demandada, si bien establece cuáles deben ser los contenidos del informe, no señala que dentro de ellos debe estar la causal invocada para efectuar el traslado ni la indicación de las razones por las cuales se considera que ese hecho cabe dentro de la causal señalada. Lo que la norma demandada exige es incorporar al informe el nombre y la identificación de la persona que se traslada y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que se materializó el traslado.

1. En las condiciones descritas, la Sala encuentra que la norma no reproduce el segundo condicionamiento hecho en la Sentencia C-281 de 2017, pues no exige a quien redacta el informe el motivar debidamente la decisión del traslado, dando cuenta, de manera expresa, tanto de la causal invocada para efectuarlo como de las razones por las cuales se considera que los hechos descritos en el informe caben o se ajustan a lo previsto en dicha causal. Sin la exigencia de esta debida motivación, que ha debido reproducirse en la norma demandada conforme al condicionamiento hecho por la Corte, la Sala encuentra que, ciertamente, no hay una garantía efectiva del debido proceso, pues no resulta posible para la persona a trasladar conocer con claridad la causal que se invoca para el traslado ni las razones que se esgrimen para ello y, por tanto, le es imposible controvertir la ejecución de la medida o solicitar, en debida forma, la cesación de la misma ante el superior, que es el tercer condicionamiento de dicha sentencia.

1. La exigencia de que el informe tenga las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializa el traslado, si bien puede ser suficiente para establecer la descripción de los hechos que dieron lugar al mismo, no equivale ni puede equivaler a la motivación que

garantiza el condicionamiento hecho por la Corte. Sin esta motivación, como acaba de advertirse, la decisión de hacer el traslado por protección no se puede contradecir, controvertir o cuestionar, y resulta muy difícil solicitar su cesación. La no reproducción adecuada del condicionamiento hace que persista la afectación al derecho fundamental al debido proceso.³¹

1. En cuanto al tercer condicionamiento hecho en la Sentencia C-281 de 2017, la Sala advierte que la norma demandada no tiene ninguna previsión, por lo cual es evidente que no se reprodujo en ella dicho condicionamiento.

1. El anterior análisis permite concluir que, si bien el legislador reprodujo el primer condicionamiento hecho en la Sentencia C-281 de 2017 en los párrafos 6 y 3 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, no reprodujo los dos condicionamientos restantes de dicha sentencia. Por tanto, la Sala encuentra que la norma demandada, que es la enunciada en el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, desconoce el principio de cosa juzgada constitucional, al no incorporar en su texto el segundo y el tercer condicionamiento que se hicieron en la Sentencia C-281 de 2017.

La decisión a adoptar

1. Como ya se indicó, de la circunstancia de que la norma demandada no reproduzca todos los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017 no puede seguirse, como consecuencia, que la Sala deba declarar la inexequibilidad de la norma demandada.

1. Dado que la norma demandada desconoce el principio de cosa juzgada, la decisión de la

Sala no puede ser tampoco la de declarar su exequibilidad pura y simple. Los intervinientes en este proceso proponen dos posibilidades. La primera es la de declarar estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, en la cual se declaró la exequibilidad condicionada del mismo contenido normativo que ahora se examina. La segunda es la de declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada, para reiterar los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, que no fueron reproducidos en la norma demandada.

1. La primera hipótesis tiene una dificultad importante. Si bien el contenido normativo de la norma juzgada y de la que ahora se juzga es semejante, de todas maneras en la actual redacción del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, incluso en enunciados diferentes al que ahora se juzga, se cumple parcialmente con el deber de reproducir los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017. De modo que, ante esta evidencia, no tendría sentido estarse a lo resuelto en dicha sentencia, pues no es posible repetir todos los condicionamientos en ella hechos, ya que uno de ellos sí fue reproducido en el referido artículo, así no haya sido reproducido en la norma demandada, que es el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016.

1. Por lo tanto, la Sala considera que la segunda hipótesis es la adecuada para este caso. De una parte, tiene la ventaja de permitir matices respecto de la reproducción de los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, para destacar que el primero de ellos sí fue reproducido, pero que el segundo y el tercero no lo fueron. De otra, se adecúa mejor a las circunstancias y particularidades de este caso, pues refleja de manera más precisa la incompatibilidad entre la norma demandada y el principio de cosa juzgada constitucional (art. 243 CP).

1. Con fundamento en lo dicho, la Sala declarará la exequibilidad de la norma enunciada en el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, bajo el entendido de que: 1) en el informe escrito exigido por el párrafo 5º

del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, además de señalar los nombres, datos de identificación de la persona objeto del traslado y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializa el mismo, se deberá incluir la causal invocada para el traslado y las razones por las cuales se considera que los hechos que dieron lugar a la medida caben dentro de la causal; y 2) la persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del procedimiento al superior jerárquico que haya recibido el informe.

Los efectos de la decisión

1. En su condición de juez constitucional, “la Corte debe asegurarse de que las consecuencias de las sentencias que dicte en desarrollo de sus funciones defiendan la supremacía e integridad del texto superior a través del tiempo.”³² Por ello, aun cuando el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) establece, como regla general, que las sentencias que la Corte dicte en sede del control abstracto de constitucionalidad rigen hacia el futuro (*ex nunc*), de manera excepcional, esta Corporación puede verificar si la protección efectiva del texto superior requiere que los efectos de las declaratorias de inexequibilidad que se dicten sean modulados, surtiéndose distintamente en el tiempo. En estos eventos excepcionales, la Corte puede establecer que los efectos de sus sentencias sean diferidos a un futuro próximo y determinado o, en su defecto, ordenar que tales efectos se surtan retroactivamente (*ex tunc* o hacia el pasado).³³

1. En el caso concreto, la Sala estima necesario retrotraer los efectos de la presente sentencia, pues solo de esta manera se puede garantizar la supremacía de la Constitución. Esto es así, en la medida en que la norma demandada resulta incompatible con el ordenamiento constitucional sin los dos condicionamientos eludidos por el legislador y de los cuales este era conocedor antes de la promulgación de la Ley 2197 de 2022.

1. Para la Corte resulta inaceptable que una actuación, con sujeción a lo previsto artículo 40

de la Ley 2197 de 2022, que modificó el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, que no hubiese respetado los dos condicionamientos que el legislador omitió incorporar, pudiese tenerse como válida. Esta es la consecuencia que se seguiría en caso de que la Sala no hubiese modulado los efectos de su decisión, pues se entendería que la aplicación de la norma demandada, omitiendo los condicionamientos referidos, pudo producir efectos jurídicos válidos. Por ello, encuentra indispensable modular los efectos de su decisión en el tiempo, para hacerlos retroactivos a la fecha de promulgación de la ley que previó el traslado por protección sin las garantías debidas al debido proceso, esto es, al 25 de enero de 2022.

1. Por último y, en atención a que es evidente la falta en que incurrió el legislador por no reproducir todos los condicionamientos dados en la Sentencia C-281 de 2017, como era su deber hacerlo, la Corte debe llamar la atención del Congreso para que atienda y respete de forma integral las providencias de esta Corporación. En ejercicio de su libertad de configuración legislativa, el Congreso no solo debe respetar la Constitución, sino que no debe pasar por alto las sentencias de esta Corte, máxime, cuando se trata de providencias que establecen las condiciones que deben respetarse para que una norma legal sea compatible con las normas constitucionales.

G. Síntesis

1. Luego de dar cuenta de las circunstancias relativas a la admisión de la demanda por la Corte en el trámite del recurso de súplica, de sintetizar las intervenciones y los conceptos técnicos recibidos y de dar cuenta del concepto de la Procuradora General de la Nación, la Sala procedió a plantear el caso, a identificar el problema jurídico y a fijar el esquema de resolución del mismo.

1. En este caso se cuestiona que la norma demandada, al no reproducir todos los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, al juzgar un contenido normativo semejante, es incompatible con el principio de la cosa juzgada constitucional (art. 243). Así planteado el caso, se identificó el siguiente problema jurídico: corresponde a la Sala determinar si la norma demandada, al no reproducir todos los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, desconoce el principio de cosa juzgada constitucional, previsto en el artículo 243 de la Carta.

1. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala comenzó por analizar el sentido y alcance del texto original del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, en lo relativo al traslado por protección y el sentido y alcance del texto de este artículo, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022. Luego de este análisis, se prosiguió por estudiar la Sentencia C-281 de 2017 y, particularmente, el fundamento y el alcance de los condicionamientos que en ella se hicieron para declarar la exequibilidad de la norma prevista en el texto original del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016. Hechas estas tareas, se procedió a exponer y reiterar la doctrina de la Corte sobre el principio de la cosa juzgada constitucional, en particular en una ley no se reproducen los condicionamientos hechos en una sentencia aditiva.

1. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala procedió a resolver el problema jurídico planteado, encontrando que la norma demandada no reproduce dos de los tres condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, razón por la cual desconoce el principio de cosa juzgada constitucional. Del mismo modo, se encontró que el legislador sí había reproducido un condicionamiento, aunque lo había hecho en apartes diferentes al que fue demandado.

1. En vista de las anteriores circunstancias, y luego de advertir que su análisis no iría más allá del problema jurídico, como lo proponían algunos intervinientes, ni podía llevar a declarar la inexequibilidad de la norma demandada, como lo sostenían otros, procedió a declarar la exequibilidad condicionada de la norma que es objeto de demanda, para reiterar los

condicionamientos que no fueron reproducidos en ella, sin los cuales dicha norma no es compatible con la Constitución.

1. No obstante, tomando en consideración que la Ley 2197 de 2022 entró en vigencia desde el día de su promulgación, esto es, desde el 25 de enero de 2022, la Sala estimó necesario otorgar efectos retroactivos a la presente decisión.

1. Para la Corte resulta inadmisibile que un traslado por protección llevado a cabo por las reglas fijadas en el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, que modificó el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, sin tener en cuenta todos los condicionamientos hechos en la Sentencia C-281 de 2017, pudiese tenerse como válido.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la norma prevista en el párrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022, bajo el entendido de que: (i) en el informe escrito exigido por el párrafo 5º del

artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, además de señalar los nombres, datos de identificación de la persona objeto del traslado y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializa el mismo, se deberá incluir la causal invocada para el traslado y las razones por las cuales se considera que los hechos que dieron lugar a la medida caben dentro de la causal; y (ii) la persona sujeta al traslado podrá solicitar la cesación del procedimiento al superior jerárquico que haya recibido el informe.

SEGUNDO. La presente decisión tiene efectos retroactivos, desde la fecha de promulgación de la Ley 2197 de 2022 y, en consecuencia, los dos condicionamientos referidos en el ordinal anterior son exigibles desde esa fecha.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Referencia: Expediente D-14.803

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, salvo parcialmente mi voto en relación con el alcance del condicionamiento al que la mayoría de la Sala sujetó la disposición demandada, así como respecto de otorgar efectos retroactivos a la providencia, al considerarlas carentes de razonabilidad y de fundamento constitucional.

El argumento abstracto principal a partir del cual la mayoría justificó la declaratoria de exequibilidad condicionada de la disposición demanda fue el siguiente: “cualquier reproducción o modificación de una norma inicialmente controlada, debe mantener la fórmula de ponderación constitucional establecida por esta Corte. De lo contrario, es completamente viable que la Corte se pronuncie de fondo sobre una nueva demanda en su contra, sin que ello implique desconocer la cosa juzgada, pues el estudio versaría, precisamente, en establecer si la norma reproducida o modificada comporta una trasgresión al artículo 243 superior” (fj. 99). A partir de esta premisa, de manera equivocada, la mayoría

de la Sala consideró que el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022 era contrario al artículo 243 de la Constitución, ya que no incluyó el contenido textual del condicionamiento de que fue objeto el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 en la Sentencia C-281 de 2017, que modificó. Luego, también de manera equivocada, la mayoría consideró que se trataba de una omisión “inaceptable”, de allí que hubiese justificado en esta circunstancia los efectos retroactivos de la decisión.

Este razonamiento y esta consecuencia jurídica no solo vacía de contenido la libertad de configuración normativa del ordenamiento del legislador, sino que le impone un deber de apego “acrítico” e “irrazonable” a la jurisprudencia constitucional, a pesar de que puede haber razones válidas y compatibles con la Constitución que, en un contexto normativo posterior, no exijan reiterar la literalidad de los condicionamientos impuestos por la Corte.

En este caso, de un lado, como bien lo puso de presente la Policía Nacional en su intervención, el artículo 40 de la Ley 2197 de 2022 ya incluía los elementos materiales del condicionamiento de que fue objeto el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 en la Sentencia C-281 de 2017, al disponer que el personal uniformado de la Policía Nacional que ejecute el traslado por protección debía “documentar mediante informe escrito en el que conste los nombres, identificación de la persona trasladada y circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializó el traslado, so pena de incurrir en causal de mala conducta” (parágrafo quinto). De esta exigencia, del resto del contenido normativo del artículo –que estatuye las causales del traslado por protección³⁴ y sus exigencias de control³⁵– y de su interpretación conjunta con las disposiciones de la Ley 1801 de 2016³⁶ era superfluo condicionar la disposición a que se incluyera “la causal invocada para el traslado y las razones por las cuales se considera que los hechos que dieron lugar a la medida caben dentro de la causal”, pues tales circunstancias razonablemente se derivaban de este conjunto normativo, en especial de la exigencia de documentar las “circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se materializó el traslado”.

De otro lado, la segunda parte del condicionamiento también es superflua en atención a la modificación sustantiva de que fue objeto el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, por parte del artículo 40 de la Ley 2197 de 2022. En efecto, esta última dispuso varias reglas para controlar las circunstancias excesivas que puso de presente la Corte en la Sentencia C-281 de 2017. Ordena que el traslado por protección cesa, por regla general, cuando el personal uniformado de la Policía Nacional entrega “la persona a un familiar que asuma su protección” (parágrafo segundo). En caso de que esta medida no sea posible, la garantía de los derechos de la persona trasladada se atribuye al coordinador del Centro de Traslado por Protección (parágrafo segundo), en aquellos municipios que cumplan las exigencias que este tipo de infraestructura requiere (en los términos del parágrafo tercero), de allí que esta medida no se pueda realizar “[e]n aquellos lugares donde no se cuente con un Centro de Traslado por protección [...] hasta tanto la entidad territorial, distrital o municipal disponga de un lugar idóneo que garantice el respeto por los derechos fundamentales y la dignidad humana” (parágrafo sexto). Además, en los supuestos en que el traslado se realice a estos centros, dispuso que “[e]l control y protocolo de ingreso, salida, causa y sitio en el cual se realizó el traslado por protección, deberá estar supervisado por funcionarios de la Alcaldía, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo donde además se cuente con un grupo interdisciplinario para la atención del trasladado” (parágrafo tercero). Finalmente, prevé que el traslado por protección cesa “en cualquier momento cuando las causas que lo motivaron hayan desaparecido” y que, en todo caso, la duración del traslado en ningún caso podría ser “mayor a 12 horas”.

Finalmente, en ambos casos, por la manifiesta carencia de razonabilidad de la decisión, era innecesario el consecuente efecto retroactivo que se otorga, además de que no genera ningún efecto concreto en la práctica, sino un mero cuestionamiento a la supuesta omisión del legislador. Este tipo de exigencias petrifica el ordenamiento jurídico y supone, de manera equívoca, que el razonamiento constitucional es infalible e inmutable, o que el cambio de contexto normativo no habilita un tratamiento diferente, lo cual es contrario a la textura abierta de la Constitución y, como previamente indiqué, impone una limitación excesiva el ejercicio democrático³⁷.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

2 Acorde al Informe Secretarial del 10 de diciembre de 2021, por medio del cual se remitió el proceso a este despacho, el reparto se hizo en la Sala Plena del 9 de diciembre de 2021.

3 A nombre propio y en calidad de representante legal de la Corporación Justicia y Democracia..

4 Diario Oficial No. 49.949 del 29 de julio de 2016.

5 Supra 9.

6 Las entidades invitadas a rendir su concepto técnico fueron: el Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Sergio Arboleda, de los Andes, Nacional de Colombia, Libre, Católica, EAFIT, de Antioquia y de Caldas.

7 Interviene el ciudadano Francisco Javier Castro Gil, en calidad de Secretario General (E) de la Policía Nacional de Colombia.

8 Interviene el ciudadano Miguel Ángel González Cháves, en su condición de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

9 Intervienen los ciudadanos, Jomary Ortegón, Soraya Gutiérrez y Juan David Romero, en calidad de miembros del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; la ciudadana Claudia Serna en nombre de la Corporación Jurídica Libertad; el ciudadano Oscar Ramírez Puerta en calidad de Presidente del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; y la ciudadana

Valentina Ávila, como Secretaria Técnica Nacional del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado.

10 La intervención la suscriben los ciudadanos Alejandro Lanz Sánchez, Alicia Suaza Parada, María Elvira Cabrera, Daniela Villa Vargas, Lina Porras Herrera, Alejandro Rodríguez Pabón y Camilo Mendoza Zamudio como miembros de Temblores ONG.

11 Intervienen los miembros del Semillero de Investigación, Acción y Cambio Social Estructural, de la Universidad del Bosque.

12 Intervienen los ciudadanos Enrique Del Río González y Milton José Pereira Blanco, en calidad de profesores de los departamentos de derecho penal y de derecho público, respectivamente, de la Universidad de Cartagena.

13 Intervienen los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano y David Murillo Cruz como docentes, junto a Cristhian Rodríguez Martínez como estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá.

15 Corte Constitucional, Sentencia SU-397 de 2021.

16 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-007 de 2016, C-100 de 2019, C-035 de 2019, C-147 de 2022, entre otras.

17 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 2007, C-147 de 2022, C-439 de 2022, entre otras.

18 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-243 de 2021, C-439 de 2022, entre otras.

19 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-243 de 2021, C-439 de 2022, entre otras.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

22 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2015, C-064 de 2018, C-128 de 2020, C-243 de 2021, C-337 de 2021, C-272 de 2022, C-439 de 2022 entre otras.

23 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2015, C-064 de 2018, C-128 de 2020, C-243 de 2021, C-337 de 2021, C-272 de 2022, C-439 de 2022 entre otras.

24 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-228 de 2015, C-064 de 2018, C-128 de 2020, C-243 de 2021, C-337 de 2021, C-272 de 2022, C-439 de 2022, entre otras.

25 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias 243 de 2021, C- 337 de 2021, C-439 de 2022, entre otras.

26 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-128 de 2020, C-272 de 2022, C-243 de 2021, C-C-063 de 2018, C-007 de 2016, C-228 de 2015, entre otras.

27 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2020.

28 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-200 de 2019 y C-089 de 2020.

29 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-474 de 2016 y C-089 de 2020.

30 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-233 de 2021.

31 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2017.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

33 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-441 de 2021, C-484 de 2020, C-510 de 2019, entre otras.

34 El artículo en cita dispone que el traslado por protección procede, “[c]uando la vida e integridad de una persona natural se encuentre en riesgo o peligro y no acepte la mediación policial como mecanismo para la solución del desacuerdo, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección en los siguientes casos: A) Cuando se encuentre inmerso en riña. || B) Se encuentre deambulando en estado de indefensión. || C) Padezca alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental. || D) Se encuentre o aparente estar bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas y exteriorice comportamientos agresivos o temerarios. || E) Realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad, o la de terceros. || F) Se encuentre en peligro de ser agredido”.

35 De manera particular, el inciso segundo del párrafo tercero del artículo en cita dispone que, “[e]l control y protocolo de ingreso, salida, causa y sitio en el cual se realizó el traslado por protección, deberá estar supervisado por funcionarios de la Alcaldía, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo donde además se cuente con un grupo interdisciplinario para la atención del trasladado” (resalto propio).

36 Son especialmente relevantes las que se refieren a los siguientes aspectos: (i) los principios orientadores de la actuación de policía: “1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana. 2. Protección y respeto a los derechos humanos. [...] 7. El debido proceso. 12. Proporcionalidad y razonabilidad [...] 13. Necesidad [...]” (artículo 8); (ii) el deber de las autoridades de policía de “9. Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia” (artículo 10); y (iii) el carácter público de las actividades de policía que, entre otras, permite que “[t]odo procedimiento policivo podrá ser grabado mediante cualquier medio de las tecnologías de información y comunicación, por lo que le está prohibido a cualquier persona, salvo las restricciones expresas de ley, impedir que sean realizadas dichas grabaciones”.

37 Esta última se evidencia en la siguiente advertencia que la mayoría de la Sala realizó al legislador: “124. Por último y, en atención a que es evidente la falta en que incurrió el legislador por no reproducir todos los condicionamientos dados en la Sentencia C-281 de 2017, como era su deber hacerlo, la Corte debe llamar la atención del Congreso para que atienda y respete de forma integral las providencias de esta Corporación. En ejercicio de su libertad de configuración legislativa, el Congreso no solo debe respetar la Constitución, sino que no debe pasar por alto las sentencias de esta Corte, máxime, cuando se trata de providencias que establecen las condiciones que deben respetarse para que una norma legal sea compatible con las normas constitucionales”.