

Sentencia C-388/17

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Cosa juzgada constitucional respecto de apartado normativo acusado sobre traslado de personas por protección

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Función negativa y positiva

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reglas jurisprudenciales/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Alcance

Referencia: Expediente D-11789

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Demandante: Daniela Rivera Palacios.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C catorce (14) de junio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, y los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Iván Escruce Mayolo (e.), Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Daniela Rivera Palacios presentó ante esta Corporación

demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Adicionalmente, se ordenó invitar a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Andes, Externado, Javeriana, del Rosario, de Nariño y Sergio Arboleda; a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, al Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes, a la Delegada de asuntos constitucionales de la Defensoría del Pueblo, a la Alcaldía de Bogotá, a la Alcaldía de Medellín, a la Alcaldía de Cali y a la Alcaldía de Cartagena, para que, si lo estimaban pertinente, presentaran concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el artículo 155 y se subraya el parágrafo acusado:

“LEY 1801 DE 2016

por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Artículo 155. Traslado por protección. Cuando la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección o la de terceros, en los siguientes casos:

Cuando deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental, o bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas, cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.

Cuando esté involucrado en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios, realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, o esté en peligro de ser agredido cuando el traslado sea el único medio disponible

para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.

Parágrafo 1°. Cuando el comportamiento señalado en el inciso 3 del presente artículo se presente en contra de una autoridad de Policía, se podrá utilizar este medio.”.

(...)”

III. LA DEMANDA

La accionante considera que el parágrafo acusado vulnera los artículos 24 y 28 de la Constitución Política, por lo cual solicita que la Corte declare su inexecutable y subsidiariamente, declare la exequibilidad condicionada de la norma. La accionante sostiene que el apartado normativo acusado, le otorga facultades excesivas a los agentes de la policía para que ordenen el traslado de protección de una persona que está involucrada en una riña o que ha desplegado un trato agresivo o temerario.

En su demanda, la accionante desarrolla el concepto de la violación a partir de una explicación de: (i) la vulneración a las garantías del debido proceso; (ii) el desconocimiento de la prohibición de las detenciones arbitrarias; (iii) y un test de razonabilidad de la norma demandada.

En primer lugar, sostiene que el traslado por protección al que se refiere el artículo demandado implica una restricción a la libertad de locomoción. Asimismo, asevera que para efectuar una limitación a la libertad personal de esta calidad es necesario que exista una orden judicial que lo permita. Por lo tanto, considera que la norma demandada es inconstitucional porque permite que una entidad autorice un traslado por protección sin que exista una orden de esta naturaleza. En su criterio, esta excepción a la reserva judicial vulnera el derecho a ser juzgado por el juez natural.

Adicionalmente, manifiesta que la implementación de la medida puede generar abusos de autoridad y desviación de poder por parte de las autoridades policiales, pues aquellas únicamente les permitirían a los peticionarios ejercer su derecho a la defensa después del traslado. Sin perjuicio de lo anterior, anota que la norma demandada vulnera la independencia judicial en la medida que la autoridad policial puede convertirse en juez y parte, ya que es quien ordena el traslado de una persona que ha incurrido en los

comportamientos indicados en el inciso 3 del artículo demandado.

En segundo lugar, respecto al desconocimiento de la prohibición de las detenciones arbitrarias, la accionante asevera que la norma demandada otorga una justificación jurídica a las restricciones a la libertad por parte de las autoridades de Policía “sin tener un escrito, o una orden proveniente de una autoridad judicial”¹.

En tercer lugar, la ciudadana señala que la medida demandada no es proporcional, necesaria, ni razonable, toda vez que: (i) si un particular falta al respeto a una autoridad policial, esta última tendría una evidente ventaja frente a la otra parte de la controversia y se “podría generar un eventual abuso de autoridad”²; (ii) excede los parámetros legales porque busca “impedir una insubordinación a una autoridad pública” y legitimar a la autoridad a través de la fuerza y el miedo; y (iii) es ambigua, pues no precisa los comportamientos que causan un traslado. Por lo anterior, puede suceder que “un agente intérprete (sic) que se le está faltando al respeto, cuando una persona no le dirige la palabra con la respectiva reverencia que solicita su autoridad”³. En este orden de ideas, solicita que la declaratoria de inexecuibilidad del parágrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 o, de forma subsidiaria, se declare su exequibilidad condicionada.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la norma demandada. Para sustentar su petición, realiza un recuento de los antecedentes normativos que dieron lugar a la norma acusada y de la jurisprudencia constitucional que enmarca la interpretación del parágrafo acusado.

En su intervención, el Ministerio señala que la medida correctiva de retención establecida en el artículo 207 del Decreto 1355 de 1970 es un antecedente del actual. No obstante, la última tiene una finalidad preventiva o protectora, distinta al carácter correctivo o sancionatorio de la norma anterior. Destaca que la sentencia C-199 de 1998 distinguió la constitucionalidad de medidas como el traslado por protección y la inconstitucionalidad de

una privación de la libertad que implique una sanción.

Igualmente, hace referencia a varias sentencias para sostener que: (i) la Corte ha encontrado medidas de protección como la retención transitoria compatibles con la Constitución; y (ii) el derecho a la libre locomoción no es absoluto y hay eventos en donde resulta constitucionalmente admisible su restricción.

Finalmente, aduce que la intervención estatal de traslado por protección resulta proporcional respecto de la finalidad de salvaguardar la vida del sujeto involucrado o de terceros y teniendo en cuenta que se concibe el traslado por protección como último recurso y con condiciones contenidas en los otros párrafos del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016.

1. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio solicita a la Corte, que se declare INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo presentado. Subsidiariamente, pide la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de la disposición acusada.

Respecto de la solicitud de inhibición, el Ministerio señala que la demanda incumple los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia en la formulación del cargo. Expone que la “(...) la demanda no contiene argumentos que le permitan una base sólida a los cargos, haciendo que la inconstitucionalidad que se señala adolezca de justificación al no diferenciar el derecho penal del nuevo contexto propuesto por el legislador respecto a lo consagrado en la ley 1801 del 29 de julio 2016 (...)”⁴.

Como razones de defensa de la exequibilidad de la norma acusada, el Ministerio menciona que la finalidad de la norma atacada es crear herramientas o mecanismos jurídicos para brindarles a las autoridades competentes los elementos necesarios para combatir de manera frontal y radical las conductas que atentan contra la sociedad.

De igual manera, indica que la accionante confunde la naturaleza del derecho de policía con otras ramas del derecho como la penal, la civil y la administrativa, de modo que desconoce su autonomía sustancial e instrumental. En este sentido, explica que “los comportamientos contrarios a la convivencia como categoría novedosa introducida por el Congreso en su

libertad de configuración legislativa, por su naturaleza preventiva no lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos protegidos, luego no entrañan antijuridicidad y por eso no hacen parte del ius puniendi”⁵.

En tercer lugar, resalta que el traslado por protección que establece la norma acusada solo es permitido cuando el funcionario policial le informe previamente al Ministerio Público la realización de esta actuación. En este sentido, destaca que hay una mayor protección a los derechos fundamentales, puesto que impide una privación injusta de la libertad.

En cuarto lugar, indica que el traslado por protección es un medio de policía y no una medida correctiva, de suerte que estas herramientas le permiten a la Policía Nacional cumplir con sus deberes constitucionales. De esta manera, insiste que el traslado por protección “(...) es el medio para proteger la vida e integridad de personas, que por grave alteración mental o indefensión, se pongan en riesgo a sí mismos o a terceros; no es una sanción, castigo o medida correctiva”⁶. Posteriormente, explica el desarrollo y las etapas de este procedimiento, y concluye que es constitucional porque se fundamenta en la ley y la jurisprudencia constitucional, en especial en los parámetros fijados en la sentencia C-720 de 2007.

Por otro lado, manifiesta que el traslado por protección no puede ser aplicado de manera subjetiva por la Policía Nacional, ya que el artículo que lo regula (155) debe ser interpretado en consonancia con los demás que conforman este cuerpo normativo y que señalan los deberes de las autoridades administrativas en esta función.

De conformidad con lo anterior, menciona que dichas autoridades pueden dictar mandamientos escritos de registro, con finalidades preventivas y de protección a la convivencia ciudadana. Así pues, insiste en que “siempre se ha considerado constitucional la posibilidad que las autoridades administrativas emitan o lleven a cabo registros a domicilios privados, toda vez que la finalidad de los mismos son diametralmente diferentes a los postulados penales”⁷.

Por último, expone que la medida contemplada en el artículo demandado es una herramienta que salvaguarda el principio constitucional de la primacía del interés general sobre el particular, pues al presentarse a un incendio o cualquier situación semejante, las autoridades ingresan para salvaguardar los derechos de los habitantes de la casa y de la comunidad. En

este sentido, enfatiza que el derecho individual a la intimidad y al domicilio debe ceder para proteger los derechos colectivos.

1. Secretaría General de la Policía Nacional

La Secretaría General de la Policía Nacional solicita la EXEQUIBILIDAD de la norma demandada. En su intervención, dicha entidad manifiesta que la Ley 1801 de 2016 posee una esencia netamente preventiva dirigida a favorecer la convivencia. En este sentido, la misma Constitución señala en su Preámbulo la obligación del Estado a través de las autoridades de policía de prevenir comportamientos, hechos o conductas que puedan afectar derechos fundamentales e, incluso, intereses colectivos.

La intervención señala que, contrario a lo planteado por la demandante, el análisis de la norma acusada no se puede hacer en forma aislada, sino que debe ser en conjunto con los otros párrafos del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016 que dan cuenta de las condiciones en las que opera el traslado por protección conforme a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

De igual manera, indica que el traslado por protección consagrado en el artículo 155 del Código de Policía reitera el mandato jurisprudencial impartido en la sentencia C-720 de 2007. Añade que una de las hipótesis contempladas por el Legislador para que proceda el traslado por protección es que se presente una agresión contra la autoridad de policía, comportamiento que es distinto al tipo penal de violencia contra servidor público, en tanto este último exige que la violencia se ejerza con una finalidad específica.

1. Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales

La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de la norma acusada. Al respecto, reitera los planteamientos que expuso dentro de los expedientes D-11670 y D-11717. Así, señala que el traslado por protección establecido en la Ley 1801 de 2016 no incorporó todas las exigencias fijadas en la sentencia C-720 de 2007 respecto de la figura de la retención transitoria del antiguo Código de Policía,

de modo que compromete la garantía de los derechos fundamentales.

En primer lugar, argumenta que la norma determina que el traslado no podrá ser mayor a 12 horas, pero no dispone que el traslado debe cesar cuando el “retenido” supere el estado de excitación o embriaguez. En este caso, la medida se torna injustificada y desproporcionada, de manera que este razonamiento puede asimilarse a todos los demás eventos que contempla la norma para que opere el traslado por protección.

En segundo lugar, las normas que regulan el traslado por protección no cumplen criterios de diferenciación y especificidad respecto de los niños, niñas y adolescentes, lo cual causa una vulneración a sus derechos fundamentales.

En tercer lugar, y en forma similar al punto anterior, sostiene que la norma no establece tratamientos diferenciados para sujetos de especial protección constitucional, especialmente en las condiciones de reclusión, como lo exigió la sentencia C-720 de 2007, por lo que se desconoce el mandato de igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución.

Finalmente, explica que en el evento que el traslado por protección se ejerza contra una persona que “deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental”⁸ podría interpretarse que se refiere a personas con discapacidad intelectual y psicosocial que representan un peligro o riesgo para la integridad de ellas mismas o de terceros. Esta interpretación -posible por la ambigüedad de la norma- desconoce los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

1. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

La Alcaldía Mayor de Bogotá no especifica cuál debe ser la decisión que debe adoptar esta Corporación respecto de la constitucionalidad de la norma. Sin embargo, se puede inferir a partir de la intervención que está a favor de la constitucionalidad de la norma. En este sentido, señala que la Corte Constitucional ha admitido ciertas formas de restricción a la libertad por parte de autoridades de Policía, y ha reconocido que estas restricciones solo son válidas cuando se aplican como un medio para procurar la protección de un individuo que está en una situación de indefensión y con el fin de garantizar derechos y bienes jurídicos

necesarios para la colectividad.

Posteriormente, se refiere a las sentencias SU-476 de 1997 y C-024 de 1994 que a criterio de la entidad, avalan y justifican el ejercicio de facultades policivas como la que involucra la norma demandada. Luego, señala que el traslado por protección tiene por finalidad garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y libertades de todos los ciudadanos, lo que le da legitimidad y justificación constitucional a la medida.

Asegura que ésta es distinta a una detención preventiva y, por ende, no es pertinente la exigencia de una orden previa de autoridad judicial competente. Por último, sostiene que la medida supera el test de proporcionalidad, pues el traslado por protección tiene una finalidad legítima, es una medida idónea, solo procede cuando es necesaria, y es proporcional en sentido estricto.

1. Alcaldía de Medellín

La Alcaldía solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del artículo 155 del Código de Policía y Convivencia. Para sustentar su pretensión, sostiene que la demandante incurre en un error, ya que equipara la medida de traslado por protección con una medida de privación de la libertad, cuando ambas medidas son diferentes. Así pues, explica que la privación de la libertad obedece a una orden judicial, de modo que se impone como consecuencia de la comisión de un delito, es de obligatorio cumplimiento y se ejecuta en un sitio destinado para la privación de la libertad con medida intramural; mientras que el traslado por protección tiene un carácter preventivo que pretende proteger a la persona que se encuentra en estado grave de alteración y al entorno que la rodea.

En línea con lo anterior, destaca que “la duración del traslado por protección no es obligatoria. Es decir, cuando una persona es trasladada a uno de estos sitios de protección, ella puede salir cuando haya sido superada la situación de peligro para ella o para la comunidad”⁹.

Por otro lado, sostiene que las medidas incluidas en la norma demandada son razonables, proporcionadas y no limitan desmesuradamente el ejercicio de los derechos fundamentales

de locomoción y libertad, “(...) sino que se trata de situaciones razonables donde los mismo deben ceder a otros interés constitucionalmente protegidos, en procura de una mejor convivencia en las comunidades”¹⁰.

1. Intervenciones extemporáneas:

Transcurrido el término previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 para que se presentaran las intervenciones ciudadanas, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) apoyó la solicitud de INCONSTITUCIONALIDAD de la norma acusada, bajo el argumento de que viola el principio de reserva judicial, el derecho de libertad personal y el principio de cosa juzgada material.

Luego de señalar las condiciones y eventos en los que opera el traslado por protección y su comparación con la retención transitoria como antecedente más próximo, asegura que el análisis de la norma evidencia una serie de elementos que dificultan el cumplimiento de las garantías y permite una aplicación sancionatoria de la medida, lo que es contrario a la Constitución.

Posteriormente, el escrito se centra en explicar que se configuró el fenómeno de cosa juzgada material, en tanto “(...) la libertad de las personas por incurrir en comportamientos violentos en contra de sus agentes, fue declara inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-199 de 1998”¹¹. En dicha oportunidad, la Corte aplicó el principio de reserva judicial en materia de privación de la libertad, y concluyó que la Policía Nacional no tenía la competencia para restringir la libertad de las personas cuando se tratase de medidas con naturaleza sancionatoria, debido a que es una autoridad administrativa y no judicial. Así pues, el interviniente manifiesta que las razones expuestas en la sentencia referida son las mismas que la Corte debe implementar en la presente oportunidad, de modo que existe una “cosa juzgada material”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación considera que la Corte Constitucional debe ESTARSE A LO QUE RESUELTO en la sentencia que ponga fin al proceso número D-11670 en atención a que

los cargos formulados en esa oportunidad resultan idénticos a los que se proponen en el sub judice.

La Vista Fiscal advierte que, ante la identidad de cargos entre la presente demanda y la que se estudia bajo el radicado D-11670, “(...) operó la figura procesal del agotamiento de la jurisdicción, según la cual, una misma controversia jurídica solo puede ser puesta en consideración ante la administración de justicia por una única vez por ser una exigencia del debido proceso que no existan, o puedan existir, dos pronunciamientos judiciales sobre una misma causa”¹². Para explicar este argumento con mayor profundidad, transcribe las consideraciones que la Procuraduría expuso en el mencionado proceso, dirigidas a defender la constitucionalidad de la medida al considerar que garantiza los derechos y libertades fundamentales.

De conformidad con lo anterior, sostiene que el traslado por protección no es una medida restrictiva de la libertad, ni es desproporcionada e innecesaria, sino que es un último recurso a través del cual se garantiza en la mayor medida de lo posible las garantías a la libertad personal.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución

1. Daniela Rivera Palacio presentó demanda pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 155 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia, por considerar que dicha norma vulnera los derechos fundamentales a la libertad de locomoción (artículo 24 C.P) y a la libertad física (artículo 28 C.P), toda vez que: (i) permite que los

agentes de la policía autoricen un traslado por protección sin que exista una orden judicial para ello, de suerte que infringe la reserva judicial. De esta manera, insiste en que al no tener un control judicial y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, la autoridad policial puede incurrir en arbitrariedades; y (ii) la medida establecida en la norma no es proporcional, necesaria, ni razonable y puede generar que un agente de la policía “(...) intérprete que se le está faltando al respeto, cuando una persona no le dirige la palabra con la respectiva reverencia que solicita su autoridad”¹³.

1. El Ministerio de Justicia y de Derecho, la Secretaría General de la Policía Nacional y la Alcaldía de Medellín solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la norma. De manera general, sustentaron su petición en que la medida establecida en el artículo demandado es una herramienta preventiva de protección a la convivencia ciudadana y a la preservación del orden público. Además, los derechos fundamentales de locomoción y libertad física no son absolutos y pueden ser restringidos por este tipo de medidas de prevención.

Por otro lado, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales solicitó la inexequibilidad del artículo 155 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, con fundamento en que el artículo demandado no incorporó todas las exigencias establecidas en la sentencia C-720 de 2007 respecto de la figura de la retención transitoria del antiguo Código de Policía.

Por último, la Procuraduría General de la Nación solicitó que la Corte se sujetara a lo resuelto en el expediente D-11670, el cual analizó una demanda con los mismos fundamentos y pretensiones que la presente en contra de la misma disposición. En este sentido, insistió en que se configuró el fenómeno de cosa juzgada material respecto de la sentencia que decidió la demanda contenida en el expediente referido previamente.

1. Previo a resolver el problema jurídico de fondo, la Sala Plena considera necesario determinar si, como lo afirma la Procuraduría General de la Nación, se configura el fenómeno de cosa juzgada respecto de la sentencia de esta Corporación que decidió la demanda de inconstitucionalidad con número de radicado D-11670.

Cuestión previa: cosa juzgada constitucional

1. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por lo tanto, las sentencias en sede de control de constitucionalidad proferidas por esta Corporación hacen tránsito a cosa juzgada y son inmutables, vinculantes y definitivas¹⁴. En el mismo sentido, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 establecen que las decisiones que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes¹⁵.

1. De conformidad con lo anterior, este Tribunal ha determinado que la cosa juzgada implica que sus providencias tienen un carácter definitivo e incontrovertible y proscriben los litigios o controversias sobre el mismo tema. Esa prohibición se extiende a la reproducción de normas que hayan sido declaradas inexecutables por razones de fondo, mientras que subsistan los parámetros constitucionales que sirvieron como fundamento de esa determinación¹⁶. Luego, la obligatoriedad de las decisiones responde a la protección del principio de seguridad jurídica y a la guarda de la primacía de la Constitución¹⁷.

En consonancia, la Corte Constitucional ha establecido que la cosa juzgada tiene una “(...) función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas”¹⁸.

Cabe reiterar que la cosa juzgada como una institución jurídico procesal que protege la seguridad jurídica es una categoría general del derecho, que se regula de forma unitaria, sin perjuicio de que varíe dependiendo de la naturaleza del asunto. Por ejemplo, en los casos de litigios concretos el tercer elemento se referirá a la identidad de partes. No obstante, en sede

de control de constitucionalidad esa diferencia se traduce en los efectos de la decisión, que en este campo serán erga omnes, mientras que en otros serán generalmente inter partes.

1. En relación con la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que la misma puede ser absoluta o relativa – explícita o implícita-, formal o material y aparente²⁴ o real²⁵.

1. La cosa juzgada constitucional absoluta se da cuando la providencia que decide sobre la constitucionalidad de una disposición no limita su alcance. En esos casos, se entiende que se realizó un examen comprensivo frente a todo el texto constitucional. De otra parte, la cosa juzgada constitucional relativa es explícita o implícita. El primero de los supuestos se da cuando la Corte declara la exequibilidad de un contenido normativo, pero limita el alcance de la decisión en la parte resolutive a los cargos estudiados²⁶. En los casos en los cuales no se señalen los efectos del fallo se entiende que la decisión hace tránsito a cosa juzgada absoluta²⁷. El segundo de los supuestos, la cosa juzgada implícita, se configura cuando, aunque no se limite el alcance del control de constitucionalidad en la parte resolutive, se restringe el alcance de la cosa juzgada en la parte motiva de la providencia²⁸. Igualmente, se trata de cosa juzgada relativa implícita cuando el fallo sólo revisa la disposición frente a algunos parámetros constitucionales o sólo evalúa un aspecto de constitucionalidad²⁹.

1. La jurisprudencia ha establecido que la cosa juzgada constitucional formal³⁰ se verifica: “(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...”³¹, o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual³². Este evento hace que “... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...”³³³⁴. Ésta será relativa cuando el fallo que estudió la norma declara su exequibilidad por los cargos y/o normas superiores que fueron analizados en la decisión, evento en el cual pueden demandarse nuevamente las disposiciones legales, pero por aspectos distintos a los examinados³⁵.

1. Por otro lado, la Corte ha determinado que habrá cosa juzgada constitucional material cuando: “(...) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas³⁶. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada”³⁷. Luego, la cosa juzgada también se configura cuando se haya variado el contenido de una norma, siempre que no se afecte el sentido esencial de la misma. En un sentido más amplio, la cosa juzgada material opera “cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política (...)”³⁸.

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido cuatro reglas para verificar si existe cosa juzgada material, a saber: (i) que un acto jurídico haya sido declarado previamente inexecutable; (ii) que la disposición acusada contenga el mismo sentido normativo que fue retirado del ordenamiento, esto es que lo reproduzca. Esa identidad se constata a partir de la redacción del texto y del contexto en el que se ubica la norma, ya que puede suceder que la redacción haya variado pero el contenido normativo sea el mismo en virtud del contexto; (iii) que el contenido normativo que fue declarado inexecutable lo haya sido por razones de fondo y no por vicios de procedimiento; y (iv) que subsista el parámetro constitucional que fundamentó la motivación de la inconstitucionalidad³⁹.

Por último, también se ha establecido que la cosa juzgada material en estricto sentido se predica de disposiciones que han sido declaradas inexecutables. En los casos en que una norma haya sido declarada executable, el Legislador no está vedado de reproducirla y si es cuestionada, la Corte debe entrar a analizar si existe un nuevo contexto, nuevos cargos o si la Corte encuentra razones poderosas para ajustar su jurisprudencia o cambiarla. En los anteriores casos se ha dicho que se trata de cosa juzgada material en sentido lato o impropio⁴⁰.

1. Ahora bien, los efectos de la cosa juzgada en el control de constitucionalidad están

condicionados a la manera en que la Corte resuelve las demandas que son sometidas a su jurisdicción. En efecto, la declaratoria de inexecutable de una norma, implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación, por tal razón la acción que se presente con posterioridad deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior⁴¹.

Del mismo modo, si este Tribunal ha resuelto la executable de una norma que con posterioridad es nuevamente acusada, debe analizarse cuál fue el alcance de la decisión previa, con la finalidad de “(...) definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo o si por el contrario la problemática ya ha sido resuelta, caso en el cual, la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior”⁴².

En los eventos en los que se ha dictado una decisión de constitucionalidad condicionada “la cosa juzgada puede tener como efecto que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico”⁴³. A su vez, “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”⁴⁴.

1. En síntesis, la cosa juzgada es una figura jurídico procesal mediante la cual se otorga a las sentencias proferidas por esta Corporación en sede de control abstracto de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa de la Constitución Política para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica. De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional, y en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de valor definitivo e inmutable a las providencias. Por último, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado diferentes tipos de cosa juzgada constitucional, de modo que sus efectos jurídicos varían en cada uno de ellos.

Caso Concreto

1. En el presente caso, la Sala constata que se configura la cosa juzgada formal ya que la demanda propone un juicio de constitucionalidad de una norma que ya fue analizada en la sentencia C-281 de 201745, por los mismos cargos y que fue retirada del ordenamiento jurídico.

1. En efecto, la sentencia aludida declaró la inexequibilidad del párrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, por la infracción a los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13, 28 y 29 de la Constitución. En dicha oportunidad, los demandantes señalaron que el traslado por protección vulneraba el principio de legalidad, toda vez que habilitaba a las autoridades de policía a privar a las personas de su libertad de manera discrecional. Además, indicaron que la medida no contemplaba un procedimiento previo ni un recurso como lo exigió la sentencia C-720 de 2007. Por último, manifestaron que el párrafo 1º del artículo 155 era una medida sancionatoria.

Al respecto, la Corte indicó que no era claro el sentido de la norma, ya que de la misma se desprendían dos interpretaciones posibles. La primera correspondía a una reiteración del inciso tercero que establecía que cuando una persona estuviera involucrada en una riña o presentara comportamientos agresivos o temerarios y realizara actividades peligrosas o de riesgo que pusieran en peligro su vida o la de terceros, se podría dar el traslado por protección. Así, la norma posibilitaba a los miembros de la Policía Nacional para que pudieran utilizar el traslado de protección si ellos mismos, u otras autoridades de policía, son sujetos pasivos de los comportamientos agresivos. Sin embargo, la Corte sostuvo que esta hipótesis ya se encontraba prevista en el inciso tercero, que no contiene alusiones específicas a los sujetos pasivos de los comportamientos, por lo que no era necesario establecer una norma separada respecto de las autoridades de policía.

La segunda interpretación, correspondía a que la norma era una causal separada, en la cual el traslado por protección procedía sin la verificación de los requisitos de estricta necesidad, o de protección de vida e integridad de la persona o de terceros, siempre que el comportamiento se dirigiera contra una autoridad de Policía. La Corte consideró que este entendimiento de la norma podía plantear problemas relacionados con los criterios de

idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, proponía una indeterminación insuperable que desconocía el principio de legalidad, pues bajo la segunda interpretación no era claro cuáles eran los requisitos que se tornarían inaplicables por el hecho de presentarse el comportamiento en contra de una autoridad de policía.

1. En este orden de ideas, la Sala observa que en efecto se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal, pues la sentencia C-281 de 2017 analizó el parágrafo 1º del artículo 155 la Ley 1801 de 2016 y la declaró inexecutable. Así pues, la disposición demandada por la accionante no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico interno, y por tanto, esta Corporación no puede pronunciarse respecto de la misma. En consecuencia, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-281 de 2017, por medio de la cual declaró inexecutable el parágrafo 1º del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-281 de 2017

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada.

Impedida

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente en comisión de servicios

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ROCIO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

1 Acción de inconstitucionalidad. Página 9.

2 Acción de inconstitucionalidad. Página 11.

3 Acción de inconstitucionalidad. Página 11.

4 Folio 99.

5 Folio 103.

6 Folio 107.

7 Folio 116.

8 Folio 124.

10 Ibídem.

11 Folio 80.

12 Folio 178.

13 Acción de inconstitucionalidad. Página 11.

14 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Sentencia C-744 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

16 Sentencia C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

17 Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez.; Sentencia C-744 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado reiterando la sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

18 Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado reiterada en la sentencia C-472 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

19 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

20 Crf., entre otras, sentencias C-494 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

21 Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

22 Sentencia C-257 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández citando sentencia C-1489 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

23 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

24 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil reiterando la Sentencia C-700 de 1999. “Ha dicho la Corte que la cosa juzgada es apenas aparente, cuando la declaratoria de constitucionalidad de una norma, carece de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En estos eventos “...la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado...”, tiene como consecuencia que la decisión pierda, “...la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria en casos ulteriores en los cuales se vuelva a plantear el asunto tan sólo supuesta y no verdaderamente debatido...”. Es decir que en este caso es posible concluir que en realidad no existe cosa juzgada y se permite una nueva demanda frente a la disposición anteriormente declarada exequible y frente a la cual la Corte debe proceder a “... a resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.

25 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

26 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

27 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

28 Sentencia C-478 de 1998 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra “, “...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...”.

29 Auto 131 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo "... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada..".

30 Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

31 Sentencia C-489 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

32 Sentencia C-565 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

33 Sentencia C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

34 Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

35 Sentencia C-257 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández citando la sentencia C-153 de 2002 en la que se manifestó: "puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia. En estos dos últimos casos la cosa juzgada tiene carácter relativo, pudiendo ser usual que tal alcance limitado de la decisión se haga expresamente en la parte resolutive de la sentencia³⁵, circunscribiéndola al preciso ámbito de lo formal o a los cargos o disposiciones superiores que fueron analizados en la sentencia...".

36 Sentencias C-532 de 2013, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-287 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-427 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

37 Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

38 Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez citando las sentencias C-427 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y sentencia C-1064 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

39 Sentencia C- 583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez, sentencia C-311 de 2002 M.P. Manuel

José Cepeda Espinosa.

40 Sentencia C-583 de 2016 Aquiles Arrieta Gómez, sentencia C-311 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

41 Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

42 Sentencia C-228 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

43 Sentencia C-472 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo

44 Sentencia C-472 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo

45 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.