

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref: Expediente D-15825.

Accionante: Helver Manuel Mora Montoya.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998¹.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

La suscrita magistrada ponente, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere el siguiente:

AUTO.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Helver Manuel Mora Montoya instauró acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998 por desconocer los artículos 4, 28 y 29 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

2. A continuación, se transcribe el texto de la norma, tal como se publicó en el Diario Oficial No. 43.357 del 6 de agosto de 1999, y se subraya el aparte acusado:

“LEY 472 DE 1998

(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357 de 6 de agosto de 1998

<Rige a partir del 6 de agosto de 1999>

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 41. DESACATO. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo".

III. LA DEMANDA

3. El ciudadano Mora Montoya presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998, por considerar que esa disposición viola los artículos 4, 28 y 29 de la Constitución Política. En concreto, el demandante solicitó declarar la inexecutable de una parte del inciso segundo del artículo 41 de la Ley 472 de 1998, con el fin de que la sanción por desacato en acciones populares no pueda ejecutarse hasta tanto sea resuelto el grado jurisdiccional de consulta, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 305 del Código General del Proceso².

4. El actor manifestó que planteaba dos cargos de inconstitucionalidad por el desconocimiento de los artículos 4, 28 y 29 Superior, normas que transcribió.

5. En primer lugar, el ciudadano consideró que **la disposición cuestionada desconoce el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 4 Superior**. Para sustentar este cargo, la demanda desarrolló dos argumentos:

6. El primer argumento consiste en que a pesar de que la norma acusada es de inferior jerarquía a la Constitución Política, contraría la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica del trámite incidental de desacato. En concreto, el accionante manifestó que el efecto devolutivo en que la disposición cuestionada concede la consulta de la sanción dentro del procedimiento de

² Artículo 305 del Código General del Proceso: "PROCEDENCIA. Podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo.

Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta".

desacato de acciones populares desconoce la sentencia SU-034 de 2018³. Según dicha providencia, la finalidad del incidente de desacato es lograr el cumplimiento efectivo de la orden judicial pendiente de ejecutarse, y no simplemente reprender al renuente mediante la imposición de una sanción. El actor precisó que, si bien dicho precedente judicial se refiere al incidente de desacato para cumplir los fallos de tutela, también es aplicable a las acciones populares, de grupo y de cumplimiento, pues todas ellas son instrumentos jurídicos de creación constitucional y legal.

7. Asimismo, el actor destacó que, en la sentencia C-243 de 1996⁴, la Corte declaró inexecutable la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo” contenida en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991. En consecuencia, la Sala Plena determinó que la consulta debe tramitarse en el efecto suspensivo.

8. El segundo argumento en el que el demandante sustentó la violación de la supremacía constitucional es que la disposición acusada, pese a ser de inferior jerarquía a la Constitución Política, desconoce normas superiores como la igualdad y el equilibrio procesal. En esta línea, el señor Mora Montoya señaló que el efecto devolutivo al que se refiere el artículo demandado genera una situación en la que, “el ejecutado queda sometido a una sanción mientras se resuelve la consulta, mientras que el accionante se ve privado de la protección judicial efectiva que debería brindar el trámite incidental”⁵.

9. En segundo lugar, el actor manifestó que **la disposición acusada vulneró el derecho al debido proceso, previsto en el artículo 29 constitucional**. Para sustentar este cargo, el demandante aseguró que el efecto devolutivo implica que el sancionado en primera instancia debe cumplir la orden de inmediato, antes de que el juez de consulta la revise y se pronuncie sobre su legalidad, procedencia y validez.

10. Para reforzar este argumento, el actor resaltó que en la citada sentencia C-243 de 1996, la Corte señaló que:

“el efecto devolutivo permite que mientras la consulta se decide, la ejecución de la pena se lleve a efecto sin el pronunciamiento del superior jerárquico, que puede llegar tarde,

³ En dicha ocasión, la Sala Plena estudió la validez constitucional de las providencias mediante las cuales un juzgado negó el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas a la directora general y a otras funcionarias de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-. Las sanciones se fundamentaron en que la UARIV no entregó la indemnización administrativa reclamada por tres víctimas de desplazamiento forzado en los términos fijados en los fallos de tutela que ordenaron el pago de dicha medida de reparación.

Para estudiar el caso concreto, la Corte hizo un recuento jurisprudencial en torno al incidente de desacato como mecanismo de carácter judicial para cumplir los fallos de tutela, entre otros temas.

La Sala Plena concluyó que las providencias acusadas incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente. En consecuencia, la Corte concedió la protección de los derechos fundamentales invocados y dejó sin efecto las providencias que negaron el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas a las funcionarias de la UARIV.

⁴ En esta ocasión, la Corte revisó la constitucionalidad del artículo 52 (parcial) del Decreto 2591 de 1991, sobre el desacato en materia de tutela. La Sala Plena decidió declarar inexecutable la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo”.

⁵ Expediente digital, archivo “D0015825. Demanda ciudadana”.

cuando la privación de la libertad, por ejemplo, esté consumada o parcialmente consumada y que, además, puede ser revocatorio de la decisión sancionatoria del a quo”.

11. Adicionalmente, el accionante aseguró que la norma viola garantías del debido proceso como la presunción de inocencia y el derecho a impugnar la sentencia condenatoria, comoquiera que el sancionado debe cumplir la orden de desacato y asumir las consecuencias de la sanción, que puede ser una multa o incluso la privación de la libertad mediante arresto, sin que la decisión judicial se encuentre en firme. En consecuencia, a juicio del actor, la protección al debido proceso sería ineficaz e ilusoria, ya que los argumentos y pruebas que el sancionado pueda presentar ante el juez de consulta carecerían de relevancia práctica al haberse ejecutado la sanción impuesta en primera instancia.

12. Por último, el ciudadano afirmó que permitir la ejecución de una sanción sin que el superior jerárquico se pronuncie sobre su validez, procedencia y proporcionalidad desconoce el principio de legalidad, pues no garantiza una revisión adecuada y completa del castigo impuesto. Además, implica otorgar un poder excesivo a la autoridad que impuso la sanción, sin el control justo y equilibrado que garantice el respeto a los principios constitucionales y legales.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Competencia

13. Este despacho tiene competencia para estudiar la admisión de la demanda formulada en contra del artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

4.2 Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad

14. El despacho expondrá: (i) los requisitos formales que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad; (ii) los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que debe observar esta clase de demandas; (iii) los mínimos argumentativos propios del cargo de violación al principio de igualdad; y (iv) la posibilidad de analizar la cosa juzgada en sede de admisión.

15. En primer lugar, en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios adelantados ante esta Corporación, se precisa que las demandas deben presentarse por escrito y deben: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) indicar la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda; (v) especificar si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma; y (vi) en dado caso, señalar

el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que este fue desconocido. El tercero de los requisitos mencionados, que se conoce como el concepto de la violación, implica una carga material para el actor que exige que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir una verdadera controversia constitucional.

16. En segundo lugar, entre otras decisiones, en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisó el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En dichas providencias se señaló que la **claridad** se refiere a que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta. Sobre el requisito de **certeza**, la Corte indicó que este se cumple cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una deducida por el actor de manera subjetiva. Así, hay certeza cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional. Por su parte, el requisito de **especificidad** exige que el actor indique cómo la norma demandada vulnera la Carta Política, y el de **pertinencia** implica que se empleen argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Finalmente, el requisito de **suficiencia** se satisface cuando la demanda tiene la capacidad de despertar por lo menos una duda mínima sobre la inexequibilidad de la norma demandada.

17. En tercer lugar, en aquellos casos en los que se cuestiona una norma por la violación del artículo 13 de la Constitución, la demanda debe cumplir con una carga argumentativa más exigente. La Corte estima que, antes de analizar una norma a luz del artículo 13 de la Constitución Política, se deben resolver las siguientes preguntas: “¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué? [e] ¿igualdad con base en qué criterio?” Las respuestas a estos interrogantes configuran los elementos de un cargo de igualdad. En la misma línea, la jurisprudencia constitucional⁶ precisa que para la formulación de un cargo de igualdad la demanda debe:

- (i) Identificar los sujetos o elementos de comparación. Es decir, responde a las preguntas: ¿igualdad entre quiénes? e ¿igualdad en qué?
- (ii) Exponer por qué son comparables. En este requisito, responde a la pregunta: ¿igualdad con base en qué criterio?
- (iii) Explicar por qué el presunto trato discriminatorio, que puede materializarse en un tratamiento igual a los diferentes o en un tratamiento diferente a los iguales, no es razonable ni proporcionado.

⁶ Al respecto, se pueden analizar, entre muchas otras, las sentencias C-635 de 2012 y C-394 de 2017.

18. Asimismo, se debe explicar por qué el trato diferenciado previsto en la norma cuestionada es arbitrario, carece de justificación o es irrazonable. Esta explicación debe hacerse con base en razones de naturaleza constitucional, esto es, relacionadas con los mandatos de la Constitución Política y el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

19. En cuarto lugar, de acuerdo con el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, en este estadio del proceso también es procedente revisar la posible configuración de la cosa juzgada constitucional, cuando la magistrada sustanciadora se percate que la norma acusada fue estudiada en otra ocasión por parte de la Corte Constitucional. Para este análisis, el juez constitucional debe verificar: “(i) el objeto de control, que hace referencia a la norma analizada en el anterior juicio de constitucionalidad; (ii) el cargo de constitucionalidad, que se relaciona con la censura que planteó el ciudadano, aspecto que incluye el parámetro de constitucionalidad y su justificación; y (iii) si el patrón normativo superior varió”⁷.

20. Por último, es preciso señalar que, en la etapa de admisión, la Corte Constitucional debe verificar si la demanda reúne adecuadamente todos los requisitos antes enunciados. En esa fase, de conformidad con el numeral 6° del artículo 40, los numerales 1°, 4° y 5° del artículo 241 y el numeral 1° del artículo 242 de la Constitución, esta Corporación también debe revisar que el actor acredite su condición de ciudadano, pues ello es indispensable para ejercer en debida forma la acción pública de inconstitucionalidad. En efecto, esa acción supone el ejercicio de un derecho político del que es titular un sujeto específico.

21. Así las cosas, Si alguno de los requisitos no se cumple, procede la inadmisión y se concede al actor un término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la respectiva providencia, para que subsane la demanda. De no hacerlo, la demanda será rechazada de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

V. EL CASO CONCRETO

22. En la presente acción pública, el señor Mora Montoya instauró demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo”, contenida en el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 472 de 1998. El actor presentó dos cargos de inconstitucionalidad: (i) la vulneración del principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 4 Superior, y (ii) la violación del derecho al debido proceso, previsto en el artículo 29 superior. Si bien el accionante afirmó que el precepto demandado también violaba el artículo 28 superior y lo transcribió, no explicó por qué considera que la disposición acusada desconoce esa norma superior.

⁷ Sentencias C-278 de 2022, C-422 de 2021 y C-336 de 2019.

23. El despacho abordará primero la posible existencia de cosa juzgada constitucional que impida pronunciarse sobre la demanda del actor. Esto, debido a que, en sentencia C-542 de 2010, la Corte Constitucional estudió una acción de inconstitucionalidad en contra de la expresión “y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo”, contenida en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998. Luego, el despacho analizará el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda. Por último, estudiará el cumplimiento de las cargas mínimas argumentativas requeridas para admitirla.

5.1 Estudio de la cosa juzgada

24. En esta fase previa de admisión, la magistrada sustanciadora estima que, en principio, en este caso no se configura cosa juzgada constitucional. Si bien la demanda actual controvierte uno de los apartados normativos acusados en la demanda que culminó con la sentencia C-542 de 2010⁸ y con un mismo parámetro de control (artículo 29 de la Constitución), lo cierto es que en aquella ocasión la Corte precisó que “la Sala examinará las expresiones impugnadas, con excepción de aquellas que regulan los efectos en los que conceden tanto la apelación como la consulta”. Así, en la mencionada sentencia, la Sala Plena analizó si la imposibilidad de que el promotor del incidente de desacato interponga recursos de alzada contra la decisión absolutoria favorable al investigado vulneraba el Preámbulo y los artículos 13, 29 y 229 superiores. Finalmente, en dicha providencia, la Corte declaró la exequibilidad de las expresiones de “no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción”, como también “y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción”, contenidas en los artículos 29 de la Ley 393 de 1997 y 41 de la Ley 472 de 1998, respectivamente, por los cargos analizados en dicha ocasión.

25. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el eje central de la presente demanda es la presunta inconstitucionalidad del efecto devolutivo en que se concede la sanción por desacato en acciones populares, el despacho concluye que no se configura cosa juzgada frente a la sentencia C-542 de 2020, pues el estudio de este aspecto fue excluido en la citada providencia.

5.2 Análisis de los requisitos formales

26. Analizada la demanda, se concluye que cumple con la totalidad de los requisitos formales exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. En particular, el despacho encuentra que el actor: (i) transcribió la norma cuya inconstitucionalidad demandó; (ii) señaló las normas constitucionales que considera violadas; (iii) presentó las razones por las cuales considera que la

⁸ En la sentencia C-542 de 2010, la Corte también estudió la expresión “de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se realizará en el efecto suspensivo”, contenida en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997.

expresión de la norma acusada vulnera la Constitución Política; (iv) acreditó su calidad de ciudadano, pues anexó a la demanda una copia de su cédula de ciudadanía; y (v) sustentó la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la demanda, en lo dispuesto en el artículo 241 constitucional. Por lo demás, teniendo en cuenta que la demanda no aduce vicios de forma en la expedición de la norma demandada, no es aplicable al presente caso la exigencia formal contenida en el numeral 4° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

5.3 Análisis de las cargas argumentativas requeridas para admitir la demanda

27. El despacho analizará si la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Mora Montoya satisface los requisitos de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia. El análisis se realizará de forma independiente por cada uno de los dos cargos planteados por el ciudadano.

Examen del primer cargo por la vulneración del principio de supremacía constitucional (artículo 4 Superior)

28. El actor argumentó que la disposición demandada viola el principio de supremacía constitucional porque, a pesar de ser una norma de inferior jerarquía a la Constitución Política, (i) desatiende la jurisprudencia constitucional, específicamente, las sentencias C-243 de 1996 y SU-034 de 2018, y (ii) desconoce normas superiores como la igualdad y el equilibrio procesal. En relación con el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, el demandante expresó que el efecto devolutivo señalado en el precepto acusado pasa por alto que, según la sentencia SU-034 de 2018, la verdadera finalidad del incidente de desacato es lograr el cumplimiento efectivo de la orden judicial pendiente de ejecutarse, y no simplemente reprender al renuente mediante la imposición de una sanción. Asimismo, el actor sostuvo que la disposición cuestionada desatiende la sentencia C-243 de 1996, conforme a la cual la consulta debe tramitarse en el efecto suspensivo.

29. En primer lugar, el cargo no cumple con el requisito de **claridad** por las siguientes razones. Primero no se entiende cuál es la pretensión de la demanda, pues el accionante le solicitó a la Corte:

“declarar INEXEQUIBLE la expresión ‘la consulta se hará en el efecto devolutivo’ del inciso segundo del artículo 41 de la ley 471 de 1998, en el entendido que no podrá ejecutarse la sanción, hasta tanto no sea resuelto el grado jurisdiccional de consulta; esto es extendiendo los efectos contenidos en el inciso segundo del artículo 305 del Código General del Proceso”⁹.

30. Por lo tanto, no es claro si el accionante persigue la exequibilidad condicionada de la norma acusada o si pretende que la misma sea declarada inexecutable.

⁹ Expediente digital, archivo “D0015825. Demanda ciudadana”.

31. Segundo, el cargo tampoco cumple el requisito de **claridad**, pues no es posible entender si el accionante acusó o no la disposición por desconocer el artículo 13 de la Constitución. Así, por un lado, el accionante no propuso dicho artículo como parámetro de control al señalar las normas constitucionales presuntamente infringidas. No obstante, al desarrollar el cargo analizado, el accionante manifestó en tres oportunidades que la expresión demandada vulnera el principio de igualdad.

32. En segundo lugar, el cargo carece de **especificidad** por las siguientes cuatro razones. Primero, el accionante adujo que la disposición acusada vulnera el artículo 4 superior porque es contraria al derecho a la igualdad y al debido proceso. No obstante, el actor no tuvo en cuenta que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el artículo 4 superior contiene dos reglas: una que “le confiere a la Constitución el carácter de norma de normas, lo que impone su máxima condición jerárquica en el sistema de fuentes de derecho”¹⁰ y otra que “determina una regla interpretativa según la cual ante la incompatibilidad entre las normas constitucionales y otras de inferior jerarquía, prevalecen aquellas”¹¹.

33. Por ello, para la Corte, la supremacía constitucional conlleva una función jerárquica a partir de la cual, en el sistema de fuentes del derecho, no existe ninguna norma superior a la Constitución, texto que es el parámetro para determinar la validez de las normas del ordenamiento jurídico. Dicho principio también implica una función directiva en virtud de la cual en aquellos eventos en los que una disposición puede ser interpretada de varias formas, el intérprete debe elegir aquella que sea más compatible con la Constitución. Finalmente, el artículo 4 de la Constitución tiene una función integradora, según la cual, las disposiciones jurídicas deben ser interpretadas para “actuar coordinada y unívocamente, a fin de mantener la vigencia de los principios constitucionales”¹². Desde ese punto de vista, el actor no explicó de forma específica cómo es que la disposición acusada es contraria al artículo 4 de la Constitución.

34. Segundo, el cargo se funda en un eje transversal, según el cual, el incidente de desacato en las acciones populares debe ser regulado de la misma manera que se regula en el ámbito de la acción de tutela. A pesar de que el accionante parece plantear un cargo por vulneración del derecho a la igualdad procesal, no explica: (i) cuáles son los términos de comparación (personas, elementos, hechos o situaciones comparables) sobre los que la norma acusada establece una diferencia y por qué son comparables; (ii) cuál es el presunto trato discriminatorio que se deriva de la norma acusada; (ii) los motivos

¹⁰ Sentencia C-054 de 2016, por medio de la cual la Sala Plena declaró exequible la expresión “Cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, contenida en el artículo 27 del Código Civil por el cargo de la vulneración del artículo 4 superior.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

constitucionales por los que el presunto trato distinto no se justifica constitucionalmente, es decir, por qué es desproporcionado o irrazonable.

35. Además, el accionante no explicó por qué la tutela y las acciones populares deben ser reguladas con las mismas reglas, a pesar de que: (i) la Corte ha señalado que “cada procedimiento responde a la naturaleza de los asuntos y objetivos que se pretenden satisfacer a través del mismo”¹³, razón por la cual “no cabe deducir la inconstitucionalidad de una norma procesal, a partir de su mera comparación con otro procedimiento de igual jerarquía, para el cual se prevén unas reglas diferentes de trámite”¹⁴; (ii) el legislador tiene una amplia libertad de configuración legislativa en materia de configuración de recursos procesales, la cual está limitada por las reglas, valores y principios constitucionales, en acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad¹⁵; y (iii) se trata de acciones distintas, que persiguen fines diferentes, protegen derechos distintos y no están reguladas por las mismas normas, entre otros elementos¹⁶.

36. De igual manera, el accionante omitió explicar por qué las sentencias que cita son precedentes aplicables al caso concreto. El actor, después de reconocer que las sentencias SU-034 de 2018 y C-243 de 1996 se refieren al desacato en materia de tutela, simplemente se limitó a afirmar que dichas providencias también se aplican a las acciones populares, de grupo y de cumplimiento por tratarse de “instrumentos de creación constitucional y legal”¹⁷.

37. Cuarto, el accionante hizo unas manifestaciones generales, tal como que la norma “genera una situación de desequilibrio procesal, contrariando los principios de igualdad y debido proceso”¹⁸ que no constituyen razones puntuales y específicas para demostrar que la norma acusada es inconstitucional.

38. En tercer lugar, la argumentación para fundamentar el cargo es **insuficiente** porque, ante las falencias advertidas, la demanda no contiene los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad ni logran generar una duda mínima de inconstitucionalidad de la disposición acusada. Tampoco se advierte la falta sobre la conformidad del artículo 41 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 4 de la Constitución.

¹³ Sentencia C-282 de 2017.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-210 de 2021, C-424 de 2015 y C-542 de 2010.

¹⁶ En cuanto al objeto y los derechos que protegen, la acción de tutela persigue el amparo de los derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos señalados por la ley. Por su parte, la acción popular procede ante la vulneración de derechos e intereses colectivos, bien sea por la acción u omisión de autoridades públicas o particulares. En relación con la normativa que las regula, la acción de tutela está reglamentada en el artículo 86 constitucional y se desarrolla en el Decreto 2591 de 1991, mientras que la acción popular está reglamentada en el artículo 88 superior y se desarrolla en la Ley 472 de 1998.

Por último, la acción popular es un medio de protección principal mientras que la acción de tutela es subsidiaria y su ejercicio se supedita al ejercicio de otros medios.

¹⁷ Expediente digital, archivo “D0015825. Demanda ciudadana”.

¹⁸ *Ibid.*

39. Por lo expuesto, se inadmitirá el cargo primero, sustentado en el desconocimiento del principio de supremacía constitucional, por el incumplimiento de los requisitos de **claridad, especificidad y suficiencia**.

Examen del segundo cargo por el desconocimiento del derecho al debido proceso (artículo 29 superior)

40. El segundo cargo presentado por el ciudadano se refiere a la violación del derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 constitucional, particularmente, de la garantía a la presunción de inocencia, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y el principio de legalidad. El demandante considera que el efecto devolutivo contenido en la disposición acusada implica que el sancionado debe cumplir la sanción y asumir las respectivas consecuencias sin que la decisión judicial se encuentre en firme. Por consiguiente, en criterio del ciudadano, los argumentos y pruebas que el sancionado pueda presentar ante el juez de consulta carecerían de relevancia práctica al haberse ejecutado la sanción impuesta en primera instancia.

41. En primer lugar, el cuestionamiento analizado incumple el requisito de **claridad** por las mismas razones explicadas en el considerando 29 de esta providencia.

42. En segundo lugar, el cargo no cumple con la condición de **especificidad**. Una parte de la argumentación está dirigida a reprochar la constitucionalidad de la norma a partir de lo considerado por esta corporación sobre el efecto devolutivo en que se concedía la consulta en el desacato de la acción de tutela y no específicamente en la acción popular. No obstante, el accionante no explicó por qué el incidente de desacato en las acciones populares debe ser regulado igual que en la acción de tutela ni desarrolló las razones por las cuales estima que la sentencia C-243 de 1996 citada en la demanda constituye precedente aplicable al caso concreto.

43. Adicionalmente, el accionante no aportó razones constitucionales concretas para demostrar que la norma acusada implica una afectación desproporcionada e irrazonable del derecho al debido proceso o desconoce la eficacia de las diferentes garantías que integran dicho derecho, los cuales constituyen límites a la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal. Por el contrario, el demandante se limitó a mencionar, de forma vaga y global, que el artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998 vulnera el debido proceso porque la persona sancionada debe cumplir la orden de desacato y asumir las consecuencias de la sanción sin que la decisión judicial se encuentre en firme y sin que la misma haya sido revisada adecuadamente por el superior jerárquico.

44. Por consiguiente, el actor no dio razones concretas y específicas para considerar que el efecto devolutivo en que se concede el grado jurisdiccional de

consulta en el desacato de acciones populares es inconstitucional de cara al artículo 29 superior.

45. En tercer lugar, el cargo analizado incumple el requisito de **pertinencia**, pues se funda en opiniones personales del accionante que no corresponden a razones constitucionales. Así, en su exposición, el accionante planteó cuestionamientos generales en relación con los riesgos que, a su juicio, se desprenden del efecto devolutivo¹⁹.

46. En cuarto lugar, teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye que la argumentación es **insuficiente**, ya que el actor no logró presentar elementos que permitan emprender el debate de constitucionalidad sobre la disposición cuestionada y, por lo tanto, no generó una duda mínima sobre su inconformidad con la Carta Política.

47. En consecuencia, se inadmitirá el cargo segundo, sustentado en la transgresión del derecho al debido proceso, por el incumplimiento de los requisitos de **claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia**.

48. Con fundamento en lo expuesto, se sugiere al ciudadano Mora Montoya que, si desea corregir su demanda, realice las siguientes modificaciones en relación con el primer cargo: (i) desarrolle las razones claras, específicas y suficientes por las cuales considera que el artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998 vulnera el artículo 4 superior; (ii) precise cuál es el tipo de decisión que pretende: la inexecutable simple de la norma que demandó o la inexecutable condicionada y en qué términos; y (iii) especifique si también le atribuye a la disposición demandada la violación del artículo 13 constitucional. De ser así, el accionante deberá cumplir con las cargas especiales de argumentación que aplican para este tipo de cuestionamientos, tal y como se explicó en los fundamentos jurídicos 17 y 18 de esta providencia.

49. En relación con el segundo cargo, se sugiere al accionante: (i) desarrollar las razones claras, específicas, pertinentes y suficientes por las cuales estima que el derecho al debido proceso se viola en relación con el efecto devolutivo en que se concede el grado jurisdiccional de consulta de la sanción por desacato, específicamente, en acciones populares. En particular, la argumentación desplegada deberá considerar el amplio margen de configuración legislativa que existe en materia procesal y las características propias de la acción popular y las diferencias existentes entre esta y la acción de tutela, de tal suerte que tenga la capacidad persuasiva de despertar por lo menos una duda mínima sobre la inexecutable del artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998.

¹⁹ Así, por ejemplo, el actor señaló “al permitir la ejecución de una sanción sin que el superior jerárquico haya tenido la oportunidad de pronunciarse sobre su validez, procedencia, proporcionalidad; se vulneran principios como el de supremacía constitucional, legalidad y debido proceso al no garantizar una revisión adecuada y completa de la sanción impuesta”. De igual manera, el accionante aseguró que “al no brindar la oportunidad de que el superior jerárquico se pronuncie sobre la procedencia de la sanción en el procedimiento de desacato, se podría estar otorgando un poder excesivo a la autoridad que la impuso”.

50. Por último, teniendo en cuenta que el actor afirmó que la norma demandada desconoce el artículo 28 constitucional, pero no presentó argumentos que sustentaran dicha aseveración, se le sugiere que, si desea corregir su demanda, desarrolle las razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes por las cuales considera que el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 desconoce el artículo 28 superior.

51. En síntesis, de acuerdo con lo argumentado, la magistrada sustanciadora inadmitirá los cargos y le concederá al accionante el término de tres días para corregir la demanda.

En mérito de lo expuesto, la suscrita magistrada sustanciadora, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero. INADMITIR la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Helver Manuel Mora Montoya contra el artículo 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998 por la vulneración de los artículos 4, 28 y 29 de la Constitución.

Segundo. Conforme a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, **CONCEDER** al demandante el término de tres (3) días para que, si lo estima pertinente, corrija los defectos señalados, advirtiéndole que, si no lo hiciera en dicho plazo, la demanda será rechazada.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada