

INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES POPULARES Y ACCIONES DE CUMPLIMIENTO-No hay vacío normativo respecto de recursos contra decisión absolutoria

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

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

ACCION POPULAR Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Recurso de apelación y grado jurisdiccional de consulta de decisión que impone sanciones por desacato

GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA EN DECISION QUE IMPONE SANCION POR DESACATO EN ACCIONES POPULARES Y DE CUMPLIMIENTO-No se trata de un medio de impugnación

Observa la Sala que en el presente caso no hay un vacío normativo respecto de recursos que puedan ser ejercidos contra la decisión absolutoria, toda vez que el legislador consagró expresamente el recurso de apelación o el grado jurisdiccional de consulta a favor de la persona sancionada, impidiendo voluntariamente a los demás sujetos el ejercicio de mecanismos de verificación o recursos de alzada respecto de la decisión adoptada. Nótese que en las dos normas demandadas está presente el grado jurisdiccional de consulta para el caso en que la autoridad judicial sancione al renuente, todo para que el superior jerárquico verifique si el trámite y la sanción son acordes con lo dispuesto en el sistema jurídico. No se trata, entonces, de un medio de impugnación, por cuanto el legislador, en ejercicio de la potestad de configuración del derecho y de los trámites judiciales, consideró razonable el grado jurisdiccional, teniendo en cuenta la naturaleza especial y preferente que caracteriza tanto a las acciones de cumplimiento, como a las acciones populares.

INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES POPULARES-Recursos y el grado de consulta, según el Consejo de Estado

POTESTAD DISCIPLINARIA ASIGNADA AL JUEZ PARA IMPONER SANCIONES POR DESACATO-Contenido

La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer

sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: “7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”. En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que “Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

#### PODER DISCIPLINARIO DEL JUEZ-Competencia

El juez, como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan, y, obviamente, de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular de las partes en conflicto. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvieren derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses”. En el mismo sentido la Corporación ha dicho: “Los mencionados poderes se traducen en unas competencias específicas que se asignan a los jueces para imponer sanciones de naturaleza disciplinaria a sus empleados, o correccionales a los demás empleados públicos, o los particulares. Las sanciones que el Juez impone a los empleados de su despacho tienen un contenido y una esencia administrativa y los respectivos actos son actos administrativos, contra los cuales proceden los recursos gubernativos y las acciones contencioso administrativas; en cambio, los actos que imponen sanciones a particulares, son jurisdiccionales, desde los puntos de vista orgánico, funcional y material. “Dado el carácter punitivo de la sanción, asimilable a la sanción de tipo penal, cuando el juez hace uso de la facultad correccional, a que alude el numeral 2 del art. 39 del C.P.C. y pretende sancionar con arresto a la persona que ha

incurrido en una conducta que atenta contra el respeto debido a la dignidad del cargo, debe adelantar el correspondiente procedimiento con estricto cumplimiento de las normas que rigen el debido proceso (art. 29 C.P.) y justificar la medida en criterios de proporcionalidad y de razonabilidad, en relación con los hechos y circunstancias, debidamente comprobadas, que le sirvan de causa....”.

#### PODER DISCIPLINARIO DEL JUEZ-Carácter correccional o sancionatorio, derivado del poder punitivo propio del Estado

Los poderes disciplinarios del juez revisten un carácter correccional o sancionatorio, derivado del poder punitivo propio del Estado, atribución que es ejercida mediante la legislación penal y de policía, principalmente. En esta medida resulta razonable que el legislador, pensando en otorgar un mayor grado de protección a la parte débil del proceso disciplinario denominado “incidente de desacato”, únicamente haya previsto el recurso de apelación o el grado de consulta a favor del sancionado, a lo cual se agrega que el promotor del incidente no arriesga sanción alguna, siendo, por lo tanto, dos sujetos procesales que difieren en su naturaleza. Ha de tenerse en cuenta que “el incidente de desacato” no constituye el único medio puesto a disposición de los interesados para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, por cuanto en el ordenamiento jurídico se encuentran previstos mecanismos que prevén sanciones más severas, entre ellos el proceso penal por “fraude a resolución judicial”. Además, cuando el desacato de la orden judicial involucra a servidores públicos, también es posible dar inicio al proceso disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002, en caso de que su comportamiento signifique incumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en los artículos 34 y 35 del mencionado estatuto.

#### LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Procesos judiciales

De manera reiterada la Corte ha explicado que en virtud de las competencias establecidas en el artículo 150-2 de la Carta Política, el legislador cuenta con un amplio margen para configurar los procesos judiciales, entre estos los que buscan determinar si una persona ha incurrido en desacato a una orden judicial. En ejercicio de sus atribuciones, el Congreso de la República tiene la potestad para crear o modificar el proceso, señalarle etapas, fijar competencia territorial a las autoridades, establecerle términos para la práctica de diligencias y consagrar mecanismos de impugnación.

## POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCESOS JUDICIALES-Límites

Al tiempo que la Corte reconoce en favor del legislador la potestad de configurar los trámites judiciales, también recuerda los límites de tal atribución, la cual “(...) debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias.

## PREAMBULO DE LA CONSTITUCION-Poder Vinculante/PREAMBULO DE LA CONSTITUCION POLITICA-Contenido

El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos. El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan. Considera la Corte que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio Constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambicionados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones. Quitar eficacia jurídica al Preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución. Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesionará la Constitución

porque traiciona sus principios. Si la razón primera y trascendente del control constitucional no es otra que la de garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución, ese control deviene en utópico cuando se limita a la tarea de comparar entre sí normas aisladas, sin hilo conductor que las armonice y confiera sentido integral, razonable y sólido al conjunto”.

#### GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA-Naturaleza

La consulta, como lo ha entendido esta Corporación es una institución que en muchos casos tiene por objeto garantizar los derechos de las personas involucradas en un proceso. El artículo 31 de la Constitución la prevé como una de las manifestaciones de la doble instancia, y por tanto puede decirse que ésta establece un vínculo especial con el debido proceso y el derecho de defensa. Pero tal vínculo no comporta un carácter necesario e inescindible con los mencionados derechos, como lo sugiere el accionante, por lo cual su ausencia no implica indefectiblemente su vulneración. En efecto, del tenor mismo de la Constitución, puede deducirse que el legislador cuenta con discrecionalidad para determinar en qué situaciones resulta necesaria la aplicación del grado jurisdiccional de la Consulta. Por ello, la Carta dispone en el citado artículo 31 que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la Ley.. Debe considerarse por consiguiente, que su ausencia en algunos procesos no afecta a primera vista los derechos fundamentales de las personas. De igual forma, los diversos requisitos de procedibilidad y las distintas finalidades con las cuales ha sido instituida, si responden a supuestos de hecho disímiles y pueden ser justificados objetivamente, tampoco vulneran los principios y mandatos constitucionales. Tal cosa sucede entre los tipos de consulta establecidos en el procedimiento laboral y en el contencioso administrativo. En el primero de ellos, el artículo 69 del código de procedimiento laboral dispone que cuando las sentencias de primera instancia sean totalmente adversas a las pretensiones del trabajador, el superior jerárquico cuenta con la facultad para revisar o examinar oficiosamente las providencias o decisiones adoptadas, buscando corregir o enmendar los yerros en que el primero pudo haber incurrido. Su finalidad en estos casos, consiste en proteger los derechos ciertos del trabajador, asegurando la aplicación real de justicia en los casos concretos”

#### DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO DISCIPLINARIO-Elementos mínimos

Por tratarse de un asunto correccional, resulta pertinente recordar que la Corte ha señalado como elementos mínimos constitutivos del debido proceso disciplinario los siguientes: “..(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.

#### INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES POPULARES Y ACCIONES DE CUMPLIMIENTO-Razones de improcedencia de recursos frente a decisión absolutoria

El legislador no facultó al promotor del incidente para interponer recursos ante la decisión absolutoria, teniendo en cuenta (i) que se trata de un trámite disciplinario en el que el Estado, mediante un juez, decide si hubo o no incumplimiento de una orden impartida por el mismo juez, (ii) no se trata de un proceso contencioso entre el promotor del incidente y el investigado, sino de un trámite correccional que puede concluir con medidas disciplinarias que, según el caso, implican restricción a la libertad individual del sancionado o afectación a su patrimonio, sin que la imposición de éstas medidas garantice per se el cumplimiento de la decisión judicial, y (iii) existe diferencia sustancial entre el promotor del incidente de desacato y el investigado, por cuanto el primero da inicio al trámite sin correr el riesgo de ser sancionado; por lo mismo, el legislador no lo facultó para recurrir decisiones que no afectan su libertad personal o su peculio, al paso que, para rodear de mayores garantías al procesado, acordó permitirle en uno de los casos el ejercicio del recurso de apelación (Ley 393 de 1997, art. 29) y en ambos casos dar trámite al grado jurisdiccional de consulta. Así, encuentra la Sala razonable la diferencia de trato dispensada por el legislador para favorecer a la persona sancionada al cabo del incidente de desacato regulado mediante las normas que se examinan.

#### RECURSO DE APELACION Y CONSULTA EN DECISION QUE IMPONE SANCION POR DESACATO EN ACCIONES POPULARES Y DE CUMPLIMIENTO-Garantía del debido proceso

En concepto de la Sala, las expresiones impugnadas antes que violar las reglas del debido proceso, contribuyen a precisar con antelación y de manera abstracta, cuáles son las garantías que rodean a la persona sancionada al cabo del mencionado incidente. De esta

manera, las normas demandadas contribuyen a dar certeza a la decisión del juez, pues con ellas se sabe de antemano que la decisión absolutoria no será susceptible de recursos, aportando al mismo tiempo condiciones para un juzgamiento justo, quedando habilitado el Congreso de la República para modificarlo en el futuro, dentro de los términos precisados por la jurisprudencia.

#### DOBLE INSTANCIA-No es obligatoria en todos los asuntos que son de decisión judicial

Tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación contra las decisiones judiciales. Sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 31 Fundamental se concluye que la doble instancia mediante el reconocimiento del recurso de alzada no es obligatoria en todos los asuntos que son de decisión judicial, puesto que la Ley está autorizada para establecer excepciones siempre y cuando se respeten el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia. Lo anterior significa que el principio de la doble instancia no tiene carácter absoluto en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea susceptible de ser apelada o consultada, ‘pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad’. Así, pues, es facultad del legislador señalar en qué casos los procesos judiciales se tramitarán en dos instancias y cuáles no, salvo en los casos en que la Constitución haya dispuesto expresamente lo contrario como es el caso de la impugnación de la sentencia condenatoria y de las decisiones adoptadas en ejercicio de la acción de tutela”.

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 52 (parcial) del Decreto 2591 de 1991, 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997 y 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998.

Actor: Ricardo Alberto Manjarres Charris y otros

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., treinta (30) de junio de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Ricardo Alberto Manjarres Charris y otros presentaron demanda contra los artículos 52 (parcial) del Decreto 2591 de 1991, 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997 y 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998.

Mediante auto del 2 de octubre de 2009, el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda contra el artículo 52 (parcial) del Decreto 2591 de 1991, por considerar que respecto de las expresiones demandadas había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, según lo estableció la Corte en la sentencia C-243 de 1996.

En el mismo auto se dispuso inadmitir la demanda en relación con los artículos 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997 y 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998. Interpuesto el recurso de súplica contra la decisión de rechazo, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto del 10 de noviembre de 2009, resolvió confirmar el numeral primero del auto de 2 de octubre del mismo año; es decir, quedó en firme la decisión de rechazar la demanda contra el artículo 52 (parcial) del Decreto 2591 de 1991.

Una vez presentado el escrito de corrección, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 11 de diciembre de 2009, resolvió admitir la demanda contra los artículos 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997 y 41 (parcial) de la Ley 472 de 1998.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas subrayando los apartes demandados:

“LEY 393 DE 1997

(julio 29)

Diario Oficial No. 43.096, de 30 de julio de 1997

Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

(...)

ARTICULO 29. DESACATO. El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente Ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; de no serapelada 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 hará en el efecto suspensivo”.

(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

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.

(...)

ARTICULO 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 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

Para los demandantes, las expresiones demandadas violan lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política.

Empiezan los actores explicando que las normas demandadas establecen que la sanción por desacato aplica para la persona que incumpla una orden judicial, siendo pasibles de la respectiva acción tanto los particulares como las autoridades públicas. El juez competente para imponer la sanción es el mismo que profirió la orden incumplida, siendo necesario iniciar un trámite incidental; respecto de la decisión adoptada con base en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, no procede ningún recurso.

Las normas demandadas establecen como obligatorio el grado jurisdiccional de consulta cuando se resuelve sancionar al renuente, pero no cuando se decida absolver al presunto renuente. Según los accionantes, frente a la decisión que descarta la existencia del desacato no hay posibilidad de reconsideración, desdibujándose el medio legal con el que cuenta el accionante para que se respete su derecho fundamental o a que se haga efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, según el caso.

Normas superiores presuntamente vulneradas

Preámbulo

En cuanto al Preámbulo de la Constitución Política, los actores consideran que las expresiones atacadas desconocen los principios de justicia e igualdad, como también la garantía de un orden político, económico y social justo. En su criterio, los textos atacados truncan la realización del valor superior de justicia, pues no puede hablarse de justicia cuando se concede prerrogativas a uno de los sujetos procesales, que bien pudo haber incurrido en mora en el cumplimiento de una orden judicial, mientras que aquél que cuenta con el derecho de exigir el cumplimiento de lo decidido a su favor, recibe como castigo adicional la imposibilidad de controvertir la decisión que resulta adversa.

Artículo 13

Serían inconstitucionales las normas atacadas porque hacen obligatorio el grado jurisdiccional de consulta sólo cuando se sanciona al renuente, pero no cuando se le absuelve. Igualmente, el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, instituye el recurso de apelación sólo para favorecer al condenado, facultad que no se le reconoce a aquél que inicia el trámite incidental. Para los demandantes, esta situación desequilibra las cargas a favor de uno de los sujetos procesales, haciendo que la seguridad jurídica propia de las sentencias ejecutoriadas se pierda, por cuanto una vez negado el incidente no cuenta con más recursos para lograr el cumplimiento del fallo.

#### Artículo 29

En concepto de los accionantes, las normas demandadas dejan maniatado a quien hace uso del incidente de desacato para obtener el cumplimiento de lo fallado a su favor, mientras que el renuente tiene la posibilidad de que la decisión que le resulte adversa pueda ser consultada o apelada, según el caso. Esta situación constituye una limitación al derecho de defensa y de contradicción respecto de quien inició el incidente.

#### Artículo 228

Para los demandantes, el artículo 228 de la Carta Política resulta vulnerado ante la imposibilidad de impugnar la decisión de absolver a quien pudo incurrir en desacato, siendo también sacrificados derechos y garantías reconocidos en la sentencia resultante de la respectiva acción constitucional.

#### Artículo 229

En criterio de los actores, se viola el artículo 229 superior por cuanto con las normas atacadas se excluye a quien inicia el incidente de desacato de toda opción de hacer revisar por el superior la decisión que le es contraria. En sus palabras: "... si se niega el desacato sin opción de impugnar o consultar la providencia, el cumplimiento del fallo quedará en el limbo jurídico o peor aún, su cumplimiento quedará supeditado al arbitrio del ya renuente incidentado". (Pág. 17 del escrito de corrección).

### IV. INTERVENCIONES

#### 1. Ministerio del interior y de justicia

El Ministerio intervino por intermedio de apoderada especial, solicitando a la Corte que declare exequibles los preceptos parcialmente atacados. Empezó explicando que los demandantes parten de una falsa premisa al creer que tanto quien promueve el incidente de desacato, como quien resulta sancionado en primera instancia por dicho desacato, dentro de una acción de cumplimiento o una acción popular, se encuentran en la misma condición.

Recordó la representante del Ministerio que mediante la Sentencia C-243 de 1996, al resolver sobre el cargo por presunta violación del principio de igualdad formulado contra el aparte del artículo 52, inciso 2º del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual la sanción por desacato de un fallo de tutela será consultada al superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocarse la sanción, precisó que no se da la violación del principio de igualdad por el hecho de contemplar la norma la posibilidad de consultar la decisión del desacato cuando el incidente se decide sin imponer sanción.

Para la interveniente, las normas demandadas tienen el mismo contenido explicado por la Corte en la citada sentencia, en cuanto no permiten que en el incidente de desacato el superior revise la decisión de no imponer sanción y dicho incidente corresponde a acciones constitucionales que tienen un trámite preferencial. En el presente caso, continúa la interveniente, se controvierte la posible discriminación contra el incidentante, quien no cuenta con las mismas oportunidades previstas para el incidentado.

La vocera del Ministerio considera que al no existir la supuesta discriminación, resultan improcedentes los cargos basados en la presunta violación del derecho al debido proceso, por cuanto estos se encuentran basados en la eventual vulneración del derecho a la igualdad.

## 2. Comisión colombiana de juristas

Los representantes de la Comisión analizan la jurisprudencia sentada mediante la sentencia C-243 de 1996, para pedir a la Corte que la revise en cuanto allí se procuró explicar el poder sancionatorio del juez frente a quienes incumplan los mandamientos contenidos en sus providencias. Aseguran los intervenientes que la Corte concluyó que el desacato es una medida de carácter correccional o punitivo en cabeza del juez en virtud de sus poderes disciplinarios para garantizar el normal desarrollo del proceso.

Concluyen, entonces, que el incidente de desacato generado en una orden proferida en un proceso de tutela no excluye otro tipo de acciones, por ejemplo la de tipo penal, que pueden tener lugar con motivo del desconocimiento de un fallo de tutela. Posteriormente la Corte ha señalado que el incidente de desacato se convierte en una oportunidad para que el juez sancione a quienes se muestren renuentes al cumplimiento de una orden dirigida a proteger un derecho fundamental, como también para que el juez adopte las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento del fallo de tutela.

Para la Comisión, esta sentencia aclara la posibilidad de que el juez que tramita el incidente de desacato e incluso el juez que conoce de la consulta, pueda sancionar a quienes incumplan el fallo de tutela y adoptar medidas para la efectiva garantía de los derechos. Añaden:

“Un juicio de constitucionalidad en este sentido debe considerar que dentro del incidente de desacato no sólo se conocen temas sancionatorios, sino que se encuentran involucrados juicios que afectan la efectiva tutela del derecho fundamental o de los derechos fundamentales debatidos en cada caso. Por tal razón, el que bajo el argumento de la especialidad en el procedimiento de tutela se niegue la posibilidad de presentar recursos frente a autos proferidos dentro de los incidentes de desacato, en especial tratándose de la parte en el proceso de tutela que está solicitando el amparo de sus derechos que es la directamente afectada con el incumplimiento del fallo de tutela, contraviene la Constitución, en particular el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo para la protección de sus derechos”

Solicitan los intervenientes que la Sentencia C-243 de 1996, sea revisada en este aspecto.

Avanzan los intervenientes en el análisis de la mencionada sentencia, como también del artículo 52, inciso segundo del Decreto 2591 de 1991, señalando que en su criterio ha operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta. Sin embargo, reiteran su interés en que la Corte revise el precedente constitucional expuesto para hacer una nueva interpretación de la norma citada en el sentido que se permita a las partes, en especial al titular de los derechos amenazados o conculcados, recurrir las providencias dictadas en el marco de los incidentes de desacato y estarse a lo resuelto en la sentencia C-243 de 1996, que declaró la inexequibilidad de la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo”.

Luego de recordar el sentido de la sentencia C-243 de 1996, el representante de la Universidad explica que la ratio decidendi que sirvió a la Corte en aquella ocasión debe ser utilizada en el presente caso, por tratarse de situaciones muy similares, quedando la Corporación en posibilidad de llegar a la misma conclusión, es decir, que la expresión atacada, correspondiente al artículo 41, inciso 2º de la Ley 472 de 1998, es exequible.

Sin embargo, advierte una probable inconstitucionalidad relacionada con el efecto devolutivo de la consulta del auto que sanciona por el desacato, por cuanto si el superior decide revocar la sanción se violaría el artículo 28 de la Carta, en cuanto el sancionado ya ha perdido algunos días de libertad.

Frente a los cargos formulados contra el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, considera el vocero de la Universidad que la Corte debe declarar exequible el aparte atacado, en el entendido que la apelación procede para ambas partes, es decir, también para quien promovió el incidente de desacato y éste le fue desestimado.

#### 4. Universidad Libre

El Decano de la facultad de derecho de la Universidad Libre intervino para solicitar a la Corte que declare exequibles los apartes demandados. Acerca del artículo 29 de la Ley 393 de 1997, considera que el legislador cuenta con la facultad de regular los trámites judiciales y en esa medida puede omitir el ejercicio del recurso de apelación respecto de una providencia, como también permitirlo respecto de otra.

En cuanto al grado jurisdiccional de consulta, por tratarse de una revisión impuesta por la Ley en casos concretos y puntuales, teniendo en cuenta la facultad del legislador para regular los trámites judiciales, puede también señalar el efecto en el cual se concede.

#### 5. Wilman Rafael Guerrero Simanca

El ciudadano Guerrero Simanca interviene para coadyuvar la demanda, por considerar que mediante las normas atacadas se genera una discriminación respecto de algunos sujetos procesales. En su concepto, el fin para el cual fue instituido el incidente de desacato fue el de hacer cumplir las sentencias proferidas en el respectivo proceso, careciendo de sentido que

se beneficie con los recursos únicamente a la parte contra la cual se profirió la sentencia de condena y quien está obligado a cumplir la orden impartida, permitiéndole por el contrario al sancionado sustraerse al cumplimiento de la orden impartida por el juez de conocimiento.

En su criterio, el sancionado goza de una segunda instancia para rebatir su inconformidad, instancia que le es negada al incidentante, resultando una ruptura del principio de igualdad, careciendo tal discriminación de una justificación razonable.

Recuerda el interveniente que el código de procedimiento civil en sus artículos 138 y 351, en relación con el incidente de desacato en materia privada, establece que el auto que decide el incidente es susceptible del recurso de apelación si se impone la sanción, como si no la imponen. De estas normas concluye el interveniente que las disposiciones demandadas deben optar por lo mismo, pues el legislador busca que se dé cumplimiento a una decisión que ordenó proteger y hacer cumplir derechos de rango constitucional.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante el concepto No 4913 del 23 de febrero de 2010, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible 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. Además solicitó a la Corte declarar exequible 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 hará en el efecto suspensivo”, contenida en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997.

Como fundamento de su solicitud el Procurador General explica que el legislador goza de libertad de configuración para diseñar los procedimientos judiciales, aún cuando esta facultad no es absoluta, ya que está limitada por los principios y derechos constitucionales cuyo núcleo esencial debe salvaguardar, haciendo que las normas procesales deban ser razonables y proporcionadas con el fin de lograr los objetivos previstos en la Carta. En esa medida, el diseño en los procesos judiciales debe amparar el derecho de defensa y el debido proceso.

En cuanto al grado jurisdiccional de consulta, el Jefe del Ministerio Público recuerda que en

virtud del mismo el superior jerárquico del juez que profirió la providencia, debe revisar la decisión de primera instancia, con el fin de confirmarla, modificarla o revocarla. El Procurador señala que según el artículo 31 superior, toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la Ley. Por tanto, el legislador instituyó la consulta en los diferentes ordenamientos procesales, para defender los intereses de las entidades públicas, lo mismo que para proteger a la parte más débil de la relación procesal respectiva.

Por lo anterior, el artículo 286 del Código de procedimiento civil, establece que deben consultarse las sentencias adversas a la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios, siempre que no sean apeladas por sus representantes o apoderados. En este mismo orden, deben ser consultadas las sentencias que decreten la interdicción y las que fueren adversas a quien estuvo representado por procurador ad litem, excepto en los procesos ejecutivos.

Similar situación se presenta en materia laboral, donde el artículo 69 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, prevé el grado jurisdiccional de consulta de las sentencias de primera instancia cuando fueren adversas a las pretensiones al trabajador, afiliado o beneficiario si no fueren apeladas, lo mismo que de la sentencia de primera instancia cuando fueren adversas a la Nación, al Departamento o al Municipio o a aquellas entidades descentralizadas en que la nación sea garante.

La Vista Fiscal recuerda que según el artículo 184 del Código contencioso administrativo, el grado jurisdiccional de consulta opera respecto de sentencias que impongan condenas en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública cuando la misma exceda de 300 smmlv o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador ad litem, cuando no fueren apeladas.

Para el Ministerio Público los cargos formulados en el presente caso se fundan en que las normas acusadas amparan a quien resulta sancionado por el desacato de la orden judicial proferida por la autoridad competente, en los procesos relacionados con acciones populares y de cumplimiento, al prever el recurso de apelación y el grado jurisdiccional de consulta únicamente respecto de tales sanciones y no a favor de quien promovió el incidente.

Reitera el Procurador General de la Nación la amplia libertad de configuración otorgada al

legislador para diseñar los procedimientos judiciales y para establecer excepciones a la regla según la cual toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada. En su criterio, mediante las disposiciones acusadas el legislador determinó que la sanción por desacato será consultada en todos los casos cuando se imponga en la acción popular y cuando contra ella no se haya interpuesto el recurso de apelación tratándose de la acción de cumplimiento.

Por lo anterior, según la Vista Fiscal los textos demandados no vulneran el derecho al debido proceso de quien promovió el desacato. La Ley se limitó a definir el trámite de dicho incidente garantizando a las partes el derecho a ser juzgadas conforme a normas preexistentes al acto que se les imputa, ante juez competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Añade que suprimir el grado jurisdiccional de consulta y el recurso de apelación para quienes promueven el incidente de desacato es razonable y proporcionado, por cuanto se pretende lograr la realización de un fin constitucionalmente legítimo como es darle mayor celeridad y eficacia a las acciones populares y de cumplimiento, sin que pueda afirmarse que se desconoce el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

Frente a los cargos por supuesta discriminación entre quien resulta sancionado en el incidente de desacato y quien lo promovió, para el Procurador se debe destacar que la situación en uno y en otro caso son diferentes, pues el primero tiene que soportar un castigo originado en su culpa o yerro, razón por la cual el legislador le concede la oportunidad de que el superior jerárquico de quien le impuso la sanción revise la legalidad de la misma, con lo cual se garantiza la certeza jurídica y el juzgamiento justo.

Afirma el Procurador General que los textos atacados no desconocen el derecho de acceso a la administración de justicia, pues en todo caso los interesados cuentan con la facultad para poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado buscando el reconocimiento de sus derechos, sin que las normas impidan el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 229 superior.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

## 2. Cuestión preliminar

Antes de proceder al examen de constitucionalidad de las expresiones demandadas, la Sala considera necesario precisar que (i) en relación con el artículo 228 superior, las razones expresadas por los accionantes no cumplen con las condiciones establecidas por la jurisprudencia para fundar cargos de inexequibilidad, por lo cual la Corte se declarará inhibida respecto de los mismos; y que (ii) la totalidad de las expresiones impugnadas no están relacionadas con las razones formuladas en la demanda, es decir, serán excluidos algunos apartes del texto atacado, debido a su ausencia de vínculo con los argumentos esgrimidos por los actores.

### 2.1. Presunta violación del artículo 228 de la Constitución Política

2.1.1. La eventual violación del artículo 228 superior la fundan los demandantes en la imposibilidad que tiene el promotor del incidente de impugnar la decisión de absolver a quien pudo incurrir en desacato, pues, según ellos, también resultan sacrificados derechos y garantías reconocidos en la sentencia resultante de la respectiva acción constitucional.

2.1.2. Al cotejar el texto del artículo 228 de la Constitución Política, según el cual la administración de justicia es función pública y sus decisiones son independientes, con las normas demandadas, la Sala, considerando lo establecido en la sentencia C-1052 de 2001, encuentra que los argumentos esgrimidos por los actores no son claros, ciertos, específicos ni pertinentes<sup>1</sup>. Por este motivo, no hay cargos de inconstitucionalidad fundados en la presunta violación del artículo 228 superior.

2.1.3. No hay claridad en relación con los derechos sacrificados en desmedro del promotor del incidente, como tampoco frente a las garantías reconocidas en la sentencia eventualmente incumplida, toda vez que, como se explicará a continuación, la situación procesal del promotor del incidente difiere sustancialmente de aquella predictable del investigado.

2.1.4. No hay certeza en los argumentos de los demandantes, por cuanto deducen de las normas impugnadas consecuencias que no están en el texto, sino que derivan de su particular manera de analizarlas. Las razones tampoco son específicas, ya que su explicación no demuestra la manera como las expresiones atacadas desconocen lo establecido en el artículo 228 de la Carta y, finalmente, tampoco son pertinentes porque están fundadas en la presunta aplicación indebida de textos que, según ellos, deberían facultar al promotor del incidente para interponer recursos de alzada.

En conclusión, la Corte se declarará inhibida para resolver respecto de la presunta vulneración del artículo 228, por ausencia de cargos de constitucionalidad.

2.2. Luego de analizar los fundamentos de la demanda, la Sala concluye que los argumentos empleados por los accionantes no comprenden las expresiones: “La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo”, (Art. 29 de la Ley 393 de 1997), y “La consulta se hará en efecto devolutivo”, (Art. 41 de la Ley 472 de 1998).

2.2.1. Como se ha explicado, la inconformidad de los demandantes se debe a la imposibilidad de que el promotor del incidente interponga recursos de alzada contra la decisión absolutoria favorable al investigado; los argumentos presentados no están dirigidos a impedir que la apelación o la consulta se tramiten en el efecto suspensivo o devolutivo, según el caso. Por esta razón, la Sala examinará las expresiones impugnadas, con excepción de aquellas que regulan los efectos en los que conceden tanto la apelación como la consulta.

## 2. Problema Jurídico

La Sala Plena de la Corte Constitucional deberá determinar si las normas demandadas vulneran los derechos a la igualdad, al debido proceso, a la defensa, al acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial, cuando establecen el recurso de apelación y el grado jurisdiccional de consulta sólo respecto de la decisión judicial que impone sanciones por desacato a la orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos relacionados con acciones populares y acciones de cumplimiento, pero no en el evento que la decisión en el incidente respectivo resulte contraria a la petición de quien lo inició, esto es, no imponga la sanción correspondiente.

La Sala abordará el problema jurídico planteado considerando (i) el contenido y alcance de

las normas demandadas, (ii) la potestad disciplinaria asignada al juez, (iii) la potestad de configuración legislativa en los procesos judiciales, (iv) el trámite de los incidentes por desacato en las normas examinadas, y (v) el examen de constitucionalidad de las expresiones impugnadas.

### 3. Contenido y alcance de las normas demandadas

"LEY 393 DE 1997

(julio 29)

Diario Oficial No. 43.096, de 30 de julio de 1997

Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

**ARTICULO 29. DESACATO.** El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente Ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; 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 hará en el efecto suspensivo".

"LEY 472 DE 1998

(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

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.

(...)

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".

#### 4. Alcance de las expresiones demandadas

4.1. Las normas parcialmente impugnadas son comunes en cuanto (i) establecen el procedimiento a seguir respecto de quien incumpla una orden judicial proferida con fundamento en las Leyes 393 de 1997 y 472 de 1998, (ii) en ambos casos se dará inicio a un incidente procesal que permitirá a la autoridad judicial determinar si lo dispuesto en la providencia respectiva se ha cumplido o no, (iii) en caso de incumplimiento o desacato la persona renuente será sancionada atendiendo al trámite y al régimen disciplinario previsto en el ordenamiento jurídico, (iv) en favor de la persona sancionada operan el recurso de apelación y el grado jurisdiccional de consulta; ambos mecanismos están consagrados en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 y únicamente el de consulta en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998; además, (v) en ambos casos el legislador guardó silencio respecto de eventuales recursos o medios de impugnación para ser ejercidos por el promotor del incidente respecto de la decisión absolutoria o favorable a la persona presuntamente renuente a cumplir la orden judicial.

4.2. Los apartes demandados difieren en cuanto (i) en el caso del artículo 29 de la Ley 393 de 1997, la persona sancionada puede apelar la decisión y de no hacerlo se activará el mecanismo conocido como grado jurisdiccional de consulta; (ii) en el primer caso tanto la apelación como la consulta se conceden en el efecto suspensivo, mientras en el segundo caso la consulta se hará en el efecto devolutivo. Sin embargo, los demandantes no consideraron estas diferencias, por cuanto su inconformidad está basada en la falta de reconocimiento al promotor del incidente para interponer recursos de alzada. Por esta razón, la Corte no examinará las expresiones que regulan los efectos en los cuales se concede la apelación o la consulta<sup>2</sup>.

4.3. Observa la Sala que en el presente caso no hay un vacío normativo respecto de recursos que puedan ser ejercidos contra la decisión absolutoria, toda vez que el legislador consagró expresamente el recurso de apelación o el grado jurisdiccional de consulta a favor de la

persona sancionada, impidiendo voluntariamente a los demás sujetos el ejercicio de mecanismos de verificación o recursos de alzada respecto de la decisión adoptada.

Nótese que en las dos normas demandadas está presente el grado jurisdiccional de consulta para el caso en que la autoridad judicial sancione al renuente, todo para que el superior jerárquico verifique si el trámite y la sanción son acordes con lo dispuesto en el sistema jurídico. No se trata, entonces, de un medio de impugnación, por cuanto el legislador, en ejercicio de la potestad de configuración del derecho y de los trámites judiciales, consideró razonable el grado jurisdiccional, teniendo en cuenta la naturaleza especial y preferente que caracteriza tanto a las acciones de cumplimiento, como a las acciones populares.

4.4. Las disposiciones demandadas revisten un carácter especial en cuanto son aplicables a los casos de desacato de providencias judiciales proferidas con fundamento en lo dispuesto en las Leyes 393 de 1997 y 472 de 1998, estatutos que regulan mecanismos judiciales creados por el constituyente mediante los artículos 87 y 88 de la Carta Política, los cuales tienen entre sus características el haber sido concebidos como instrumentos preferentes y sumarios para garantizar los derechos allí consagrados y, al mismo tiempo, para mantener en vigencia la supremacía y la aplicación de la Ley Fundamental; en esta medida, contrario a lo que consideran los demandantes, a los trámites previstos en las normas parcialmente atacadas no les son homologables o aplicables los mecanismos de impugnación señalados para incidentes de desacato en estatutos como el código de procedimiento civil o el código contencioso administrativo.

4.5. En relación con los recursos a interponer y el grado de consulta previsto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado ha señalado:

“Encuentra la Sala que la providencia no es susceptible de tal impugnación, como quiera que para efectos del control de la decisión que niega el incidente de desacato el legislador no consagró la procedencia de recurso alguno. Conforme a lo dispuesto en el artículo 41 ib., respecto al desacato del fallo dentro de la acción popular únicamente se ha previsto la consulta ante el superior jerárquico, cuando el fallador de instancia impone la sanción a quien incumpliere la orden judicial. La sanción por desacato es una medida disciplinaria impuesta por el juez que profirió el fallo dentro de la acción popular y exige que se reúnan dos requisitos: uno objetivo, referido al incumplimiento de la orden; y otro subjetivo, relativo

a la culpabilidad de la persona encargada de su cumplimiento. Su verificación corresponde al juez de instancia, razón por la cual si hay lugar a la imposición de la sanción por desacato, dicha decisión es la que puede ser consultada ante el superior y no la providencia por medio de la cual se niega el incidente”<sup>3</sup>. (Subraya la Sala).

## 5. Potestad disciplinaria asignada al juez

5.1. La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: “7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”. En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que “Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

Ontológicamente esta atribución se funda en la necesidad de proteger el interés general (C. Po. art. 1º), representado en las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales. Acerca de estas atribuciones, la Corte ha expresado:

“El juez, como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan, y, obviamente, de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular de las partes en conflicto. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvieren derechos y se

dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido la Corporación ha dicho:

“Los mencionados poderes se traducen en unas competencias específicas que se asignan a los jueces para imponer sanciones de naturaleza disciplinaria a sus empleados, o correccionales a los demás empleados públicos, o los particulares. Las sanciones que el Juez impone a los empleados de su despacho tienen un contenido y una esencia administrativa y los respectivos actos son actos administrativos, contra los cuales proceden los recursos gubernativos y las acciones contencioso administrativas; en cambio, los actos que imponen sanciones a particulares, son jurisdiccionales, desde los puntos de vista orgánico, funcional y material.

“Dado el carácter punitivo de la sanción, asimilable a la sanción de tipo penal, cuando el juez hace uso de la facultad correccional, a que alude el numeral 2 del art. 39 del C.P.C. y pretende sancionar con arresto a la persona que ha incurrido en una conducta que atenta contra el respeto debido a la dignidad del cargo, debe adelantar el correspondiente procedimiento con estricto cumplimiento de las normas que rigen el debido proceso (art. 29 C.P.) y justificar la medida en criterios de proporcionalidad y de razonabilidad, en relación con los hechos y circunstancias, debidamente comprobadas, que le sirvan de causa....”<sup>5</sup>.

5.3. Los poderes disciplinarios del juez revisten un carácter correccional o sancionatorio, derivado del poder punitivo propio del Estado, atribución que es ejercida mediante la legislación penal y de policía, principalmente. En esta medida resulta razonable que el legislador, pensando en otorgar un mayor grado de protección a la parte débil del proceso disciplinario denominado “incidente de desacato”, únicamente haya previsto el recurso de apelación o el grado de consulta a favor del sancionado, a lo cual se agrega que el promotor del incidente no arriesga sanción alguna, siendo, por lo tanto, dos sujetos procesales que difieren en su naturaleza.

5.4. Ha de tenerse en cuenta que “el incidente de desacato” no constituye el único medio puesto a disposición de los interesados para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, por cuanto en el ordenamiento jurídico se encuentran previstos mecanismos que prevén

sanciones más severas, entre ellos el proceso penal por “fraude a resolución judicial”<sup>6</sup>. Además, cuando el desacato de la orden judicial involucra a servidores públicos, también es posible dar inicio al proceso disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002, en caso de que su comportamiento signifique incumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en los artículos 34 y 35 del mencionado estatuto.

## 6. Potestad de configuración legislativa en procesos judiciales

6.1. De manera reiterada la Corte ha explicado que en virtud de las competencias establecidas en el artículo 150-2 de la Carta Política, el legislador cuenta con un amplio margen para configurar los procesos judiciales, entre estos los que buscan determinar si una persona ha incurrido en desacato a una orden judicial<sup>7</sup>. En ejercicio de sus atribuciones, el Congreso de la República tiene la potestad para crear o modificar el proceso, señalarle etapas, fijar competencia territorial a las autoridades, establecerle términos para la práctica de diligencias y consagrar mecanismos de impugnación.

En cuanto a esta atribución del legislador, la Corte ha expresado:

“Como lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales”<sup>8</sup>.

6.2. Al tiempo que la Corte reconoce en favor del legislador la potestad de configurar los trámites judiciales, también recuerda los límites de tal atribución, la cual “(...) debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en

límites al ejercicio legítimo de tales competencias”<sup>9</sup>.

## 7. Examen de constitucionalidad de las normas demandadas

### 7.1. Eventual desconocimiento del Preámbulo de la Constitución Política

7.1.1. Para los demandantes, las expresiones atacadas desconocen el texto del Preámbulo de la Carta Política en cuanto establece que ella fue expedida para asegurar la justicia, dentro de un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo.

El Preámbulo de la Constitución se caracteriza por contener una declaración de valores y de principios que, siendo derecho positivo, afectan las funciones de elaboración de las reglas jurídicas y su interpretación. Por su naturaleza, los valores y principios consagrados en el Preámbulo son desarrollados por el constituyente y por el legislador ordinario, sirven para cohesionar el sistema normativo, suministrar elementos de integración al mismo, contribuir a llenar vacíos jurídicos y, en general, guiar a las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones legales.

7.1.2. Acerca del carácter vinculante del Preámbulo y de su contenido, la jurisprudencia ha expresado:

“El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos.

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan.

Considera la Corte que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio Constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambicionados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones. Quitar eficacia jurídica al Preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución.

Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesionaría la Constitución porque traiciona sus principios.

Si la razón primera y trascendente del control constitucional no es otra que la de garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución, ese control deviene en utópico cuando se limita a la tarea de comparar entre sí normas aisladas, sin hilo conductor que las armonice y confiera sentido integral, razonable y sólido al conjunto".<sup>10</sup>

7.1.3. En el presente caso, los cargos formulados por los demandantes pueden ser entendidos merced a una lectura conjunta del Preámbulo y de las normas superiores empleadas por los accionantes; es decir, aisladamente el Preámbulo resultaría insuficiente para comprender el sentido de la demanda, razón por la cual los cargos serán analizados considerando tanto el texto del Preámbulo como el de los artículos 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política.

## 7.2. Presunta vulneración del artículo 13 de la Carta Política

7.2.1. Consideran los demandantes que las normas impugnadas violan el derecho a la igualdad, en cuanto el auto que pone fin al incidente de desacato, según el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, es susceptible del recurso de apelación por quien resulta sancionado, como también porque la misma providencia deberá ser enviada en consulta ante el superior jerárquico, según lo dispuesto tanto en la norma mencionada como en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, mientras que quien promovió el incidente no cuenta con la posibilidad de

apelar el auto que exonera de responsabilidad disciplinaria al investigado. En relación con el recurso de apelación y la potestad del legislador para establecerlo, la Corte ha manifestado:

“35. La apelación es un recurso por medio del cual el ordenamiento permite que el superior jerárquico de quien ha tenido que conocer una causa, pueda revocar o modificar las decisiones tomadas en un proceso. Por medio de esta figura, el sistema jurídico posibilita caminos para la corrección de sus decisiones, para la unificación de criterios jurídicos de decisión y para el control mismo de la función judicial.

36. Es evidente que la Constitución da facultades discrecionales al legislador, para que éste determine en cuáles casos no procede la apelación de una sentencia judicial. En efecto, el artículo 31 de la Carta señala que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. (subraya la Sala). Es claro entonces que eliminar la apelación no afecta necesariamente el debido proceso. Por esta razón, la Corte ha afirmado que la doble instancia no es un principio absoluto que deba regir todos los procesos judiciales y que por tanto, no es forzosa u obligatoria su previsión para todos los asuntos sobre los cuales tiene que producirse una decisión judicial”<sup>11</sup>.

7.2.2. En cuanto a la potestad que tiene el legislador para establecer el grado jurisdiccional de consulta en unos procesos y en otros no, y la eventual violación del derecho a la igualdad, la Corte ha precisado:

“Naturaleza de la consulta.

6. La consulta, como lo ha entendido esta Corporación es una institución que en muchos casos tiene por objeto garantizar los derechos de las personas involucradas en un proceso. El artículo 31 de la Constitución la prevé como una de las manifestaciones de la doble instancia, y por tanto puede decirse que ésta establece un vínculo especial con el debido proceso y el derecho de defensa. Pero tal vínculo no comporta un carácter necesario e inescindible con los mencionados derechos, como lo sugiere el accionante, por lo cual su ausencia no implica indefectiblemente su vulneración. En efecto, del tenor mismo de la Constitución, puede deducirse que el legislador cuenta con discrecionalidad para determinar en qué situaciones resulta necesaria la aplicación del grado jurisdiccional de la Consulta. Por ello, la Carta dispone en el citado artículo 31 que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la Ley. (Subraya la Sala).

7. Debe considerarse por consiguiente, que su ausencia en algunos procesos no afecta a primera vista los derechos fundamentales de las personas. De igual forma, los diversos requisitos de procedibilidad y las distintas finalidades con las cuales ha sido instituida, si responden a supuestos de hecho disimiles y pueden ser justificados objetivamente, tampoco vulneran los principios y mandatos constitucionales. Tal cosa sucede entre los tipos de consulta establecidos en el procedimiento laboral y en el contencioso administrativo. En el primero de ellos, el artículo 69 del código de procedimiento laboral dispone que cuando las sentencias de primera instancia sean totalmente adversas a las pretensiones del trabajador, el superior jerárquico cuenta con la facultad para revisar o examinar oficiosamente las providencias o decisiones adoptadas, buscando corregir o enmendar los yerros en que el primero pudo haber incurrido. Su finalidad en estos casos, consiste en proteger los derechos ciertos del trabajador, asegurando la aplicación real de justicia en los casos concretos”<sup>12</sup>.

7.2.3. Para la Sala, el legislador en ejercicio de la potestad de configurar los trámites judiciales ha considerado en forma razonable que tratándose de un juicio de naturaleza correccional o disciplinario, en el que el Estado ejerce el monopolio del poder punitivo a través de uno de sus agentes (el juez), respecto de quien presuntamente desacata una decisión judicial, persona que puede resultar sancionada por el mismo juez que profirió la orden, al cabo de un incidente procesal breve y sumario, debía conceder al investigado la atribución de apelar el auto sancionatorio o, ante la omisión en la interposición del recurso, disponer darle trámite al grado jurisdiccional de consulta, como una garantía para quien es considerado la parte débil del proceso y en cuyo favor obra la presunción de inocencia.

7.2.4. Por tratarse de un asunto correccional, resulta pertinente recordar que la Corte ha señalado como elementos mínimos constitutivos del debido proceso disciplinario los siguientes:

“..(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus.<sup>13</sup>”

Así, encuentra la Sala razonable la diferencia de trato dispensada por el legislador para

favorecer a la persona sancionada al cabo del incidente de desacato regulado mediante las normas que se examinan.

### 7.3. Presunto desconocimiento del artículo 29 superior

7.3.1. Los demandantes consideran que se desconocen las reglas del debido proceso al impedir al promotor del incidente de desacato apelar el auto que absuelve al investigado. Este argumento no es de recibo, toda vez que el artículo 150-1 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 29 y 31 del mismo Estatuto, facultan al Congreso de la República para configurar los trámites o procesos judiciales, sin que en el presente caso la Sala encuentre un ejercicio desbordado de tal atribución.

7.3.2. La facultad de regular los procesos que se adelantan ante las autoridades judiciales garantiza a la colectividad la observancia del principio de legalidad propio del Estado de derecho, excluyendo las acciones contrarias al ordenamiento jurídico. Es pertinente recordar que la función de impartir justicia está sometida a los designios del constituyente y del legislador, sólo puede ser ejercida por las autoridades investidas de potestad judicial, en la jurisdicción territorial, material y funcional asignada, en los términos establecidos con antelación mediante normas de carácter general y abstracto.

Así, el respeto a las reglas del debido proceso judicial requiere que cada trámite esté previamente definido en la Ley, para de esta manera garantizar los derechos de las partes a ser juzgadas imparcialmente, ante autoridades anteriormente determinadas y con observancia de las reglas fijadas con antelación.

7.3.3. Las normas demandadas establecen que el auto mediante el cual se exonera de responsabilidad al investigado por la presunta inobservancia de una orden judicial, no es susceptible del recurso de apelación o del grado jurisdiccional de consulta, según el caso, sin que la Sala encuentre transgresión a los valores ni a los principios que gobiernan la actividad legislativa en materia de regulación de los procesos judiciales. Mediante los apartes demandados, el Congreso de la República se limitó a establecer las formas propias del juicio, dentro del trámite judicial conocido como “incidente de desacato”.

En concepto de la Sala, las expresiones impugnadas antes que violar las reglas del debido proceso, contribuyen a precisar con antelación y de manera abstracta, cuáles son las

garantías que rodean a la persona sancionada al cabo del mencionado incidente. De esta manera, las normas demandadas contribuyen a dar certeza a la decisión del juez, pues con ellas se sabe de antemano que la decisión absolutoria no será susceptible de recursos, aportando al mismo tiempo condiciones para un juicio justo, quedando habilitado el Congreso de la República para modificarlo en el futuro, dentro de los términos precisados por la jurisprudencia.

#### 7.4. Cargos fundados en la eventual violación del artículo 229 de la Carta Política

7.4.1. Para los demandantes, se viola el artículo 229 superior por cuanto con las normas atacadas se excluye a quien inicia el incidente de desacato de toda opción de hacer revisar por el superior la decisión que le es contraria. El error de apreciación de los actores queda en evidencia, por cuanto el derecho de acceso a la administración de justicia está garantizado al promotor del incidente, quien además de estar legitimado para dar inicio al trámite respectivo, también cuenta con la posibilidad de presentar pruebas, controvertir las aportadas por el procesado y, en general, de participar activamente dentro del respectivo proceso. Materia distinta es la relacionada con los beneficios reconocidos al sancionado, quien podrá (i) interponer el recurso de apelación, o (ii) resultar favorecido con el trámite propio de la consulta ante el superior jerárquico de quien impuso la medida disciplinaria.

7.4.2. El incidente de desacato regulado mediante las normas demandadas garantiza a su promotor el acceso a la administración de justicia, pero no lo habilita para interponer recursos contra la decisión favorable al investigado; es decir, tiene garantizado el acceso a la administración de justicia pero no el acceso a la segunda instancia, circunstancia que no puede entenderse como desconocimiento de lo estipulado en el artículo 229 de la Carta Política, toda vez que el artículo 31 del mismo Estatuto prevé que “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la Ley”; en este caso, el legislador, en ejercicio de la potestad de configuración de los procesos judiciales y mediante normas de carácter abstracto, dispuso que el promotor del incidente de desacato no está legitimado para impugnar la decisión absolutoria.

7.4.3. En relación con la potestad que tiene el legislador para establecer los casos en los cuales proceden los recursos de alzada o el grado jurisdiccional de consulta, la Corte ha expresado:

"Tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación contra las decisiones judiciales. Sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 31 Fundamental se concluye que la doble instancia mediante el reconocimiento del recurso de alzada no es obligatoria en todos los asuntos que son de decisión judicial, puesto que la Ley está autorizada para establecer excepciones siempre y cuando se respeten el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia.

Lo anterior significa que el principio de la doble instancia no tiene carácter absoluto en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea susceptible de ser apelada o consultada, 'pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad'<sup>14</sup>.

Así, pues, es facultad del legislador señalar en qué casos los procesos judiciales se tramitarán en dos instancias y cuáles no, salvo en los casos en que la Constitución haya dispuesto expresamente lo contrario como es el caso de la impugnación de la sentencia condenatoria y de las decisiones adoptadas en ejercicio de la acción de tutela"<sup>15</sup>.

7.4.4. Al resolver sobre una petición de inexequibilidad fundada en la imposibilidad que tiene el promotor del incidente de desacato para interponer recursos contra el auto que absuelve al investigado en el trámite de la acción de tutela, la Corte expresó:

"... la norma constitucional autoriza expresamente para establecer excepciones al principio por ella consagrado de que toda sentencia podrá ser apelada o consultada. Luego perfectamente se puede concluir que estamos en presencia de una excepción legal autorizada por la Constitución, al principio que señala que toda sentencia es susceptible de segunda instancia. Así, el auto que decide el incidente de desacato sin imponer sanción, no es forzosamente apelable o consultable, por expresa autorización constitucional"<sup>16</sup>.

En este orden, las expresiones demandadas tampoco desconocen lo dispuesto en el artículo 229 de la Carta Política.

## VII. 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: Declararse INHIBIDA para decidir sobre la exequibilidad de las expresiones demandadas, respecto de la presunta violación del artículo 228 de la Constitución Política, por ausencia de cargos fundados en esta norma.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLES 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, únicamente por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conduencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con

una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la Ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el repero contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola ‘de inocua, innecesaria, o reiterativa’ a partir de una valoración parcial de sus efectos”.

2 Cfr. fundamento 2.2.1. de esta providencia.

3 Consejo de Estado, Auto de 10 de agosto de 2000, expediente AP-069.

4 Corte Constitucional, sentencia C-218 de 1996.

5 Corte Constitucional, sentencia T-351 de 1993.

6 El código penal, Ley 599 de 2000, en su artículo 454, establece: “FRAUDE A RESOLUCION JUDICIAL. (Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005). El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

7 Cfr. Entre otras, las sentencias C-090 de 2002, C-377 de 2002, C-204 de 2003, C-313 de 2003, C-899 de 2003, C-1091 de 2003, C-692 de 2008 y C-740 de 2008.

8 Corte Constitucional, sentencia C-428 de 2002.

9 Corte Constitucional, sentencia C-692 de 2008.

10 Corte Constitucional, sentencia C-477 de 2005.

11 Corte Constitucional, sentencia C-479 de 1992.

12 Corte Constitucional, sentencia C-090 de 2002.

13 Corte Constitucional, sentencia C-692 de 2008.

14 Corte Constitucional, sentencia C-1091 de 2003.

15 Corte Constitucional, sentencia C-377 de 2002.

16 Corte Constitucional, sentencia C-243 de 1996.