

La Acción de Tutela en la Carta Política de 1991

El derecho de amparo y su influencia en el ordenamiento constitucional de Colombia

Por: Julio C. Ortiz Gutiérrez
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Externado de Colombia

1. Antecedentes Históricos

a. El instrumento judicial colombiano que corresponde directamente a las instituciones del Derecho de Amparo, es el de la denominada Acción de Tutela regulada en los términos del artículo 86 de la Carta Política y en su desarrollo legal fijado por el Decreto 2591 de 1991.

Ella fue establecida por primera vez en nuestra historia política y constitucional por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, como una de las más importantes innovaciones de la nueva organización constitucional; allí se introdujo la institución, se definió su naturaleza, su finalidad y sus más importantes elementos procesales, y todo esto se hizo sin grandes deliberaciones jurídicas internas y sin ningún debate externo, previo o simultáneo.

Su inclusión se fundamentó inicialmente, en el marco de un amplio y pacífico consenso, en la necesidad de hacer efectivos los derechos constitucionales con instrumentos procesales específicos y directos diferentes de los que pertenecían a la tradición judicial nacional.

De otra parte, la mayoría de los miembros de la asamblea, salvo un grupo importante del Partido Conservador, entendió que la creación y la inclusión de la Corte Constitucional en la Carta Política, como un organismo constitucional adscrito a Rama Judicial del Poder Público, y encargado de asegurar la integridad y la supremacía de la Constitución, era necesaria, entre otras razones, por que el moderno Estado Social, democrático y constitucional de derecho, reclama la existencia de un juez especializado en la interpretación de los derechos constitucionales y de las cláusulas sociales de la misma y porque era necesario asegurar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales.

Además se indicó que se debía confiar la tutoría y la guarda de la nueva Constitución a un órgano nacido de ella misma, que eventualmente no pudiera invocar competencias originarias o antecedentes para anular o convalidar los trabajos de dicha asamblea, que, ciertamente, no contaba con fundamentos jurídicos lo suficientemente sólidos para resistir la celosa vigilancia que de modo "peligroso" podía ejercer la centenaria y cooptada Corte Suprema de Justicia, o el "rígido y ultra formalista" Consejo de Estado que ya en Sala unitaria había suspendido provisionalmente algunos de sus actos.

b. En el ordenamiento constitucional colombiano no se registran antecedentes históricos directos sobre ella, salvo en el caso de algunas manifestaciones de la jurisdicción orgánica de lo Contencioso Administrativo, como son, de una parte, la suspensión o provisional de los actos administrativos¹ por razones constitucionales o legales en caso de evidente y clara violación al ordenamiento superior², y de otra, los efectos *ab initio* o de anulación plena de los actos administrativos ilegales o inconstitucionales³.

La mencionada suspensión es simultánea al inicio y se puede mantener durante el desarrollo efectivo del proceso judicial de nulidad en la jurisdicción contencioso administrativa, pues se trata de un incidente procesal ligado al destino de la acción, y es provisional pues se mantiene, en caso de su procedencia, mientras se falla la causa de

¹ La suspensión provisional existe en Colombia desde el establecimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la ley 130 de 1913 y la ley 167 de 1941 y hoy aparece en el artículo 238 de la Carta Política, en concordancia con los artículos 152 y siguientes del Código Contencioso Administrativo. El artículo 238 constitucional establece que “*art. 238 La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.*” Además, en el actual Código Contencioso Administrativo el art. 152. dispone que “*El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:*

1. *Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*
2. *Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*
3. *Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.*

² Como lo ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado, la suspensión provisional en los procesos de nulidad se encuentra condicionada a que el acto acusado contrarie de manera clara, ostensible, flagrante o manifiesta lo dispuesto en normas superiores; el requisito enunciado se debe constatar con el simple cotejo de las normas que se confrontan o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud. De requerirse un estudio de fondo, debe el juez administrativo agotar el procedimiento pertinente y diferir el pronunciamiento sobre la validez del acto acusado para el momento en que se dicte sentencia.

³ Las acciones de nulidad y de reparación directa se encuentran reguladas en los artículos 84, 85 y 86 del código Contencioso Administrativo en los que se establece que: “**ART. 84 Acción de nulidad.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.*

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.”

“ART. 85. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. *Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.”*

nulidad de los actos administrativos que se demandan y por que, además, puede ser revocada en el transcurso del proceso.

Estos institutos procesales guardan algunos vínculos conceptuales y técnicos relativamente remotos con la protección inmediata de los derechos de orden constitucional que corresponde a las instituciones del Derecho de Amparo. Además, en una visión flexible, libre de consideraciones dogmáticas, se podría considerar que las acciones contencioso administrativas de nulidad y de reparación directa⁴, y otras instituciones judiciales como el *Habeas Corpus*⁵ y los amparos policivos de la posesión de bienes inmuebles también se aproximan a las instituciones del Derecho de Amparo.

c. De otra parte, las funciones de control de constitucionalidad de las leyes y de los demás actos equiparables a ellas, como el examen de constitucionalidad de las reformas constitucionales adoptadas por el Congreso de la República, o de los decretos leyes o de facultades extraordinarias, se activaban por vía de la acción pública o ciudadana de inconstitucionalidad con efectos generales, llamada en Colombia antes del cambio de 1991, Acción Pública de Inexequibilidad.⁶

Bajo el anterior modelo de control constitucional, la Corte Suprema de Justicia también se ocupaba del examen de los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República por razones constitucionales, y del control automático de los decretos de Estado de Sitio y de Emergencia Económica. Estas funciones fueron atribuidas originariamente a la Corte Suprema de Justicia y le permitían confrontar los actos normativos generales con la Constitución y, desde luego, con las disposiciones jurídicas que establecían los derechos civiles y las garantías sociales.

Por esta vía era posible obtener la protección objetiva y en abstracto de los derechos constitucionales fundamentales y de las restantes partes de la norma superior, pero como una manifestación judicial de la defensa de la Constitución y del ordenamiento jurídico en general, pero nunca se le asoció con las instituciones del Derecho de Amparo para la protección autónoma preferente, directa, subjetiva y en concreto de los derechos constitucionales.

d. En la reforma constitucional de 1910, además de la incorporación de la acción pública de inexequibilidad llamada *vía de acción*, también se introdujo la *vía de excepción* como una modalidad nacional de las instituciones de la llamada revisión

⁴ **ART. 86. Acción de reparación directa.** *La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.*

Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública”.

⁵ El *Hábeas Corpus* constitucional se encuentra regulado en el artículo 30 de la Carta Política, así: “*Quien estuviere privado de su libertad y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona, el hábeas corpus, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas.*”

⁶

judicial de las leyes, típica del modelo americano o difuso de control de constitucionalidad.

Este instrumento incidental de naturaleza judicial que se incorporó en el artículo 215 de la Constitución de 1886, permitía a todos los jueces y en cada caso concreto, dejar de aplicar las disposiciones legales y aplicar de modo preferente las disposiciones constitucionales; en la doctrina nacional se le llamó inaplicación judicial de las leyes y ahora aparece en el artículo 4º. de la Carta Política de 1991, claro está, dentro de un nuevo contexto político del Poder Judicial.

En todo caso se trata de una herramienta judicial derivada o dependiente del ejercicio de las acciones judiciales ordinarias en cuyo trámite podía plantearla ante el juez de la causa. Su desarrollo fue escaso y mínimo, y se conocieron muy pocas decisiones judiciales fundadas en ella; además, los obstáculos procesales para su desarrollo se encuentran en la existencia de una estructura orgánica muy cerrada y vertical en la integración de la Rama Judicial del poder público, que tenía a la Corte Suprema de Justicia en la cúspide de una pirámide rígida, fundada en fuertes lazos de lealtad ideológica y política, sin carrera ni profesionalización de los jueces.

De otra parte, la Corte Suprema y luego el Consejo de Estado se constituyeron en cámaras de cierre en materia de definición de la jurisprudencia; especialmente, en la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, nominadora por excelencia de los magistrados y jueces de la jurisdicción ordinaria, se concentraron las funciones de control constitucional abstracto y objetivo de las leyes ejercidas por los magistrados de todas las salas. En la práctica el viejo sistema de control constitucional y la llamada jurisdicción constitucional, funcionaron como un régimen concentrado y paralelo con lo contencioso administrativo aunque aparecían formalmente como un todo mixto y ultradifuso.

La doctrina constitucional dominante, amparada en el modelo constitucional de la Carta de 1886 hizo imposible la aplicación de los valores constitucionales y de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico a las posibles causas concretas de protección de los derechos fundamentales. Además, en ningún momento se establecieron reglas procesales que definieran la oportunidad procesal y las condiciones de procedibilidad y sólo se hacía posible al momento de dictar sentencia.

Se reconoce un breve periodo de desarrollo de las instituciones sociales de la Carta Política después de la Reforma Constitucional y política de 1936, que produjo evidentes avances en la jurisprudencia de la Corte Suprema; este movimiento se vio truncado por las consecuencias de las crisis políticas generadas después de 1946 con la pérdida del poder por el partido liberal y, luego, con la alteración del orden institucional en 1948 y sus largas consecuencias, como la dictadura militar y el Frente Nacional cuasidemocrático, bipartidista, consensual y bloqueado.

e. Bajo el nuevo modelo constitucional de la Carta Política de 1991, la Acción Pública de Inconstitucionalidad que reemplaza a la Acción Pública de Inexequibilidad, conserva la mayor parte de sus características procesales y mantiene su naturaleza abstracta y objetiva.

Además, se incrementaron las competencias de control constitucional en la Corte Constitucional con nuevas figuras como el control previo de los proyectos de ley estatutaria que son equiparables a las leyes constitucionales de Italia y en parte a las leyes orgánicas de España y como el control preventivo de las leyes aprobatorias de tratados internacionales y de los tratados incorporados en ellas. También aparecen nuevas modalidades del control posterior como el que hace sobre las leyes de convocatoria a referendos y a asamblea constituyente.

Empero, en los últimos años, bajo la nueva normatividad constitucional, la Corte Constitucional ha empleado las técnicas de las decisiones manipulativas o de modulación y de control de los efectos de sus fallos y, en algunos casos de consecuencias masivas de sus pronunciamientos, en asuntos económicos, fiscales o de hacienda pública, o de fallos diferidos, condicionados y de sentencias admonitorias o aditivas de principios, ha provocado remotas pero previsibles e indirectas consecuencias de tutela o garantía de derechos constitucionales en casos concretos.

Ahora es más frecuente en la disciplina del control constitucional de las leyes en Colombia, el empleo de las técnicas de condicionamiento de los efectos materiales de los fallos a interpretaciones conformes con la Constitución y a la retención de las leyes, lo que supone declaraciones implícitas de inconstitucionalidad de parte de alguna de las interpretaciones de las leyes y la declaración de constitucionalidad con base en condicionamientos sustanciales. La Corte también dicta fallos de inconstitucionalidad para cuando, siempre y cuando o desde cuando en la espera de pronunciamientos de sustitución por el legislador o del ejecutivo.

f. Además, en la nueva Constitución se introdujeron otras instituciones judiciales de similar configuración procesal a la Acción de Tutela como las acciones populares, las acciones de grupo, las acciones colectivas⁷ y las acciones de cumplimiento⁸, en principio previstas para proteger en el ámbito de la organización judicial, derechos de rango constitucional o asimilados a ellos.

Todas estas acciones constitucionales se caracterizan por su carácter informal, preferencial y sumario y fueron incorporadas en la Carta Política de los colombianos por una asamblea constituyente de origen electoral y de integración pluralista.

⁷ La Carta Política de 1991 establece en el artículo 88 que *“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”*

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de persona, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

Además, la Ley 472 de 1998 *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política”*, establece las reglas procesales de las acciones populares y de grupo.

⁸ En materia de las acciones de cumplimiento el artículo 87 constitucional establece que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.”*

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido” La Ley No. 393 de 1997 *“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”*, regula los elementos procesales de las acciones de cumplimiento”.

g. Mientras las instituciones del Amparo Constitucional y de la justicia constitucional en concreto con efectos entre las partes, ya existían con pleno desarrollo en países vecinos como Venezuela y había tenido notable desarrollo en México, Brasil y Argentina, en Colombia nos conformamos por más de cien años con nuestro apego al formalismo jurídico tradicional y repudiamos los instrumentos procesales autónomos y directos de protección específica de los derechos constitucionales. Esto no preocupó a la academia ni a la judicatura nacional; por el contrario, pusimos énfasis en las doctrinas del derecho procesal tradicional y de la justicia rogada y formalista como soporte de toda la organización del aparato estatal de justicia.

h. Bajo la óptica del derecho procesal comparado, y del derecho constitucional de los derechos humanos, no se comprenden las razones de la ausencia de antecedentes y de aproximaciones institucionales en el medio colombiano con las instituciones del Derecho de Amparo hasta 1991, y no se encuentra una explicación pacífica a la cuestión de semejante atraso.

Así las cosas, conocido este notable y reciente desarrollo nacional de la acción de tutela, resulta insólito y académicamente inexplicable aquel distanciamiento de una de las grandes corrientes del derecho constitucional, con mayor razón, visto el asunto desde ahora, después de estos doce años de vida institucional y de importantes desarrollos prácticos.

i. La acción de tutela se ha proyectado con profundo vigor en todo el territorio nacional y en los últimos doce años de vida institucional es el instrumento procesal de más eficacia y efectividad en el sistema de justicia constitucional colombiano.

Ella es una de las más importantes instituciones procesales de rango constitucional en Colombia y la de más uso y aplicación, pues en su corto tiempo de existencia se han tramitado más de un millón doscientas mil (1.200.000) demandas y procesos por la acción de tutela sin que haya significado un verdadero problema de congestión, ni que sea causa del atraso judicial en materias ordinarias.

En este sentido, la Corte Constitucional con no poca incompreensión política y resistencia judicial, adoptó el camino de la fundamentalización de algunas manifestaciones de los derechos sociales y económicos y aun de otros derechos colectivos, bajo las reglas de su conexidad con los derechos fundamentales y las del mínimo vital que se han proyectado en materia de protección de los derechos a la salud, a la seguridad social y a la remuneración mínima, vital y móvil.

j. No obstante su legitimidad y su muy extendido empleo en los últimos catorce años, ha generado grandes y profundas deliberaciones entre varios sectores de la sociedad y de los actores de los más altos estamentos judiciales y del gobierno, especialmente por sus alcances prácticos y por su renovadora dinámica en el interior de la Rama Judicial y de sus operadores.⁹

⁹ Uprimny y Villegas, sostienen que “Una de las principales innovaciones de la Constitución de 1991 fue la introducción de la tutela para la protección inmediata de los derechos fundamentales. Pocos niegan el impacto de esta acción judicial: en estos diez años, los jueces no sólo han resuelto más de 600.000 tutelas sino que además han debido pronunciarse sobre temas muy disímiles: situación de presos, quejas

Como se verá más adelante, en tres oportunidades desde el Gobierno y desde la Corte Suprema de Justicia se han formulado propuestas de diversa índole relacionadas con su supresión o con su limitación, especialmente en materia de tutela contra providencias judiciales, en los casos en los que se decreta gasto público o se ordena incremento salarial, en los casos en los que están comprometidos los prestadores de servicios públicos domiciliarios y en los casos de los derechos sociales y económico y sociales como la salud y la seguridad social y de pensiones.

2. Regulación Constitucional y legal.

a. Como se advirtió, la incorporación de las instituciones del Derecho de Amparo de los derechos constitucionales sólo se produjo con la expedición de la Carta Política de 1991 en el artículo 86. En este dispuso que:

Artículo 86 “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquiera autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar una perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

de estudiantes, tragedia de los desplazados, peticiones de pensión y salud, derechos de los trabajadores, alcance de la libertad de información, etc. Por el contrario, la valoración de sus contribuciones genera controversias: para algunos, la tutela no sólo representa un avance democrático indudable sino que incluso constituye casi una revolución judicial pues permitió materializar los derechos fundamentales en la vida cotidiana de los colombianos; otros en cambio, ven en ella un nuevo factor de congestión judicial y de desarticulación institucional, que no sólo ha afectado gravemente la eficacia de la justicia y la seguridad jurídica sino que ha agravado los desequilibrios económicos y fiscales, por el ordenamiento de gasto por los jueces.” Además, advierten que “..según nuestro parecer, la tutela ha provocado tres grandes controversias, a saber, (i) en qué medida ella ha sido un factor de congestión y qué hacer con la posible congestión que ha provocado; (ii) en qué medida esa acción judicial ha provocado inseguridad jurídica y ha afectado la cosa juzgada, debido a la existencia de tutela contra providencias judiciales, y qué se debe hacer frente a ese fenómeno; y, (iii) finalmente, si debe o no mantenerse la tutela para los derechos sociales.”

Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la acción de tutela es una institución procesal prevista para proteger los derechos fundamentales de las personas de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular.

Se trata de un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido la acción de tutela no es una institución procesal alternativa o supletiva y cuando procede, se activan mecanismos inmediatos, se surten actuaciones perentorias, se adelanta una substanciación preferente, y términos se hacen improrrogables.

El propósito del Constituyente al incorporar la acción de tutela, como lo establece el artículo 86 de la Carta Política, es que el juez constitucional administre justicia de manera expedita en el caso concreto, dictando las órdenes que considere pertinentes para salvaguardar y proteger los derechos fundamentales de las personas que acudan a esa vía excepcional, residual, supletoria y sumaria, a la autoridad pública o al particular que con sus acciones u omisiones los amanecen o vulneren, y que lo hagan con urgencia.

b. Además, en el artículo 241 numeral 9°. constitucional se establece que:

“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones.

.....

9°. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.”

c. El Decreto Extraordinario o de facultades extraordinarias No. 2591 de 1991, *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”* expedido por mandato de la misma asamblea Nacional Constituyente es la ley en sentido materia de regulación del trámite de la Acción de Tutela.

d. Posteriormente se expidió el Decreto Reglamentario 306 de 1992 modificado luego por el Decreto 1382 de 2000, *“Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela”* con el que se regulan las competencias de los jueces para recibir y tramitar las demandas de Tutela.

e. De otra parte el Decreto Extraordinario No. 2067 de 1991, es la “ley” que reglamenta las actuaciones de la Corte Constitucional en funciones de control de constitucionalidad de las leyes y de los actos equiparables a ellas como los decretos de facultades extraordinarias, los decretos de estados de excepción, los proyectos de ley estatutaria y los proyectos de ley objetados por el presidente de la República.

Allí también se regulan las competencias de la Corte Constitucional sobre los demás actos de carácter general, cómo las reformas constitucionales, las leyes de convocatoria a referendos nacionales o a asamblea constituyente y se definen las competencias de la

Corte Constitucional en materia de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales y de los tratados mismos aprobados por ellas.

f. El artículo 241, numeral 11 de la Carta Política de 1991 autoriza a la Corte Constitucional para darse su propio reglamento y con fundamento en aquella disposición constitucional, expidió el Acuerdo No. 05 de 1992, adicionado por otros acuerdos posteriores; en aquellos se regula en detalle el funcionamiento interno de la Corte y entre otros, en el Capítulo XII se ocupa de la Revisión de las Sentencias de Tutela, en el Capítulo XVI reglamentó varios de los elementos de los fallos.

3. Órganos de Control Constitucional

a. Los órganos judiciales de control constitucional en Colombia son, principalmente, la Corte Constitucional de una parte¹⁰, y el Consejo de Estado y los tribunales administrativos que integran la jurisdicción orgánica de lo contencioso administrativo,¹¹ de otra.

b. También se considera que todos los jueces son órganos no especializados de control de constitucionalidad por sus competencias para conocer, tramitar y fallar en todo momento y lugar las acciones de tutela, y porque son competentes en la llamada vía de excepción de inconstitucionalidad para decretar la inaplicación judicial de las leyes con la consecuente aplicación preferente de las disposiciones constitucionales.

Esta es una de las manifestaciones de los rasgos del modelo de control difuso o americano que, como bien se conoce, en Colombia se combina con las instituciones del modelo de control concentrado como la acción pública de inconstitucionalidad y los controles automáticos y previos que se surten ante la Corte Constitucional, para configurar el complejo y abigarrado régimen colombiano de control y de justicia constitucional que es mixto y paralelo.

La relación de los jueces con la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de las decisiones de tutela y con el acatamiento de su jurisprudencia, configura lo que se denomina la jurisdicción transversal de constitucionalidad. Esta configuración ha producido fuertes enfrentamientos entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en materia del conocimiento y del cumplimiento de las sentencias de tutela que se han denominado choque de trenes.

c. Con funciones de colaboración en el trámite de los procedimientos de control constitucional que se tramitan ante la Corte Constitucional, el llamado Procurador General de la Nación participa e interviene con la presentación de su concepto sobre la

¹⁰ En el artículo 241 constitucional se establece que “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo...”.

¹¹ En el artículo 236 de la Carta Política se establecen las competencias judiciales del Consejo de Estado de Colombia en las que se definen sus atribuciones como órgano de control de constitucionalidad, así:
 “Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:
 2º. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.”

constitucionalidad de las normas demandadas o bajo revisión y sobre los proyectos de ley que corresponde examinar a la Corte Constitucional.

En este sentido los numerales 2º. y 4º. del artículo 242, en concordancia con el numeral 5º. del artículo 278 de la Carta Política, establecen la naturaleza obligatoria de esa intervención y señalan que el concepto del Procurador General de la Nación como jefe del Ministerio Público debe rendirse en todos los proceso de control de constitucionalidad dentro del termino de traslado del expediente que esta fijado de ordinario por treinta días.

Obsérvese que en el modelo constitucional de Colombia el Procurador General de la Nación no es el representante del ministerio público en materia penal, pues dichas funciones corresponden al Fiscal General de la Nación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 250 constitucional, modificado por el Acto Legislativo No. 3 de 2002. Sus funciones son las de vigilante del cumplimiento de la Constitución, de las leyes, de las decisiones judiciales y de los actos administrativos y ejerce control y vigilancia superior y preferente sobre la conducta oficial de los funcionarios públicos. Además, le corresponde defender los intereses colectivos y los de la sociedad y proteger los derechos humanos con el auxilio del defensor del Pueblo.

d. Las competencias de control de constitucionalidad atribuidas por la Carta Política a la Corte Constitucional se establecen principalmente en el artículo 242 y aparecen desarrolladas en los artículos 86 (Revisión de las decisiones judiciales relacionadas Acción de Tutela), 153 (Revisión previa de los proyectos de las leyes estatutarias), 167 (Objeciones presidenciales a los proyectos de ley), 214, numeral 6º y 215 parágrafo (Control automático y forzoso de los decretos de estados de excepción) y 379 (Control a las reformas constitucionales).

e. Las competencias de control de constitucionalidad atribuidas por la Carta Política al Consejo de Estado como máximo tribunal judicial de los asuntos contencioso administrativos, se contraen al conocimiento, con carácter residual, de las causas de constitucionalidad y de legalidad de los decretos que expida el Gobierno Nacional en cuanto no correspondan a la Corte Constitucional, por vía de la acción de nulidad.

f. Como se indicó atrás, se observa que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 238 de Carta Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, sean reglamentarios o de efectos particulares, que sean impugnados o demandados en su legalidad o inconstitucionalidad, en una especie de atribuciones judiciales de amparo de los derechos constitucionales y legales.¹²

Además, la suspensión provisional de los actos administrativos esta regulada en el Código Contencioso Administrativo en los términos de los artículos 152 y siguientes arriba citados.

¹² El artículo 238 de la Carta Política de 1991 establece que “*La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial.*”

g. En este punto se reitera que en Colombia también existe la llamada vía de excepción o la posibilidad de la inaplicación judicial de las leyes por razones de constitucionalidad en casos concretos y con efectos interpartes en los términos del artículo 4º. de la Carta Política¹³.

En este sentido, como se advirtió más arriba, todos los jueces son competentes para ejercer las funciones de control de constitucionalidad con carácter difuso en los asuntos en los que decidan la inaplicación de las leyes y la aplicación preferente de la Constitución política y para atender las demandas de amparo o tutela de los derechos constitucionales fundamentales y de sus nuevas dimensiones adicionadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

4. Competencias y atribuciones.

a. La Corte constitucional tiene una larga serie de competencias de control de constitucionalidad de las leyes y demás actos equiparables a ellas, como son las reformas constitucionales, los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad y los proyectos de ley estatutaria, entre otros, así:

b. Por vía de acción ciudadana la Corte conoce de las demandas de inconstitucionalidad que con carácter principal presenten los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación, y de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes o contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 (de facultades extraordinarias) y 341 de la Constitución (reglamento constitucional autónomo), tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Este tipo de control de constitucionalidad también es llamado posterior, abstracto y objetivo, por vía principal o de acción pública. Las decisiones de la Corte hacen transito a cosa juzgada constitucional y producen efectos generales y, en principio o por regla general, absolutos.

c. De otra parte la Corte Constitucional también conoce por vía de la acción ciudadana de inconstitucionalidad de las demandas que presente cualquier ciudadano contra las leyes de convocatoria a un referendo aprobatorio de una reforma constitucional o a uno confirmatorio de una reforma constitucional o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación, pero en todo caso antes del pronunciamiento popular.

¹³ La llamada Vía de Excepción aparece en el artículo 4º. Constitucional, así: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades.”*

De igual manera, en estos casos se trata de una modalidad de control abstracto y objetivo, por vía principal y posterior, pues se verifica sobre la ley de convocatoria que ya se encuentra en vigencia y pero antes del pronunciamiento popular.

d. También le corresponde conocer de por vía de acción pública de la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional y en el caso de estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

e. Por vía de cruce o de objeciones presidenciales, la Corte Constitucional conoce, como tribunal constitucional especializado y concentrado, de los conflictos de poder de orden constitucional que se suscitan entre el Presidente de la República como Jefe de Gobierno cabeza del poder ejecutivo y el Congreso de la República en una modalidad nacional del veto presidencial típico. Esta es una modalidad de control previo y la definición de la legitimidad activa corresponde a un sistema conjunto de voluntades entre el Presidente y el Congreso de la República.

Fue llamada vía de cruce o de objeciones presidenciales por razones de constitucionalidad, pues se funda en una controversia de argumentos de ese nivel entre las cabezas de los dos órganos políticos de la Carta Constitucional y se trata de una de las más antiguas y reconocidas instituciones constitucionales de origen nacional que aparece en la Constitución Nacional de 1886, ahora reproducida en la Carta de 1991.

En estos casos la Corte Constitucional atiende las causas que se presentan cuando el Congreso de la República rechaza con unas mayorías cualificadas y en una nueva votación, los reparos formulados por Presidente de la República sobre los proyectos de ley que pasan para su sanción y que éste devuelve sin su firma.

Esta es la versión colombiana del conflicto entre poderes o de las controversias constitucionales por el veto presidencial, que traslada a los jueces de la Constitución la resolución al enfrentamiento orgánico más importante que permite el ordenamiento político. No la pueden provocar ni los grupos de congresistas ni las entidades territoriales.

f. También le corresponde conocer por vía del control automático y forzoso de la constitucionalidad de los decretos legislativos de estados de excepción que son los de estado de guerra, de conmoción interior y de emergencias.

Esta es una competencia en la que no se actúa por acción pública de inconstitucionalidad sino de modo automático, pues el gobierno debe enviar copia de los decretos a la Corte Constitucional al día siguiente a su expedición para que ella en un término breve se pronuncie sobre su constitucionalidad; es una modalidad de control posterior pero inmediato y admite como en los demás procedimientos que se surten en la Corte Constitucional, la intervención del llamado Procurador General de la Nación y de cualquier ciudadano en una etapa procesal conocida como de fijación en lista.

g. Además, como veremos más adelante, la Corte Constitucional conoce de la revisión de las decisiones de los jueces relacionadas con la acción de tutela y lo hace en ejercicio del poder discrecional de atracción de la competencia al seleccionar discrecionalmente los casos que decide revisar.

h. También conoce de las excusas que por razones constitucionales presenten las personas llamadas a declarar ante cualquiera de las comisiones de instrucción o de indagación del Congreso de la República que así lo disponga.

i. En efecto, el artículo 241 de la Constitución colombiana dispone que:

Art. 241.- A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva..

11. Darse su propio reglamento.

PAR. —Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo

profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

j. El Consejo de Estado está dividido en dos salas, una de consulta y servicio civil y otra jurisdiccional; ésta última se divide, a su vez, en cinco secciones o “salas” que resuelven cada una los asuntos judiciales de su competencia.

Este órgano constitucional tiene una estructura orgánica y judicial muy compleja, pues además de las funciones jurisdiccionales de naturaleza contencioso administrativa, también ejerce funciones de consultor autorizado del gobierno en caso de necesidad para la interpretación no judicial de la ley y de los actos administrativos.

Esta función la cumple una sala llamada Sala de Consulta y Servicio Civil integrada por cuatro magistrados; en este sentido el Consejo de Estado mantiene una especie de funciones ancladas en la vieja concepción de la organización constitucional.

Las cinco secciones en las que se encuentra dividida la Sala contenciosa fallan o resuelven los asuntos de su competencia con independencia de las demás secciones; por ello son una especie de cinco tribunales administrativos respectivamente en lo electoral, en lo tributario, en la función pública, en responsabilidad del Estado y en las materias de constitucionalidad y legalidad sobre actos administrativos de carácter general o particular que no conduzcan al restablecimiento del derecho ni a la reparación.

k. Como tribunal jurisdiccional perteneciente a la Rama Judicial del poder público, es el órgano ampliado en funciones jurisdiccionales competente para resolver con fuerza de cosa juzgada las principales controversias contenciosas administrativas.

Pero, además, el Consejo de Estado es un órgano de control de constitucionalidad al que la Carta Política le asigna expresamente la competencia residual para juzgar sobre la constitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no haya sido atribuida a la Corte Constitucional. Sus funciones se ejercen sobre actos administrativos de carácter reglamentario general y sobre actos administrativos de carácter individual y concreto, impugnados por demanda en acción pública de nulidad.

l. En este sentido el artículo 237 de la Carta Política establece las atribuciones del Consejo de Estado, así:

“ART. 237 Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación, el gobierno debe oír previamente al

Consejo de Estado.

4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.

5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley". (Se subraya)

5. Organización e integración.

a. En la Corte Constitucional existen tres (3) tipos de salas o de reunión de sus magistrados para deliberar o decidir las causas; estas son:

1. La sala plena de constitucionalidad.
2. Las salas de decisión de tutelas y
3. Las salas de selección de los expedientes de tutela que le son remitidos, sin excepción, por todos los jueces y una vez concluyan las causas.

En Sala Plena también se resuelven los casos de tutela que por excepción le envían las salas de decisión de la Corte para unificar la jurisprudencia, cuando sea necesario por contradicción entre ellas, por cambio de jurisprudencia, o por tratarse de asuntos de especial trascendencia constitucional.

b. Los casos son tramitados o sustanciados, cada uno y en cada causa, por uno de los magistrados escogido por sorteo y éste se denomina magistrado sustanciador encargado del trámite de la causa y de rendir ponencia al final del procedimiento, a la Sala correspondiente.

Excepcionalmente se acumulan varios procesos en uno y ellos asignan a un magistrado; también se pueden asignar por reparto varios magistrados sustanciadores. Esto sucede cuando existen varias demandas o procesos sobre el mismo tema, o cuando se trata de asuntos de mayor complejidad o extensión, o cuando se examina un código o un estatuto especializado.

c. La Sala Plena se integra por la reunión en pleno de sus magistrados y el quórum para deliberar y decidir es la mitad más uno de sus miembros; sus decisiones judiciales se adoptan por mayoría absoluta, es decir con el voto favorable de por lo menos cinco (5) magistrados.

La Corte Constitucional resuelve los asuntos de constitucionalidad de que conoce por vía del control abstracto y objetivo en Sala Plena y adopta sus decisiones con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.

d. Los asuntos de revisión de las decisiones relacionadas con la Acción de Tutela se resuelven en salas de decisión integradas por tres (3) magistrados, en principio reunidos por orden alfabético.

e. En el caso colombiano se permiten los votos disidentes y las opiniones divergentes, los que hacen parte de la sentencia, deben acompañar al texto de la providencia o sentencia y son suscritos por los magistrados que se apartan de la misma.

Éstas manifestaciones judiciales se denominan Salvamento de Voto cuando la opinión es contraria a decisión de la mayoría en la parte que resuelve el caso, y Aclaración de Voto cuando la disidencia versa sobre los argumentos de la decisión pero se comparte la resolución del asunto.

f. La Corte Constitucional de Colombia es un organismo constitucional perteneciente a la Rama Judicial y esta integrada por nueve (9) magistrados designados por el Senado de la República para periodos individuales de ocho (8) años y no son reelegibles.

Su número puede aumentarse por disposición de la Ley Estatutaria de Administración de justicia, pero debe hacerse en número plural impar múltiplo de tres para garantizar la fórmula de la participación por partes en su integración.

El número impar de sus integrantes rectifica la vieja tradición de mantener una corte paritaria y bipartidista, establecida durante la Junta Militar y persistente durante el Frente Nacional como una de las decisiones políticas fundamentales que se mantuvo hasta después de 1991, y previene problemas ya experimentados de empates dañinos, dilatorios e inútiles. Aunque no escrita, aún impera, la regla de la paridad política en la integración de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

g. Ahora el nombramiento o la elección de sus magistrados se hace de sendas ternas que presentan, en su caso, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Presidente de la República; se trata de un sistema que identifica con exactitud el origen de la terna de la cual se elige el magistrado y por lo mismo define el órgano al que le corresponde enviarla al Senado en caso de reemplazo por falta absoluta del magistrado por renuncia, muerte o incapacidad o por vencimiento del periodo que no es prorrogable. Cada uno de los mencionados órganos titulares del derecho de postulación tiene el derecho de formular ternas de candidatos para tres (3) de los nueve (9) magistrados.

6. Régimen jurídico de sus miembros.

a. Los magistrados de la Corte Constitucional al igual que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, son los jueces de más alto rango en la estructura de la Rama Judicial.

Los magistrados se eligen o designan para periodos fijos pero individuales de ocho (8) años, no son reelegibles y son inamovibles mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso que hoy está fijada en 65 años. Tampoco se produce prorroga o extensión de períodos y estos decaen y terminan inexorablemente cumplido el periodo fijado directamente por la Constitución.

Sólo en dos casos recientes, uno en la Corte Constitucional y otro en el Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria, no se aplicó este límite que pone fin a la

función, pues se alegó que dicha edad aparece en una ley dictada antes de 1991 y sólo se aplicaría a los magistrados de las cortes y tribunales existentes antes del cambio constitucional. En caso del arribo a la de edad de retiro forzoso se admite un período de espera de seis meses, para el trámite de la pensión de jubilación cuando se invoque la existencia de las condiciones para adquirirla, en todo caso sin poder desconocer o sobrepasar los límites inexorables del periodo constitucional.

Los reemplazos provisionales en caso de falta absoluta del magistrado y para mientras se produce la elección, son hechos por la misma corporación o corte; igual cosa acontece en el caso de falta temporal como cuando se produce licencia por enfermedad del magistrado.

b. Para ser magistrado de la Corte Constitucional como para las demás magistraturas de las llamadas “altas cortes” se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, tener título de Abogado, y haber desempeñado durante diez años cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del pueblo y personerías municipales).

También habilita para ser magistrado de la Corte Constitucional el ejercicio de la profesión de abogado con buen crédito durante diez años, o la cátedra universitaria, también por diez años, en disciplinas jurídicas en establecimientos universitarios reconocidos oficialmente.

En el artículo 239 de la Constitución se establece que para la integración de la Corte Constitucional se atenderá al criterio de la pluralidad de especializaciones de los magistrados; se busca con ello fijar un principio de integración que recoge la vieja idea dominante en Colombia que enseña que la sala plena de magistrados pertenecientes a las distintas salas especializadas de la Corte Suprema, era suficiente garantía de acierto ante la multiplicidad de especialidades y de formación especializada de los operadores del derecho y ante la dinámica del pensamiento jurídico.

c. Como se advirtió, la Corte Constitucional tendrá el número impar de magistrados que determine la ley y este número se define respetando la participación de los tres órganos titulares del de postulación, es decir la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Presidente de la República.

d. Como se dijo, los magistrados de la Corte Constitucional a diferencia de los demás magistrados de las llamadas altas cortes son designados por el Senado de la República; por el contrario, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, son elegidos por un sistema de cooptación relativa y limitada, pues además de ser designados por cada una de estas dos cortes por sus propios colegas, los son sólo de las listas que le formule la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

e. Los magistrados sólo pueden ser investigados por la Comisión de instrucción y acusaciones de la Cámara de Representantes y sólo pueden ser sancionados disciplinariamente por el Senado de la República previa la admisión de acusación de aquella.

Los magistrados de la Corte Constitucional no pueden ser investigados por la Fiscalía General de la Nación, ni por ningún otro órgano de la Rama Judicial del Estado y sólo

pueden ser juzgados penalmente por la Corte Suprema de Justicia previa investigación, instrucción y acusación de la Cámara de Representantes.

En efecto, las competencias judiciales de juzgamiento sobre la conducta punible de los magistrados por causa penales, corresponden exclusivamente a la Sala Penal de la Corte Suprema, claro está, después del procedimiento de la definición de la procedencia del fuero penal que se surte ante las cámaras legislativas, con la investigación y acusación de la Cámara de Representantes y la admisión de la acusación por el Senado de la República.

f. La Carta Política establece un régimen especial de inhabilidades para los ministros del Gobierno Nacional y para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado quienes no podrán ser elegidos magistrados de la Corte Constitucional si durante el año anterior a la elección se han desempeñado en dichos cargos. De otra parte, el Gobierno no podrá conferir empleo a los magistrados de la Corte Constitucional durante el periodo de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

g. La administración de los recursos de la Corte Constitucional, la remuneración de los servidores judiciales y la administración de sus prestaciones económicas y sociales es independiente del gobierno o de la Rama Ejecutiva del Poder Público, pues se hace por la administración y la gerencia de la Rama Judicial que se integra por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

4. Derecho tutelados

a. En los términos del artículo 86 constitucional, la acción de tutela está prevista en la Constitución Política para la protección específica, directa y autónoma de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos se encuentren amenazados o resultaren vulnerados en caso de la acción o de la omisión de cualquiera de las autoridades públicas.

b. Además, ella también procede, con los mismos fines de amparo constitucional de los derechos constitucionales fundamentales, contra las acciones u omisiones ilegítimas de los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o respecto de quien el accionante se encuentre en situación de subordinación o indefensión.

La ley ha definido que la acción de tutela contra particulares no procede cuando se trate de actuaciones legítimas de éstos, lo cual, desde luego, es coherente con el régimen de libertades y de derechos previstos en la Carta Política. En este sentido la Corte Constitucional declaró inconstitucionales varios apartes del decreto 2591 de 1991 en el que se señalaban los derechos constitucionales que podían reclamarse por vía de tutela contra las actuaciones de los particulares y advirtió que ella procede a favor de todos los derechos constitucionales fundamentales en los casos previstos en el artículo 42 del citado decreto.

c. En el mismo sentido la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha considerado que la acción de tutela sólo es procedente para la protección de derechos fundamentales, los cuales en principio se constituyen en el objeto exclusivo de protección; estos derechos fundamentales pueden ser nominados¹⁴ o innominados¹⁵.

Pero, además, la Corte ha considerado que esta acción es procedente de manera excepcional para la protección de derechos constitucionales o legales que no ostenten el rango de fundamentales, únicamente cuando guardan especial relación de conexidad y dependencia directa con otros de carácter fundamental y para efectos de asegurar su respeto; *contrario sensu*, ella no es procedente para la protección de derechos de rango legal o infralegal¹⁶, o para resolver conflictos de contenido económico si éstos no se encuentran en estrecha relación con los derechos fundamentales.

En este punto la Corte Constitucional ha advertido que la acción puede intentarse en favor de la protección de derechos no señalados expresamente en la Constitución como fundamentales, pero cuya naturaleza relacionada con la dignidad humana y el derecho internacional de los derechos humanos, permitan su amparo preferente; además, ha dicho que cuando la actuación en vía de amparo o de tutela se refiera a un derecho de esta naturaleza, ella también deberá darle trámite preferencial y prelación a su revisión.

La acción de tutela sólo es procedente en caso de que no exista otro instrumento judicial para lograr la protección; excepcionalmente procede en presencia de otro mecanismo judicial y para evitar un perjuicio irremediable caso en el cual se intenta como mecanismo transitorio. En estos casos puede intentarse simultáneamente con las acciones ordinarias o, cuando menos, deben intentarse las acciones ordinarias o contencioso administrativas dentro de los cuatro meses siguientes a la orden de amparo.

Cuando la acción se intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y el demandante disponga de otro medio judicial, como las acciones contencioso administrativas, ella puede intentarse conjuntamente con la acción de nulidad, pero en estos casos el juez de tutela, si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto ni las decisiones respecto de la situación jurídica concreta en la que resultan vulnerados los derechos del accionante, mientras dure la actuación judicial ordinaria.

¹⁴ Por encontrarse en disposiciones constitucionales de derechos fundamentales ya en el texto de la Constitución de 1991 o en los tratados internacionales sobre derechos humanos, a partir de su incorporación directa a la Constitución en virtud del mandato del artículo 93 Carta Política.

¹⁵ En virtud del artículo 94 de la Constitución según el cual la enunciación de los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales no debe entenderse como negación de otros, que "siendo inherentes a la persona" no se encuentren expresamente contemplados, interpretado sistemáticamente con el mandato del artículo 2° del decreto 2591, en el que se ordena a la Corte Constitucional dar prelación a la revisión de sentencias de tutela referidas a derechos no señalados expresamente en la Constitución como fundamentales, la Corte Constitucional ha reconocido y tutelado derechos fundamentales innominados, es el caso del derecho a la identidad, o del derecho a la circulación de la información vital.

¹⁶ El caso de las acreencias laborales es ilustrativo, pues la Corte resolvió el caso de trabajadores que acudieron a la acción de tutela con el objetivo de obtener nivelación salarial y el pago de la prima técnica, por parte de su empleador que la acción de tutela no era procedente para ordenar incrementos salariales, ni para el pago de acreencias laborales, sobre todo cuando se establece en el caso concreto, que existe otro medio de defensa judicial y no se configura un perjuicio irremediable, que ameritara un estudio sobre la idoneidad y eficacia de aquellos, con miras a concederle procedencia a la acción de tutela.

d. En un ejercicio de aproximación a las nuevas escuelas del derecho y a las nuevas disciplinas de la interpretación judicial de la Constitución, la ley ha advertido que la acción de tutela procede aún en los casos de los derechos constitucionales fundamentales de contenido civil o político, a pesar de que éstos no hayan sido desarrollados por la ley.

Con esta declaración, el decreto 2591 de 1991 ha permitido la aplicación de las cláusulas constitucionales relacionadas con los derechos civiles y políticos también en las relaciones entre particulares de una parte, y la creación judicial del derecho a partir del su desarrollo en los casos concretos de tutela o amparo constitucional de otra.

e. La Corte también ha extendido la protección constitucional de la acción de tutela a los casos de violación de algunos de los derechos sociales constitucionales, como los relacionados con la seguridad social, la atención a la salud y a la asistencia social, y a los derechos económicos y sociales, como el derecho a la remuneración mínima vital y móvil.

Esto se ha producido con base en el desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho, específicamente el derecho al mínimo vital y los principios de la dignidad humana, y para hacerlo ha empleado las técnicas de los fallos aditivos de principios y las cláusulas de carácter expansivo como los artículos 93 y 94 de la Carta Política.¹⁷

f. En Colombia, además, se ha producido un proceso de fundamentalización de los derechos sociales en el que la Corte Constitucional ha desarrollado su jurisprudencia en favor de la protección de los derechos sociales de rango constitucional relacionados con la dignidad humana y con los principios de la eficacia material de los derechos, con la igualdad real y con el contenido esencial de los mismos.

g. También ha extendido por vía jurisprudencial los alcances de la acción de tutela a otros derechos constitucionales como los colectivos y del ambiente y de los derechos económicos y sociales; en estas materias procede la acción de tutela en caso de estrecha y directa relación de conexidad con situaciones de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales.

5. Caracteres de los actos susceptibles de impugnación

a. Con la acción de tutela se brinda a toda persona la posibilidad de acudir a la protección oportuna e inmediata de la autoridad judicial cuando un derecho fundamental es lesionado o es objeto de amenaza por la acción o la omisión de una autoridad pública

¹⁷ El artículo 93 de la Carta Política establece que “*Los tratados y convenios internacionales ratificados por el congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*”

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. ; además, en el artículo 94 se dispone que “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”

o en determinadas condiciones, por la conducta de un particular o por una organización privada.

En este sentido se ha entendido por la doctrina nacional que ella procede en caso de actos arbitrarios, de omisiones o de actos aparentemente legales y de amenazas de violación de los derechos constitucionales fundamentales y por ello, el artículo 86 en concordancia con la del artículo 228 de la Constitución Política, buscan satisfacer ante todo las necesidades de justicia constitucional mediante el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales.¹⁸

b. Además, como se advierte por la Carta Política y en su desarrollo legal establecido en el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, la protección directa, específica y autónoma de los derechos constitucionales fundamentales, contra toda acción u omisión específica de las autoridades públicas que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos constitucionales fundamentales o de similar naturaleza, estén o no señalados expresamente como tales por la misma Constitución; en consecuencia es claro que su ámbito de protección no comprende a los derechos de rango meramente legal.

c. En materia de la procedencia de la acción de tutela contra actos de los particulares se entiende que los actos susceptibles de impugnación son todas las acciones u omisiones de los particulares encargados de prestación de servicios públicos especialmente de los servicios públicos de educación y de salud y de los servicios públicos domiciliarios, con las que se viole o amenace violar los derechos constitucionales fundamentales.

La acción de tutela contra particulares también puede intentarse en la modalidad de la demanda de amparo contra organizaciones privadas, contra quienes las controlen efectivamente o contra el beneficiario de las consecuencias de la violación o amenaza que motiva la demanda, o cuando el demandante se encuentre en situación de subordinación o de indefensión con la organización.

d. La ley puso énfasis en la procedencia de la acción de tutela contra particulares en los casos de la protección de los derechos relacionados con el *Habeas Data* y en casos de rectificación de informaciones inexactas o erróneas dirigidas contra las publicaciones masivas o contra los medios de comunicación; en estos casos la acción de tutela procede después de que se haya frustrado la solicitud de rectificación, cuya copia debe acompañarse a la demanda, junto con la transcripción de la información que se desea rectificar.

e. Es preciso advertir que en casos en los que se confronten por vía de tutela las acciones o las omisiones de los particulares que ejerzan funciones públicas, como los notarios o los administradores de fondos parafiscales, la acción de tutela se presenta y tramita como si se tratara de acciones u omisiones de las autoridades públicas.

f. Los actos susceptibles de impugnación por vía de la acción de tutela son, en principio, las acciones o las omisiones de carácter concreto y específico de naturaleza subjetiva

¹⁸ Art. 228. “*La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observaran con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.*”

imputables a una autoridad pública o, en ciertas condiciones, a un particular; empero, el decreto 2591 de 1991 estableció que en el caso de encontrarse que la violación o amenaza a un derecho fundamental sucede por causa de la aplicación de normas incompatibles con los derechos fundamentales, se podrá ordenar en la sentencia la inaplicación en el caso concreto de la norma indirectamente generadora del agravio, claro está, en una especie de incidente de inaplicación de la ley por razones de constitucionalidad en un caso concreto.

En este sentido la ley advierte que son susceptibles de impugnación por vía de la acción de tutela, una mera conducta de la autoridad, o una actuación material la denegación de un acto, una omisión

d. En nuestro régimen de amparo constitucional de los derechos constitucionales fundamentales, la acción de tutela no puede emplearse en reemplazo de las acciones de inexequibilidad, nulidad o de cumplimiento de las leyes, de los decretos o los reglamentos ni de ninguna norma inferior.

Esto significa, se reitera, que la acción de tutela no procede contra actos generales ni reglamentarios, pues, en efecto, desde su inicio es claro que en Colombia la acción de tutela no procede contra actos generales y menos contra las leyes o actos administrativos de carácter general; aquella es tarea de todos los jueces, y éstas últimas lo son de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

En este sentido el Decreto 2591 de 1992 advierte que la acción de tutela procede contra actos de carácter particular, personal y concreto de las autoridades públicas y no contra disposiciones de orden general, impersonal y abstracto como las leyes, ni contra los reglamentos administrativos de carácter general, pues contra ellos proceden las acciones de inconstitucionalidad y de nulidad que se han reseñado más arriba.

e. Según lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha reiterado en innumerables sentencias, tanto de constitucionalidad como de tutela, que excepcionalmente ésta sólo procede contra providencias judiciales por vías de hecho de los funcionarios judiciales, y ha dicho que dicha extensión de las garantías del amparo constitucional para la protección efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas.

Recuérdese que en principio y como regla general en el régimen colombiano del amparo de los derechos constitucionales no procedería la acción de tutela contra decisiones judiciales y así lo dispuso la propia corte desde 1992. Empero, gracias a la teoría de las vías de hecho, la jurisprudencia a permitido la confrontación en el ámbito de la discusión de los fundamentos constitucionales de la decisión judicial controvertir los pronunciamientos de los jueces vertidos en sentencias o en actos intermedios cuando el juez o el tribunal y la Alta Corte correspondiente actúan por fuera de sus competencias o desconocen el contenido sustancial de las disposiciones constitucionales relacionadas con los derechos fundamentales.

f. De otra parte, también se advierte que no es necesario que el acto o la acción de la autoridad o del particular se hayan manifestado en un acto jurídico de carácter escrito y,

en consecuencia, procede la acción de tutela contra acciones u omisiones materiales y de hecho de la administración o de los particulares, no revestidas de formalidades.

Así, procede la acción de tutela en situaciones concretas y específicas de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría sea atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos, definidos por el legislador, a sujetos particulares, sin importar si el acto es formal y escrito o si es apenas una manifestación informal y no escrita de la autoridad pública o del particular.

g. La acción de tutela procede aun bajo los estados de excepción (Estado de Guerra Exterior, Estado de Comoción interior y Estados de Emergencia) en cuyo desarrollo se hayan regulado, limitado o delimitado transitoriamente derechos constitucionales; en estos casos procede cuando menos para ordenar la protección de su núcleo esencial.

h. Según la ley de desarrollo, se entiende que no existe amenaza de violación a los derechos fundamentales siempre que se abra o adelante una investigación administrativa por la autoridad competente con sujeción al procedimiento correspondiente establecido por la ley, como en el caso de la Fiscalía General de la Nación, del Defensor del pueblo o de la Procuraduría General de la Nación; además, no procede la acción de tutela cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso o la acción de *Habeas Corpus*.

i. De modo expreso, y con base en la experiencia nacional en materia de graves violaciones de los derechos humanos por grupos y bandas armadas de terroristas y de actores de un conflicto interno de variada y desgarradora etiología, el mencionado decreto de regulación de la Acción de Tutela señala que ella procede en caso de actos de esclavitud, servidumbre y trata de personas en todas sus formas como los de reclutamientos ilegales y de retenciones indebidas, como una modalidad insólita de amparo contra particulares.

Desde luego, este es una modalidad del amparo que se establece en la ley para advertir de la existencia de primitivas modalidades de violaciones reiteradas a los derechos fundamentales que ocurren en nuestro medio.

De igual manera se exige que en el caso de la acción de tutela contra el acto o contra la omisión que se considera violatoria de los derechos constitucionales fundamentales y de los que demás que se relacionan con ellos, debe mediar siempre una relación de conexidad o cuando menos que se afecte el mínimo vital.

j. La acción de tutela tampoco procede cuando se trate de acciones u omisiones que hayan producido hechos y daños consumados y respecto de los cuales el amparo no pueda producir las consecuencias inmediatas que se espera producir con carácter cautelar y preventivo; es decir la acción de tutela no puede intentarse con fines de reparación ni de restauración y menos de indemnización.

6. Medidas cautelares

a. En primer término se advierte que el Decreto 2591 de 1991 habilita al juez de conocimiento para decretar de conformidad con las circunstancias del caso, sea de

oficio o a petición de parte, cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, de las acciones o de las omisiones que se estiman causantes de la amenaza o de la violación.

b. La especial naturaleza cautelar y remedial de la acción de tutela en Colombia permite al juez que adelanta la sustanciación del procedimiento de amparo que ordene lo que considere necesario para proteger los derechos y para evitar que se haga ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante, por ello, el juez a quien corresponde el trámite de la demanda de tutela, está habilitado desde la presentación de la demanda, y cuando lo considere necesario y urgente suspender la aplicación del acto concreto que amenace o vulnere el derecho constitucional fundamental cuya protección se reclama; en este caso deberá ordenar la notificación inmediata de su decisión al demandado o accionado por el medio más expedito posible.

Sin embargo, también está habilitado para autorizar la ejecución o la continuidad de la ejecución de los actos que se estiman causantes de la violación, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público.

c. Si en el trámite de la acción de tutela se produce una decisión administrativa o judicial que revoque, detenga o suspenda la actuación materia del reclamo de amparo o tutela, inmediatamente se termina el trámite de la misma, pero el juez declarará fundada la demanda únicamente para efectos de costas si fueren procedentes; en estos casos el accionante o demandante puede desistir de la tutela, en cuyo caso se debe archivar el expediente.

También se admite la satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el demandante, lo cual no es obstáculo para que el expediente se pueda reabrir en cualquier tiempo si se demuestra que la satisfacción acordada es tardía o es incumplida. En efecto, para proteger los derechos reclamados o para evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos contra los que se formula la demanda, el juez podrá dictar cualquier medida cautelar de conservación o de seguridad balanceando y armonizando los derechos y los intereses constitucionales en juego.

7. Particularidades del tipo de control.

a. Como se ha advertido, se trata de un tipo de control judicial, difuso con un órgano de revisión concentrada y de unificación de la jurisprudencia, llamado Corte Constitucional que también hace parte de la Rama judicial del poder público.

Tiene carácter residual y eventualmente subsidiario ante los alcances y los fines de las acciones judiciales ordinarias y contencioso administrativas; sus fines son predominantemente remediales, preventivos y cautelares.

b. La acción de tutela es de competencia de todos los jueces, procede contra las acciones o las omisiones de las autoridades públicas, y por virtud de la jurisprudencia procede aun contra sentencias judiciales.

c. Ha generado una nueva dinámica de la función judicial en Colombia y no pocas controversias en la Rama Judicial y ha provocado intensas discusiones políticas. También ha despertado un vigoroso movimiento a favor de la expansión de las funciones constitucionales de los jueces y se dice que ha permitido la incorporación de nuevas escuelas y tendencias del derecho y hasta que ha introducido una especie del llamado nuevo derecho.

d. La amplitud de las competencias de los jueces y su proyección en la vida social le ha generado una notable y fuerte legitimidad. Se reconoce que ha entrado en una etapa de decantación y de madurez institucional gracias a la reconstrucción de la jurisprudencia y a la paulatina construcción de varios mapas jurisprudenciales y de argumentos que han servido para encausarla de modo objetivo y para aplacar la avalancha inicial de demandas.

e. Sus consecuencias masivas por reiteración de la jurisprudencia y por los alcances de sus decisiones ha prendido las alarmas de muchos de los inversores y operadores de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de asistencia social y del sector financiero.

8. Sujetos legitimados (partes procesales).

a. La Acción de Tutela puede ser ejercida por toda persona, sea natural o jurídica, de derecho privado o de derecho público; también puede ser ejercida por personas nacionales o extranjeras.

En todo caso para intentar esta acción se requiere que se trate de una persona cuyos derechos constitucionales fundamentales hayan sido violados o se encuentren amenazados; es decir este instrumento supone la identificación de la persona o grupo de personas titulares de los derechos amenazados o vulnerados.

De igual modo puede ser ejercida por grupos ampliados de personas identificables como son los grupos de usuarios, vecinos o destinatarios o grupos de indígenas; sólo se requiere que se reclame la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de una persona determinada o de un grupo de personas determinables, titulares del derecho. En estos casos procede la acción a favor de derechos colectivos y del ambiente, o derechos económicos y sociales cuando se encuentren en estrecha relación con los derechos constitucionales fundamentales.

b. No obstante lo anterior, la Acción de Tutela también puede ser ejercida y presentada por un agente oficioso que actúe en nombre de una persona determinada que no esté en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que debe manifestarse en la solicitud y, desde luego, acreditarse procesalmente.

c. El Defensor del pueblo, que hace parte del Ministerio público, y, desde luego, sin perjuicio del derecho que le asiste a los interesados, está legitimado para interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite, o en nombre de la persona que según su juicio se halle en condiciones de desamparo o de indefensión.

En caso de esta intervención el Defensor del Pueblo, ella se contrae a ser, junto con el agraviado, la parte procesal de la demanda; para el ejercicio de esta función, la ley habilita al Defensor del pueblo a acompañar su actuación con asesores y asistentes.

Además, el Defensor del Pueblo, puede ser facultado por los colombianos que residan en el exterior y cuyos derechos constitucionales fundamentales estén siendo violados o amenazados por una autoridad pública de la República para interponer acción de tutela

El Defensor del Pueblo puede delegar expresamente en los personeros municipales para lo respectiva circunscripción territorial la facultad de interponer las acciones de tutela pertinentes, o hacerse representar en dichas causas.

d. Por último, la ley permita que la solicitud o demanda sea promovida y ejercida por un representante judicial debidamente habilitado por el interesado. De otra parte, la ley advierte que quien tuviere interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se dirija la demanda. Se trata de la figura del tercero interviniente pero se exige que éste actúe con base en su interés legítimo, que, desde luego debe demostrar en la causa.

La legitimidad activa de la Acción de Tutela no depende de requisitos previos o condiciones subjetivas de edad o de formación, ni de representación profesional o judicial alguna y para ello no existe carga documental, ni costas, ni aranceles.

De otra parte, quien interponga una demanda de tutela debe manifestar bajo la gravedad del juramento, so pena de las sanciones por ejercicio temerario de la acción, que no ha presentado otra demanda respecto de los mismos hechos y derechos. Desde luego, también caben las sanciones penales por falso testimonio.

e. Como se ha visto son sujetos pasivos de la acción de tutela todas las autoridades públicas y todos los particulares en ciertas condiciones como lo señala la misma carta Política en el Artículo 86.

Se reitera que la acción de tutela contra personas particulares procede contra los encargados de la prestación de los servicios públicos de educación, salud,

la acción de tutela de dirige contra la autoridad pública o contra el representante del órgano que presuntamente violó el derecho fundamental y si uno u otro hubiese actuado en cumplimiento de ordenes o de instrucciones de un superior, o con su autorización o aprobación, la demanda se entenderá dirigida contra ambos.

En caso de ignorarse la identidad de la autoridad pública del órgano o entidad pública que presuntamente violó o amenaza violar el derecho fundamental, la acción se entenderá dirigida contra el superior de la entidad.

9. Substanciación del proceso jurisdiccional.

a. Con la acción de tutela se brinda a toda persona la posibilidad de acudir a la protección oportuna de la autoridad judicial, cuando un derecho fundamental es lesionado u objeto de amenaza.

Por ello, el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 228, buscan satisfacer ante todo las necesidades de justicia constitucional mediante el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales y establecen que el procedimiento debe ser preferente y sumario, y que ella se puede intentar en todo momento y lugar; además, se asegura que todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela. Igualmente, en la acción de tutela el fallo es de inmediato cumplimiento y en ningún caso pueden transcurrir más de diez días entre la demanda o solicitud de tutela y su resolución.

También, el trámite de la acción de tutela contra particulares se adelanta de conformidad con los mismos requisitos y formas predicables del trámite de la acción contra las autoridades públicas, salvo en el caso del agotamiento opcional de la vía gubernativa y sobre la forma de protección del derecho.

b. Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la acción de tutela establecida directamente por la Carta Política es esencialmente informal y riñe con toda exigencia sacramental que dificulte el sentido material de la protección que la Constitución ofrece a las personas por conducto de los jueces.

No obstante, la ley ha previsto un régimen especial de exigencias para los demandantes, sean abogados o simples demandante que no invocan la calidad profesional de abogado, para efectos de prevenir y corregir las actuaciones temerarias en el trámite de las acciones de tutela; en efecto, cuando sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, todas ellas se rechazarán o decidirán desfavorablemente.

Para el caso de los abogados que promovieren la presentación de las varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional por dos años como mínimo; pero si incurre en reincidencia, aun en otros asuntos perderá definitivamente el derecho al ejercicio de la profesión.

Pero además, en estos casos se debe condenar al demandante o solicitante al pago de costas, cuando se encuentre fundadamente que este actúo con temeridad.

Con ella se materializan las garantías constitucionales y su ejercicio no puede dar lugar al rigor formalista de los procesos ordinarios, ni se puede convertir su admisibilidad y trámite en ocasión para definir si se cumplen o no presupuestos procesales o fórmulas especiales; por ello, la demanda puede presentarse por memorial, telegrama, u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, y se admite que la acción sea ejercida verbalmente cuando el interesado manifieste que no sabe escribir o cuando manifieste ser menor de edad

c. Como la especial jerarquía de los derechos fundamentales exige que el modelo procedimental de la tutela esté desprovisto de requisitos formales y que ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho afectado, cuando no existan en el ordenamiento jurídico otros mecanismos de defensa

que se puedan invocar, el Decreto 2591 de 1991, al referirse a la solicitud o demanda de tutela, destaca el carácter informal de la misma y advierte que debe desarrollarse con fundamento en los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

En este sentido se advierte que la providencia que no admita o que rechace la demanda de tutela deberá indicar el procedimiento idóneo para proteger el derecho amenazado o violado, pero en todo caso están prohibidos los fallos inhibitorios.

d. Como requisitos de la demanda de tutela, en congruencia con los principios que se aplican en la substanciación de la misma, encontramos los siguientes:

- El nombre y la dirección del demandante.
- En la solicitud se deben expresar con la mayor claridad posible la acción o la omisión que motiva la demanda.
- El derecho que se considera violado o amenazado; en este caso no es necesario citar norma alguna.
- El nombre de la autoridad pública o el del autor de la amenaza o del agravio si ello fuere posible.
- La descripción de las demás circunstancias relevantes

e. La substanciación de la acción de tutela corresponde al juez o al magistrado por turnos rigurosos, y se desarrolla de conformidad con los supuestos procesales de origen constitucional y de carácter especial, entre los que aparece el de su trámite preferencial, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el caso del *Habeas Corpus*.

En este tipo de actuaciones prevalece un principio de informalidad cuyo sentido consiste en que los obstáculos de trámite no se interpongan en la búsqueda de soluciones reales y palpables, acordes con el fondo de la preceptiva constitucional, a situaciones concretas de amenazas o quebranto de los derechos en ella plasmados.

En efecto, para la presentación de la acción de tutela no es requisito que se hayan intentado los recursos administrativos que procedan contra los actos de las autoridades públicas y su presentación no enerva el derecho de acudir ante la misma autoridad para actuar en sede gubernativa.

Su especial jerarquía exige que el modelo procedimental de la tutela esté desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho afectado, cuando no existan en el ordenamiento jurídico otros mecanismos de defensa que se puedan invocar; su ejercicio no puede dar lugar al rigor formalista de los procesos ordinarios, ni se puede convertir su admisibilidad y trámite en ocasión para definir si se cumplen o no presupuestos procesales o fórmulas especiales y si no se pudiere determinar el hecho o la razón que motiva la solicitud de amparo constitucional de los derechos fundamentales por vía de la acción de tutela, es deber del juez prevenir al solicitante para que corrija su demanda en el breve término de tres días so pena de ser rechazada de plano; en caso de presentación verbal de la demanda de tutela, y de existir la mencionada indeterminación, el juez debe contribuir a su corrección en el acto de la presentación con la información adicional que le exigirá al solicitante.

Es tan evidente el propósito del legislador colombiano en estas materias para favorecer el desarrollo especial del trámite judicial de la tutela que en el punto de las pruebas, la ley permite al juez proferir el fallo tan pronto llegue al convencimiento respecto de situación litigiosa sin necesidad de practicar las solicitadas

De esta manera, la acción de tutela no esta condicionada por exigencias y técnicas procesales ni obedece a requisitos formales propios de especialistas; no puede asimilarse a las acciones previstas en los procedimientos ordinarios, ya que corresponde a la defensa inmediata de los derechos fundamentales.

f. Como se ha advertido, los principios que rigen la substanciación del procedimiento de la acción de tutela son el de publicidad, la prevalencia del derecho sustancial, la economía, la celeridad y la eficacia; por ello, su desarrollo judicial debe adelantarse dentro de un régimen de plazos improrrogables y perentorios y corresponde a los jueces, procurar que las notificaciones a la partes y a los intervinientes se hagan por el medio que estimen más expedito para asegurar la eficacia de la notificación y el derecho de defensa. En todo caso, el juez deba velar por que, de acuerdo con las circunstancias, el medio y la oportunidad de la notificación, se asegure el derecho de defensa.

Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que dan origen a la demanda;

g. De otra parte, la ley autoriza al juez para que en el desarrollo del procedimiento de tutela requiera y obtenga todos los informes que considere necesarios y aun para que solicite y pida el expediente en donde se encuentren los antecedentes administrativos o la documentación y antecedentes del asunto. En este caso los términos son muy breves y la ley autoriza al juez que substancia la causa para fijar plazos entre uno y tres días según la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación disponibles. Pero, además, si los informes no fueren rendidos dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

h. Como se ha advertido, la acción de tutela no procede cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; empero, aun en este tipo de situaciones procesales, la existencia de otro medio judicial se apreciará en concreto para determinar su eficacia en atención a las circunstancias en las que se encuentre el solicitante.

i. En el ordenamiento colombiano se establecieron los elementos del fallo de tutela y se indicó que éste debe contener la identificación del solicitante, la del sujeto o sujetos de quienes proviene la amenaza o vulneración, la expresión precisa de los hechos en los que consiste la violación, la determinación del derecho fundamental tutelado con mención de las disposición constitucional que lo consagra, la orden y la definición precisa de la conducta con el fin de hacer efectiva la tutela y el plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que como se advirtió no puede ser superior a cuarenta y ocho horas.

j. Por último, los fallos de tutela se notificarán a más tardar al día siguiente de ser proferido, sea por telegrama o por otro medio expedito que asegure el cumplimiento. Los fallos que no sean impugnados se remitirán a la Corte Constitucional al día siguiente de su notificación para efectos de su eventual selección discrecional en una modalidad similar a poder discrecional de atracción de competencia en el sistema americano.

k. De otra parte, sin perjuicio del cumplimiento inmediato, dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo éste podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente; en este caso, el juez deberá remitirlo dentro de los dos días siguientes a la presentación de la impugnación ante el superior jerárquico correspondiente para que conozca de la misma y adelante la sustanciación que proceda.

Salvo las reglas que estableció el Decreto 1382 de 2002 para el caso del reparto y la competencia para conocer de la impugnación de las decisiones con las que se fallan de las acciones de tutela en las cortes y en los tribunales, la sustanciación de la impugnación se adelanta por el juez que sea superior jerárquico de aquel que produjo la sentencia y éste deberá fallarla dentro de los veinte días siguientes al recibo del expediente; dentro del mismo término, el juez de la impugnación podrá decretar las pruebas que considere necesarias y podrá pedir los informes que requiera para proceder a revocar el fallo, a modificarlo o a confirmarlo. Los efectos de la revocatoria del fallo son los de dejar sin efecto tanto la providencia inicial, como la actuación que haya realizado la autoridad administrativa en su cumplimiento.

l. Para la sustanciación del trámite de revisión de las decisiones relacionadas con la tutela en la Corte Constitucional, se tiene que ella debe designar dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias que habrán de ser revisadas; en este sentido cualquier magistrado de la Corte podrá solicitar que se revise el fallo que sea excluido por éstos. Además, la Corte Constitucional designará tres de sus magistrados para que conformen la Sala que revisa los fallos; como se advirtió la Sala Plena es competente para decidir sobre los cambios de jurisprudencia.

10. Sentencias. Tipología y efectos.

a. Las sentencias en los asuntos de tutela son de inmediato cumplimiento y consistirán en una orden de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, dirigida para que aquel respecto de quien se solicita el amparo actúe o se abstenga de hacerlo.

En el fallo de tutela el juez debe identificar plenamente al solicitante, al sujeto o a los sujetos de quien provenga la amenaza, vulneración o violación; además, debe determinar con precisión el derecho tutelado y establecer con la orden que debe proferir, la conducta que impone y el tiempo en el que ella se deba cumplir con el propósito de hacerla efectiva, el que en ningún caso puede ser superior a cuarenta y ocho horas.

En todo caso es regla fijada por el Decreto 2591 de 1991, que en los asuntos de tutela el juez es competente para fijar los efectos del fallo para el caso concreto.

b. La especial naturaleza pública del interés que se tramita en los procesos de tutela, hace que en ningún caso se puede decretar un fallo inhibitorio.

c. Existen varios tipos de fallos en los asuntos de demanda de tutela de los derechos constitucionales fundamentales, así:

-Los que conceden la tutela y amparan el derecho reclamado en todo o en parte; es decir fallos que acceden en todo o sólo parcialmente a la solicitud de amparo.

-Los que no acceden a la demanda de amparo o tutela y la deniegan o la deciden desfavorablemente.

-Los de rechazo de la demanda en el caso de las actuaciones temerarias. En estos se debe condenar en costas al demandante temerario.

-Los que resuelven conceder la tutela judicial específica de plano ante graves e inminentes violaciones o amenazas del derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin averiguación previa alguna.

-Los denominados fallos admonitorios o de prevención a la autoridad, en los que se encuentra que al momento de la decisión han cesado los efectos del acto impugnado, o se trate de hechos consumados de tal manera que no sea posible resarcir al demandante en el goce del derecho conculcado.

-Los de terminación anticipada por cesación de los efectos de las acciones o de las omisiones impugnadas, y por desistimiento del accionante.

-Las sentencias por las que se resuelven las impugnaciones a los fallos de primera instancia; éstos a su vez son de revocatoria del de primera instancia por carencia de fundamento y de sustitución con una nueva decisión. También se puede proferir fallos de segunda instancia de confirmación por que el juez los halla ajustados a derecho.

-Los de revisión en la Corte Constitucional proferidos por las Salas de Revisión a las que llegan los expedientes por la mencionada facultad constitucional y legal de atraer la competencia de modo discrecional. En este evento la Corte asume plenamente la competencia para fallar y puede confirmar una o ambas sentencias, revocar ambas o sólo una de las decisiones, y en todo caso su pronunciamiento puede ser sustentado de modo breve y sucinto o extenderse en consideración y argumentos.

-Los de revisión en la Corte Constitucional proferidos por la Sala Plena y que son, los de reiteración de jurisprudencia y de casos; los que revocan una o ambas de las sentencias, los que las confirman y los de unificación de la jurisprudencia, así como los de aclaración de las normas constitucional. Allí se llega por razones de importancia constitucional, por cambio o por unificación de la Jurisprudencia.

-Los fallos en caso de desacato en los que se imponen sanciones de arresto hasta por dos meses y multa hasta de veinte salarios mínimos mensuales.

-Los que conceden la tutela en caso de su solicitud como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En estos el juez señalará expresamente en su sentencia que su orden permanece vigente o sólo durante el término en el que la autoridad judicial competente resuelva de fondo la causa planteada. En estos casos se habilita al juez para que decreta la no aplicación del acto particular al caso concreto que le es planteado.

d. Los efectos de los fallos, además, se clasifican, así:

-Si la demanda se dirige contra una acción de la autoridad, el fallo que conceda la tutela debe garantizar al afectado el pleno goce de su derecho y hará volver al estado anterior la violación, cuando fuere posible.

-Cuando la demanda de amparo propone la impugnación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada y otorgará un plazo perentorio pero prudencial.

-Si lo impugnado es una simple conducta o una actuación material o una amenaza de violación del derecho fundamental, en el fallo ordenará su inmediata cesación y que se evite toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción.

11. Procedimientos de ejecución de sentencias. Aspectos generales.

Para el efectivo cumplimiento de los fallos de tutela, el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de esta acción, fijó un procedimiento adecuado a los principios de eficacia y efectividad del derecho de amparo, pues, no tendría sentido que en la Constitución se consagren derechos fundamentales si no se aplican mecanismos por medio de los cuales dichos derechos fuesen cabal y efectivamente protegidos.

Según la jurisprudencia de la Corte, de conformidad con el artículo 86 de la Carta Política, las reglas básicas para el trámite y ejecución de la Acción de tutela, son las siguientes:

- a. Que el procedimiento que corresponde a esta acción sea preferente y sumario.
- b. Que la acción pueda ser interpuesta directamente por la persona afectada o por quien actúe a su nombre.
- c. Que pueda promoverse en todo momento y lugar ante cualquier juez de la República, incluyendo los altos tribunales - con excepción de la Corte Constitucional.
- d. Que sea fallada por la autoridad judicial competente dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud.
- e. Que en caso de accederse a la tutela, la decisión debe consistir en una orden para que aquel respecto de quien se ha interpuesto el amparo actúe o se abstenga de hacerlo.

f. Que el fallo sea de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que pueda ser impugnado y posteriormente sometido al trámite de la Revisión eventual ante la Corte Constitucional.¹⁹

De acuerdo con el objetivo constitucional que persigue con la acción de amparo constitucional, es claro que las órdenes contenidas en las decisiones de tutela, dirigidas a la protección de los derechos, tienen que acatarse y cumplirse sin excepción.

Además, en palabras de la Corte Constitucional, la autoridad o el particular que hayan sido declarados responsables de la amenaza de violación o de violación de los derechos constitucionales fundamentales de una persona, deben cumplir la orden encaminada a la protección de los citados derechos en los términos indicados por la sentencia y en el plazo allí señalado.

En esa línea, el artículo 3° del citado estatuto se refiere a los principios que gobiernan el trámite de la acción de tutela, guardan relación directa con la orden urgente que debe dar una sentencia cuando reconoce que se ha violado un derecho fundamental, y además, en virtud de la informalidad, permiten la utilización por parte del juez de procedimientos no regulados expresamente, siempre y cuando se haga efectivo el derecho material. Por su parte, los artículos 23, 27 y 52 del mismo decreto se refieren al contenido que deben tener los fallos de tutela, a las garantías de su cumplimiento y a las sanciones derivadas de su eventual inobservancia.

Cuando la solicitud vaya dirigida contra una acción de autoridad, el fallo que concede la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible; y si lo impugnado es la denegación de un acto o una omisión, el fallo tendrá que ordenar su realización o desarrollar la acción adecuada, y en caso de que la autoridad no expida el acto administrativo, el juez deberá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos.

En el evento de tratarse de una actuación material, o de una amenaza, la naturaleza de la acción le impone al juez el deber de ordenar su inmediata cesación y de evitar toda nueva amenaza, violación, perturbación o restricción. En todo caso se entrega suficientes competencias a los jueces para que establezca los demás efectos del fallo según las condiciones imperantes en el asunto sometido a juicio.

Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio lo deberá cumplir sin demora, ya que el juez puede dirigirse al superior del responsable para que lo haga cumplir y abra el respectivo proceso disciplinario en su contra; y si el superior no procede conforme a lo ordenado, la norma le permite a la autoridad judicial disponer

¹⁹ Según lo ha sostenido la Corte, la garantía del cumplimiento de las órdenes a través de las cuales se concede el amparo de derechos fundamentales amenazados o violados, ya sea que provenga de los jueces de instancia o de la propia Corte Constitucional, además de tener un claro fundamento constitucional, también encuentra un hondo respaldo en el derecho internacional sobre derechos humanos. Así, por citar tan sólo algunos ejemplos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2°) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 25), incorporados al orden interno mediante las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972, respectivamente, además de exigirle a los Estados partes la implementación de un recurso sencillo, efectivo y breve que ampare los derechos fundamentales, también los obliga a “*garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso*”.

que se abra el proceso disciplinario que proceda y que adopte directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo, y que sancione por desacato al responsable y al superior hasta que den cumplimiento al fallo.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

El llamado incidente de desacato, permite al juez primera instancia ordenar que quien incumple la orden judicial de tutela será sancionado con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales; sanción que se impone en el trámite incidental, y que será consultada al superior jerárquico al que le compete decidir dentro de los tres días siguientes si cabe revocar o no la sanción.

La garantía y efectividad del cumplimiento de las sentencias de tutela, como se ha advertido, exigen del juez constitucional la adopción de todas las medidas que sean conducentes para obtener la protección real y efectiva de los derechos fundamentales afectados, lo cual debe hacer sin perjuicio de las sanciones que imponga a las autoridades incumplidas por haber incurrido en desacato.

De acuerdo con la interpretación constitucional, “resulta perfectamente posible y válido que se adopten las medidas indispensables para garantizar el cumplimiento efectivo de una sentencia de tutela, sin entrar a analizar si es predicable responsabilidad subjetiva de la autoridad que presuntamente incumple una orden tendiente a la protección de los derechos fundamentales”²⁰.

Así, independientemente de las sanciones a que haya lugar, es a la autoridad judicial a quien corresponde velar por la eficacia y efectividad de la orden de tutela, pues está en la obligación -irrenunciable- de adelantar todas las gestiones pertinentes y de agotar cada uno de los mecanismos judiciales que ofrece el ordenamiento jurídico, para lograr el objetivo de protección inmediata a que hace referencia específica el artículo 86 Superior.

El cumplimiento y el desacato son en realidad dos instrumentos jurídicos diferentes, que a pesar de tener el mismo origen -la orden judicial de tutela- y tramitarse en forma paralela, en últimas persiguen distintos objetivos: el primero, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales afectados, y el segundo, la imposición de una sanción a la autoridad que ha incumplido el fallo.

El juez analizará en cada caso concreto si se acató la orden de tutela o no, de manera que si la misma no ha sido obedecida o no lo ha sido en forma integral y completa, aquél mantiene la competencia hasta lograr su cabal y total observancia, aun a pesar de estar agotado el incidente de desacato.

12. Recursos.

²⁰ Auto del 6 de agosto de 2003, Sala Primera de Revisión, ya citado

a. Contra los fallos de tutela se puede intentar el recurso de apelación que en el Decreto 2591 de 1991 se denomina Impugnación; este se tramita en principio ante el superior jerárquico del juez de primera instancia. En los casos impugnados basta simplemente la manifestación del interés de que la providencia sea examinada por el superior jerárquico o por la sala correspondiente del mismo tribunal o corporación judicial y no es necesario sustentar el recurso. Esta se puede presentar por escrito dentro de los veinte días siguientes a la notificación del fallo que se recurre.

También existe la llamada revisión de las decisiones judiciales en casos de tutela de los derechos constitucionales fundamentales que se tramitan de conformidad con los procedimientos descritos más arriba; empero en esa etapa no se abre el debate a la discusión procesal de las partes, no se admiten intervenciones de los interesados ni controversias probatorias o sustanciales. En todo caso la Corte Constitucional puede pedir informes o decretar pruebas adicionales o complementarias.

Ahora, el Decreto 1382 de 2000 al establecer las nuevas reglas para el reparto de las causas y los expedientes y especialmente en las hipótesis de la procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales y de modo aun más detallado en caso de las acciones de tutela ante las Altas Cortes y ante los tribunales colegiados de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa.

13. Modalidades del medio de control o instrumentos jurídicos procesales homólogos.

a. Como se indicó, en Colombia existen instituciones de similar configuración procesal como es el caso de las acciones de cumplimiento, las acciones populares y de grupo.

b. Además, las instituciones de la suspensión provisional de los actos administrativos en vía cautelar y preventiva permiten plantear la violación de derechos constitucionales y obtener la suspensión y la eventual anulación de aquellos actos.

c. También se conoce la llamada acción popular o ciudadana de inconstitucionalidad contra las leyes y los efectos generales de la sentencia. En este mismo sentido es posible reconocer que el control automático y forzoso de los decretos de estados de excepción promueva y asegura una modalidad concentrada de defensa de la Carta Política y de los derechos constitucionales, los que son inviolables aun en aquellos estados.

d. Como se mencionó más arriba, la llamada vía de excepción o de inaplicación judicial de las leyes por razones constitucionales en el desarrollo de los procedimientos ordinarios y contencioso administrativos supone una modalidad similar de tutela judicial especial de los derechos constitucionales fundamentales.

14. Otros instrumentos de control en el sistema de justicia constitucional imperante.

Como es conocido, en la República de Colombia existe un sistema de control de constitucionalidad muy complejo y abigarrado de instrumentos, mecanismos y procedimientos judiciales cuya historia se remonta a 1850 cuando se estableció el sistema de la demanda ciudadana contra los actos de las asambleas cantonales y de los

cabildos parroquiales, en subsidio de la objeción del poder ejecutivo local, pero en ninguno de ellos aparece una institución equiparable al Amparo, hasta 1991.

Existe lo que se ha llamado régimen colombo venezolano de Control de constitucionalidad y de justicia constitucional, caracterizado desde sus orígenes por combinar varias instituciones de diversa etiología especialmente por la acción pública de inconstitucionalidad, antes llamada de inexequibilidad cuyo conocimiento había sido asignado a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena y ahora corresponde a la Corte Constitucional, igualmente en sala Plena. En la parte de competencias del órgano de control se hace una breve reseña de los instrumentos de control en el sistema constitucional imperante.

15. Reformas constitucionales y legales en trámite.

En la actualidad no se tramita ningún proyecto de reforma constitucional que pueda afectar a la acción de tutela pero el actual Gobierno Nacional propuso en sus inicios el debate sobre la procedencia o no de la acción de tutela contra providencias judiciales; además indicó que es de su parecer que la acción de tutela no puede dirigirse para amparar derechos sociales, ni colectivos, ni para darle a los derechos constitucionales rango de fundamentales por fuera del listado que trae el de modo indicativo la misma Carta Política.

Alcanzaron a circular borradores de un proyecto de reforma constitucional elaborado en el anterior gestión del Ministro del Interior y de Justicia, en principio avalado por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, pero fue rechazado por la mayor parte de los miembros de Congreso de la República y por casi todos los jueces, las universidades y los sindicatos y organizaciones no gubernamentales. El Consejo Superior de la Judicatura también lo rechazó y afirmó la necesidad de mantener y desarrollar el actual modelo de justicia constitucional.

En el Congreso de la República actualmente se adelanta un proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que se ocupa de otros temas de interés para la Rama Judicial y del funcionamiento de los órganos que administran justicia, pero no se ocupa de la acción de tutela, pues se consideró que por ahora, las reglas que regulan su trámite no debían modificarse.