

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES - SEDE ECUADOR
MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS
CONVOCATORIA 1993-1995**

**La acción de tutela en la Constitución Política de
Colombia 1991: un instrumento potencial para el
aprendizaje ciudadano**

VERSION PRE-ELIMINAR- TESIS

Doris Lamus Canavate

Bucaramanga, junio/ 1996

FLACSO - Biblioteca

**LA ACCION DE TUTELA EN LA CONSTITUCION
POLITICA DE COLOMBIA 1991:
Un instrumento potencial para el
aprendizaje ciudadano**

**Tesis presentada por DORIS LAMUS CANAVATE
como requisito final para la obtención
del título de
MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS.**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES, FLACSO, SEDE ECUADOR
MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS
1993-1995**

BUCARAMANGA, COLOMBIA, JUNIO DE 1996

TABLA DE CONTENIDO

| | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCION | i |
| CAPITULO I | |
| CIUDADANIA Y TUTELA: CONTEXTO PROBLEMÁTICO Y CONCEPTUAL | 1 |
| 1. SOBRE LA NOCIÓN DE DEMOCRACIA | 3 |
| 2. LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA | 13 |
| 3. NORMATIVIDAD Y REGULACIÓN DE LA CONVIVENCIA COLECTIVA | 15 |
| CAPITULO II | |
| EL PROCESO POLÍTICO EN COLOMBIA, 1950-1990: MODERNIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL CON EXCLUSIÓN POLÍTICA | 20 |
| 1. DE "LA VIOLENCIA" AL FRENTE NACIONAL | 23 |
| 2. DEL POSFRENTE A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE | 33 |
| CAPITULO III | |
| LA ACCIÓN DE TUTELA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 | 43 |
| 1. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 | 43 |
| 2. LA ACCIÓN DE TUTELA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 | 47 |
| CAPITULO IV | |
| EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA: AVANCES, LÍMITES Y POSIBILIDADES | 55 |
| 1. CIUDADANÍA FORMAL Y CIUDADANÍA EFECTIVA | 55 |
| 2. AVANCES Y LÍMITES DE LA TUTELA | 60 |
| 3. EL EJERCICIO DE LA TUTELA Y EL APRENDIZAJE CIUDADANO | 66 |

| | |
|--|----|
| CONCLUSIONES | 77 |
| NOTAS | 82 |
| BIBLIOGRAFIA | 86 |
| ANEXOS | 93 |
| 1. Selección ilustrativa de sentencias de tutela revisadas por la Corte Constitucional, años 1992, 1993, 1994. | |
| 2. Derechos más invocados en demandas de tutela: Tabla y gráfico No. 1: Enero-Diciembre, 1992 Tabla y gráfico No. 2: Enero-Diciembre, 1993 Tabla y gráfico No. 3: Enero-Diciembre, 1994 | |

CAPITULO IV

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION DE LA ACCION DE TUTELA: AVANCES, LIMITES Y POSIBILIDADES

La última parte del análisis que aquí se desarrolla enfatiza en los avances, las dificultades, las limitaciones y las posibilidades que el uso de la acción de tutela plantea tanto para el sistema judicial como para el conjunto de los actores sociales -jueces, demandantes, demandados- implicados en el proceso de institucionalización de la acción. En primer lugar y desde la perspectiva de la noción de ciudadanía que se ha asumido, se revisa el proceso de ampliación formal de la ciudadanía en las Constituciones de Colombia, para señalar las limitaciones de esta ciudadanía formal en su ejercicio efectivo y las posibilidades que la acción de tutela brinda para el aprendizaje y socialización de formas alternativas de regulación de la convivencia. En segundo término, se analizan las contradicciones surgidas en el sistema judicial a partir de la consagración del mecanismo en la Carta Política de 1991 y el papel de los jueces en la relación norma-ejercicio. Finalmente, se sustentan empíricamente los argumentos aquí expuestos en cuanto a la favorabilidad de la tutela para potenciar la ciudadanía como praxis social y política.

1. CIUDADANIA FORMAL Y CIUDADANIA EFECTIVA

Una revisión selectiva de las Constituciones republicanas en Colombia (URIBE VARGAS, 1977) permite visualizar el

proceso de ampliación progresiva de la ciudadanía formal. La Constitución de 1821 consagró los derechos y libertades ciudadanas: derechos civiles y políticos, libertades individuales y garantías procesales y eliminó los títulos nobiliarios. El derecho al sufragio se limitó a los alfabetas y propietarios e individuos no sujetos al régimen de servidumbre. No excluía explícitamente a las mujeres, pero la cultura política no suponía, de hecho, su inclusión (VELASQUEZ, 1989:37-59). Estableció, además, la libertad de vientres para las esclavas. La Constitución de 1830 otorgó a los libertos la condición de nacionales y la de 1832 la de ciudadanos a éstos y a los hijos de esclavos; y amplió el derecho de sufragio eliminando la condición de la propiedad.

La Constitución de 1856 amplió derechos fundamentales como el de reunión y la libertad de enseñanza, así como los derechos políticos, quedando sujeta la calidad de ciudadano a la condición de ser casado o mayor de 21 años. La de 1863 estableció libertad absoluta de imprenta, pensamiento y expresión, sin modificar la condición jurídica y social de las mujeres.

La de 1886 mantuvo la condición de ciudadano a los varones mayores de 21 años. La primera reforma importante con respecto a las mujeres se dio en 1932 (Ley 28), con el reconocimiento de los derechos civiles de las casadas. A partir de allí se inició el proceso por la conquista de los derechos políticos. En el Acto Legislativo No. 1 de 1936, reformativo de la Constitución de 1886, se extendió el sufragio a los varones mayores de 21 años, sin restricciones patrimoniales o de instrucción y se

otorgó a la mujer la posibilidad de desempeñar empleos. En 1957, mediante plebiscito, se otorgó a las mujeres los mismos derechos políticos de los varones.

Sin embargo, esta ampliación progresiva de la ciudadanía formal-legal, ha transitado paralela a prácticas políticas altamente excluyentes -como se detalló en el Capítulo II-, que han producido efectos de alienación con respecto a la participación política, tanto en los procesos electorales como en las decisiones que afectan la vida cotidiana colectiva. Además, la brecha existente entre ricos y pobres priva a éstos de capacidades sociales y políticas para acceder o demandar participación en la distribución de recursos y oportunidades. Al igual que en otros países andinos, en Colombia, la ciudadanía como ejercicio efectivo, como praxis social y política, se halla bloqueada y esta noción "no remite a la apropiación colectiva de su significado -en tanto fuente de identidad y sentido de pertenencia al "Estado"-nación- ni de sus implicaciones prácticas en tanto dispositivo dinámico para dotar de legitimidad, regular o transformar, la coexistencia societal" (MENEDEZ-CARRION, 1991b: 9).

En el caso de los derechos que la Carta de 1991 consagra, éstos constituyen una continuación del proceso de ampliación de la ciudadanía legal. Con su inclusión se pretende dotar de garantías constitucionales al portador formal y sancionar al infractor, en el marco de una igualdad de todos ante la ley; pero, además, reconocer las desventajas de sectores cuyas condiciones de vida les colocan en situación de mayor vulnerabilidad, para

hacerlos sujetos especiales de protección, incorporándolos a esta ciudadanía legal formal¹⁸. Pero, esta ampliación de la ciudadanía legal va más allá del reconocimiento formal, al otorgar a los portadores la prerrogativa adicional de demandar y obtener, mediante la acción de tutela, la protección requerida para un amplio espectro de derechos inherentes a la persona.

Es por ello que en la comprensión de la ciudadanía que aquí se asume, con miras a analizar la tutela, no es posible deslindar esta noción de sus connotaciones de derechos formales individuales que se consagran jurídicamente, pues la acción de tutela es, en primera instancia, un procedimiento jurídico destinado a dotar de protección, de garantías constitucionales, un conjunto amplio de derechos individuales -y eventualmente colectivos-, inherentes a la persona. No obstante, su uso implica necesariamente apelar, demandar, exigir y obtener la protección demandada; es decir, **ejercitar** las prerrogativas consagradas, en espacios institucionales estatales o particulares, en la vida cotidiana. En resumen, tiene, por su naturaleza de **procedimiento**, el doble carácter de mecanismo de protección de derechos formalmente reconocidos y de vía para su práctica, una vez que, quien se considere lesionado en sus derechos, **hace uso** del procedimiento; con una diferencia sustancial con respecto al ejercicio coyuntural electoral de los derechos de ciudadanía política: no está restringido a la mayoría de edad, o a los nacionales, o como en tiempos pretéritos, a los alfabetas; todo colombiano o extranjero, de cualquier edad, en cualquier lugar del territorio nacional, aún de forma verbal, puede demandar

y obtener protección judicial de sus derechos; es decir, está potencialmente en condiciones de ejercer sus prerrogativas de ciudadano, mediante este instrumento. Lo que no se puede afirmar es que de un evento particular, individual, personal, se pueda colegir automáticamente que se está en presencia de un acto consciente de ejercicio ciudadano y la estrategia de indagación aquí seguida no permite profundizar en el asunto.

Entendida la ciudadanía como praxis de interpelación al sistema (ejercicio efectivo de derechos más allá de lo coyuntural y electoral) y como dispositivo de cambio social (Menéndez-Carrión) y considerando las potencialidades que la acción de tutela pudiera ofrecer en términos de su construcción, se han planteado aquí los siguiente interrogantes: Siendo la acción de tutela un mecanismo que se sustenta en el reconocimiento de derechos individuales, ¿qué opciones brinda en términos de acortar la distancia entre la norma y la praxis?. ¿Puede la tutela contribuir en alguna medida a la regulación de la convivencia social?. ¿Crea la tutela condiciones favorables para el aprendizaje de prácticas orientadas hacia el ejercicio de la ciudadanía?. ¿Es la tutela una alternativa para introducir modificaciones en la cultura política dominante?.

En la conceptualización que informa este trabajo se ha definido como política toda práctica social deliberadamente orientada a incidir en la distribución de valores y recursos de que una sociedad dispone. En este contexto analítico el ejercicio de la acción de tutela se asume como práctica política procesada por canales

jurídico-institucionales, lo cual implica percibirla no sólo en su dimensión formal, sino también como práctica **potencial** de ciudadanía, en tanto su uso conduzca al aprendizaje y socialización de procedimientos que contribuyan a procesar conflictos y a regular la convivencia cotidiana.

En esta perspectiva se considera la norma constitucional como el marco preliminar dentro del cual se establecen las reglas de juego que organizan y regulan la vida en sociedad; pero su existencia práctica depende de los actores-mediadores entre **corpus normativo** y ejercicio, en este caso los jueces, y de las personas cuya convivencia pretende regular. Esta parte del sistema judicial adquiere el carácter de agentes de representación de la ley en las relaciones individuo-Estado o individuo-particulares, con respecto a la protección de los primeros frente a los segundos y de cuya eficacia depende la confianza de los formales ciudadanos en el sistema judicial y la utilización de esta vía para procesar el conflicto y regular la convivencia social.

2. AVANCES Y LIMITES DE LA TUTELA

El avance más significativo de la Constitución del 91 con respecto a la carta de derechos es haber previsto, con rango constitucional, el mecanismo jurídico para proteger los derechos constitucionales fundamentales, dándole a éstos, además, el carácter de **normas de aplicación inmediata**. Aunque este avance de la norma no puede dar cuenta de su ejercicio por los portadores de derechos, es importante con respecto al análisis de los cambios en la

normatividad jurídica, así como sobre la disponibilidad de recursos inexistentes en la legislación precedente, como la acción de tutela.

Sus implicaciones afectan directamente el sistema judicial y el Derecho mismo, no sin dificultades de orden operativo, ideológico, político y propiamente jurídico (CEPEDA, 1991; MORA, 1992). Particularmente, se modifican los criterios de interpretación de la norma: frente a los anteriores, verticales y jerárquicos, surgen unos nuevos que requieren de métodos que compatibilicen normas de jerarquía equivalente, lo cual imprime un carácter transaccional a todo el Derecho, a la vez que crea las condiciones jurídicas para la construcción de espacios de convivencia social (CIFUENTES, 1993).

Un efecto concomitante es el fortalecimiento del poder de los jueces y de la justicia, en un país donde su papel ha estado seriamente amenazado tanto por múltiples factores que afectan su eficacia, como la vida e integridad física de sus funcionarios. En especial, la acción de tutela restituye (en la norma y en la práctica) a los jueces en su doble función de censores del poder que abusa y de defensores de los portadores de derechos. En tales circunstancias la tutela puede convertirse en un valioso instrumento jurídico de contención del ejercicio arbitrario del poder.

Otros cambios subsecuentes, pero de más lento y dificultoso avance, tienen que ver con la relación de la gente con el sistema jurídico y con el Estado o sus agentes. Se trata de un cambio de actitud, por un lado,

frente al sistema judicial, en la medida que éste procese con agilidad y eficacia las demandas de tutela de derechos de los individuos, hechos que generalmente tienen amplia aunque no adecuada divulgación por los medios de comunicación. Por otro lado, frente a la general indefensión en la que se encontraba el común y la mayoría de las personas frente a las arbitrariedades, dilaciones, impunidad, incompetencias y demás prácticas arraigadas en los agentes del Estado e incluso frente a organizaciones particulares, se dispone hoy de este procedimiento jurídico, para exigir protección y cumplimiento (ALVIS, 1993).

Los magistrados de la Corte Constitucional sostienen que la nueva carta de derechos obliga a los jueces a revisar los criterios tradicionales de interpretación de la ley a la luz de la Constitución y sus principios. El contenido de los derechos, como decisión valorativa vinculante para todos los poderes públicos, se proyecta a todas las esferas del derecho. Es decir, el derecho ordinario ha de ser interpretado de acuerdo con el espíritu de los derechos fundamentales. De este modo entra en crisis una concepción del juez que aplica la norma mecánicamente, sin evaluar los hechos y los derechos en confrontación (CIFUENTES: 1993).

En este sentido, el nuevo rol de los jueces ha de contribuir a la materialización de un orden más justo, en tanto se orienta a la transformación de prácticas tradicionales por vía de la reformulación de métodos clásicos y el desarrollo de reglas hermenéuticas, otorgando sentido a la norma en función de los hechos del

caso. Esta nueva interpretación exige preservar la visión integral del texto constitucional y analizar los derechos en su específico conflicto con otros, para tratar de encontrar un equilibrio (CIFUENTES, ídem).

Pero el proceso de adecuación del sistema a los nuevos requerimientos constitucionales se desarrolla en medio de contradicciones. A juicio de algunos constitucionalistas, en Colombia se está ante un nuevo paradigma interpretativo. Ello explicaría en buena medida las profundas diferencias en las posiciones que frente a la acción de tutela exponen las máximas corporaciones de la justicia en Colombia: por una parte la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, instituciones anteriores a la Constitución de 1991, y la Corte Constitucional, creada con la nueva Carta y cuya función de guardián supremo de la Constitución le ha conferido (le ha permitido abrogarse, según la óptica de las otras dos corporaciones) atribuciones que ponen en cuestión la autonomía jurisdiccional y crea conflicto de poderes ¹⁹. Lo que percibe el observador externo es una tensión entre concepciones del Derecho y de criterios de interpretación de la norma; entre una tradición que interpreta la norma con criterio universal y otra nueva en la cual la casuística juega un papel clave en la interpretación de la norma constitucional. Es, en efecto, una confrontación ideológica y política, de relaciones de poder al interior del sistema de justicia en la transición constitucional.

Las críticas se refuerzan con un conjunto de problemas preexistentes y otros derivados del proceso de

institucionalización de la acción de tutela en un ordenamiento jurídico que ya presentaba congestión, lentitud y precaria modernización en la administración de justicia. La congestión que ha creado en el sistema judicial la expansión de demandas de tutela debe ser analizada no como un problema del mecanismo, sino como un problema del sistema que, ante su lentitud en los procesos ordinarios, ha multiplicado el número de procesos por vía de la tutela. Así mismo, tal congestión tiene directa relación con la vulnerabilidad de la gente: su crecimiento responde a una necesidad de protección eficaz para las personas carentes de medios efectivos de defensa; aunque su uso reiterado ha implicado inadecuada utilización y abusos, en buena medida esto es parte del proceso de conocimiento, descubrimiento y utilización del procedimiento en busca de soluciones reales. Lo que en principio es una salida 'desesperada' a la contención de demandas y necesidad de intermediación en el conflicto de intereses, puede significar restitución de la confianza en la justicia, en los mecanismos institucionales para su prosecución y en que la arbitrariedad y el atropello de los más fuertes, pueda ser controlado y sancionado por la acción judicial. Es la tutela, así vista, el resultado más tangible de la Constitución del 91, como medio de resolución de muchos problemas cotidianos del común de los colombianos.

En este contexto, la utilización masiva²⁰ de la tutela no debe verse como la causa de la congestión, sino desde la perspectiva de las ventajas que ofrece frente a la situación precedente de inexistencia de canales sencillos y eficientes para la protección frente a los abusos de

autoridad. Sin embargo, la inadecuada información de los medios de comunicación y del gobierno sobre su uso y pertinencia ha llevado a la percepción errónea de la tutela como panacea para todos los problemas cotidianos de los colombianos, lo que indudablemente acentúa los problemas operativos del sistema.

Otras limitaciones de la acción de tutela derivan de los procedimientos para su uso. Así mismo, su uso y abuso en casos intrascendentes, temerarios o impertinentes, desgasta y desacredita el procedimiento y las instancias procesales, eleva los costos de funcionamiento y hace percibir como la causa de la congestión, al mecanismo mismo ²¹.

La acción de tutela tiene, además, restricciones prácticas en el caso de los estados de excepción, aunque la norma señala que en ellos "la tutela se podrá ejercer **por lo menos** para defender su contenido esencial" (Decreto-Ley 2591, artículo 10.). Esta restricción del instrumento es evidente en zonas de conflicto armado por cuanto éste lleva a las fuerzas armadas regulares e ilegales a actuar por fuera del orden jurídico, violando tanto la Carta de Derechos como los Pactos Internacionales pertinentes. Los derechos constitucionales son inoperantes en condiciones de guerra abierta, como es el caso colombiano.

Las posibilidades de la acción de tutela -en cuanto a la orientación de procesos de aprendizaje y socialización de prácticas políticas distintas a las clientelares- tienen en su carácter individual, una limitación para los

efectos de toma de conciencia colectiva ya no sólo de los derechos y medios de que se dispone, sino en los efectos de configuración de procesos colectivos, de articulación de intereses y de conformación de organizaciones y movimientos sociales que construyan nuevas vías de apelación al sistema, para el procesamiento de demandas y para la búsqueda de responsabilidad de los gobernantes.

Sin embargo, la tutela representa hoy un paso más en la lucha por la conquista y ejercicio efectivo de los derechos y por el fortalecimiento de la precaria cultura política democrática colombiana. El reconocimiento, uso, defensa y ejercicio de estos derechos constituyen en su conjunto un avance en el aprendizaje y ejercicio previos necesarios para la construcción de ciudadanía efectiva no limitada a la coyunturas electorales.

3. EL EJERCICIO DE LA TUTELA Y EL APRENDIZAJE CIUDADANO

En estudio realizado a finales del año 95 por la Universidad de los Andes, con el auspicio del Ministerio de Justicia²², de una muestra de 56 jueces entrevistados en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla - ciudades donde se concentran geográficamente el mayor número de demandas-, un 92.9% tiene una opinión positiva acerca de la tutela y la considera como un mecanismo eficaz para la protección de los derechos. Aunque reconocen que su ejercicio ha afectado negativamente el desempeño de sus despachos, principalmente por la congestión y el represamiento de otros casos, los jueces consideran que la tutela ha enriquecido su visión del derecho (96.4%) y de la situación nacional (92.9%).

Igualmente, el 94.9% considera que los problemas de la tutela pueden ser resueltos y que se justifica mantener la figura. Un 32.4% propone incluir en la reforma una mayor especialización en el tema.

Pese a todas las dificultades y obstáculos de orden ideológico y práctico y frente a una anunciada reforma a la tutela por parte del Ministerio de Justicia ²³, su uso masivo indica un conocimiento, aunque no adecuado, sí amplio del procedimiento y sus ventajas para el colombiano común y, por tanto, el reconocimiento por parte de los usuarios de un conjunto de normas explícitas y legítimas para la regulación de cierto tipo de conflictos.

En la argumentación que aquí se expone, la situación aludida resulta positiva por cuanto sustenta la premisa de la conveniencia y pertinencia de estas formalidades regulativas y legítimas, en tanto ello introduce en la cultura política prácticas democratizadoras que, aunque no borren del imaginario y la acción aquellos mecanismos informales, personalistas, prebendarios característicos de los procesos políticos tradicionales, colocan frente a éstos en competencia, nuevos y efectivos mecanismos como alternativas a aquéllos, agotados y cuestionados por su propio carácter particularista. Para acceder a la protección que garantiza la tutela, no es preciso contar con un abogado, ni con muchos recursos económicos, ni con jueces amigos; sólo apelar a la instancia debida, como persona con igualdad de derechos frente a la ley. Lo importante es que quienes acceden a su uso perciban la eficacia (capacidad para procesar adecuadamente las

peticiones) y la efectividad (capacidad para lograr los resultados esperados) del mecanismo, así como su impersonalidad, para que su ejercicio contribuya a generar un "efecto demostración", especialmente si se considera la percepción común de que la ley es discriminatoria.

En un contexto social signado por la exclusión, la violencia y la violación de derechos individuales y colectivos, la acción de tutela es un instrumento también político y el creciente número de demandas da cuenta de la **disposición** de los colombianos a utilizar canales legales para la regulación de la convivencia social. Aquí el papel de la ley y sus agentes es central, aunque no definitivo, en la ampliación de canales de participación responsable en algunas decisiones que afectan a la gente. Por otro lado, su reiterado uso tiene efectos en la vida colectiva de la sociedad, sobre los cuales es prematuro formular juicios.

En la encuesta a **demandantes** del estudio del CIJUS²⁴, se destacan datos como los siguientes: Los actores son principalmente hombres (60.4%). En cuanto al nivel educativo, el 32.5% son profesionales, el 25% tienen secundaria completa, el 20.2% secundaria incompleta y el 8.3% educación superior incompleta, lo que indica que a mayor nivel educativo, mayor es la utilización de la tutela. En cuanto a las razones para interponer la tutela, en orden de importancia se encontró que la principal es la esperanza de hallar una solución (79.7%), seguida por quienes han encontrado ineficacia en las inspecciones de policía, la imposibilidad de un arreglo

(28.5%), los desacuerdos con las decisiones de la justicia (15.6%) y la lentitud de la misma (15%), lo que muestra la utilización de la tutela entre los medios subsidiarios de solución de conflictos.

Llama la atención en el estudio el hecho de que los usuarios pagan por la ayuda previa a la interposición de tutela (31%) con valores que oscilan entre \$80.000 y un millón y medio de pesos (entre US\$ 80 y 1500, aproximadamente), lo que hace pensar que pese a las facilidades que el mecanismo ofrece, no en todos los casos es fácil definir el o los derechos vulnerados y en general afrontar personalmente el proceso a seguir. Obviamente, quienes más ofrecen esta ayuda son abogados, pero también otras personas lo hacen.

Por otro lado, una vez resuelto el caso, de la muestra encuestada el 54.6% no quedó satisfecho con la decisión del juez y el 45.4% sí. Sin embargo, el 94.8% considera que la tutela es un mecanismo útil para solucionar diversos casos; el 77.6% estima que sirve para solucionar la ineficiencia de la justicia, lo que refuerza la opinión favorable que la institución tiene entre usuarios potenciales. El 54.9% opina que la tutela sirve para mejorar la imagen del Estado y el 43.3% opina que no. El 83% opina que la tutela ha servido para hacer justicia social. En síntesis, la opinión de los demandantes es favorable con respecto a la tutela, lo cual favorece a su vez la imagen de los jueces y la administración de justicia.

Con respecto a los demandados²⁵ el 55% estima que las decisiones son justas. El 16% no las considera justas y el resto tiene una idea ambigua sobre estas decisiones. El 38% de los demandados hicieron cumplir, en adelante, de forma más efectiva la ley y el 33% tomó acciones para difundir las decisiones de tutela. En general existe preocupación por acondicionar el funcionamiento de las entidades a las nuevas exigencias a partir de las decisiones de tutela. El 83% de los demandados manifiesta que interpondría una tutela, lo que ratifica la confianza en la acción como mecanismo de protección de derechos. Las entidades más demandadas son mayoritariamente estatales destacándose las entidades territoriales - alcaldías, departamentos- (17.88%) y las de previsión social (16.62%); le siguen las empresas y personas particulares (14.61%); la rama judicial (12.34%) y por último las entidades educativas (10.18%). Los principales demandantes son trabajadores, menores de edad y personas privadas de la libertad.

Los datos sobre las decisiones de los jueces²⁶ indican que el porcentaje de tutelas concedidas en primera instancia es de 27.71% y en segunda de 23.97, lo que a su vez implica un alto porcentaje de tutelas denegadas en primera instancia (72.29%), por existencia de otros medios de defensa judicial (30.23%), seguido de la inexistencia de vulneración o amenaza del derecho invocado (14.11%) y, en segunda instancia un 75.21%, lo que señala una tendencia de los jueces a confirmar la denegación precedente. Este alto número de tutelas denegadas puede analizarse desde muy diversos ángulos: en un sentido puede juzgarse como ineficacia, por cuanto no

conduce a los resultados buscados por quienes las interponen; sin embargo, si se contextualiza el hecho en la inexistencia previa de procedimientos ágiles para el pacesamieto de demandas y la necesidad de los colombianos de tales mecanismos, es explicable que ante la aparición de la tutela como mal entendida oferta de solución para todos los males de la convivencia social, se presente esta significativo porcentaje de tutelas no concedidas; además, ello es parte del proceso de aprendizaje, ya no sólo de los usuarios, sino de los jueces y la Corte Constitucional; por último, hay que señalar que las sentencia que niegan la tutela presentan además y en extenso pronuciamientos en torno a la procedencia o no del mecanismo, cuestión que va haciendo doctrina sobre el instrumento en materia de protección de derechos de los colombianos (véase selección ilustrativa de tutelas en Anexos). No obstante hay que reconocer los elevados costos que este proceso tiene para el sistema judicial y la necesidad de educar e informar sobre otras instancias más pertinentes para algunos casos, como las comisarias y las inspecciones de policía, siempre y cuando funcionen también con eficiencia.

Sobre los derechos más demandados²⁷, siguiendo en este caso las relatorías de la Corte Constitucional de los años 1992, 1993 y 1994 (ver gráficos respectivos), se observa que entre los cinco derechos más demandados se encuentran: el debido proceso, el derecho al trabajo, a la educación, el de petición y a la igualdad, en el primer año referenciado; el de petición, el debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la educación, en el segundo; y de petición, a la salud, a la igualdad, al

debido proceso y a la vida, en el tercero. La alta incidencia y la permanencia durante tres años de éstos como los más demandados en sentencias de tutela, indica que son los más vulnerados.

Con respecto al derecho de petición que ocupa el primer lugar en el 93 y el 94, de acuerdo con la S.T 010/93, en el derecho colombiano se da el nombre de "petición" a toda solicitud por medio de la cual son formuladas ante las autoridades manifestaciones, queja, reclamos o demandas. Una vez formulada la petición, el ciudadano adquiere el derecho de obtener una pronta resolución por parte de la autoridad, quien no puede limitarse simplemente a expedir copias de recibo, sino que tienen el deber inexcusable de resolver la solicitud, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Sin embargo, esto no significa que el derecho de petición se entienda conculcado cuando la respuesta de la autoridad es negativa. La alta incidencia del derecho de petición se correlaciona con el hecho de que sean las entidades estatales las más demandadas, e indica que los colombianos están haciendo uso de la tutela para demandar cumplimiento, eficacia y responsabilidad al estado y sus agencias; es decir, mediante su ejercicio están demandando rendición de cuentas y por tanto ejerciendo la ciudadanía en el sentido que aquí se ha formulado. Este derecho provee al individuo de elementos de juicio para defenderse de la arbitrariedad, crea nuevos canales para la democratización de las relaciones entre los particulares y quienes toman ciertas decisiones que afectan los intereses de los primeros.

Un segundo derecho frecuentemente demandado según la relación de los tres años aludidos, es el debido proceso; éste es el derecho que tiene toda persona a la recta administración de justicia y comprende: a) derecho a la jurisdicción; b)...al juez natural; c)...a la defensa judicial; d)...a un proceso público; e)...a la independencia del juez y, f)...a la imparcialidad del juez (S.T.001/93). La invocación de este derecho indica no tanto problemas de acceso a la administración de justicia, sino dilación injustificada y "la indebida y morosa obstrucción para el acceso efectivo" (S.T.572/92). El debido proceso como conjunto de garantías que protegen a la persona sometida a cualquier proceso judicial o administrativo le asegura una recta y cumplida justicia.

De su alta incidencia se infiere la inconformidad y exigencia ciudadana del cumplimiento por parte de las autoridades; por consiguiente ese ejercicio de la ciudadanía efectiva, aunque individual, que se explora en este trabajo. Este ejercicio ciudadano de sus prerrogativas frente al Estado permite visualizar en la tutela un mecanismo cuyo uso crea las condiciones para demandar mayor responsabilidad (accountability) y contener a las autoridades públicas en general y las jurisdiccionales en particular en sus actuaciones, lo que teóricamente irá resocializando al funcionario público, pero también a los particulares, dentro de los marcos del Estado de Derecho y la democracia participativa que inspiraron al constituyente. En este sentido se orientan las medidas que entidades del Estado y privadas vienen tomando para no verse afectados por demandas de tutela.

En tercer lugar cabe destacar la incidencia del derecho a la educación que se mantiene a través de los tres años analizados, entre los cinco primeros más demandados. Desde el sector educativo es significativa la favorabilidad de la tutela para la socialización de relaciones de corte más democrático, por cuanto su reiterada invocación por parte de los estudiantes ha ido creando en éstos conciencia de sus posibilidades como sujeto de derechos; además, por cuanto la Constitución establece un conjunto de valores que por lo menos en términos formales, ha obligado a directivos y autoridades escolares a democratizar las relaciones que en el ámbito educativo han estado signadas por el autoritarismo en muy diverso grado. Como bien señaló la Corte Constitucional (S.T.542/92), los reglamentos escolares han obligado a los estudiantes a cumplir compromisos, deberes y obligaciones ... "invocando un interés general, defendiendo la moral y la disciplina de un colegio, olvidando la primacía de derechos fundamentales consagrados en la Carta (S.T.500/92). "No en vano un número significativo de tutelas en educación han sido acogidas por los jueces, siendo la mayoría favorables a los estudiantes. La escuela refleja los problemas vividos en la sociedad; la violencia, la arbitrariedad, el autoritarismo, hoy también son elementos presentes en las relaciones escolares" (SEQUEDA: 1993:171).

Tal como lo señala la S.T. 420/92, "la educación permite a la persona formarse intelectual, moral y cívicamente y con ello tener conciencia de su dignidad personal y de los deberes y obligaciones para con la sociedad". Esta es la labor de la escuela, ser campo de acción para el

ejercicio ciudadano; allí radica su papel en la pedagogía constitucional y el uso efectivo de la Constitución lo posibilita la acción de tutela. Las decisiones de la Corte en muchos casos del sector educativo resultan muy polémicas porque chocan con prácticas tradicionales y religiosas no sólo de los directivos, sino de los mismos padres de familia.

Es en el terreno de la educación donde los avances introducidos por la Constitución adquieren mayor relevancia. El derecho a la igualdad (art. 13), el derecho a la autonomía personal (art. 16), la libertad de conciencia (art. 18), de religión y de cultos (art. 19), la de expresión (art. 20), la de enseñanza (art. 27), encuentran en el ámbito de lo educativo, terreno fértil para modificar prácticas y relaciones que han estado dominadas por abusos, imposiciones y concepciones que distan mucho de las que corresponden a una sociedad que se presume democrática. Estos preceptos constitucionales apuntan hacia la ruptura con una tradición que en Colombia instituyó la Carta de 1886 y el Concordato del 87 que otorgó a la iglesia católica el privilegio de pacificar y civilizar a la nación, pero que en la práctica ha coadyuvado a la prevalencia del autoritarismo, la intolerancia y al aplazamiento del ingreso de la escuela a la modernidad. El ejercicio de la tutela en la educación es indudablemente un proceso de resocialización orientado por una cultura política democratizadora de las relaciones entre instancias de poder. Como la Corte Constitucional lo ha señalado, no se trata de desconocer la autoridad y las normas que rigen las relaciones escolares, pero tampoco los derechos que

asisten a aquellos que se subordinan a la autoridad. El ejercicio de la tutela y la revisión juiciosa de las decisiones de la Corte para el sector, fomentan un nueva visión de las relaciones sociales y sus problemas y de las posibilidades de construcción de democracia desde la escuela .

CONCLUSIONES

¿Crea la tutela condiciones favorables para el aprendizaje de prácticas orientadas hacia el ejercicio de la ciudadanía?. ¿Puede la tutela contribuir en alguna medida a la regulación de la convivencia social?. ¿Qué opciones brinda en términos de acortar la distancia entre la norma y la praxis?. ¿Es la tutela una alternativa para introducir modificaciones en la cultura política dominante?. A partir del análisis argumentativo precedente y la información empírica disponible, es posible concluir que:

1. La Carta de Derechos de la Constitución de 1991 extiende la ciudadanía formal a nuevos grupos sociales y dota a sus portadores de prerrogativas adicionales mediante la acción de tutela. Tales logros constituyen una conquista social y política - no una concesión generosa-, frente a la situación previa de indefensión del común de los colombianos.
2. El carácter instrumental de la tutela implica necesariamente apelar, demandar, exigir y obtener la protección demandada; es decir, ejercitar las prerrogativas formalmente consagradas; quienes lo utilizan desarrollan las habilidades previas necesarias para el ejercicio consciente y efectivo de la ciudadanía. Así mismo, siendo procesada la tutela por canales jurídico-institucionales, su trámite necesariamente reduce la brecha norma-praxis.

3. Su uso no tiene restricciones de edad, nacionalidad, condiciones económicas o nivel educativo; todo colombiano o extranjero está potencialmente en condiciones de ejercer sus prerrogativas de ciudadano, mediante este instrumento. Sin embargo, su utilización se concentra hasta el momento en personas de nivel educativo medio y alto y en las principales ciudades del país, lo que indica precariedad en su divulgación o limitaciones de orden estructural que se señalan más adelante.

4. Si de la eficacia del sistema judicial depende la confianza de los colombianos en éste y la utilización de la tutela para procesar conflictos y regular la convivencia social, la información empírica disponible indica que existe una significativa disposición entre los usuarios para utilizar canales legales de procesamiento de demandas; así mismo, una tendencia mayoritaria expresa confianza en la posibilidades de solución que ofrece y satisfacción con las decisiones tomadas por los jueces o la Corte Constitucional, todo lo cual redundaría en una percepción positiva de la administración de justicia en el ámbito de la acción de tutela. El papel de la ley y sus agentes es central, aunque no definitivo, en la ampliación de canales de participación responsable en algunas decisiones que afectan al común de las personas y ello favorece la construcción de democracia y ciudadanía.

5. Los colombianos están haciendo uso de la tutela para demandar cumplimiento, eficacia y responsabilidad al estado y sus agencias y a particulares; están demandando **rendición de cuentas**. El ejercicio del derecho de petición y del debido proceso crean nuevos canales para la democratización de las relaciones entre los particulares y quienes toman, omiten o dilatan ciertas decisiones que vulneran sus derechos constitucionales. La incidencia de uno y otro derecho permite visualizar en la tutela un mecanismo cuyo uso crea las condiciones para demandar mayor responsabilidad (**accountability**) y contener los excesos de las autoridades públicas y los particulares, lo que contribuirá a la socialización de nuevas prácticas orientadoras del aprendizaje ciudadano dentro de los marcos del Estado Social de Derecho y la democracia participativa que consagra la Constitución del 91.

6. Sin embargo, la acción de tutela tiene restricciones tanto para su ejercicio como instrumento de protección de derechos fundamentales, como para el potencial aprendizaje ciudadano que aunque no restan posibilidades en el sentido que aquí se ha argumentado, constituyen las fronteras dentro de las cuales ella opera como mecanismo potencial de aprendizaje ciudadano.

En cuanto a lo primero, existen unos límites establecidas por los criterios de **procedibilidad**; es decir por los requisitos establecidos en su reglamentación y las condiciones de hecho,

necesarias para el otorgamiento de la protección demandada. Sin embargo, a partir de las sentencias se observa un progresivo aumento de nuevos derechos que por razones de conexidad con los fundamentales, van ampliando el espectro de protección posible a través de la acción de tutela.

Con respecto a su ejercicio, si bien este es bastante amplio y su procesamiento eficiente, favoreciendo el aprendizaje ciudadano, no es posible afirmar que de un evento particular, individual y personal, se pueda colegir automáticamente que se está en presencia de un acto consciente de ejercicio ciudadano.

Tanto para la protección de derechos fundamentales como para el aprendizaje ciudadano por vía de la tutela, existen además restricciones de orden estructural derivados del contexto económico, social y político que incluyen tanto el sistema de clases sociales como aquellos elementos parainstitucionales que están fuera del alcance del ordenamiento jurídico. Estos límites son prácticamente inamovibles, lo que implica que una gran masa de la población quede fuera de toda posibilidad de ciudadanía por este vía. Con respecto a la estructura de clases el proceso de ampliación de la ciudadanía, a partir del reconocimiento de derechos y su garantía por instrumentos como la tutela, se sitúa en un contexto de polarización riqueza-pobreza que bloquea sus posibilidades a cerca del 50% de la población, en ausencia de capacidades no políticas

(económicas, sociales, culturales) y, en consecuencia, **de capacidades propiamente políticas.**

En cuanto a las estructuras parainstitucionales derivadas de la compleja situación de violencia que vive Colombia, éstas imponen severos límites a la ciudadanía tanto en términos de su ampliación como de su ejercicio efectivo, por cuanto en zonas de conflicto armado impera sólo la ley de la fuerza desnuda, constriñendo toda posibilidad de ejercicio de la libertad de opción y decisión. El mapa de la pobreza en Colombia coincide en gran medida con el del conflicto armado.

7. No obstante, la tutela representa hoy un paso más en la lucha por la conquista y ejercicio efectivo de los derechos y por el fortalecimiento de la precaria cultura política democrática colombiana. El reconocimiento, uso, defensa y ejercicio de estos derechos constituyen en su conjunto un avance en el aprendizaje y ejercicio previos necesarios para la construcción de ciudadanía efectiva. Es previsible que el ejercicio de la acción de tutela vaya haciendo parte, de modo progresivo, de las prácticas ciudadanas y contribuya a crear conciencia de la existencia de unas reglas de juego que están en la base de una sociedad que pretende orientarse por la democratización de sus relaciones, no sólo en el orden político, sino en todos los espacios de su vida cotidiana; pero también son previsibles, como desde sus comienzos, resistencias y reformas a su uso. Lo que no es ya pensable es su extinción.

NOTAS

1. Hace referencia al conjunto de orientaciones valorativas, creencias y prácticas que los miembros de una sociedad exponen y comparten con respecto a las instituciones políticas, su organización y funcionamiento. Así mismo, con respecto al rol "que ellos cumplen y deben cumplir; los beneficios que el sistema les proporciona y debe proveer; y cómo extraer estos beneficios. La cultura política enmarca modalidades de relacionamiento político y se advierte y refleja en prácticas concretas" (MENEDEZ-CARRION, 1985, 1991).

2. Para el caso colombiano y considerando que la nueva Constitución ofrece un marco y unos mecanismos orientados a la conformación de prácticas políticas participativas, se prefiere hablar de proyecto en construcción.

3. Sobre este dilema véase Bobbio, N. **Liberalismo y democracia**; Fondo de Cultura Económica, p.p 35 y s.s.

4. Se encuentra esta formulación, entre otros en Menéndez-Carrión, Jelin, Barbalet y Tourain.

5. Más que una creencia es una práctica que hace uso político de la normatividad jurídica, en el caso de las Constituciones, buscando legitimidad, creando expectativas en torno a las reformas sociales y la solución de problemas estructurales que ofrece.

6. Estas dos visiones son complementarias en tanto la segunda da cuenta de los efectos políticos de la primera. En este sentido, Baggeley argumenta que en Colombia el crecimiento económico y la estabilidad política se han logrado a costa de severas restricciones en la participación política democrática (p.2).

7. Véase al respecto, entre otros trabajos: GUZMAN, FALS BORDA y UMANA LUNA, **La Violencia en Colombia**, BOGOTÁ: Tercer Mundo, 1962 (Tomo I), 1964 (Tomo II); OQUIST, P. **Violencia, conflicto y política en Colombia**, Bogotá: Ediciones Banco Popular, 1978; PECAUT, D. **Orden y Violencia: Colombia 1930-1954** (2 vols.), Bogotá: CEREC-Siglo XXI, 1987; SANCHEZ, G.(comp.) **Pasado y Presente de la Violencia en Colombia**. Bogotá: CEREC, 1991.

8. Véase HARTLYN, J. "Colombia: the politics of violence and accomodation", en **Democracy in Depeloping Contries**. Latin America, vol. IV, Boulder, Colorado-London, England, 1989. BAGLEY, B. op. cit. y CHERNICK, M. "Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional". En **La democracia en blanco y negro: Colombia en los años 80**; Bogotá: Uniander-CEREC.

9. El período más largo de normalidad jurídica vivido desde 1949 fue de dos años, a partir de mayo de 1965 se inició el uso generalizado del recurso de estado de sitio, casi siempre para todo el país ya no para combatir "la violencia", sino para reprimir los movimientos populares. Entre 1968 y 1969 se levantó el estado de excepción y se modificó su contenido, separando el recurso del "estado de emergencia económica", medida también de excepción que dotaba al ejecutivo de máximos poderes para tomar medidas de política económica de manera autónoma. Con esta diferencia se aplica el Estado de sitio desde finales de los años 60 hasta finales del 73, con brevísimas interrupciones. Confróntese en LEAL, 1984, Cap. V; GALLON, 1979.

10. Apartes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de oct.9/91. El fallo fue calificado de "histórico", "revolucionario" y "político" tanto por sus partidarios como por los oponente.

11. Ejemplo de ello es el uso casi permanente de las normas de excepción, creándose una legislación constitucional paralela aplicable en áreas diversas, que conviven con el Estado de derecho. De este modo los gobierno recurren a la regla o a la excepción, al estado de derecho o al estado de sitio, disponiendo de todos los mecanismos jurídicos para ser democrático o autocrático, según se requiera.

12. Véanse al respecto ARENAS SALAZAR, J., **La tutela, una acción humanitaria**. Santafé de Bogotá: Ediciones Doctrina, 1993; CAMARGO, P. **La acción de tutela**. Santafé de Bogotá: Jurídica Randar Ediciones, 1992 y BOHORQUEZ ORDUZ, A., **La Acción de Tutela y el Derecho de Familia**. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, Maestría en Derecho de Familia, 1994-1995.

13. 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 8o.: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley. 1965, Convención Americana de Derechos Humanos, art. 25: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recursos efectivo ante los

jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

14. Véase entre otros, de M.J. CEPEDA (edit.), **La Carta de Derechos, su interpretación y sus implicaciones**. Santafé de Bogotá: Consejerías Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, Temis, 1993.

15. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Constitución Política de Colombia 1991**. Bogotá: Impreandes, 1991.

16. Las "acciones populares", quedaron contempladas en el art.88 de la Carta, sujetas a reglamentación, 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.

17. Aquí se presenta de modo simplificado, en lenguaje no jurídico, el procedimiento que requiere el uso del mecanismo. Versiones más especializadas pueden verse en DUEÑAS, 1992; ARENAS, 1993:61 y s.s.; CAMARGO, 1992:57-90 y VANEGAS, 1996:97-146, entre otros.

18. Indígenas, mujeres, pero ante todo niños, por su condición de marginamiento o subordinación tienen prioridad frente al estado, sus agentes o particulares, a la hora de proteger sus derechos.

19. "Ni el Consejo de Estado ni la Corte Suprema de Justicia pueden ser subordinados de la Corte Constitucional, lo que ocurriría si la tutela procede contra las determinaciones judiciales ...": Consejo de Estado, en **El Tiempo**, febrero 7 de 1992. "La Corte Constitucional debe responder por el desorden que ha causado al estado de derecho con sus fallos de tutela": Corte Suprema de Justicia, en **El Tiempo**, noviembre 11 de 1992.

20. En 1992 se instauraron 8.060 acciones; 12.414 en 1993; 37.026 en el 94 y cerca de 50.000 en 1995, para un total aproximado de 100.000 acciones promovidas en cuatro años de vigencia de la figura (VANEGAS, **Teoría y práctica de la Acción de Tutela**, p. 41).

21. "La gente tiene que aprender a defender sus derechos. Para que no 'joroben' más con las tutelas", **El Tiempo**, octubre 15 de 1995, p. 6B.

22. MINISTERIO DE JUSTICIA. **Incidencia Social de la Acción de Tutela**. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Investigaciones Sociojurídicas -CIJUS-, Diciembre de 1995, p.p. 103-110.

23. En **Vanguardia Liberal**, marzo 10. de 1996, p. 3B.

24. MINJUSTICIA, op. cit, p.p. 90-100.

25. Estudio CIJUS, p.p. 11-122.

26. CIJUS, p. 63 s.s.

27. CIJUS, p. 112.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

CAPITULO I

- ALEJANDRO, R.,
Hermeneutics, Citizenships and the Public Sphera.
State University of New York Press. Albany, 1993.
- BARBALET, J.M.,
Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality.
Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.
- BOBBIO, N.,
El Futuro de la Democracia. Méjico: Fondo de Cultura
Económica, 1989.
- ,
Fundamento y Futuro de la Democracia. Chile:
Universidad de Valparaíso, 1986.
- ,
Liberalismo y democracia. Bogotá: Fondo de Cultura
Económica, 1993.
- BENDIX, R.,
Estado nacional y ciudadanía. Buenos Aires:
Ammorrortu, 1964.
- DAHL, R.,
La democracia y sus críticos. Buenos Aires: Paidós,
1993.
- JAEGER, W.,
Paideia: los ideales de la cultura griega. Colombia:
Fondo de Cultura Económica, 1994.
- JELIN, E.
"Cómo construir ciudadanía. Una visión desde abajo".
En **European Review of Latin American and Caribbean
Studies** 55, dic. 1993.

MARSHALL, T.J.,
Citizenship and Social Class. Cambridge: Cambridge
 University Press, 1950.

MENENDEZ-CARRION, A.
 "Ciudadanía". Documentos FLACSO Ecuador, 1991.

-----,
 Introducción a La Democracia Esquiva. Ecuador:
 ILDIS, 1991.

-----,
 "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad
 desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes
 para un proyecto". En *Revista Latinoamericana de
 Ciencias Sociales*. Segunda época, vol. 1, No. 1,
 FLACSO, 1991.

-----,
 "Democracias pendientes y representación política en
 América Latina: dilemas y posibilidades (Algunas
 ideas en voz alta)". FLACSO, Quito, 1989.

MONROY, M. y ALVAREZ, F.,
**Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la
 Acción de Tutela.** Medellín: Biblioteca Jurídica
 Díké, Tomo 1, Prólogo, 1993.

O'DONNELL, G.,
 "¿Democracia Delegativa?. En *Cuadernos del CLAEH* No.
 61, Montevideo, 1992.

PORTANTIERO, J.C.,
 "Las apuestas de la democracia en suramérica". En
Revista Foro No. 24, sept. de 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,
Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá:
 Impreandes, 1991.

REVEL, J. F.,
El renacimiento democrático. Madrid: Plaza y Janés,
 1992.

SARTORI, G.,
Teoría de la Democracia. 1. El Debate contemporáneo.
 Madrid: Alianza Universidad, 1988.

-----,
 ¿Qué es la Democracia?. Bogotá: Altamir, 1994.

TOURAIN, A.,
 Crítica de la Modernidad. Fondo de Cultura Económica, 1993.

SCHMITTER, P.,
 "Still the Century of Corporatism". The Review of Politics 36, Num 1, Enero, 1974.

WEBER, M.,
 Economía y Sociedad. Méjico: Fondo de Cultura Económica. Tomo II, 1977.

CAPITULO II

BAGGLEY, B.,
 The National Front and beyond: politics, public power and public policy in an inclusionary authoritarian regime. Ocasional Paper No. 4, Johhs Hopkins University, 1994.

BEJARANO, J.,
 La Economía Colombiana en la Década de los 70, Bogotá CEREC, 1984.

CORREDOR, C.,
 Los límites de la modernización. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-CINEP, 1992.

DIAZ ARENAS, P.,
 La Constitución Política Colombiana (1991). Proceso, estructuras y contexto. Bogotá: Temis, 1993.

GUTIERREZ DE PINEDA, V.,
 Honor, familia y sociedad en la estructura patriarcal. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.

HUNTINGTON, S.,
 El orden político en las sociedades en cambio. Buenos Aires: Paidós, 1968.

LEAL BUITRAGO, F.,

Estado y Política en Colombia. Bogotá: CEREC-Siglo XXI, 1984.

-----,
 "La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones". En **Análisis Político** No.1, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, U. Nacional de Colombia, 1987.

LOZADA, R. y Vélez, E.,
Identificación y participación política en Colombia. Bogotá: FEDESARROLLO, 1982.

PALACIO, G. y ROJAS, F.
 "Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y constrainsurgencia". En **La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana.** Bogotá: ILSA-CEREC. 1990.

PALACIO, M.,
Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Bogotá: Editorial Norma, 1995.

PARRA SANDOVAL, R.,
 "Modernización y Educación". En **Historia de Colombia.** Bogotá: Salvat, T.8, 1987.

PEARCE, Jenny.
Colombia dentro del laberinto. Colombia: Altamir Ediciones, 1992.

PECAUT, D.,
Orden y Violencia: Colombia 1930-1954 (2 vols.), Bogotá: CEREC-Siglo XXI, 1987.

-----,
 "Colombia: Violencia y Democracia". En **Análisis Político** No. 13. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

-----,
Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988. Bogotá: Siglo XXI, 1987.

- PIZARRO, E.,
 Democracia Restringida y desinstitucionalización política". En *La reforma del Estado en América Latina*. Bogotá: FESCOL, 1989.
- RUEDA, O.,
 "El crecimiento demográfico y el desarrollo urbano en el presente siglo". En *Historia de Colombia*, Bogotá: Salvat, T.8, 1987.
- SANTAMARIA, R. y SILVA, G.,
 Proceso político en Colombia. Del frente Nacional a la apertura democrática. Bogotá: CEREC, 1994
- STEPAN, A.,
 "Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos. En *Síntesis No. 11*, Madrid, 1990.
- TIRADO MEJIA, A.,
 Prólogo. En SANTAMARIA, 1994.
- UPRIMNY, R. y VARGAS, A.,
 "La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia". En *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*. Bogotá: CEREC, 1990.
- VALLEJO, J.
 "El estatuto del revolcón". En *Doce ensayos sobre la nueva constitución*. Medellín: Señal Editores, 1992.

CAPITULO III

- ALEJANDRO, R.,
Hermeneutics, Citizanships and the Public Sphera
 State University of Ney York Press. Albany, 1993.
- ARENAS, J.,
La Tutela, una acción humanitaria. Santafé de Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 1993.
- BOHORQUEZ, A.,
La Acción de Tutela y el Derecho de Familia. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Maestría en Derecho de Familia, 1994-1995.

- CAMARGO, P.,
La Acción de Tutela. Santafé de Bogotá: Jurídica Radar Ediciones. 1992.
- CHARRY, J. M.
La Acción de Tutela. Santafé de Bogotá: Temis, 1991.
- DUENAS, O.,
La Acción de Tutela, su esencia en la práctica. Santafé de Bogotá, 1992.
- GARCIA VILLEGAS, M.
"De qué manera se puede decir que la Constitución es importante". En **Doce ensayos sobre la Nueva Constitución.** Medellín: Señal Editora, 1991.
- GOMEZ, C.M y GOMEZ, J.
Anuario de Tutela 93. Bogotá: Derecho Vigente, 1994.
- VALENCIA, A. y BARRETO, M.
"La tutela o la lucha por los derechos". En **Revista Foro** No. 17, 1991.
- VANEGAS, A.,
Teoría y práctica de la Acción de Tutela. Santafé de Bogotá: Editemas AVC, 1996.
- VARGAS, A.
"La democracia en Colombia, al final del túnel o en la mitad del laberinto?". En **Identidades democráticas y poderes populares.** Bogotá: Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, Universidad de los Andes. Memorias del VI Congreso de Antropología en Colombia, julio 22-25, 1992.

CAPITULO IV

- ALVIS, W.,
"La Tutela en Colombia". En **Revista Foro** No.21, 1993.
- CEPEDA, J. M.,
Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991. Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución. Santafé de Bogotá: Temis. 1992.

-----,
"La polémica sobre la Acción de Tutela". En **Revista Foro** No. 17 de 1991.

CIFUENTES, E.,
"Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional". En **Revista Foro** No. 21, 1993.

MORA OSEJO, H.,
"Observaciones del Consejo de Estado sobre la Acción de Tutela". En **Revista Politeia** No. 8., Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, U. Nacional de Colombia, 1992.

MINISTERIO DE JUSTICIA
"Incidencia Social de la Acción de Tutela. Santafé de Bogotá: Centro de Investigaciones Jurídico Sociales, CIJUS, Universidad de los Andes, Diciembre de 1995.

SEQUEDA, M. y GONZALEZ, M.,
"La Acción de Tutela en la Educación". En **Educación y Modernidad. Una escuela para la Democracia.** Santafé de Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia "Luis Carlos Galán". 1993.

URIBE VARGAS, D.,
"Las Constituciones de Colombia. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1977.

VANEGAS CASTELLANOS, A.,
"Teoría y Práctica de la Acción de Tutela. Bogotá: Editemas AVC, 1996.

VELASQUEZ, M.,
"Condición jurídica y social de la mujer". En **Nueva Historia de Colombia.** Tomo IV. Bogotá: Planeta, 1989.

A N E X O S

**SELECCION ILUSTRATIVA DE SENTENCIAS DE TUTELA REVISADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL,
AÑOS 1992, 1993 Y 1994.**

| IDENTIFICACION | MOTIVO | PROCESO - RESULTADO | VALORACION |
|----------------|--|--|---|
| S.T.002 /92 | Una estudiante universitaria considera lesionado su derecho a la educación al cancelársele matrícula luego de reprobado por tercera vez una asignatura y solicita reintegro. | En dos instancias se niegan el reintegro, por haber contrariado el reglamento estudiantil. La Corte Constitucional (CC) confirma los fallos: "el derecho a la educación en su ejercicio no puede estar sujeto al juego de las actitudes y voluntades del estudiante. Es elemental que se impongan unas reglas de juego, en las que se definan prerrogativa y obligaciones". No existe vulneración ni amenaza del derecho a la educación. | En términos del aprendizaje ciudadano, aunque se niega la tutela, la peticionaria ha de asumir que frente a la institución universitaria y ante la sociedad tiene deberes que cumplir y que la tutela no le libera de su responsabilidad académica. |
| S.T.402 /92 | La Directora de una escuela oficial niega matrícula a dos niños que han culminado satisfactoriamente sus cursos anteriores, por problemas personales con el padre, representante de la Asociación de Padres de Familia. El padre reclama la admisión de sus hijos. | El juez concede la tutela y la CC corrobora la decisión: "el autoritarismo en la educación no se compece con los valores democráticos y pluralistas de la sociedad". Ordena enviar copias de la sentencia al escalafón docente, especificando la violación de derechos por parte de la profesora y la admisión de los niños. | Además de proteger los derechos de los niños, la sentencia sanciona la conducta autoritaria de directora y profesora. |

| | | | |
|------------------------|---|---|---|
| <p>S.T.420 /92</p> | <p>Se le niega el reintegro al colegio a una madre soltera por ir en contra de la moral del establecimiento. Solicita reintegro para continuar estudios en condiciones de igualdad.</p> | <p>El juez local y la CC conceden la tutela: se protege el derecho a la educación, a la igualdad, a la autonomía y sanciona al Rector por no cumplir con la obligación constitucional de las autoridades de proteger la maternidad. La CC ordena el reintegro, la notificación a las partes y al Ministro y Secretario de Educación respectivo.</p> | <p>Se protege el derecho a la educación y se sanciona a una autoridad por coartar la libre elección y violar la constitución</p> |
| <p>S.T.440 /92</p> | <p>Una maestra rural es excluida del escalafón docente a petición de la comunidad por haber enseñado a los niños educación sexual. La maestra pide reinstalación en su trabajo.</p> | <p>La primera instancia niega la tutela por existir otros mecanismos administrativos para procesar el caso. La CC revisa la sentencia y considera que la maestra debe ser reinstalada. Se ha violado la libertad de enseñanza y el debido proceso. Debe realizarse un proceso de rectificación, con presencia de la agraviada y la reapertura de la investigación disciplinaria donde se estudie la revocatoria del acto administrativo examinado. Finalmente, se establece que la educación sexual es obligatoria. Se ordena al Ministerio de Educación Nacional elaborar con el apoyo de expertos un estudio sobre el contenido y metodologías más adecuados para impartir la educación sexual en todo el país en un plazo de doce meses.</p> | <p>La sentencia tiene repercusiones en torno a la libertad de enseña, la responsabilidad social de la escuela en cuanto a la sexualidad. A partir de la fecha se prepara un programa de educación sexual para todo el país y se coordina su implementación.</p> |

| | | | |
|------------------------|---|--|---|
| <p>S.T.476 /92</p> | <p>Un abogado demanda tutela al negársele su inscripción en la Cámara de Comercio como representante legal de una firma, por tener ésta un síndico que tiene total poder de representación. Reclama el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.</p> | <p>La CC confirma fallo previo denegando tutela por cuanto la personalidad jurídica no opera para las personas jurídicas, sino como derecho inherente a la persona natural. No procede la tutela.</p> | <p>El caso muestra el necesario proceso de aprendizaje del uso de la tutela, incluidos los profesionales del derecho.</p> |
| <p>S.T.222 /92</p> | <p>El decano de una de una universidad instaura tutela contra su directiva porque se cree afectado por acciones y omisiones de su rectora. Demanda protección a su intimidad, dignidad, buen nombre, libertad y libre desarrollo de la personalidad.</p> | <p>El juez de primera instancia no concede la tutela por insuficiencia de pruebas. Ordena acudir al arbitramento. El demandante acude a la Corte argumentando que la acción de tutela busca, entre otros, desactivar el conflicto y derrotar la intolerancia. Insiste en la protección a sus derechos fundamentales. La CC condena a la universidad a indemnizar al peticionario y a pagar las costas del procedo. Hay salvamento de voto de un magistrado porque el fin de la tutela no es indemnizar sino restablecer. Este expone argumentos a favor de la improcedencia de la tutela en este caso. Sin embargo se concede la tutela y se condena a la universidad a la indemnización del peticionario y al pago de costes del proceso.</p> | <p>La decisión es cuestionada por uno de los magistrados y aporta confusión en lugar de procesar el conflicto.</p> <p>Estas contradicciones son parte del proceso de adecuación de la tutela.</p> |

| | | | |
|------------------------|---|---|---|
| <p>S.T.444 /92</p> | <p>La peticionaria fue detenida en allanamiento de establecimiento religioso por miembros del Ejército, acusada de pertenecer al ELN. La solicitante pide al juez ordenar a los organismos de inteligencia del Estado la rectificación de la información dada sobre ella y al Estado la protección de su buen nombre.</p> | <p>El juez niega la tutela pues la investigación que se adelanta no vulnera sus derechos. El caso es revisado por la CC quien confirma la sentencia : "si los organismos de inteligencia la tienen reseñada en calidad de "rebelde", ello es conforme a derecho, siempre y cuando no sea dado a conocer por fuera de los organismos". No concede la protección de los derecho invocados por la peticionaria.</p> | <p>Este caso ilustra las restricciones de la normatividad con respecto a las situaciones de orden público.</p> |
| <p>S.T.280 /93</p> | <p>La persona solicita el reconocimiento y pago de pensión de jubilación invocando el derecho de petición.</p> | <p>El juez de primera instancia considera improcedente la acción toda vez que el pronunciamiento sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas demandadas no son competencia del juez de tutela, pues existen procedimientos ordinarios para su tramitación. La CC confirma la decisión expresando que en este caso no es procedente, salvo que se trate de amparar solamente el derecho de petición, ante el silencio injustificado de la entidad.</p> | <p>El Derecho de petición, siendo uno de los más invocados, no es siempre el más indicado, como en el caso que se reseña;</p> |
| <p>S.T.325 /93</p> | <p>Los habitantes de un barrio han solicitado en varias ocasiones al Alcalde Menor solución al problema de un establecimiento de comercio que perturbar la tranquilidad del vecindario, sin lograr respuesta concreta.</p> | <p>El Tribunal Superior de Santafé de Bogotá concede la tutela del derecho de petición. La CC confirma la decisión y ordena al Alcalde responder las peticiones dentro de los términos legales y hacer cumplir las normas vigentes en estos casos.</p> | <p>...si lo es cuando la solicitud implica hacer cumplir normas vigentes.</p> |

| | | | |
|------------------------|--|---|---|
| <p>S.T.331 /94</p> | <p>Un periodista solicita al juez X que le permita la lectura de un expediente con la finalidad de elaborar una crónica periodística sobre los hechos materia de investigación en el proceso.</p> | <p>El Juez resuelve la petición de acceso al expediente, negándola. El peticionario insiste y el juez remite su solicitud a otra instancia que dice no tener competencia. El peticionario instaura la acción en contra del juez X y el expediente se remite la CC. Esta confirma la decisión de las instancias previas, pues ella ha reiterado que el derecho de petición no se ve violado cuando el peticionario recibe respuesta de manera clara y completa, sin importar si la decisión es o no favorable a sus intereses.</p> | <p>El derecho de petición se satisface con la denegación y la explicación respectiva. El peticionario utiliza un canal inadecuado para sus fines.</p> |
| <p>S.T.597 /93</p> | <p>La tutela se interpone para dirimir un conflicto entre derechos: si las normas que consagran el derecho de prestación de servicios de salud, tienen el carácter de preceptos de imperativo e inmediato cumplimiento o si su contenido refleja un mero postulado programático cuya suerte se encuentra librada a la buena voluntad del legislador.</p> | <p>En principio, los derechos de prestación no pueden ser protegidos a través de la acción de tutela. Sin embargo, la Corte ha sostenido que su vulneración puede ser tutelable en ciertos casos en los cuales se viola igualmente un derecho fundamental de aplicación inmediata. En los derechos de prestación la violación se hace patente por medio de un proceso en el cual el alcance y sentido de las normas se determina en buena parte mediante las circunstancias específicas del caso.</p> | <p>Se trata de una sentencia aclaratoria de la interpretación que la CC hace de la carta de derechos.</p> |

| | | | |
|------------------------|--|---|---|
| <p>S.T.308 /93</p> | <p>Un vecino de un batallón del ejército interpone la tutela para que se le proteja la vida, toda vez que allí se hace práctica de tiro al blanco. Pide que se retire el polígono a otro lugar pues se pueden causar lesiones o muerte a los que residen cerca al lugar.</p> | <p>Se realiza inspección judicial y toman declaraciones de vecinos y al comandante de la unidad militar. El juez concede la tutela y ordena tomar las medidas necesarias para evitar la generación de ruido o, en caso de no ser posible, trasladar el polígono en el término de tres meses a un lugar diferente. La Corte confirma la sentencia.</p> | <p>El derecho a la vida no opera ante actos consumados. Aquí se protege ante la eventual ocurrencia de hechos que lo amenazan.</p> |
| <p>S.T.351 /93</p> | <p>Un abogado litigante instaura tutela por habélele impuesto arresto por falta al debido respeto a una juez, pero la notificación no llenó los requisitos de ley y por lo tanto se violó el debido proceso. Demanda que se protejan los derechos a la defensa y debido proceso.</p> | <p>La Corte considera que se ha violado el derecho al debido proceso y amenazado el derecho a la libertad. Si bien prospera la tutela, ella no implica que la juez no ejerza las acciones tendientes a sancionar al abogado por la conducta irrespetuosa.</p> | <p>El conceder la protección demandada no exime al peticionario de guardar el debido respeto a las autoridades de justicia. Los derechos comportan deberes.</p> |

| | | | |
|------------------------|--|--|--|
| <p>S.T.046 /93</p> | <p>La accionante interpuso recurso de habeas corpus ante el juez X, por privación indebida de su libertad y éste se concede pero, al tiempo, se expide boleta de captura por el Tribunal al que le fué notificada la concesión del habeas corpus, con el argumento de que se había resuelto la situación jurídica de la peticionaria dictándole detención preventiva por varios delitos. La peticionaria demanda su libertad con fundamento en la violación al debido proceso.</p> | <p>La primera instancia declara improcedente la acción de tutela ante la vulneración del derecho a la libertad y omite pronunciarse respecto a la violación del debido proceso. La Corte expresa que la vulneración del debido proceso puede concretarse por el desconocimiento de las garantías legales del habeas corpus. La circunstancia de la demora del Tribunal para resolver el habeas corpus no puede tener el efecto de convalidar las medidas restrictivas de la libertad proferidas con posterioridad a dicha solicitud, en sí mismas violatoria de las garantías constitucionales y legales de la peticionaria. El habeas corpus es un derecho de la persona y no una garantía en favor de las instituciones.</p> | <p>Procede la tutela en el evento de ejercerse para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho vulneren o amenacen los derechos fundamentales.</p> |
|------------------------|--|--|--|

FUENTES: Jurisprudencia de la Corte Constitucional, en MONROY y ALVAREZ, 1992. Semanario del Derecho y la Justicia, 1993 y 1994.

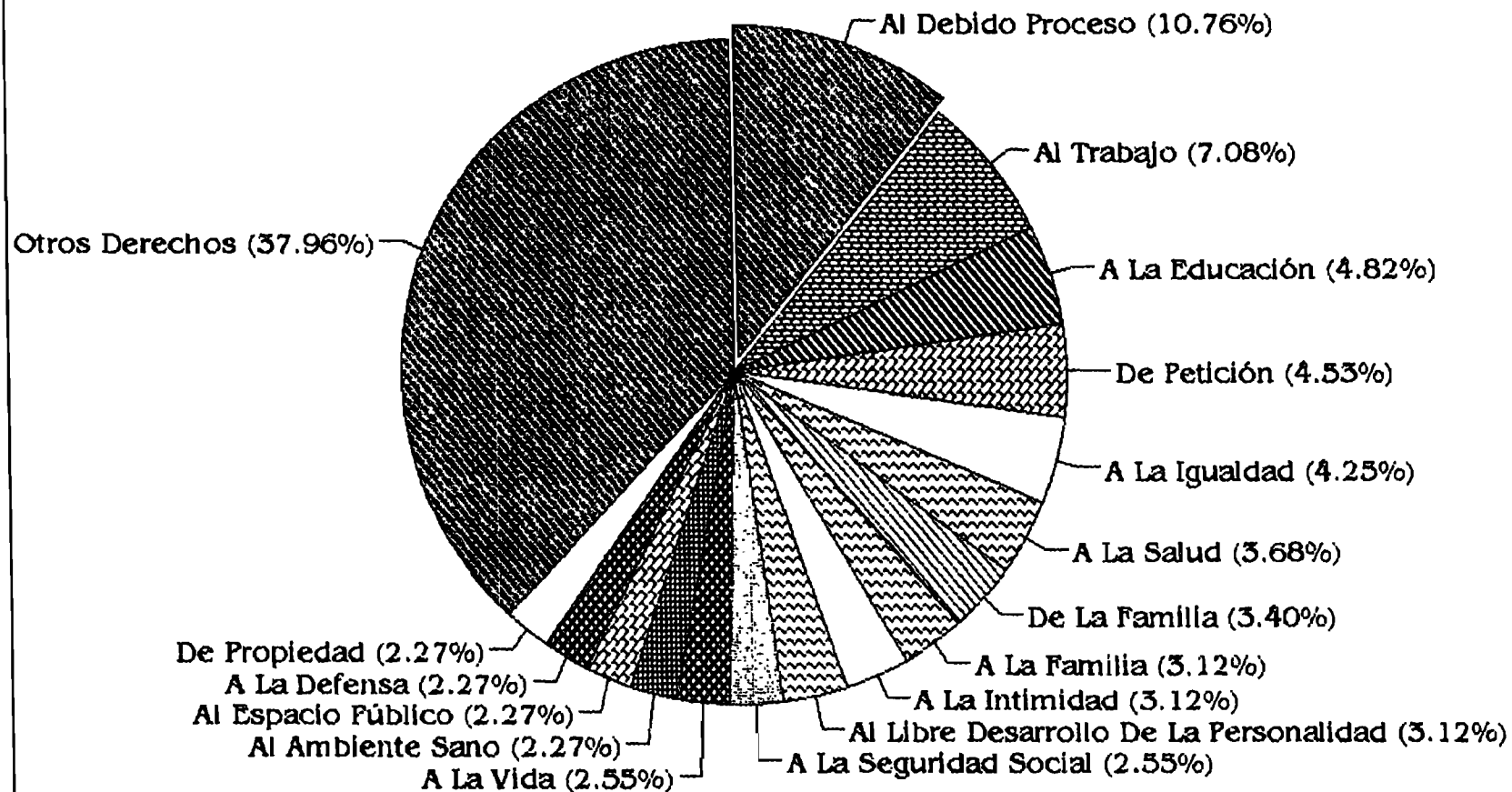
DERECHOS MAS INVOCADOS EN DEMANDAS DE TUTELA, ENE-DIC 1992*

| DERECHO INVOCADO | N | % |
|--|------------|-------------|
| Al debido proceso | 38 | 10.76 |
| Al trabajo | 25 | 7.08 |
| A la educación | 17 | 4.82 |
| De petición | 16 | 4.53 |
| A la igualdad | 15 | 4.25 |
| A la salud | 13 | 3.68 |
| De la familia | 12 | 3.40 |
| A la familia | 11 | 3.12 |
| A la intimidad | 11 | 3.12 |
| Al libre desarrollo de la personalidad | 11 | 3.12 |
| A la seguridad social | 9 | 2.55 |
| A la vida | 9 | 2.55 |
| Al ambiente sano | 8 | 2.27 |
| Al espacio público | 8 | 2.27 |
| A la defensa | 8 | 2.27 |
| De propiedad | 8 | 2.27 |
| Otros derechos | 134 | 37.96 |
| TOTAL | 353 | 100% |

* De un total de 75 derechos clasificados y 353 sentencias

FUENTE: Relatorias Corte Constitucional

DERECHOS MAS INVOCADOS EN DEMANDAS DE TUTELA, ENE-DIC 1992*



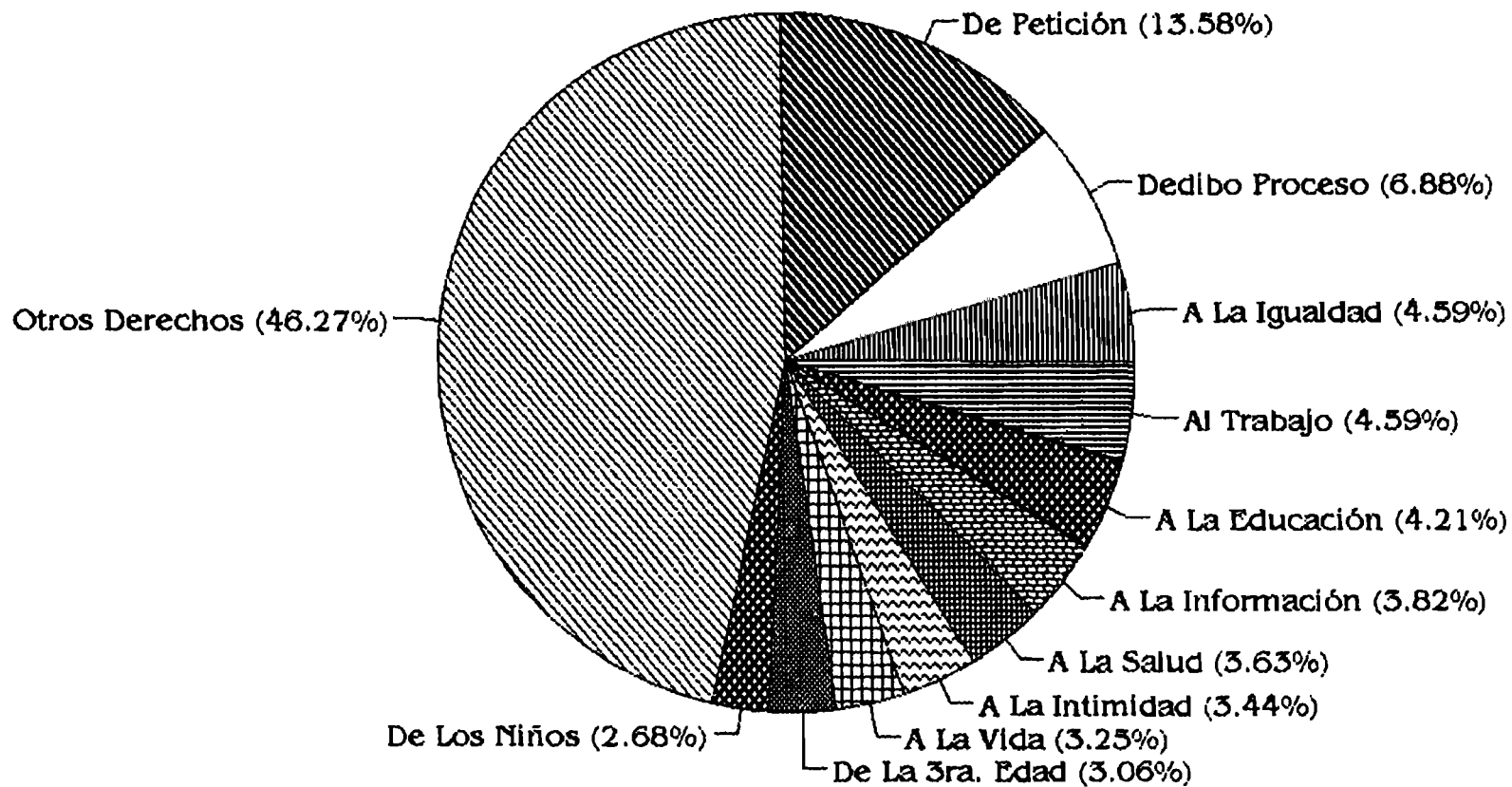
DERECHOS MAS INVOCADOS EN DEMANDAS DE TUTELA, ENE-DIC 1993*

| DERECHO INVOCADO | N | % |
|-------------------------|------------|-------------|
| De petición | 71 | 13.58 |
| Debido proceso | 36 | 6.88 |
| A la igualdad | 24 | 4.59 |
| Al trabajo | 24 | 4.59 |
| A la educación | 22 | 4.21 |
| A la información | 20 | 3.82 |
| A la salud | 19 | 3.63 |
| A la intimidad | 18 | 3.44 |
| A la vida | 17 | 3.25 |
| De la tercera edad | 16 | 3.06 |
| De los niños | 14 | 2.68 |
| TOTAL | 523 | 100% |

*De un total de 98 derechos clasificados y 523 sentencias

FUENTE: Relatorias Corte Constitucional

DERECHOS MAS INVOCADOS EN DEMANDAS DE TUTELA, ENE-DIC 1993*



DERECHOS MAS INVOCADOS EN DEMANDAS DE TUTELA, ENE-DIC 1994*

| DERECHO INVOCADO | N | % |
|-------------------|-----|-------|
| De petición | 51 | 10.71 |
| A la salud | 30 | 6.30 |
| A la igualdad | 30 | 6.30 |
| Al debido proceso | 29 | 6.09 |
| A la vida | 22 | 4.62 |
| A la educación | 21 | 4.41 |
| Al ambiente sano | 20 | 4.20 |
| A la intimidad | 15 | 3.15 |
| Al trabajo | 15 | 3.15 |
| A la pensión | 12 | 2.52 |
| De los niños | 11 | 2.31 |
| A la información | 11 | 2.31 |
| Colectivos | 10 | 2.10 |
| Otros derechos | 199 | 41.81 |
| TOTAL | 476 | 100% |

* De un total de 185 derechos clasificados y 476 sentencias

FUENTE: Relatorías Corte Constitucional

DERECHOS MAS INVOCADOS EN DEMANDAS DE TUTELA, ENE-DIC 1994*

