

## GARANTIAS PARA LA PROTECCION DE DERECHOS EN LA CONSTITUCION COLOMBIANA DE 1991: ESPECIAL REFERENCIA A LA ACCION DE TUTELA

Por ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.-II. AMPLIO RECONOCIMIENTO DE DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.-III. GARANTÍAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS.-IV. HACIA UNA REFORMA EN EL SISTEMA DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.-V. LA ACCIÓN DE TUTELA: 1. *Naturaleza de esta acción.* 2. *Legitimación activa y pasiva.* 3. *Objeto del proceso de tutela.* 4. *Distintas modalidades de la acción de tutela.*-VI. CONCLUSIÓN.

### I. INTRODUCCION

La tradición de violencia a que se ha visto sometido Colombia en las últimas décadas ha ocasionado el deterioro paulatino de las instituciones públicas y la consiguiente pérdida de credibilidad que en algunos momentos hicieron peligrar los cimientos del Estado. Ante semejante crisis se alzaron voces desde todos los estamentos que exigían y proponían buscar los correctivos que permitieran regresar a los cauces perdidos.

Ese deseo de renovación generalizado obligó a reformar la infraestructura estatal para contar con nuevos y mejores instrumentos para restaurar la nación. Al consenso necesario para convocar la Asamblea Nacional Constituyente se llegó a través de un coyuntural proceso político, siendo las áreas prioritarias para la Reforma las siguientes: el Congreso, la Justicia, el Ministerio Público, la Administración pública, los derechos humanos, los partidos políticos y la oposición, el estado de sitio, la economía y el control fiscal (1). Todos estos temas deberían ser recogidos en una

---

(1) Teniendo en cuenta el clamor general y que se reclamaba un proceso lo más democrático posible para conseguir por cuenta de este principio la legitimidad frente al Estado y a la sociedad, se organizaron Mesas de Trabajo para promover en todo el territorio nacional y a todos los niveles el debate sobre las propuestas de reforma en la Constitución emanadas de todos los sectores de la Comunidad. Con este objetivo, la Asamblea se reunió entre los días 5 de febrero y 4 de julio de 1991, fecha en la que la Asamblea Nacional Constituyente entregó al país el fruto de sus deliberaciones y decisiones y en cuyo acto de clausura el presidente Gaviria dijo, entre otras cosas, lo siguiente: «Una de las principales características de la nueva Constitución es que no nació de unas pocas plumas, sino de un gran debate democrático en el que participó todo el país: en la propuesta del plebiscito de 1988, en las calles, cuando los estudiantes agitaron el tema de la "séptima papeleta", en las Mesas de Trabajo, en la contienda electoral, en los

Constitución que contribuyese a consolidar la paz, a cimentar un orden justo y a fortalecer una democracia abierta a la participación de todos los ciudadanos. La necesidad de dicha reforma se justificaba en las profundas transformaciones del país que habían abierto una brecha entre la realidad y las instituciones, entre el desarrollo socioeconómico y el desarrollo político, entre la sociedad civil y el Estado. Así las cosas, el camino para la Reforma pasaba por la necesidad de cerrar esa brecha abierta y ello se hizo aprovechando el patrimonio constitucional y adaptándolo al ímpetu democrático y renovador que exigía el momento.

De todos los cambios introducidos por la nueva Constitución colombiana, el que mayor valor simbólico tiene por lo que significa de victoria del país nacional sobre el país político es la reestructuración del Congreso, en cuanto al origen de las Cámaras y al régimen disciplinario de los senadores y representantes; pero para el ciudadano común lo más relevante de la Constitución de 1991 es la nueva Carta de Derechos (2). Con ella se pretende dar respuesta a un mal endémico en Colombia: el irrespeto por los derechos, fruto de las diversas modalidades de arbitrariedad. Pero para conseguir este objetivo es necesario partir de un cambio total en la concepción del Estado. Según palabras textuales del presidente Gaviria, «éste no ha sido instituido para imponerse sobre la comunidad, sino para asegurar el cumplimiento de unas reglas básicas dentro de las cuales ella pueda desarrollarse libremente. La principal responsabilidad de un funcionario no es ejercer autoridad, sino servir a los ciudadanos... La Carta de Derechos y Deberes también representa un viraje fundamental en el constitucionalismo, el cual, en su concepción tradicional, pretendía preservar la libertad individual mediante la distribución de poderes entre tres ramas diferentes y la asignación de competencias específicas a las cuales debía sujetarse el ejercicio de la autoridad. Lo que falta es atribuir poder a los ciudadanos y crear mecanismos para que éstos lo ejerzan pacífica y ordenadamente de manera directa por vías institucionales en cualquier momento y lugar. Eso precisamente es lo que hace una Carta de Derechos y Deberes como la que sometemos a estudio de esta Asamblea: trasladar poder al ciudadano común para que cuando sea tratado arbitrariamente tenga una salida diferente a la agresión, la protesta incendiaria o la resignación sumisa y alienante. Lo que proponemos, y lo que es correcto en una democracia, es que el ciudadano acuda ante un juez, ante el defensor de los derechos humanos o ante la jurisdicción constitucional encabezada por la Corte Constitucional» (3).

---

medios de comunicación y, por supuesto, en el seno de esta Asamblea. La Constitución de 1991 no es de nadie en particular. Por eso —como pocas en la historia— es de todos y para todos.»

Conviene precisar que la iniciativa de convocar una Asamblea Nacional Constituyente partió de los estudiantes universitarios después de la muerte de Luis Carlos Galán. La propuesta fue sometida a la consulta popular, mediante un mecanismo informal el 11 de marzo de 1990 en las elecciones para alcalde y Cuerpos Colegiados, incluyendo una papeleta adicional, la séptima, mediante la cual se expresaba el acuerdo o la disconformidad con la convocatoria de la Asamblea.

(2) Cfr. H. VALENCIA VILLA: «Los derechos humanos en la Constitución colombiana de 1991», en *Revista Debate Abierto*, núm. 8 (otoño 1992), pág. 9.

(3) Cfr. «Palabras del señor presidente César Gaviria Trujillo en la instalación de la Asamblea Constituyente», en *Diario de la Asamblea Nacional Constituyente* (Bogotá, martes 5 de febrero de 1991), págs. 3 y 4.

Aunque la definición constitucional de una serie de derechos no es causa suficiente para su efectividad, es el primer paso para alcanzar esos objetivos y para lograr que los ciudadanos sientan que la Constitución es una norma que les protege y pertenece. Cualquier democracia participativa debe procurar que los derechos sean tomados en serio y respetados; para ello ha de cambiar la relación de éstos con el orden público. Ahora la preservación del orden no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la efectividad de los derechos, uno de los fines supremos del Estado (artículo 2.º de la Constitución colombiana de 1991). En el fondo, «el cambio más significativo es el reconocimiento de que los derechos no son declaraciones filosóficas, sino poderes reales en cabeza del individuo» (4).

## II. AMPLIO RECONOCIMIENTO DE DERECHOS EN LA CONSTITUCION DE 1991

La Constitución colombiana de 1886, precedente de la actualmente en vigor, fue calificada frecuentemente como «tacaña en derechos» porque se limitaba a establecer algunas libertades y garantías sociales concebidas como prerrogativas otorgadas a los individuos por el Estado, sin respaldarlas en mecanismos especiales y directos para hacer efectiva su protección. Pero, a la vez, concedía amplios poderes a las autoridades para restringir estos derechos en función del orden público.

La Constitución de 1991 dedica todo el Título II al desarrollo «de los derechos, las garantías y los deberes» en un extenso articulado que ocupa los preceptos 11 al 95. La amplitud en el contenido de los derechos reconocidos no va necesariamente acompañada de una clara sistematización en los mismos, ya que esta parte de la norma fundamental colombiana es fiel reflejo de la heterogeneidad que caracteriza al documento constitucional en su conjunto. Esa diversidad es el producto directo del «procedimiento acentuadamente inductivo que se empleó para redactar el nuevo código político». Esta técnica de producción normativa que se ha calificado de codificación por agregación pone de manifiesto la amplia participación de las distintas fuerzas integrantes de la Asamblea Constituyente de 1991 y la ausencia notoria de una ideología dominante que encuadre todas las reglas del bloque de derechos y les dé jerarquía y armonía internas. De ahí que los problemas que pueda plantear una Constitución transaccional como instrumento de gobierno y proyecto político de futuro de todos los colombianos exigen que la función del control constitucional sea decisiva para el futuro del país, teniendo además en cuenta que de la interpretación que realice la Corte Constitucional dependerá su virtualidad democratizadora y pacificadora de la vida nacional (5).

(4) Cfr. M. J. CEPEDA ESPINOSA: *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*, Santa Fe de Bogotá, Ed. Temis, S. A., 1992, pág. 1.

(5) Cfr. H. VALENCIA VILLA: «Los derechos humanos en la Constitución colombiana de 1991», *op. cit.*, pág. 10.

Esa tarea interpretativa se ha de hacer aún más necesaria en lo referente a la Carta de Derechos, ya que se trata de un articulado tan abigarrado como el del resto de la norma fundamental y porque su desarrollo legislativo, judicial y administrativo requerirá por fuerza el respaldo de una jurisprudencia constitucional renovada más comprometida con la cultura de los derechos humanos que la mantenida por la Corte Suprema de Justicia durante los más de ochenta años que funcionó como Tribunal Constitucional.

De entre los puntos que pueden resultar de interés destaca el conocimiento de la génesis del articulado que la Constitución de 1991 dedica a los derechos. Proviene del proyecto de consenso de la Comisión Primera de la Constituyente, preparado por los delegatorios Aída Abella, María Mercedes Carranza, Raimundo Emiliani Román y Diego Uribe Vargas, con el título «Proyecto de nueva carta de derechos, deberes, garantías y libertades», que constaba de 51 artículos y se inspiraba en «noventa proyectos que se refieren a los principios». Entre esos proyectos destacaban el proyecto del Gobierno y los de los miembros de la Asamblea y las propuestas de las once subcomisiones preparatorias sobre derechos humanos, que recogieron muchas iniciativas de las llamadas mesas de trabajo y de las organizaciones de la sociedad civil en todo el país. Con todo, no puede pensarse, de cara a futuras interpretaciones de la norma constitucional, en el problema de la autoría del texto de la norma suprema como si de una obra literaria se tratase, ya que en el supuesto de la Constitución de 1991 si algo hay perfectamente claro es que estamos ante una obra colectiva fruto del clima de transacción y compromiso prevaleciente en una Asamblea de minorías.

Dicha Asamblea desterró la idea de orden que impregnaba la Constitución de 1886 y la sustituyó por la idea de libertad. De este modo, para que el orden no se deslegitime, ha de armonizarse con los derechos, y en este balance entre los extremos de la autoridad y de la libertad radica la clave del orden público interno en un Estado que se define como social de derecho de carácter democrático (6).

La importancia del listado de derechos fundamentales se debe también a que conforman un conjunto de criterios para interpretar y aplicar el resto del articulado constitucional. Así se desprende del Preámbulo, que recoge los postulados filosóficos que informan el régimen político desde una perspectiva democrática moderna. En el mismo sentido, el artículo 1 define a Colombia como un Estado social de Derecho; el artículo 2 enuncia los siete fines del Estado y la doble misión de las autoridades; el artículo 5 establece la primacía de los derechos humanos; en el artículo 86 se crea la acción de tutela como instrumento específico de protección de derechos, y en el artículo 94 se dispone la aplicación analógica o extensiva de las normas sobre derechos y garantías de las personas (7). Y, por último, conviene que hagamos refe-

(6) Cfr. M. J. CEPEDA ESPINOSA: *El derecho a la Constitución en Colombia: de la rebelión pacífica a la esperanza*, en el volumen colectivo *Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahíta* (Simposio Internacional sobre Derecho del Estado), tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993, págs. 163 y sigs.

(7) Cfr. J. M. GOIG MARTÍNEZ: «La protección de los derechos humanos en la nueva Constitución colombiana», en *Revista de Derecho Político*, núm. 35 (Madrid, 1992), págs. 403 y sigs.

rencia al amplio contenido temático del Título II en análisis. Puede contemplarse un catálogo actualizado y completo de las libertades y garantías de las mismas perfectamente equiparable al de aquellos regímenes democráticos donde operan de forma simultánea un sistema de mayorías y un sistema de control constitucional. De este modo, los derechos individuales, civiles y políticos aparecen en el Capítulo I (artículos 11 al 41, considerándoseles como derechos de la primera generación); los derechos sociales, económicos y culturales o derechos de la segunda generación se regulan en el Capítulo II (artículos 42 al 77), y los derechos colectivos o de la tercera generación aparecen recogidos en el Capítulo III (artículos 78 al 82). El Capítulo IV se ocupa de los mecanismos de aplicación y protección de los derechos (artículos 83 al 94), y el Título II se cierra con el Capítulo V, dedicado a regular los deberes y las obligaciones de los colombianos.

Con una Carta de derechos semejante se prevé un avance de grandes proporciones y de consecuencias imprevisibles para el proceso político y para la vida cotidiana de la nación y de los ciudadanos. Entre los derechos fundamentales protegidos destacan el derecho a la vida, que antes no estaba garantizado como tal; el derecho a la intimidad y a la honra, protegido por el *habeas data*; el derecho a la libertad, que tampoco existía bajo una formulación positiva, las libertades de conciencia y de culto, de expresión e información y el derecho de rectificación que coadyuvan a formar una opinión pública democrática; las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra propias de un sistema educativo abierto y pluralista. También aparece por primera vez el *habeas corpus* como instrumento de protección de la libertad personal.

Fiel reflejo de los derechos de participación política son el derecho de sufragio, el derecho de asociación, la iniciativa constituyente y legislativa y la revocatoria del mandato. Junto a estos derechos quedan terminantemente prohibidas la pena de muerte, la desaparición forzada, la tortura, la discriminación, la esclavitud, la servidumbre, el destierro y la extradición de nacionales.

En el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales destacan disposiciones referentes a la familia, las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos y los disminuidos. También se amplían los derechos laborales y sindicales y los servicios públicos modernos como la salud, la seguridad social, la vivienda, la recreación, el deporte, la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología se convierten en derechos subjetivos y en obligaciones estatales.

Por último, conviene aludir a los derechos colectivos, entre los que se mencionan el derecho a la paz, al medio ambiente, al espacio público, a la calidad de los bienes y servicios de consumo masivo, a la participación popular y al uso de las acciones populares para la defensa de los derechos colectivos.

Se cierra el Título II con el artículo 95, que enumera nueve deberes de los ciudadanos, de los cuales tan sólo el deber de tributar puede considerarse una obligación legalmente exigible. Los demás son deberes cívicos de índole ética que apelan a la buena voluntad de las personas (respetar derechos ajenos, conservar la paz, participar en la vida pública, colaborar con la justicia y contribuir a la defensa del

ambiente y del patrimonio cultural...). El escaso contenido jurídico de este decálogo no le resta importancia en cuanto a su significado como contrapeso del estatuto de libertades que a todo ciudadano colombiano otorga la Constitución de 1991 (8).

Al lado de las declaraciones de derechos, las Constituciones actuales necesitan introducir medios capaces de asegurar la vigencia de los derechos y las libertades que reconocen a sus nacionales a fin de no convertir tales derechos en meros enunciados programáticos que puedan ser libremente vulnerados por autoridades y ciudadanos. La Constitución colombiana de 1991 reconoce una serie de mecanismos, dentro y fuera de su Título II, para la protección de la Carta de Derechos que configuran un auténtico derecho procesal constitucional (9).

### III. GARANTIAS PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS

Se han ensayado diversas clasificaciones de los mecanismos de protección de los derechos en la nueva Constitución de 1991. Así, se ha dicho que estamos ante *mecanismos generales* cuando aludimos a aquellas instituciones que amplían el campo de las libertades de modo indirecto a través de la participación o de la vigilancia de la comunidad o de algunas instancias de control. En cambio, *los mecanismos* de protección serían *específicos* cuando nos hallamos ante recursos concretos que permiten a los titulares de los derechos oponerse a la arbitrariedad de los poderes públicos y promover la efectividad de los derechos fundamentales.

Entre los mecanismos de protección general se encuentran el reconocimiento constitucional de los derechos, la prevalencia del derecho internacional en materia de derechos humanos, la aplicación absoluta del derecho internacional humanitario, los organismos de control con funciones en materia de derechos, el sistema de control constitucional y los mecanismos de participación popular. Los dispositivos de protección específica son tres: la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares (10).

Otra posible clasificación agrupa las garantías de los derechos de la siguiente manera: garantías previas, garantías de procedimiento, garantías de control y fiscalización y garantías jurisdiccionales (11). Estas últimas son sin lugar a dudas las más perfeccionadas y eficaces de todas ellas. Hallan su último fundamento y justificación «en el derecho al proceso» y en la tutela de las diversas «garantías procesales

(8) Cfr. P. J. GONZÁLEZ-TREVIANO SÁNCHEZ y E. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ: «Los derechos fundamentales y libertades públicas en la Constitución colombiana de 1991», en *Revista de Derecho Político*, núm. 35 (Madrid, 1992), págs. 367 y sigs.

(9) Cfr. H. VALENCIA VILLA: «Los derechos humanos en la Constitución colombiana de 1991», *op. cit.*, pág. 17.

(10) Cfr. H. VALENCIA VILLA: «Los derechos humanos en la Constitución colombiana de 1991», *op. cit.*, págs. 18 y sigs.

(11) Esta clasificación, empleada por González-Trevijano y Martínez Hernández (*op. cit.*, págs. 393 y sigs.), sigue la que con respecto a la Constitución española de 1978 se recoge en DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA: *Régimen constitucional español*, vol. I, Madrid, 1980, pág. 143.

amparadas constitucionalmente» (artículo 29), así como en el reconocimiento del «acceso a la justicia» que establece el artículo 239.

La regulación concreta y específica de estas garantías aparece en el Capítulo IV del Título II, que lleva por título «De la protección y aplicación de los derechos», donde se señalan las vías principales de protección.

El constituyente colombiano de 1991 estaba convencido de que uno de los principales inconvenientes del sistema jurídico emanado de la Constitución de 1886 consistía en la carencia de instrumentos eficaces para garantizar la debida protección de los derechos fundamentales de las personas. Por ello, se preocupó de establecer en la nueva Constitución preceptos que regularan de forma suficiente la protección constitucional de los residentes en Colombia. Así, se han establecido acciones diferentes a través de las cuales se procura la protección y defensa de los derechos y libertades fundamentales, además de determinados intereses de las personas que eventualmente pueden encontrarse en conflicto. Esas acciones, en función del interés perseguido, pueden ser *generales o abstractas* si con ellas se persigue una defensa del Ordenamiento jurídico. En este grupo enmarcaríamos las acciones de inconstitucionalidad del artículo 241 de la Constitución o la acción de cumplimiento de ley o de acto administrativo del artículo 87 de la Norma suprema. Existe otro grupo de acciones que persiguen el ejercicio de intereses *concretos y subjetivos*, entre las que destacan la acción de tutela del artículo 86 y el *habeas corpus* del artículo 30. Y, por último, un tercer grupo de acciones que, no obstante la aparente pretensión general, lo que buscan es la satisfacción de intereses concretos o subjetivos a un número plural de personas, comúnmente conocidas como *acciones de clase o colectivas* y que están previstas en el artículo 89 de la Constitución. De todas estas acciones es posible ejercitar en la práctica la acción de inconstitucionalidad y la de tutela, pues el resto de las acciones —a excepción de las acciones populares reguladas por el Código Civil y el contencioso-administrativo— no han sido aún desarrolladas por el legislador (12).

#### IV. HACIA UNA REFORMA EN EL SISTEMA DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Los instrumentos latinoamericanos creados específicamente para tutelar los derechos humanos han sido el resultado de la combinación de influencias externas, siendo las más evidentes aquellas que provienen de instituciones jurídicas anglo-americanas sin olvidar la influencia, por razones históricas, de la tradición hispánica y portuguesa y, por supuesto, la evolución paulatina de los ordenamientos nacionales. Como consecuencia del encuentro de estos factores han surgido en América

(12) Cfr. en este sentido J. O. SANTOFIMIO G.: *Acción de tutela. Institución básica para la defensa y preservación de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho*, en el volumen colectivo *Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahíta* (Simposio Internacional sobre Derecho del Estado), tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993, págs. 283 y sigs.

Latina tres instrumentos dirigidos a proteger los derechos del individuo que, a pesar de adquirir perfiles propios en cada ámbito nacional, poseen características comunes. Se trata de la acción o recurso de amparo, del mandato de seguridad brasileño y de la acción popular de inconstitucionalidad (13).

Colombia fue, junto con Venezuela, uno de los países latinoamericanos que incluyeron en sus textos constitucionales, hacia la segunda mitad del siglo pasado y primeros años del presente, la acción popular de inconstitucionalidad. En el supuesto colombiano, esta acción es prácticamente el único instrumento que existía en su Ordenamiento, dirigido a la tutela de los derechos y libertades públicas, hasta la última reforma constitucional. Se ha dicho (14) que desde 1850, en Colombia, cualquier ciudadano podía solicitar a la Corte Suprema la nulidad de una Ordenanza provincial, estableciéndose posteriormente en la Constitución de 1886 la obligación que tenía la Corte Suprema de pronunciarse, con efectos generales, sobre las objeciones de inconstitucionalidad de las leyes que le fueran sometidas por el Ejecutivo.

Ahora bien, en la acción popular de inconstitucionalidad, nacida en el ámbito latinoamericano, aparecen puntos de contacto con los efectos generales (*erga omnes*) de los fallos de inconstitucionalidad de las leyes de los Tribunales Constitucionales europeos; pero, sin embargo, esta competencia se atribuye, al menos inicialmente, a la jurisdicción ordinaria en su órgano principal, la Corte Suprema de Justicia, como manifestación clara de la influencia anglosajona en el Continente latinoamericano (15).

Además, hay que tener en cuenta que la acción popular de inconstitucionalidad no se convierte en un instrumento específico y directo encaminado a la protección de los derechos fundamentales, puesto que su ámbito de protección es muy extenso y abarca a todos los preceptos constitucionales, a lo cual se puede añadir que es un medio de impugnación excesivamente amplio porque la demanda puede ser interpuesta por cualquier ciudadano aun cuando carezca de interés legítimo (16).

Entre las deficiencias del sistema se alude a la forma de elección de los magistrados que integraban la Corte Suprema de Justicia. La propia corporación por el sistema de cooptación designaba a sus nuevos miembros en función de su ideología

(13) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, D. F., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, págs. 53 y sigs.

(14) Cfr. J. A. C. GRANT: *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México, 1963, págs. 75 y sigs.

(15) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *La protección procesal de los derechos en los ordenamientos nacionales*, Madrid, 1982, págs. 137 y sigs.

(16) Cfr. LUIS CARLOS SACHICA: *El control de constitucionalidad*, Bogotá, 1980, págs. 141 y sigs. Los textos colombianos, en sucesivas reformas, atribuyeron a la Corte Suprema de Justicia la custodia de la supremacía de la Constitución, otorgándole como función específica la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presentaron contra las leyes tanto por su contenido material como por no haber sido tramitadas y aprobadas en la forma constitucional prescrita. A partir de la reforma de 1968, el artículo 214 de la Constitución de 1886 introdujo en el seno de la Corte Suprema de Justicia una Sala Constitucional, a la que le correspondía dictaminar, entre otras cuestiones, acerca de la exequibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

política: mitad liberales y mitad conservadores. A esa falta de legitimidad democrática se une el débil compromiso de los colombianos con la defensa de la Constitución de 1886; la acción popular de inconstitucionalidad, que es pública por esencia, dejó de ser popular y se convirtió en una acción gremial, pues fueron los grupos de presión y no los colombianos en general los que hicieron mayor uso de ella, y, por último, destaca también la escasa protección que todo el sistema brindaba a los derechos humanos. La concepción formalista con la que los mismos se interpretaban era evidente, prevaleciendo sobre el contenido sustantivo de los mismos conceptos tan imprecisos como los de orden público, tranquilidad pública o moral pública. En resumen, el sistema no contemplaba instrumentos eficaces para garantizar en los casos concretos la protección de los derechos fundamentales por vía directa ni tampoco para unificar jurisprudencia, quedando a veces sin solución posiciones enfrentadas de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sobre una misma materia. Todas estas deficiencias ponían de manifiesto la necesidad de una reforma y de un impulso renovador del sistema constitucional (17).

A pesar de todas estas carencias, la buena reputación del anterior sistema de control constitucional generó una gran controversia en torno a su reforma. El principal debate versó sobre la creación de una Corte Constitucional que asumiera la función de guardar la integridad y supremacía de la Carta Política. Las razones que avalaron esta propuesta se apoyaban en la necesidad de evitar el «gobierno de los jueces» creando un órgano específico formado por especialistas en Derecho público que habrían de velar por el desarrollo de la futura Constitución. Esa Corte Constitucional se vería dotada de amplias competencias, entre las que se encontraba la acción popular de inconstitucionalidad regulada en el artículo 241, apartado 4, de la nueva Constitución.

De este modo se produce un mayor acercamiento al modelo de justicia constitucional concentrado o europeo, que prevé la existencia de órganos propios para la defensa y garantía de las Constituciones en cuanto normas supremas. Pero la nueva Constitución, además de crear una Corte Constitucional, estableció grandes modificaciones al sistema de control constitucional anterior con el propósito de corregir sus deficiencias y hacerlo congruente con los principios que sustentaban el nuevo régimen colombiano. Dichas modificaciones fueron: 1) ampliar el control concreto de constitucionalidad, que se llevó a cabo estableciendo la acción de tutela (artículo 86) y las acciones populares y colectivas (artículos 87 y 88); 2) extender el control automático de constitucionalidad a nuevas normas y definir con precisión los actos sometidos a revisión de la Corte Constitucional; 3) introducir elementos contenciosos en los procesos constitucionales, y 4) modificar el esquema de funcionamiento de la Corte Constitucional (18).

(17) Cfr. M. J. CEPEDA ESPINOSA: *El derecho a la Constitución en Colombia...*, cit., págs. 166-169. Del mismo autor, *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*, cit., págs. 1-20.

(18) Intentos de crear una Corte Constitucional específica, de naturaleza distinta a la Corte Suprema de Justicia, se hicieron a partir de 1957 y 1959, reiterándose sin éxito en 1975 y 1978. Cfr. al respecto JAIME SANÍN: *La defensa de la Constitución*, Bogotá, 1981. También sobre los avatares en el proceso

## V. LA ACCION DE TUTELA

Los derechos humanos significan hoy el verdadero núcleo esencial de toda Constitución propiamente dicha, esto es, de la Constitución democrática. Su preservación y el establecimiento de efectivas medidas de tutela de esos derechos supone uno de los logros irrenunciables de nuestro tiempo. Aun debiendo ser considerados como derechos expresados en el texto de las Constituciones, su ámbito debe entenderse en sentido progresivo y expansivo, de tal manera que en los ordenamientos internos alcancen eficacia los derechos de la persona consagrados en los grandes textos internacionales (19).

Debido a la necesidad de que la protección de los derechos humanos pueda traducirse en la reparación o incluso prevención de las violaciones que puedan realizar tanto las autoridades públicas como los grupos de carácter social (terceros particulares) se está imponiendo la introducción o perfeccionamiento de instrumentos específicos que se traduzcan en un procedimiento rápido, breve y eficaz de garantía de los derechos. Destaca entre ellos el recurso, acción o juicio de amparo que, teniendo su origen en el derecho mexicano, se está imponiendo en Latinoamérica para la protección de todos los derechos del hombre consagrados constitucionalmente, con excepción de la libertad personal que se protege por el *habeas corpus* (20).

En una línea semejante, la Constitución colombiana de 1991 ha previsto una acción de carácter judicial a través de la cual se puede reclamar al Estado la protección de los derechos constitucionales fundamentales de manera rápida y eficiente (21). Esta acción de tutela, denominada «derecho de amparo» en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno a la Asamblea Nacional Constituyente (22), aparece hoy regulada en el artículo 86 de la nueva Carta Política, que dice así:

---

constituyente para la implantación de una Corte Constitucional puede consultarse M. J. CEPEDA ESPINOSA: *El derecho a la Constitución en Colombia...*, cit., págs. 169 y sigs.

(19) Cfr. «Documento final de los participantes en el Simposio Internacional sobre Derecho del Estado», celebrado en la Universidad Externado de Colombia los días 4 al 7 de mayo de 1993.

(20) Cfr. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO: *Protección jurídica de los derechos humanos*, cit., pág. 53.

(21) La institución tal y como ha sido establecida en el sistema constitucional colombiano no es propia de los precedentes históricos de este país. La idea de la tutela se introduce ante la necesidad de fortalecer el régimen jurídico y la condición de los derechos fundamentales en un momento en que la indefensión se apoderaba de la sociedad. Las recomendaciones internacionales y las legislaciones de otros países sirvieron de ejemplo al constituyente para su tipificación en el ordenamiento positivo. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos indica que «toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o Tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de las funciones oficiales».

(22) El proyecto de reforma contemplaba esta institución con unos caracteres muy próximos al amparo judicial. Procedía frente a la violación de derechos directamente aplicables por la acción, omisión o actos de cualquier autoridad pública. Además, en el proyecto no se colocaba en una situación excepcional a la acción, dejándola simplemente como un mecanismo adicional, precedente previo al agotamiento de las vías ordinarias. Las semejanzas con el recurso de amparo español eran evidentes; en cambio, la redacción definitiva del artículo 86 de la Constitución de 1991 configuró una institución donde las diferencias son ya más notables.

«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 en 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 cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquél 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 sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un 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 al interés colectivo o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.»

El artículo 86 de la Constitución fue desarrollado mediante el Decreto 2.591 de 1991. A su vez, este Decreto fue reglamentado mediante el Decreto 306 de 1992.

De la propia Constitución y del desarrollo legal y jurisprudencial de este instituto se percibe la creación de un mecanismo judicial específico para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuya finalidad coincide con las instituciones de amparo latinoamericanas, con el recurso de amparo español y con el recurso de queja alemán; no obstante, difiere de las mismas en aspectos sustanciales de su estructura y funcionamiento. Entre las razones que movieron a la Asamblea Constituyente a preferir el proyecto de «acción de tutela», cuya versión original la enmarcaba dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin relación directa con la justicia constituyente, mereció especial significación la decantada tradición colombiana en materia de control de constitucionalidad, lo que, en opinión de los constituyentes, hacía innecesaria la importación de las instituciones de amparo existentes.

A pesar de ello, se rechazó la propuesta del proyecto original de configurar la acción de tutela dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa y se optó por situarla dentro de la justicia constitucional a través de la *implantación de una técnica de revisión de las sentencias por la Corte Constitucional*. De este modo se dotó a la acción de tutela de una importancia de primer orden dentro del Ordenamiento jurídico, permitiendo inscribirla en la categoría denominada por Cappelletti como «jurisdicción constitucional de la libertad» (23).

(23) Cfr. M. CAPPELLETTI: *La jurisdicción constitucional de la libertad: con referencia a los Ordenamientos alemán, suizo y austriaco*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1961.

## 1. *Naturaleza de esta acción*

Decimos que se trata de una acción no sólo porque así lo defina el texto constitucional, sino también porque entraña la posibilidad de que toda persona natural o jurídica pueda solicitar del Estado la defensa de sus derechos fundamentales a través de la intervención del juez (24). Estamos, pues, ante una verdadera acción de origen constitucional a través de la cual se puede pretender la protección de los derechos fundamentales (25).

Es, además, una acción de carácter individual porque a través de ella sólo se puede invocar la protección de los derechos subjetivos personales y no colectivos (salvo en el supuesto de la modalidad de la tutela frente a particulares). Y *la violación o amenaza* ha de ser sufrida por una *persona natural o jurídica*. El carácter personalísimo del interés impide que a través de ella se puedan intentar pretensiones de clase, comunitarias y colectivas. No obstante, conviene aclarar que la tutela puede eventualmente convertirse en acción pública, y de este modo puede ser interpuesta por el interesado y sus representantes y, además, por cualquier persona que advierta la situación de indefensión en que se pueda encontrar un conciudadano. Los causantes de la violación o amenaza pueden ser tanto *los poderes públicos como los particulares*.

El conocimiento de la acción de tutela corresponde, a tenor del artículo 86 de la Constitución, a las autoridades judiciales; así lo dispone también el Decreto 2.591. De este modo, el juez constitucional de la tutela puede ser *cualquier juez ordinario, sin importar la especialidad ni la jurisdicción a la cual se encuentre asignado*. Con ello se pretende no sólo lograr la inmediatez de la decisión judicial ante el caso concreto, sino también reiterar el principio de la no especialidad de los derechos fundamentales. De ahí *la ausencia de un procedimiento reglado* para el desarrollo de la acción de tutela. Ha de ser el juez quien, a la vista del problema planteado, idee los diferentes mecanismos a través de los cuales la persona afectada pueda ver restablecidos sus derechos. El poder de que goza el juez para sus resoluciones en materia de acción de tutela sólo está limitado por las disposiciones de la Constitución y la ley (26).

---

(24) La Sala de Revisión núm. 3 de la Corte Constitucional, en la sentencia núm. 1 de 3 de abril de 1992, puso de manifiesto lo siguiente: «Se trata entonces de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayor requerimiento de índole formal, y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, al objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.»

(25) Cfr. E. J. COUTURE: *Fundamentos de Derecho procesal civil*, Buenos Aires, Depalma, 3.ª ed., 1958, pág. 58, define la acción del siguiente modo: «La acción es el poder jurídico de hacer valer la pretensión. Ese poder jurídico existe en el individuo aun cuando la pretensión sea infundada.»

(26) En relación a este aspecto de la acción de tutela, la Sala de Revisión núm. 5 de la Corte Constitucional, en la sentencia núm. T-423 de 24 de junio de 1992, ha dicho: «No es labor del juez de tutela

Conviene resaltar, además, *el carácter intemporal* de esta acción para su ejercicio. Puede ser interpuesta en todo momento, en cualquier día y hora, incluso bajo los estados de excepción, pero sin olvidar el *carácter excepcional* de la misma. Esto quiere decir que no sólo constituye la regla general de protección de los derechos fundamentales, sino que está sujeta a unas reglas de interpretación restrictiva que la convierten en un mecanismo de garantía que únicamente procede cuando el afectado no dispone de ningún otro medio de defensa judicial porque la Constitución o la ley no han establecido mecanismos específicos de protección. En el caso de que éstos existan, la dejación en el uso de los mismos impedirá el ejercicio de la acción de tutela; esto es consecuencia del *carácter subsidiario y residual* con el que la propia Constitución configuró a la acción de tutela en el párrafo 3.º del artículo 86, «salvo cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable». Pertenece también a la esencia de la acción de tutela el *carácter inmediato del fallo*. Con ello se persigue que dicho instituto cumpla su cometido: garantizar las normas constitucionales que establezcan derechos allí donde fueron alterados o amenazados, y la mejor manera de lograrlo es a través de fallos que se apliquen de manera concreta, *ipso facto*, dejando, no obstante, el camino abierto para las impugnaciones ante los superiores competentes, pero con efectos devolutivos, no suspensivos.

Aunque la acción de tutela carece de un procedimiento ritual y formalista para su desarrollo, la propia norma constitucional se preocupó de garantizar el debido proceso y el respeto al derecho de defensa y contradicción. Así, se prescribe que la tramitación se lleve a cabo mediante un *procedimiento preferente y sumario* (27). Esto significa que su tramitación se efectúa de manera preferente respecto de otros asuntos de los que conozca la autoridad judicial, a excepción del *habeas corpus*. Los plazos para este tipo de acción son perentorios e improrrogables y su procedimiento es prácticamente pretoriano (la expresión sumariedad ha de ser entendida en el sentido de un procedimiento breve, sucinto, sin exceso de formalidades o trámites) disponiendo de *un plazo improrrogable de diez días para la resolución de la acción de tutela*. Y aunque el juez no esté sujeto a una actividad procesal reglada, la brevedad de los plazos no le autoriza a la no aplicación de principios, tales como los de la publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, en todo aquello que no sea contrario a la tutela.

Agotada esta primera instancia del proceso de tutela, la segunda instancia ten-

---

reemplazar a los jueces en la función judicial que les confiere la ley, sino, con carácter subsidiario, amparar a los particulares en relación con las decisiones de las autoridades públicas que atenten contra sus derechos. De suerte que el juez en cada caso debe afirmar la interpretación de las acciones u omisiones, que según la demanda violan un derecho fundamental, a fin de constatar si, efectivamente, de manera indudable, sin mayores argumentaciones jurídicas, violan el derecho demandado.»

(27) En términos idénticos se expresa el artículo 53.2 de la Constitución española de 1978 al hablar de un procedimiento de protección de los derechos fundamentales comprendidos entre los artículos 14 al 29 y el párrafo 2.º del artículo 30 de la Norma suprema. Dicho procedimiento, aún sin desarrollo legal definitivo, ha sido denominado por la doctrina recurso de amparo ordinario.

drá lugar ante el superior jerárquico respectivo. Aquí se agota el procedimiento al alcance del particular afectado, porque *la eventual y posterior revisión del fallo por la Corte Constitucional no se desarrolla a partir de petición alguna de parte.*

## 2. *Legitimación activa y pasiva*

El artículo 86.1 de la Constitución legitima para iniciar el proceso a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que siente vulnerado alguno de sus derechos fundamentales. El artículo 10 del Decreto 2.591 permite la agencia oficiosa y extiende la legitimación activa al Defensor del Pueblo y a sus representantes de nivel local, denominados personeros municipales. El carácter individualista de la acción se aprecia en que no están legitimados los representantes de intereses colectivos y difusos. En cambio, nada se opone a reconocer legitimación a las personas jurídicas de Derecho público cuando se presenten vulneraciones de alguna garantía institucional consagrada como derecho fundamental.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, conviene poner de relieve que han sido superados los esquemas del liberalismo clásico que se preocupaban de las violaciones de derechos humanos provenientes del Estado. Hoy se admite sin lugar a dudas la existencia de organizaciones privadas y grupos al margen de la ley cuya capacidad violatoria es, al menos, igual que la del Estado. Incluso los propios particulares pueden incurrir en ilícitos para cuya subsanación son insuficientes los mecanismos jurisdiccionales ordinarios.

De ahí que la acción de tutela colombiana proceda contra los poderes públicos, entendiendo por tales cualquier rama y organismo de poder ya sea a nivel nacional, territorial o entidades descentralizadas por servicios. En el concepto se incluye también a la Administración pública en sentido amplio. Además, el apartado 5.º del artículo 86 de la Constitución colombiana faculta a la ley para establecer casos específicos de procedencia de la acción de tutela frente a particulares en los casos siguientes:

- 1.º Cuando se trate de particulares que presten servicios públicos.
- 2.º Cuando el interés colectivo se vea afectado grave y directamente por parte de la conducta de los particulares.
- 3.º En aquellos estados de subordinación o indefensión en que un particular se encuentre respecto de otro.

## 3. *Objeto del proceso de tutela*

En el artículo 86, apartado 1.º, se señala como objeto de la acción de tutela la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales. Este ha sido uno de los temas que mayor controversia ha suscitado a nivel interpretativo en la nueva Constitución colombiana. Algún sector de la doctrina ha mantenido que no es

la ubicación en el texto de la Constitución lo que le da a un derecho el carácter de fundamental, sino que hay que atenerse al contenido y a la sustancia del mismo. Así, sería el juez el que, a la luz de los postulados constitucionales, detectase la naturaleza fundamental de un derecho y con ello su objeto de protección a través de la acción de tutela. Ni la Constitución ni los desarrollos legales del artículo 86 de la misma aclaran este punto concreto: ¿Son solamente derechos fundamentales los contenidos en el Capítulo I del Título II de la Carta Política? El artículo 2 del Decreto 2.591 permite un acercamiento contextual de la Constitución al aceptar la posibilidad de que las decisiones sobre la tutela se refieran a otros derechos constitucionales no señalados como fundamentales en la Norma suprema, «pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos...».

También el Decreto 306 de 1992 reitera que la tutela protege de manera exclusiva los derechos constitucionales fundamentales y excluye expresamente los derechos de configuración legal.

A la vista de la normativa citada, no queda más remedio que resaltar que el marco para los derechos fundamentales viene dado por todo el texto de la Constitución y esto apoyándonos en el artículo 94 de la citada Norma:

«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».

En esta línea, la Corte Constitucional, al revisar los fallos de tutela, ha acudido al criterio amplio de considerar como fundamentales todos aquellos derechos que se desprendan del texto constitucional, y en Resolución de 8 de mayo de 1992, ha fijado los criterios interpretativos a los cuales deben acudir los jueces para apreciar si un derecho invocado en acción de tutela es fundamental y de origen constitucional: lo predominante para el juez ha de ser la persona, que es de por sí la base sustancial y material del derecho fundamental.

Adicionalmente, y abundando en el deseo de extender la protección de la tutela, la Corte Constitucional ha comenzado a elaborar una jurisprudencia según la cual existen otros derechos en particular: los económicos, sociales y culturales, así como los colectivos, que, dependiendo de las circunstancias concretas, pueden llegar a ser tutelables si ello es necesario para proteger un derecho fundamental (sentencia del T-415 de 17 de junio de 1992).

#### 4. *Distintas modalidades de la acción de tutela*

Del análisis del artículo 86 de la Constitución y del Decreto 2.591 de 1991, que regula la acción de tutela, se desprende la existencia de varias modalidades de este instituto de garantía que tiende a la protección de los derechos fundamentales fren-

te a los diferentes actos perturbadores. En este sentido, podemos efectuar la siguiente clasificación: 1) tutela ordinaria; 2) tutela como mecanismo transitorio, y 3) tutela contra particulares.

A) Entendemos por tutela ordinaria aquella que se intenta por cualquier persona buscando la protección inmediata de sus derechos fundamentales constitucionales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública. Esta expresión ha de ser entendida en un sentido amplio, pudiendo actuar por medio de ella frente a cualquier autoridad de cualquiera de las ramas u órganos del poder público. De este modo la acción de tutela por vía ordinaria obedecerá a tres modalidades distintas: tutela simplemente administrativa, tutela judicial o contra sentencias judiciales (28) y tutela contra los actos del Congreso de la República.

B) La tutela como mecanismo transitorio es la excepción a la regla general de que esta acción sólo procede cuando «el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial». Como mecanismo transitorio es posible intentarlo aunque existan otros medios de defensa judicial frente a acciones u omisiones de autoridades públicas que vulneren o amenacen un derecho fundamental de la persona.

Su aplicación está «condicionada» a que se pretenda evitar un «perjuicio irremediable». Este concepto jurídico indeterminado pretende ser clarificado en el artículo 6.1 del Decreto 2.591 de 1991, que entiende por irremediables todos aquellos perjuicios que sólo pueden ser reparados en su integridad mediante una indemnización.

Si bien es cierto que la Constitución al crear esta modalidad de tutela la diseña de forma genérica, el Decreto reglamentario del artículo 86 la proyecta de dos for-

---

(28) Procede esta acción de tutela contra los actos de las «autoridades públicas» pertenecientes a la rama judicial del poder público. Por razones prácticas, se encuentra limitada a las sentencias y demás providencias judiciales que pongan término a un proceso proferidas por los jueces superiores, los Tribunales, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

A pesar de la claridad de la procedencia de la tutela contra las sentencias, las providencias tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado han sido adversas a esta procedencia, fundándose en posibles vicios de inconstitucionalidad del Decreto 2.591 de 1991 en esta materia. Así, con fundamento en el artículo 4 de la Constitución de 1991, se ha inaplicado el artículo 40 del citado Decreto. La Corte y el Consejo de Estado niegan la posibilidad de impugnar por vía de la acción de tutela una sentencia violatoria de los derechos fundamentales, porque esta actuación va en contra del principio de la cosa juzgada y de la certeza jurídica que caracteriza a todo Estado de Derecho. Señalan que, una vez ejecutoriada, es imposible volver sobre una sentencia judicial.

La Corte Constitucional, al ocuparse en Sala de Revisión de los asuntos referentes a la acción de tutela contra sentencias, consideró esencial al libre desarrollo del Estado de Derecho y una garantía fundamental de los ciudadanos el que las sentencias judiciales que violenten derechos fundamentales puedan ser objeto de control a través de la acción de tutela. No obstante, la Sala Plena de la propia Corte Constitucional cambió su jurisprudencia por un pronunciamiento, de muy dudosa constitucionalidad, cuando se pronunció en la demanda de inconstitucionalidad, promovida mediante acción popular, sobre los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2.591 de 1991. A través de la sentencia núm. C-543, la Corte declaró inconstitucionales las normas legales que regulaban la tutela contra sentencias acogiendo los criterios propiciados por las altas instancias de la judicatura ordinaria colombiana.

mas diferentes: de manera autónoma y como mecanismo autónomo prejudicial y como instrumento concurrente con el recurso o acción ordinaria utilizable por el actor.

C) La acción de tutela procede también frente a las acciones u omisiones de particulares que vulneren o amenacen vulnerar los derechos fundamentales de cualquier persona. La Constitución no dejó abierta la posibilidad de que sea cualquier tipo de actuación particular. Circunscribe a tres casos generales la tutela contra particulares: 1) cuando el particular es prestatario de servicios públicos, supuesto en el cual se pretende proteger aquellas situaciones en las cuales la alteración del servicio o la prestación del mismo amenazan o desconocen los derechos fundamentales; 2) cuando el particular atente contra el interés colectivo, acción que pretende proteger a la comunidad frente a actos o amenazas de particulares que pueden perjudicar a un número plural de ciudadanos. En este caso estamos ante una auténtica «tutela de clase» utilizada para la defensa de derechos colectivos, como, por ejemplo, la protección del medio ambiente; 3) tutela contra particulares en razón de la subordinación. Esta acción se funda en el hecho cierto de que en la sociedad colombiana un gran número de actos atentatorios de los derechos fundamentales provienen de las relaciones de jerarquía existentes entre particulares; así, los padres para con sus hijos, de los patronos para con los trabajadores, del comerciante frente al comprador o del usuario y consumidor frente al prestatario de servicios...

## VI. CONCLUSION

Sin descartar algunas dificultades puntuales que en cualquier transición política se producen, el balance general del funcionamiento del nuevo sistema de guarda y supremacía de la Constitución es positivo. Las innovaciones más esenciales (la acción de tutela y la Corte Constitucional) han funcionado bien y se han proyectado a todos los sectores del país.

Los dos beneficiarios principales de este proceso son, sin duda, la propia Constitución y los ciudadanos en general. La Constitución ha descendido del mundo de los conceptos abstractos, y habiendo adquirido rango de Norma suprema, desempeña una función transformadora de la realidad, y adquiriendo relevancia en el debate público está ayudando a cambiar el sistema de valores y el orden legal que imperó durante más de cien años. El ciudadano común ha obtenido, gracias a la nueva Carta Política, titularidad efectiva de un gran elenco de derechos fundamentales. Pero para que éstos no quedasen reducidos a meros enunciados programáticos, el constituyente se preocupó de establecer un amplio sistema de garantías en cuanto herramientas eficaces, legítimas y de fácil acceso para que se expliciten con claridad esos derechos y en caso necesario se le brinde la protección oportuna, se respete su dignidad y se haga justicia.