



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La creación de juzgados constitucionales en Colombia. Una reforma necesaria para garantizar un debido proceso constitucionalista en el trámite de acciones de tutela.

The creation of constitutional courts in Colombia: A necessary reform to guarantee a constitutional due process in the processing of protection actions.

Jeyson Rafael Ureche Gómez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia
2023

La creación de juzgados constitucionales en Colombia. Una reforma necesaria para garantizar un debido proceso constitucionalista en el trámite de acciones de tutela.

Jeyson Rafael Ureche Gómez

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Magister en Derecho Procesal

Director (a):

Magíster en Derecho con profundización en Derecho Privado Económico

Jacqueline Rueda Herrera

Codirector (a):

Candidato a Doctor en Derecho

Gamal Mohammand Othman Atshan Rubiano

Línea de Investigación:

Socio Jurídica

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y sociales

Bogotá D.C., Colombia

2023

*A mis padres, Aura Rosa Gómez Daza y
Orlando Rafael Ureche Deluque.*

*A mis hijos, Valerie Ureche Muñoz y Santiago
David Ureche Buelvas.*

A mi esposa, Cindy Carolina Muñoz Benítez.

*A mis Hermanos Haimeth Jackelin Ureche
Gómez, Luis Samir Ureche Gomez, Dilia
Liceth Ureche Gómez.*

*Especialmente dedico este trabajo de grado a
la memoria de José David Ureche Gómez, mi
hermano, que partió de este mundo de
manera prematura, tiempo suficiente para ser
la persona más querida, admirada y
recordada en nuestra familia. Vivirás para
siempre en nuestros corazones.*

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Jeyson Rafael Ureche Gómez

Fecha 02/02/2023

Agradecimientos

A Jehová Dios, arquitecto de la vida, sobre todas las cosas.

A mi hija Valerie, por no dejarme desfallecer en el último momento, motor de inspiración y fortaleza.

A mi familia, que me proporciona la estabilidad emocional suficiente, que me inspira a seguir siendo un mejor ser humano, cosechando títulos académicos necesarios para afrontar los nuevos retos mundiales.

A las universidades Nacional de Colombia y Universidad de la Guajira, por hacer realidad y permitir la realización de este posgrado a este rincón olvidado de Colombia, que ha ayudado a profesionales guajiros a pasar a otro nivel de formación.

A la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por su apoyo y patrocinio con lo que coadyuvó al cumplimiento de este sueño.

A la Dra. Jacqueline Rueda Herrera, directora de mi trabajo de grado, por su apoyo en la investigación. Sus recomendaciones y puntuales aportes fueron indispensables.

Resumen

La creación de juzgados constitucionales en Colombia. Una reforma necesaria para garantizar un debido proceso constitucionalista en el trámite de acciones de tutela.

La presente tesis se propuso como objetivo general demostrar la importancia y la necesidad de institucionalización de juzgados constitucionales para la revisión de acciones de tutela en Colombia; lo anterior en el entendido de que uno de los problemas que principalmente aqueja la justicia es la congestión judicial, siendo la presentación prolífica de acciones de amparo una de las causas que ha conllevado a la agravación de esta histórica problemática. A tal efecto, invocándose una metodología socio jurídica de tipo descriptiva y con un enfoque mixto basado en la revisión documental, la presente tesina demostrará el rol de la acción de amparo en la sobresaturación logística de los juzgados, proponiéndose como estrategia para mitigar esta anomalía la creación de juzgados especializados en la atención de acciones de tutela en primera y segunda instancia.

Palabras clave: Acción tutela, congestión judicial, juzgados constitucionales, recurso judicial efectivo, constitucionalismo.

- X La creación de juzgados constitucionales en Colombia. Una reforma necesaria para garantizar un debido proceso constitucionalista en el trámite de acciones de tutela.
-

Abstract

The creation of constitutional courts in Colombia. A necessary reform to guarantee a constitutional due process in the processing of protection actions.

This thesis was proposed as a general objective to demonstrate the importance and need for the institutionalization of constitutional courts for the review of tutela actions in Colombia, the foregoing in the understanding that one of the problems that mainly afflicts justice is judicial congestion, being the prolific presentation of amparo actions is one of the causes that has led to the aggravation of this historical problem. To this end, invoking a socio-legal methodology of a descriptive type and with a mixed approach based on documentary review, this thesis will demonstrate the role of the amparo action in logistical oversaturation of the courts, proposing as a strategy to mitigate this anomaly the creation of courts specialized in the care of guardianship actions in first and second instance.

Keywords: Guardianship action, judicial congestion, constitutional courts, effective judicial remedy, constitutionalism.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Introducción	1
1. La acción de tutela, fundamentos y regulación en el ordenamiento jurídico colombiano	5
1.1 La acción de tutela como expresión del principio de supremacía de los derechos fundamentales	6
1.2 Acción de amparo constitucional en Latinoamérica y su regulación en el ordenamiento jurídico colombiano	14
1.3 La doctrina constitucionalista como fundamento de la acción de tutela en Colombia	19
1.4 La acción de tutela en el derecho comparado y su regulación en el ordenamiento jurídico colombiano	23
2. La acción de tutela y la congestión judicial	33
2.1 El problema de la congestión judicial en la justicia colombiana	33
2.2 La acción de tutela como factor de congestión judicial en Colombia	40
3. La creación de juzgados constitucionales como solución a la problemática de la congestión judicial por la presentación de acciones de tutela	55
3.1 Juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia como alternativa a la congestión judicial agravada por la acción de tutela	56
4. Resultados	69
4.1 La acción de tutela, su origen, fundamentación e importancia.....	69
4.2 La acción de tutela como instrumento de congestión judicial en Colombia.....	70
4.3 Creación de juzgados y tribunales constitucionales para la resolución de acciones de tutela	72
5. Conclusiones	75
Bibliografía	79

Introducción

La acción de tutela es uno de los principales avances del Estado colombiano en la promoción y protección de derechos fundamentales, novedad del constituyente en la cual se experimentó con un constitucionalismo pragmático o positivo, dotándose a los ciudadanos de instrumentos y mecanismos puramente constitucionales para la defensa directa de sus intereses y necesidades.

La Constitución Política de 1991 estableció un orden jurídico principal cuyo objetivo es el bienestar social y los derechos del hombre; dicha codificación con carácter Antropocéntrico situó al ser humano como medida de un todo, constituyendo, entre otras cosas, sus derechos fundamentales y consecuentemente la Acción de Tutela como mecanismo de protección. (Franco, Toro y Ortiz, 2012, p. 1)

La acción de tutela se haya fundamentada en los principios de supremacía constitucional y prevalencia de los derechos fundamentales, y en el derecho a un recurso judicial efectivo, puesto que la promoción de las facultades particulares inalienables de cada ciudadano exige la configuración de instrumentos para la defensa directa de dichos postulados, siendo este un proceso de constitucionalización que busca la priorización de las disposiciones consagradas en la Carta magna.

De igual forma, la acción de tutela es consecuencia de la elevación de un Estado a la axiología social de derecho, puesto que una institucionalidad comprometida con la promoción y protección de los intereses ciudadanos debe llevar implícita la defensa y salvaguarda de los derechos fundamentales, los cuales constituyen el mínimo de garantías ciudadanas para la defensa de sus intereses más básicos e inalienables, e incluso se puede afirmar que preceden la existencia de cualquier clase de Estado.

Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. De allí que se pueda

afirmar que tales derechos son inherentes al ser humano: es decir, los posee desde el mismo momento de su existencia -aún de su concepción - y son anteriores a la misma existencia del Estado, por lo que están por encima de él.

Fuerza concluir entonces, como lo ha venido sosteniendo esta Corte que el carácter fundamental de un derecho no depende de su ubicación dentro de un texto constitucional, sino que son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana. La fundamentalidad de un derecho no depende sólo de la naturaleza del derecho, sino que se deben considerar las circunstancias particulares del caso. La vida, la dignidad, la intimidad y la libertad son derechos fundamentales dado su carácter inalienable. (Corte Constitucional, 1992c, p.1).

Conexo a su importancia, la acción de tutela ostenta una tramitología complicada. En primer lugar, existen filtros para determinar su procedencia, siendo uno de estos el principio de residualidad, el cual establece que la acción de tutela procede únicamente cuando no exista otro medio de defensa ordinaria para la salvaguarda de los intereses del accionante. Otro aspecto relevante del trámite de la acción de amparo es su competencia promiscua, es decir, ante la inexistencia de una jurisdicción constitucional que incluya juzgados y tribunales de primera y segunda instancia, siendo la única corporación puramente constitucional la Honorable Corte Constitucional, cualquier juez de la República resulta competente para conocer acciones de tutela, esto independiente de su especialidad y competencia específica.

Dada su importancia, relevancia y tramitología celera y excesivamente sumaria, la ciudadanía ha sido reiterativa y prolífica en la presentación de acciones de tutela, lo que ha conllevado a una agravación del problema de la congestión judicial, siendo la figura acusada de contribuir a dicha anomalía.

A tal efecto, muchos autores han propuesto la configuración de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia para la resolución de estas causas, esto con miras a impedir un colapso de la justicia como consecuencia de la presentación excesiva de acciones de tutela.

Expuesto lo anterior, el presente documento académico se propuso como objetivo general demostrar la importancia y necesidad de institucionalización de juzgados constitucionales para la revisión de acciones de tutela en Colombia, cometido que será necesario para resolver la pregunta problémica planteada en el presente estudio: ¿Por qué resulta necesaria la creación de juzgados y tribunales constitucionales para el examen de acciones de tutela y otras actuaciones constitucionales?

En lo que respecta a la estructura del documento, en el capítulo primero del presente trabajo de grado se documentó todo lo relacionado con la acción de tutela, haciéndose especial énfasis en su fundamentación y regulación, tomándose como referencia para este cometido pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional colombiana, la doctrina y el derecho comparado. En el capítulo segundo se relacionará la acción de tutela con el problema de la congestión judicial, lo cual exigirá la confrontación de las diferentes causas del problema, siendo constante la exposición de cifras expedidas por la doctrina, entidades oficiales y organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, el capítulo tercero examinará la procedencia, necesidad y regulación de juzgados y tribunales constitucionales para el trámite de dichas causas, confrontándose las posturas en favor y en contra de dicha iniciativa, la cual representa la conclusión a la que apuntará el presente documento: demostrar que la instalación de una justicia constitucional en primera y segunda instancia, dedicada exclusivamente al trámite de acciones de tutela y quizás otras actuaciones procesales constitucionales, resulta necesaria para reducir los altísimos índices de congestión judicial en Colombia, cometido necesario igualmente para concluir el pendiente procesos de constitucionalización de la justicia colombiana.

1. La acción de tutela, fundamentos y regulación en el ordenamiento jurídico colombiano.

El primer capítulo del presente documento académico se propuso como objetivo documentar la importancia, fundamentos y regulación vigente en lo referente a acciones de tutela en el ordenamiento jurídico colombiano, lo anterior en el entendido de que la acción de amparo constituye una de las novedades y emprendimientos más importantes de la Carta Magna de 1991, materializándose mediante este instrumento los principios de supremacía constitucional, prevalencia de los derechos fundamentales y el derecho a un recurso judicial efectivo, todas disposiciones amparadas por el Derecho internacional y los Derechos Humanos.

La finalidad de la acción de tutela es dotar al ciudadano de la posibilidad de exigir ante los jueces de la República el respeto y protección de sus derechos fundamentales, siendo necesario que la justicia ampare la exigencia en un término sumario y mediante un trámite preferencial; sin embargo, la acción de tutela no puede ser invocada arbitraria o injustificadamente por el ciudadano, para lo cual es necesario que este haya agotado todos los mecanismos ordinarios para la protección del derecho afectado, es decir, la acción de amparo ostenta un trámite residual.

Por lo tanto, la finalidad del presente capítulo es documentar todo lo relacionado con la acción de amparo, desde su fundamentación hasta su regulación, cometidos necesarios para introducir al lector en las generalidades doctrinarias y legislativas sobre la acción de tutela, para luego sumergirlo en escenarios posteriores de debate mucho más complejo. Es así que el aporte realizado por el presente fragmento de la citada tesina es permitir la identificación de todos los elementos que hacen de la acción de tutela lo que es, para una

vez asimilado dichos postulados, se pase a examinar el rol de esta en problemas jurídicos mucho más debatibles.

1.1 La acción de tutela como expresión del principio de supremacía de los derechos fundamentales

Colombia es un Estado social de derecho, es decir, se encuentra regulada por un ordenamiento jurídico que posiciona al hombre y sus derechos, libertades, oportunidades y necesidades como razón de ser de la institucionalidad; por lo tanto, es deber de todas las autoridades la promoción del mínimo de garantías humanas, siendo esta la principal función cumplida por el Estado, tal como lo expone el artículo segundo de la Carta Magna.

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.1)

Este postulado ha sido examinado por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que la existencia de normas organizadas mediante un Estado derecho y la imposición de un régimen constitucional supremo, no resulta suficiente para garantizar el debido respeto y promoción de los postulados humanos, lo que hace necesario que el Estado y todas sus autoridades ostenten un enfoque social, es decir, que todas las entidades están obligadas a promocionar el mínimo de garantías ciudadanas y proteger los derechos asociados a la dignidad, tal como lo expone la sentencia Su – 747 de 1998.

La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe

realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho. Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales. (Corte Constitucional, 1998, p.1)

Similar apreciación es plasmada en la providencia de radicado C – 636 del 2000, expedida por la misma corporación judicial, la cual reitera que todo Estado social de derecho legitima su actividad institucional mediante la priorización, promoción y protección de los derechos fundamentales, siendo este cometido necesario para garantizar un posicionamiento de los derechos fundamentales en la cúspide del ordenamiento jurídico.

La realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de este para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas. La prestación del servicio tiene como destinatario a los usuarios, esto es, a quienes son titulares de dichas necesidades y demandan por consiguiente su satisfacción. (Corte Constitucional, 2000, s.p.)

Parte del reconocimiento del hombre como fundamento y razón de ser del Estado social de derecho, postura antropocéntrica impuesta constitucionalmente a la institucionalidad nacional, lleva implícita el reconocimiento de una serie de derechos inalienables, imprescriptibles e innegables, siendo estos denominados derechos fundamentales, los cuales son defendibles y exigibles entre otros escenarios jurídicos mediante la acción de tutela.

La acción de amparo es una actuación judicial consagrada en la Constitución Política de 1991, la cual otorga a cada ciudadano la posibilidad de invocarla ante el riesgo de lesión o

afectación confirmada de sus derechos fundamentales, siendo necesario que la jurisdicción resuelva la problemática en un tiempo super sumario y con eficacia suficiente para impedir el deterioro del interés en cuestión (Landa, 2017).

El amparo constitucional es una institución procesal producto del tránsito del Estado de derecho basado en la ley hacia un Estado de derecho basado en la Constitución. Esta innovación aparece modernamente cuando la vieja noción de los derechos públicos subjetivos de creación legislativa, que reconocía los derechos y libertades en los códigos y otorgaba al Poder Judicial su tutela, se transformó en la noción de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los cuales requieren defensa y protección a través de procesos constitucionales como el amparo, que deben ser resueltos por tribunales constitucionales (Landa, 2007, p. 2).

Evidentemente, la acción de tutela se encuentra amparada o fundamentada en el principio de supremacía de los derechos fundamentales, principio constitucional del ordenamiento jurídico colombiano, el cual posiciona dichas facultades personales con miras a un tratamiento preferencial, sumario y prioritario, con miras a impedir su deterioro, tal como lo expone el artículo 5 de la Carta magna: “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.1)

A tal efecto, partiendo del rol preferencial que ostentan los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico colombiano, el constituyente consideró necesaria la tipificación de un mecanismo judicial idóneo para la defensa de dichos elementos, siendo la tutela una actuación judicial que impide cualquier clase de deterioro sobre dichos intereses particulares.

Los derechos fundamentales son categorías jurídicas de especial relevancia en los ordenamientos jurídicos domésticos, puesto que constituyen una expresión o proyección de las facultades reconocidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo los primeros la interpretación doméstica de los segundos.

En Sentencia de radicado T – 095 de 1996, expedida por la Corte Constitucional colombiana, se confirma que los derechos fundamentales son el sinnúmero de garantías y facultades que se desprenden del principio constitucional de la dignidad humana, puesto que constituyen el mínimo de trato que requiere cualquier ciudadano para la materialización y defensa de sus intereses básicos y personales.

Conexo a esto, la sentencia reitera la importancia de la acción de tutela para la defensa de estos derechos, siendo necesaria la existencia de un mecanismo jurisdiccional diligente y rápido para el examen de circunstancias y situaciones que atentan en contra de la integridad de estas facultades:

El fundamento de los derechos constitucionales se desprende de su relación con la dignidad humana, por lo cual es necesario evaluar la existencia de consensos ya sean dogmáticos, legislativos o de derecho internacional para valorar qué es un derecho fundamental, quién es el titular de los mismos y cuál es el contenido del mismo. En virtud de lo anterior, para la procedencia de la acción de tutela, es relevante determinar la existencia de un derecho constitucional fundamental cuya protección se pueda solicitar por medio de dicho mecanismo. (Corte Constitucional, 1996, s.p.)

Esta conceptualización es ampliada por la misma corporación en Sentencia de radicado T – 406 de 1992, la cual establece una relación entre el Estado social de derechos y los derechos fundamentales, puesto que al ser el primero una tipología institucional en la cual el poder público se solemniza y legitima mediante el rol asistencial asimilado por las autoridades, siendo la promoción del bienestar social y la satisfacción de las necesidades ciudadanas la razón de ser del Estado, resulta obligatoria la configuración de mecanismos que impidan cualquier clase de deterioro sobre los derechos inalienables del ciudadano.

En relación con lo plasmado, igualmente la sentencia reitera la importancia de la acción de tutela como mecanismo idóneo y eficiente para la protección de estos derechos, haciéndose necesario el sometimiento de dichas causas al proceso sumario e informal del amparo.

Otro de los pilares del Estado social de derecho se encuentra en el concepto de derecho fundamental. Dos notas esenciales de este concepto lo demuestran. En primer lugar, su dimensión objetiva, esto es, su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos. En segundo lugar, y en correspondencia con lo primero, la existencia de la acción de tutela. Para que un derecho tenga la calidad de fundamental debe reunir unos requisitos esenciales. Para la identificación de un derecho de tal naturaleza existen unos criterios que ponen en evidencia los requisitos señalados y, de contera, el derecho fundamental mismo: 1) Conexión directa con los principios constitucionales; 2) Eficacia directa y 3) Contenido esencial. (Corte Constitucional, 1992a, s.p.)

Complementario a lo anterior, la providencia T – 462 de 1992, expedida igualmente por la Corte Constitucional colombiana, reitera que los derechos fundamentales son consecuencia de la humanización de las ciencias jurídicas, puesto al aceptarse y reconocerse la importancia del ser humano y su necesidad de protección como una de las razones de ser del derecho, surgió la necesidad de reconocerle categorías jurídicas que constituyeran el mínimo de prerrogativas necesarias para su desarrollo denominadas “derechos fundamentales”.

Al definir los derechos fundamentales, se destacó la nota esencial de ser ellos inherentes al ser humano, a su esencia, a su naturaleza e inalienables y sin los cuales este no podría subsistir como tal. Ello sucede con el derecho del trabajo, el cual además de realizar al hombre como tal, dignificándolo, constituye para él a la vez un medio insustituible para conseguir recursos económicos para su congrua subsistencia y la de su progenie. (Corte Constitucional, 1992b, s.p.)

En lo que respecta el reconocimiento de una facultad personal como derecho fundamental, la Sentencia T – 428 de 2012, expedida por la misma corporación judicial, identifica una serie de criterios que buscan la tipificación y fundamentación de los derechos fundamentales, siendo estos factores su relación con la dignidad humana, su

categorización como personales, individuales o subjetivos, y la existencia de determinados comentarios dogmáticos y el derecho internacional que apuntan a su reconocimiento.

Sobre los criterios de identificación de los derechos fundamentales, son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concentrarse en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad. (Corte Constitucional, 2012a, s.p.)

Finalmente, la Sentencia C – 581 de 2001, expedida por la misma corporación judicial, confirma la aplicación o alcance inmediato de los derechos fundamentales, es decir, que dichas facultades no requieren u exigen una regulación posterior al mandato constitucional con miras a garantizar su validez y aplicación, ostentando estos valor y alcance con la simple voluntad del constituyente.

Los derechos que no requieren de previo desarrollo legislativo o de algún tipo de reglamentación legal o administrativa para su eficacia directa y que no contemplan condiciones para su ejercicio en el tiempo, de modo que son exigibles en forma directa e inmediata. En realidad, la especificidad de estos derechos es un fenómeno de tiempo: el hombre llega a ellos de manera directa, sin necesidad de la mediación de un desarrollo legislativo. (Corte Constitucional, 2001, s.p.)

En conclusión del aparte jurisprudencial en el presente subcapítulo, se confirma que el principio de supremacía y protección de los derechos fundamentales es un fundamento o sustento de la acción de tutela, puesto que al ser estas categorías jurídicas de especial relevancia para los intereses particulares de cada ciudadano, resulta más que necesaria la configuración de instrumentos idóneos para su protección y salvaguarda, siendo la acción de amparo la actuación judicial que promociona dicho cometido.

Complementario a lo plasmado por la justicia constitucional, igualmente la doctrina ha destacado la importancia de los derechos fundamentales, lo que significa que estos son el sustento de teorías como el garantismo y el derecho punitivo mínimo, las cuales buscan el posicionamiento de los derechos fundamentales como categorías inalienables y prioritarias en los ordenamientos jurídicos.

Para Ferrajoli (2006), la conceptualización, categorización y tipificación de derechos fundamentales no es una tarea fácil, puesto que existen diferentes planteamientos doctrinarios sobre el asunto, siendo necesaria la asimilación de todos estos postulados con miras a definir correctamente la esencia de un derecho fundamental.

¿Cuáles son estos derechos fundamentales? A esta otra pregunta se pueden realizar tres respuestas distintas. La primera respuesta es la que ofrece la teoría del derecho. En el plano teórico-jurídico, la definición más fecunda de los “derechos fundamentales” es, desde mi punto de vista, la que los identifica con los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son, por tanto, indisponibles e inalienables. La segunda respuesta es la que ofrece el derecho positivo, es decir la dogmática constitucional o internacional. Son derechos fundamentales, en determinado ordenamiento, los derechos universales e indisponibles establecidos por el derecho positivo. Son derechos fundamentales, en el ordenamiento internacional, los derechos universales e indisponibles establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en los pactos internacionales de 1966 y en las demás convenciones internacionales sobre los derechos humanos. La tercera respuesta, que intentaré formular en las páginas que siguen, es la que ofrece la filosofía política, y se refiere a la pregunta de cuáles derechos deben ser garantizados como fundamentales. Se trata de una respuesta de tipo no asertivo sino normativo. (Ferrajoli, 2006, s.p.)

Como lo plasma el autor, existen diferentes postulados dogmáticos que apuntan a la tipificación de criterios para fundamentar la esencia fundamental de un derecho; sin embargo, en todos los escenarios se aprecia que un derecho fundamental independiente de su origen u fundamentación es una categoría que se le reconoce a un ciudadano y que constituye el mínimo de facultades innegables e inalienables.

Superando los debates y diferencias doctrinarias, Alexy (1985), en su teoría de los derechos fundamentales, establece que más allá de su reconocimiento en la ley positiva o en el marco del Derecho internacional de los Derechos Humanos, los derechos fundamentales deben su nombre a la imposibilidad de limitación o lesión de estos, debido

a que constituyen el mínimo de prerrogativas reconocidas a los ciudadanos para la defensa de sus intereses particulares:

Las Constituciones democráticas modernas contienen dos tipos o categorías de normas. A la primera pertenecen las que constituyen y organizan los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, es decir el Estado; aquí lo central es la atribución de poder. En la segunda se incluyen las que limitan y dirigen el poder estatal; aquí deben nombrarse primeramente los derechos fundamentales. (Alexy, 1985, p. 3)

Para Bernal (2015), los derechos fundamentales ostentan dos elementos esenciales para sustentar su categorización, siendo paralelamente subjetivos y fundamentales. En lo que respecta a la primera categoría, esta hace referencia a la naturaleza particular de los derechos, siendo estas facultades que se reconocen a cada uno de los ciudadanos; por otro lado, la segunda categoría se relaciona con su esencialidad, es decir, son derechos que se desprenden de la humanidad misma, constituyendo el mínimo de facultades necesarias para promocionar la dignidad humana, siendo improcedente su limitación o afectación.

Los derechos fundamentales son una clase especial de derechos subjetivos cuya diferencia específica estriba en su carácter fundamental. Un derecho fundamental es un todo, es decir, un conjunto de normas y posiciones de derecho fundamental que se adscriben interpretativamente a una disposición de derecho fundamental. Los derechos fundamentales son derechos específicos que revisten propiedades específicas. Entre estas propiedades se encuentran la validez jurídica, carácter abstracto y su generalidad. (Bernal, 2015, p. 1571)

En conclusión, los derechos fundamentales son categorías jurídicas personales y esenciales reconocidas a cada ciudadano por el simple hecho de ser humano, constituyen el mínimo de garantías, libertades y facultades de la persona, reconocimiento necesario para promocionar su humanidad.

El reconocimiento de derechos fundamentales va ligado a la asimilación del Estado colombiano de la axiología social de derecho, puesto que un Estado comprometido con la protección de los derechos y garantías particulares, y la satisfacción de las necesidades

ciudadanas, es aquel que reconoce la existencia de derechos particulares e inalienables, siendo necesaria una priorización de estos en el ordenamiento jurídico.

El principio de supremacía de los derechos fundamentales es uno de los sustentos y motivaciones de la acción de tutela, puesto que dada la importancia de estos derechos como reconocimiento y expresión del derecho internacional de Derechos humanos y facultades personales que trascienden el ejercicio jurídico, resulta necesaria y obligatoria la configuración de instrumentos y mecanismos para su protección, en donde la acción de amparo es una actuación judicial que potencializa dicha protección.

1.2 Acción de amparo constitucional en Latinoamérica y su regulación en el ordenamiento jurídico colombiano

La justicia es un valor que siempre ha estado presente en la historia de la humanidad, constituye la noción particular y personal de cada pueblo o civilización respecto a sus normas jurídicas, y su ejercicio procura reconocer derechos, deberes, bienes, libertades y oportunidades en escenarios de conflicto o problema jurídico entre los ciudadanos, tal como lo expone la ley estatutaria de administración de justicia.

La administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional. (Congreso de la República, 1996, p.1)

El rol asimilado por la justicia no es suficiente para garantizar su importancia o relevancia, por lo cual se hace necesario que el Estado promueva un mínimo de elementos para imprimir diligencia en el servicio judicial, siendo la eficiencia uno de estos postulados.

En el marco del Derecho internacional de los Derechos Humanos, se estableció que todo ciudadano tiene derecho al acceso a instrumentos jurídicos diligentes para la defensa de sus derechos, intereses y necesidades en escenarios judiciales. Este postulado, denominado derecho a una tutela o recurso judicial efectivo, tal como lo consagra el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que se confirma

que, dada la importancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, todo Estado debe asegurar a las personas la configuración de mecanismos jurídicos eficientes para promover la protección de estas facultades inalienables: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (Organización de Naciones Unidas - ONU, 1948, s.p.)

Similar apreciación es plasmada en el artículo 2 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, el cual igualmente tipifica el derecho a un recurso o tutela judicial efectiva; por lo tanto, cuando una persona resulte vulnerada en el ejercicio de sus derechos particulares, este podrá acceder a la jurisdicción para invocar dicha violación y exigir el amparo respecto a sus facultades, siendo necesario que la justicia atienda la solicitud en un plano de diligencia y eficacia.

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (ONU, 1966, p.2)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, igualmente establece la necesidad de tipificar un recurso efectivo y sumario para la defensa de los derechos fundamentales violentados mediante la actuación de entidades públicas y particulares, lo que hace necesaria dicha tutela o amparo para impedir el deterioro del mínimo de garantías ciudadanas inalienables.

1. 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 sus funciones oficiales. 2. Los Estados Parte se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (Organización de Estados Americanos - OEA, 1969, p.9)

Finalmente, el artículo 13 del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos, reitera la importancia de la tipificación de recursos judiciales efectivos y diligentes para la defensa de derechos particulares, siendo necesario que la justicia obre en un marco de eficacia para la protección de dichos postulados.

Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales. (Corte Europea de Derecho Humanos, 1950, p.13)

Aterrizando dichas disposiciones al ordenamiento jurídico colombiano, la acción de tutela es el recurso judicial efectivo ordenado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y tipificado por el constituyente para la protección eficaz y diligente de derechos fundamentales. Esta temática será abordada posteriormente.

En lo referente a la asimilación jurídico-doméstica del derecho a la tutela o recurso judicial efectivo, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el posicionamiento de dicha garantía como un elemento esencial del Estado social de derecho colombiano.

En Sentencia T – 184 de 2017, expedida por la Corte Constitucional colombiana, se establece la alineación del ordenamiento jurídico colombiano frente a las exigencias del Derecho internacional de los Derechos Humanos; por lo tanto, tomándose como referencia los contenidos del Derecho Interamericano, Colombia reconoce la importancia del derecho a un recurso judicial efectivo para los derechos de las personas, siendo deber del Estado garantizar dicha formalidad judicial con miras a evitar el deterioro de derechos particulares:

El derecho a un recurso judicial efectivo, entendido como una manifestación de la protección judicial, se encuentra consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos con una doble connotación: (i) como un derecho que tiene toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier 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 sus funciones oficiales, (ii) como un deber de los Estados Parte quienes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (Corte Constitucional, 2017, p.27)

Posteriormente, la misma sentencia fortalece los deberes estatales en la configuración del citado recurso, puesto que no resulta suficiente una interpretación formal de la citada facultad, siendo necesario que dicha tutela resulte efectiva y diligente para la protección de los derechos fundamentales, rol que es asumido por la acción de tutela en el ordenamiento jurídico colombiano.

La obligación de los Estados Parte no se limita a implementar en sus ordenamientos jurídicos el recurso judicial, sino que este debe tener efectividad, lo que significa que debe ser capaz de producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención. Al respecto, reiteró la Corte que la obligación de los Estados Parte contenida en el artículo 25 de la CADH tiene como finalidad garantizar a todas las personas un recurso judicial efectivo contra aquellos actos violatorios de sus derechos fundamentales. En este sentido, señaló que para que el Estado cumpla con la finalidad del artículo 25 *Ibidem*, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que también es necesario que sean efectivos, es decir, que sean idóneos para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente. (Corte Constitucional, 2017, p.27)

Resulta reiterativo el postulado que categoriza el recurso judicial efectivo como una potencialización o fortalecimiento del rol asumido por la protección judicial, puesto que, dada la importancia, relevancia y carácter inalienable de los derechos fundamentales,

resulta obligatoria una regulación breve y concisa de este tipo de instrumentos con miras a fortalecer la operancia jurisdiccional respecto a la atención de estos asuntos. La sentencia constitucional ha sido igualmente redundante en confirmar la necesidad de eficacia de dichos postulados, puesto que no basta con garantizar el acceso al recurso, sino que el mismo debe ofrecer resultados palpables respecto a los problemas jurídicos sometidos a su consideración, tal como se expone en la Sentencia T – 799 de 2011:

Con respecto al acceso a un recurso judicial efectivo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de esta por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido, debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. (Corte Constitucional, 2011a, p. 16)

En conclusión, el derecho a un recurso judicial efectivo es un mandato originado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual establece la obligación de los Estados frente a la promoción de los derechos fundamentales, siendo necesario que los ordenamientos jurídicos tipifiquen herramientas judiciales para la protección de estos postulados.

En el ordenamiento jurídico colombiano dicho rol es asumido por la acción de tutela, la cual es un mecanismo judicial por medio del cual se exige la protección de derechos fundamentales, cuando exista violación de los mismos por parte del Estado y particulares, siendo obligatorio que la jurisdicción adopte una decisión en un marco de eficacia y diligencia.

La mayoría de las legislaciones comparadas han preceptuado el derecho a un recurso judicial efectivo mediante diferentes instrumentos jurídicos, pudiendo ser estos la acción de tutela o el recurso de amparo.

1.3 La doctrina constitucionalista como fundamento de la acción de tutela en Colombia

El constitucionalismo es una doctrina filosófica política y jurídica, la cual resalta la importancia de la positivización de las disposiciones constitucionales, siendo necesaria la prevalencia pragmática de estas sobre los ordenamientos jurídicos, esta doctrina es consecuencia del replanteamiento del rol que ostentaron las constituciones en escenarios previos de la humanidad y el derecho, las cuales eran solo instrumentos simbólicos y sin aplicación real.

A tal efecto, el constitucionalismo busca aumentar el alcance o rango de aplicación de las disposiciones constitucionales, proceso denominado comúnmente como constitucionalización. Para Pozzolo (2018), el constitucionalismo es el fortalecimiento y potencialización de las disposiciones constitucionales, superándose la concepción simbólica y axiológica de esta, las constituciones pasan a ser instrumentos de derecho aterrizable a la realidad, es decir, descienden de su lugar supremo para ser usado como fuentes pragmáticas de derecho.

Los ordenamientos contemporáneos con derecho codificado han estado expuestos a un proceso más o menos rápido que los ha conducido a impregnarse totalmente de la constitución. Riccardo Guastini ha denominado a este fenómeno proceso de constitucionalización. Para que pueda presentarse dicho proceso, el ordenamiento tiene que estar dotado de una constitución rígida y garantizada. (Pozzolo, 2018, p.38)

Similar postulado es plasmado por García (2012), quien confirma que el constitucionalismo es consecuencia de la precariedad de la norma para regular efectivamente los asuntos humanos, siendo necesario el posicionamiento de la Carta magna como instrumento supremo y aplicable el derecho, lo cual reduciría la posibilidad de injusticia en la aplicación de las normas. A tal efecto, las constituciones deben de compilar o recopilar las disposiciones normativas básicas y esenciales de los ordenamientos jurídicos, lo cual incluye principios, valores, derechos, trámites, deberes y demás postulados de obligatorio cumplimiento.

El neo constitucionalismo ha tenido un influjo sobre todo en países donde el descontento con las situaciones del presente ha cambiado la concepción misma

que históricamente se tenía de Constitución, puesto de una fundamentalmente orgánica que organiza las instituciones del poder público en sus funciones y competencias, ha habido una transformación hacia otra, que consagra un proyecto de país. Por esta razón, las constituciones del neo constitucionalismo se destacan, entre otras características, la consagración de un amplio catálogo de derechos mediante la precisión de derechos de libertad y la inclusión de derechos sociales, el reconocimiento de las diferencias sociales, políticas y culturales, y la apertura hacia una participación democrática. (García, 2012, p. 140)

Para Rubio (2017), el constitucionalismo surge ante la necesidad de las sociedades de luchar en contra de la arbitrariedad, postulado que exige la configuración de normas estén por encima del ejercicio legislativo, las cuales son inquebrantables, inviolables y de aplicación inmediata y pragmática. A tal efecto, los Estados contemporáneos deben posicionar las cartas magnas por encima del resto de las normas, y promover instrumentos que permitan la aplicación de los postulados supremos.

De acuerdo con su concepción moderna y normativa alumbrada en las grandes Revoluciones de las que surge el Estado constitucional y definida en el célebre artículo 16 de la Declaración de 1789, la Constitución ha de disciplinar por entero la organización y el funcionamiento del poder para asegurar la libertad de los ciudadanos, su emancipación; sobre todo respecto del poder político, pero también de los poderes sociales basados en privilegios, una función que manifiestamente ya no cumple en este Estado transformado. (Rubio, 2017, p. 377)

Para Paolantonio (2007), el constitucionalismo conlleva a la inevitable configuración del Estado constitucional, es decir, un Estado que reconoce la supremacía de la Carta magna y promueve instrumentos que permitan la aplicación pragmática de sus disposiciones, siendo la finalidad elemental de dicho cometido la limitación de la capacidad del Estado.

El Estado constitucional producto del constitucionalismo, se caracteriza por la limitación del poder estatal en pro de las libertades individuales. Esa limitación está dada, por un lado, por el reconocimiento de ciertos derechos básicos en la parte llamada dogmática de la Constitución, y por otro, en la división de poderes, la existencia de controles recíprocos, la periodicidad de los encargados del gobierno,

etc. Es así, que la función del derecho constitucional más que organizar el poder es limitarlo. (Paolantonio, 2007, p. 201)

En lo referente al Estado colombiano, por mandato constitucional este posiciona la Carta magna como norma de normas, es decir, la solemniza como la fuente jurídica suprema del sistema normativo colombiano, tal como lo expone el artículo 4 del citado documento.

La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.1)

Este postulado ha sido interpretado reiterativamente por la jurisprudencia colombiana, la cual ha sido redundante en resaltar el rol magnánimo de la Carta magna en el ordenamiento jurídico nacional, lo cual conlleva a un replanteamiento de la tipología del Estado, el cual no se agota con ser social de derecho, sino que evoluciona hacia un Estado social, constitucional y democrático de derecho.

Esta nueva categorización es examinada en la Sentencia SU – 747 de 1998, expedida por la Corte Constitucional colombiana, la cual establece que un Estado constitucional de derecho es aquel que posiciona la Carta magna como máxima fuente jurídica, ostentando validez del resto del sistema normativo basándose en la relación o alineación con las disposiciones constitucionales.

La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho. (Corte Constitucional, 1998, p.1)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, la Sentencia C – 415 de 2012, expedida por la Corte Constitucional, reitera la importancia de la Carta magna en el Estado colombiano, siendo el constitucionalismo un principio fundante del Estado y el resto del ordenamiento jurídico; por lo tanto, la aplicación de las disposiciones constitucionales resulta obligatoria en cualquier debate relacionado con los postulados supremos.

La supremacía de la Constitución Política sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico: el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico estriba en que aquella determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. (Corte Constitucional, 2012b, p.1)

Similar apreciación es plasmada en la Sentencia C – 054 de 2016, expedida por la misma corporación judicial, la cual establece que el constitucionalismo y el principio de supremacía constitucional ostentan dos formas de expresarse o manifestarse: en el primer escenario, la Constitución es reflejo del derecho internacional de los Derechos Humanos, a tal efecto, las disposiciones análogas al rol cumplido por la Carta magna son integrables a la ley por mandato del bloque de constitucionalidad; en el segundo escenario, esta debe de irradiar el resto del sistema normativo, por lo tanto, las normas inferiores son válidas siempre y cuando sean coherentes y estén en concordancia con los mandatos constitucionales, plasmando la providencia.

El principio de supremacía constitucional tiene una función jerárquica, lo cual conlleva dos consecuencias. En primer lugar, implica la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución. Esto implica, a su vez, que aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad alcancen el mismo nivel jerárquico de la Constitución, pero no una escala superior que la subordine, por lo que son disposiciones integradas más no superpuestas a la Carta Política. La segunda faceta de la función jerárquica es la de servir de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Las previsiones que conforman el contenido orgánico de la Constitución determinan el régimen de competencias para la producción normativa. (Corte Constitucional, 2016a, p.1)

Teniendo en cuenta que los derechos fundamentales son una de las máximas expresiones del constitucionalismo, siendo necesaria la codificación de los mismos en las cartas magnas, se confirma que la acción de tutela es igualmente resultado de este proceso de evolución dogmático jurídica, porque es la finalidad esencial de la segunda proteger los primeros.

De este modo, al ser el constitucionalismo una fuente y fundamento de la acción de tutela, resulta necesario que la solución de problemáticas mediante la invocación de amparo sea solucionada por medio de la aplicación y armonización de postulados constitucionales, lo cual convierte al juez de tutela en un auténtico juez constitucional, tal como se expone en Sentencia T – 406 de 1992:

El juez, en el Estado social de derecho, también es un portador de la visión institucional del interés general. El juez, al poner en relación la Constitución -sus principios y sus normas con la ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido político de los textos constitucionales. En este sentido la legislación y la decisión judicial son ambos procesos de creación de derecho (Corte Constitucional, 1992a, p.1)

Este postulado es igualmente examinado en Auto 075 de 2007, expedido por la misma corporación, la cual confirma que el juez de tutela pertenece a la jurisdicción constitucional, siendo necesario que este pondere la relación entre las disposiciones constitucionales y el resto del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, 2007).

En conclusión, el constitucionalismo es uno de los fundamentos de la acción de tutela, siendo necesario ante la configuración del principio de supremacía constitucional que el estudio, revisión y fallo de esta sea confiada a juzgados y tribunales altamente especializados para lograr mayor credibilidad y eficacia para la defensa de los derechos fundamentales.

1.4 La acción de tutela en el derecho comparado y su regulación en el ordenamiento jurídico colombiano

La acción de tutela en Colombia es una adaptación del denominado recurso de amparo, figura presente en muchas legislaciones que componen el derecho comparado, la cual tiene como finalidad la protección jurisdiccional, mediante acción judicial o recurso

procesal, de los derechos fundamentales, constitucionales o Derechos Humanos lesionados por la actividad u omisión del Estado. Por lo tanto, previo a la exploración de la regulación de la acción de tutela colombiana, el presente subcapítulo iniciará con un breve rastreo de figuras homólogas en otras legislaciones.

Es importante resaltar que la tipificación de recursos de amparo o acciones de tutela en Latinoamérica fue una gestión relativamente reciente, puesto que las legislaciones suramericanas empezaron a experimentar con estos procesos de protección de derechos fundamentales solo hasta mediados del siglo XX, siendo Colombia uno de los países que más tardó en ponerse a paz y salvo con las exigencias adquiridas en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, en lo que tiene que ver con la creación de normas que le dieran vida a lo que se denomina “acción de tutela”. Un ejemplo es que esta figura en Colombia solo tiene 30 años de vigencia, en comparación con la mexicana que está por cumplir 100 años, como lo expresa Landa (2017), a continuación:

En América Latina, el amparo, entendido como proceso constitucional, no es de larga data. Se incardina en los procesos de modernización democráticos a través de las nuevas constituciones o reformas constitucionales del siglo XX (México 1917, Brasil 1934, Perú 1979, Colombia 1992, Argentina 1994). No obstante, es del caso precisar que desde la época de los imperios español y portugués existieron el amparo colonial y la seguridad real, respectivamente. Pero una vez asentada la vida republicana, durante el siglo XIX bajo la influencia sajona, se fue incorporando el interdicto del hábeas corpus en nuestra región, desde donde luego se fue consagrando el juicio o recurso de amparo; sin perjuicio del amparo mexicano de la Constitución de 1857 o la de Yucatán de 1840. (p.41)

En el derecho argentino, la acción de amparo ostenta un origen puramente jurisprudencial, siendo esta introducida al ordenamiento jurídico gaucho mediante el fallo Siri, en 1957, convirtiéndose en un importante antecedente judicial citado por causas posteriores.

Sin embargo, a pesar de su importancia jurisprudencial, solamente hasta 1994 la República Argentina instituyó constitucionalmente dicho recurso, el cual fue regulado mediante el artículo 43 de la citada Carta magna.

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. (Congreso General Constituyente, 1994, p.9)

Es importante resaltar que dicha regulación aplica únicamente en el campo federal, siendo la temática regulada posteriormente por las constituciones federales de cada una de las provincias que componen el Estado argentino.

En el caso mexicano, este es uno de los países que más tempranamente reguló la acción de amparo, y fue el primer antecedente sobre la materia el acta constitutiva de 1847, la cual, en su artículo 25 reglamentó la figura.

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. (Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos mexicanos, 1847, p.7)

Este importante antecedente legislativo fue posteriormente asimilado por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en el año 1857, la cual reiteró la instalación de un recurso de amparo para la protección de los Derechos Humanos, trámite conservado en la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, siendo el tema finalmente regulado por la Ley de Amparo de 1936.

En el caso de la legislación chilena, el recurso de amparo se encuentra regulado por el artículo 31 de la Constitución Política, legislación en la cual el trámite no goza de gestión autónoma, pasando a ser un recurso que se invoca como accesorio a trámites principales que lesionan los derechos fundamentales.

Finalmente, en la legislación española, el recurso de amparo se presenta directamente ante el tribunal constitucional, el equivalente a la Corte Constitucional en Colombia, siendo su motivación la protección de derechos fundamentales consagrados en la legislación nacional y en la Carta Europa de Derechos Humanos, tal como lo expone el artículo 53 de la Constitución española.

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a). Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. (Congreso de Diputados de la República Española, 1978, p.13)

En lo referente al ordenamiento jurídico colombiano, la acción de tutela es un instrumento jurídico creado por el constituyente primario, por medio del cual los ciudadanos invocan la protección de sus derechos fundamentales, siendo necesario que la jurisdicción adopte medidas de eficaces, diligentes y sumarias en favor del derecho lesionado.

Acorde con los subcapítulos previos al presente fragmento, la acción de tutela se haya fundamentada en el principio de supremacía de los derechos fundamentales y el derecho a un recurso judicial efectivo, puesto que al ser los derechos fundamentales la máxima expresión jurídica de la humanidad, constituyendo facultades inalienables que representan el mínimo de garantías innegables de los ciudadanos, resulta necesaria la configuración de instrumentos para la protección de dichos postulados, responsabilidad que es asumida por la acción de tutela.

Constitucionalmente, la acción de tutela se haya descrita en el artículo 86 de la Carta magna, el cual la regula como una actuación jurisdiccional por medio de la cual se reclama la integridad de derechos fundamentales lesionados o en estado de riesgo, lo que hace necesario que el juzgador proteja dichos postulados en un tiempo sumario y con la debida diligencia. A pesar de su importancia, la acción de tutela no puede proceder de forma arbitraria, puesto que, dado su carácter residual, se requiere el agotamiento de instrumentos ordinarios con miras a garantizar su procedencia.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella 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 el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.15)

Conexo a la regulación realizada por el constituyente primario, la acción de tutela es reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, expedido por la Presidencia de la República, el cual define la acción de amparo como la oportunidad que tiene cada ciudadano para exigir la defensa y protección de sus derechos particulares, cuando estos resulten arriesgados o lesionados por entidades públicas o privadas, siendo necesario que el juez examine la afectación y decrete medidas encaminadas a la defensa del derecho lastimado.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela. (Presidencia de la República, 1991, p.1)

Complementario a lo plasmado por el ordenamiento jurídico colombiano, la doctrina igualmente ha examinado diferentes aspectos relacionados con la acción de tutela, siendo temas relevantes su origen, fundamentación, finalidad, rol y demás.

Para Torres-Ruda (2015), la acción de tutela se haya íntimamente relacionada y fundamentada con la axiología adoptada por el Estado colombiano, la cual se reputa social, democrática y constitucional de derecho. A tal efecto, al ser los derechos fundamentales la máxima expresión de las facultades particulares, y al ser el mantenimiento de un orden justo deberes del Estado, la acción de amparo opera como instrumento diligente para la salvaguarda de dichos derechos.

El Estado colombiano, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantiza un orden político, económico y social justo, establecido en la Constitución Política de Colombia, ofrece a los habitantes de la Nación, medios que propendan por la protección y garantía de los derechos de las personas, para lo cual, dentro de la carta magna introdujo la Acción de Tutela como herramienta para el amparo de los derechos fundamentales. (Torres-Ruda, 2015, p. 2)

Para Carrera (2011), la acción de tutela es una expresión del constitucionalismo, puesto que antepone la materialización y cumplimiento de postulados puramente constitucionales por encima de la norma. A tal efecto, al ser uno de los elementos más importantes del constitucionalismo la promoción de derechos fundamentales resulta obligatoria la configuración de un instrumento judicial para la salvaguarda de dichos postulados. “La acción de tutela consagrada en la Constitución colombiana de 1991 es, sin duda, uno de los dispositivos jurídicos más revolucionarios dentro la trayectoria del llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (p. 72).

Profundizado en este planteamiento, Botero (2004), confirma que la acción de tutela es consecuencia de la positivización del derecho constitucional, puesto que, a partir del siglo XX, los Estados reconocieron la necesidad de dotar las cartas magnas de instrumentos para la materialización de sus contenidos, lo cual incluye la promoción de derechos fundamentales, siendo el derecho a un recurso judicial efectivo y la acción de amparo resultados de dicho replanteamiento.

La doctrina constitucional comparada parece reconocer de manera unánime que la transformación más importante del derecho constitucional en la segunda mitad del Siglo XX en América Latina y Europa continental fue la conversión de la Constitución en una verdadera norma jurídica. A partir de esta importante transformación, los distintos regímenes jurídicos han ido incorporando mecanismos eficaces para asegurar el sometimiento de todos los poderes públicos y privados a la constitución y, en particular, a los derechos fundamentales. Gracias a esta evolución, en la actualidad, en los distintos modelos constitucionales existen sistemas judiciales reforzados de protección de los derechos fundamentales, una de cuyas piezas neurálgicas es el llamado recurso de amparo o acción de tutela. (Botero, 2004, p.8)

Complementario a lo plasmado por la doctrina, igualmente la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el análisis realizado sobre la acción de tutela. En la Sentencia C – 483 de 2008, la Corte define la acción de tutela como un mecanismo judicial para la exclusiva protección de derechos fundamentales, siendo necesario que esta opere de forma residual, es decir, cuando el afectado no tenga a sus disposiciones mecanismos de defensa ordinarios para la defensa de sus derechos particulares.

La acción de tutela se define como un mecanismo de defensa judicial al cual puede acudir toda persona para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley. La acción de tutela tiene un carácter subsidiario y residual, en tanto ella solo procede en el evento en el que afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo este, sea presentada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. (Corte Constitucional, 2008, p.2)

La misma sentencia posteriormente establece que la acción de tutela es un derecho fundamental en sí mismo, puesto que, dado su reconocimiento universal, es menester que esta sea invocada por cualquier ciudadano al que se le vulneren sus derechos fundamentales, complementando la providencia lo siguiente:

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que considerada en sí misma, la acción de tutela es un verdadero derecho fundamental, a través del cual se garantiza la protección de los demás derechos fundamentales, los cuales, sin ella, comprometerían su eficacia. La Corte ha señalado que la acción de tutela se caracteriza por ser un instrumento i) subsidiario; ii) inmediato; iii) sencillo; iv) específico; y v) eficaz; y se rige por los principios de informalidad y de oficiosidad” (Corte Constitucional, 2008, p.2)

Este postulado es complementado en la Sentencia T – 095 de 2016, expedida por la misma corporación judicial, la cual expone que esta procede única y exclusivamente ante lesiones sobre los derechos fundamentales, siendo estas configurables por acción u omisión, para lo cual es necesario que se hayan agotado la totalidad de instrumentos de defensa ordinarios para la protección del derecho en cuestión:

La acción de tutela procede cuando (i) se invoca la protección de un derecho constitucional fundamental, (ii) que ha sido amenazado o vulnerado, (iii) cuya titularidad está en cabeza del sujeto afectado o, sea en virtud de una representación legal, apoderamiento judicial o agencia oficiosa (legitimidad por activa), (iii) por una autoridad pública o un particular –en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991- (legitimidad por pasiva), y, (iv) cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial. A continuación, la Sala abordará los anteriores puntos para determinar la viabilidad jurídica del amparo constitucional en el caso concreto. (Corte Constitucional, 2016b, p.15)

En lo que respecta el procedimiento o trámite procedimental de la acción de tutela, este es examinado en la Sentencia SU – 215 del 2022, la cual establece que la figura sí es competente para realizar reproche a sentencias judiciales, siendo necesario en estos escenarios que se demuestre:

- Legitimación en causa

- Sentencia reprochada no ser de tutela
- Inmediatez
- Derechos fundamentales afectados.
- Subsidiariedad
- Relevancia constitucional

En conclusión, la acción de tutela es un instrumento judicial para la protección de derechos fundamentales, cuando estos resulten lesionados o en estado de riesgo como consecuencia de la acción u omisión de entidades estatales, siendo necesario que el Estado obre de forma diligente y efectiva para la defensa del derecho invocado, siempre y cuando se confirme dicha vulneración y se corroboren la inexistencia de otros medios ordinarios para dicho cometido.

La acción de amparo se fundamenta en los principios de supremacía de los derechos fundamentales y el derecho a un recurso judicial efectivo, puesto al conformar los primeros la máxima expresión las facultades humanas, las cuales resultan inalienables y no suspendibles, resulta necesaria la configuración de instrumentos, medios y mecanismos para la protección de dicho cometido, siendo dicha labor asumida por la acción de tutela en el ordenamiento jurídico colombiano. Es consecuencia de la promoción del constitucionalismo, puesto una de las labores de esta doctrina fue el posicionamiento pragmático de los postulados constitucionales, siendo una labor de dicho cometido la defensa y salvaguarda de los derechos fundamentales, lo cual incluye la adopción de mecanismos idóneos y efectivos para la defensa de dichos intereses.

2.La acción de tutela y la congestión judicial

El segundo capítulo del presente documento se propuso como objetivo identificar cómo la acción de tutela constituye un obstáculo para la solución del problema de la congestión judicial, lo anterior en el entendido de que el problema de la congestión judicial es una de las principales anomalías de la justicia en la actualidad, siendo muchos los factores que generan sobrecarga de procesos en los juzgados y tribunales.

La congestión judicial se configura cuando la carga operativa de los juzgados supera su capacidad para operar en un plano de eficacia y diligencia, generándose una acumulación de procesos imposibles de ser evacuados en el término específico. A tal efecto, el presente fragmento examinará inicialmente cómo se configura el fenómeno de la congestión, para posteriormente examinar como la presentación de acciones de tutela contribuye a la agravación de la problemática.

Resulta importante resaltar que la congestión judicial no es consecuencia directa de la tipificación de las acciones de tutela por parte del constituyente y las problemáticas que se generaron ante la reglamentación de dicho instituto, sino que es un fenómeno que siempre ha estado vigente en la historia de la justicia, logrando en las últimas décadas ostentar cifras significativas y preocupantes, apuntando muchos autores a que la acción de amparo es responsable de la agravación del problema de la congestión judicial.

2.1 El problema de la congestión judicial en la justicia colombiana

Una de las principales problemáticas de la justicia colombiana es la congestión judicial, fenómeno que siempre ha estado presente en la jurisdicción, el cual resulta lesivo y contrario a una serie de principios que potencializan el deber ser de la administración de justicia, destacándose los principios de celeridad y eficacia.

La congestión judicial es básicamente la sobresaturación de juzgados y tribunales de causas y procesos que superan su capacidad operativa, es decir, la cantidad de expedientes en las arcas de la justicia está muy por encima de la capacidad de los juzgados para resolverlos oportunamente, lo cual genera mora judicial e ineficacia en el funcionamiento de la rama.

Por mandato del artículo 228 de la Carta magna, la administración de justicia debe ser diligente en el cumplimiento de su función, lo que incluye la resolución efectiva de las causas sometidas a su consideración con el debido respeto a los términos judiciales, plasmando la norma lo siguiente:

La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.54)

Contrario a la intencionalidad del constituyente, dicho mandato constitucional no siempre se materializa en la realidad, siendo constante la inoperancia judicial y la violación de los términos judiciales como consecuencia de la incapacidad de los juzgados para operar diligentemente, lo que es causa de esta anomalía la congestión judicial.

Complementario a lo plasmado por la Carta magna, el artículo 4 de la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia, posiciona el principio de celeridad como uno de los rasgos esenciales de la administración de justicia, siendo necesario que los jueces de la República cumplan su función con eficacia e impidiendo someter al usuario a dilaciones contrarias al deber ser de la jurisdicción.

La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las

sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria. (Congreso de la República, 2006, p.1)

Como se ha explicado anteriormente, los principios de celeridad y eficacia judicial son los principalmente lesionados como consecuencia de la congestión judicial, puesto que ante la insoportable e inverosímil sobresaturación de juzgados por encima de su capacidad operativa resulta imposible que los jueces de la República garanticen eficacia en la solución de dichos asuntos, siendo la consecuencia de dicha anomalía la mora judicial.

Diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional han resaltado y reiterado la importancia del principio de celeridad, el cual comúnmente es empalmado con los principios de eficacia e inmediatez, es decir, la administración de justicia deberá esforzarse en la resolución oportuna de los problemas sometidos a su consideración, esto sin sacrificar aspectos de fondo que determinan la validez del fallo realizado.

En la Sentencia C – 543 de 2011, expedida por la Corte Constitucional, la corporación destaca el fundamento constitucional del principio de celeridad judicial, el cual gozó de protagonismo en los debates en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente, puesto que una justicia tardía y demorada no es justicia en el sentido estricto de la palabra, haciendo necesario que el Estado impulse efectivamente las causas sometidas a examen jurisdiccional, esto sin sacrificar la sustentación y fundamentación de los fallos.

Esta Corte, desde sus primeras sentencias, ha identificado la celeridad como uno de los principios que debe regir la administración de justicia bajo la Constitución de 1991. Recuérdese que uno de los temas tratados en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, relativos a la Administración de Justicia fue, precisamente, la necesidad de introducir el principio de celeridad en este campo de la actividad estatal ya que es por todos sabido que uno de los mayores males que aquejan a la administración de justicia es la morosidad en la prestación de este servicio público. Procesos de índole penal, civil, laboral y contencioso administrativo demoran en los despachos respectivos un considerable tiempo haciéndose nugatoria la Administración de Justicia y causándose con ello gravísimas consecuencias de todo orden a la convivencia social de los ciudadanos. (Corte Constitucional, 2011b, p.42)

Posteriormente, la misma sentencia confirma la relación entre los principios de celeridad y eficacia, siendo necesaria la promoción efectiva de los trámites judiciales con miras a impedir la mora judicial, esto sin sacrificar la expedición de fallos suficientes para resolver los problemas jurídicos sometidos a consideración jurisdiccional. El mismo pronunciamiento igualmente resalta la relación de la celeridad con los principios de debido proceso y acceso a la justicia: el primero se configura ante el respeto de las formalidades procesales, siendo el tiempo una de estas formalidades; el segundo se materializa frente al rol que cumple la justicia en la sociedad, puesto que una auténtica administración de justicia es aquella que soluciona las problemáticas ciudadanas en un tiempo razonable.

El proceso se encuentra regido, entre otros, por los principios de celeridad y eficacia los cuales buscan que los trámites procesales se desarrollen con sujeción a los precisos términos señalados en la ley procesal y que el proceso concluya dentro del menor término posible y logre su finalidad, a través del pronunciamiento de la correspondiente sentencia. ahora bien, la celeridad que debe revestir los procesos judiciales no es un fin en sí misma, sino un mecanismo para garantizar dos derechos fundamentales de suma importancia en el Estado Social de Derecho: el debido proceso y el acceso a la justicia. (Corte Constitucional, 2011b, p.43)

Similar pronunciamiento es plasmado en la Sentencia C – 803 del 2000, la cual fortalece los pronunciamientos plasmados en la providencia anterior, indicando la importancia del principio de celeridad judicial y su relación con la eficacia en la administración de justicia, siendo necesaria la armonización de estos postulados con el derecho al debido proceso.

A pesar de que, muy especialmente, los procesos laborales deben adelantarse siguiendo los principios de la celeridad y la eficiencia, lo cierto es que en todos los procesos - independientemente de la jurisdicción ante la que se surtan - estos principios deben encontrar un equilibrio con el derecho al debido proceso, es decir con el derecho de las partes a defenderse y a impugnar las decisiones. Ese equilibrio puede ser diseñado de muy distintas formas. (Corte Constitucional, 2000, p.1)

Con base en lo anterior, se confirma que la congestión judicial es un fenómeno que contraría los principios de celeridad y eficacia judicial, los cuales guardan relación con los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

La congestión judicial es un fenómeno que ha sido estudiado prolíficamente por la doctrina colombiana e internacional. Al respecto, para Coronado (2009), la congestión es una terrible problemática, puesto que representa la interrupción y falta de calidad en la prestación de un servicio público esencial, lo cual puede tener injerencia sobre diferentes asuntos ciudadanos, incluyendo la lesión sobre derechos fundamentales.

La justicia es un servicio público fundamental, esto quiere decir que en un Estado Social de Derecho como lo es el de Colombia, debe existir una prioridad en garantizar la protección de este bien común. La congestión judicial como una generadora de impunidad más en Colombia vulnera y perjudica a los nacionales y a la población, ya que constituye una violación a varios de los derechos fundamentales. (Coronado, 2009, p. 4)

Posteriormente, la autora confirma que la congestión puede ser consecuencia de diferentes causas, destacándose la creciente conflictividad humana que acude reiterativa y redundantemente a la justicia para la exposición de sus asuntos y problemas, dejando de lado la adopción de una postura conciliatoria para minimizar la sobrecarga del Estado frente a la administración jurisdiccional; sin embargo, el Estado no es impune ante dicho problema, puesto que este no destina los recursos necesarios para garantizar una justicia diligente y eficaz.

La congestión judicial tiene su causa en esa conflictividad social que hay en el país y el hecho de que las personas mismas no sean capaces de solucionar esos problemas, no crean en otros organismos de justicia, de reconciliación, no asisten, por ejemplo, a los consultorios jurídicos para llegar a la conciliación y resolver los inconvenientes. Por ese motivo, se lo llevan a los jueces. Pero el origen de este problema es el Estado quien no provee lo suficiente para mantener esta rama equilibrada y fortalecida para ofrecer el servicio. La congestión es el cúmulo de procesos que hay y el Gobierno o el Estado no da suficiente personal capacitado, ni presta la atención suficiente. (Coronado, 2009, p. 10)

Es importante resaltar que, si bien la congestión judicial ha ostentado un incremento en las últimas dos décadas, este no es un fenómeno nuevo, puesto que existen rasgos de congestión judicial a mediados del siglo XX, tal como lo expone Guevara (2017), quien confirma la existencia previa de este problema. Sin embargo, posterior a la promulgación de la Carta Política de 1991, ha habido un interés del Estado por minimizar, y en lo posible solucionar la problemática, esfuerzos que no han aportado lo suficiente en la solución del problema.

La congestión judicial no es un problema que hasta hace poco haya surgido, por el contrario, es un fenómeno que viene desarrollándose desde hace algunos años atrás y que se ha tratado de solucionar formalmente con la creación de leyes que titulan descongestión judicial pero que materialmente funcionan para todo, menos para la descongestión. (Guevara, 2017, p.7)

Estos postulados fueron confirmados por el Departamento Nacional de Estadística, quien confirma una histórica tendencia de la justicia colombiana hacia la sobresaturación o acumulación desproporcionada de procesos, lo cual genera congestión dada la inoperancia de la administración judicial para resolver oportunamente dichas causas.

En el año 1956, se observa un aumento sostenido de los procesos pendientes hasta el inicio de la década de los noventa. En efecto, entre 1956 y 1990 se acumularon entre 200 y 300 procesos anuales por cada 100 mil habitantes. En términos absolutos, estas cifras significan un crecimiento de los inventarios de un promedio cercano a 30.000 procesos anuales en la década de los sesenta, de cerca de 50.000 por año en los setenta y de alrededor de 80.000 en la década de los ochenta. De esta forma, el número de procesos pendientes, que era de 329.412 en 1956, aumentó a 402.331 en 1960, a 663.338 en 1970, a 1.175.536 en 1980 y a 1.885.361 en 1989. (Departamento Nacional de Estadística, 2001, como se cita en Guevara, 2017)

Similar apreciación es plasmada por Román (2019), quien confirma la existencia de la congestión judicial, problemática que como se ha plasmado siempre ha estado vigente en la justicia colombiana, generándose un deterioro de la percepción ciudadana frente al

funcionamiento de la justicia, circunstancia que puede ser apelable a diferentes escenarios identificados por el autor.

En Colombia, la congestión judicial es un fenómeno que en las últimas décadas ha tenido un considerable aumento en los despachos judiciales en donde se supone que los jueces, desde sus atriles, deben impartir justicia y equidad social. Hoy en día, en todos los municipios del país a lo largo y ancho del territorio donde llega la justicia y así mismo el Estado, pese a ser un Estado mayoritariamente descentralizado de sus entes públicos, la justicia ha encontrado cientos de obstáculos ya bien sea por temas de presupuesto, corrupción, infraestructura, carencia de personal capacitado, falta de organización o en el peor de los casos, politización del sistema judicial. (Román, 2019, p. 2)

Por su parte, Cárdenas (2017), confirma mediante la exposición de cifras del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, que en los últimos 20 años ha habido un desproporcionado e irracional crecimiento o incremento de causas judiciales, siendo esta prolífica un escenario que genera congestión de la justicia, anomalía que produce inoperancia de la rama.

El Consejo Superior de la Judicatura inició labores en marzo de 1992 y desde ahí ha venido llevando el peso administrativo de la congestión de los despachos judiciales y acumulación de procesos; un análisis de tendencia entre 1993 y 2013 permite observar que los ingresos anuales o las demandas de justicia en las últimas dos décadas crecieron un 303%, los egresos anuales o capacidad de respuesta de los despachos judiciales creció en un 477%, en tanto que el número de despachos judiciales permanentes creció solamente un 24% y un 53% contando con el apoyo coyuntural de despachos de descongestión. En el año 2013, los 6.029 despachos judiciales del país (de los cuales 1.151 corresponden a despachos judiciales de descongestión y 4.878 a permanentes) recibieron 3.012.046 demandas de Justicia (de las cuales 2.656.779 corresponden a demandas efectivas) y en el mismo año pudieron gestionar 3.272.608 egresos de procesos (de los cuales 2.646.903 corresponden a salidas efectivas de procesos), generando una desacumulación de procesos y presentando así una productividad anual general del 108.7% y una productividad anual efectiva del 99.6%. En resumen: en 2013 último año de

información, cada despacho judicial recibió en promedio 504 procesos al año y gestionó en promedio 548 procesos al año. (Cárdenas, 2017, p. 23)

En conclusión, la justicia colombiana se encuentra actualmente congestionada, problemática que es consecuencia de la sobresaturación de procesos judiciales por encima de la capacidad operativa de los juzgados, lo cual genera imposibilidad de los últimos para resolver oportuna y efectivamente la totalidad de causas sometidas a su consideración.

La congestión judicial puede ser imputable a diferentes causas, dentro de las cuales destacan la inconciencia social frente a la terminación anormal de los procesos, lo cual hace que los ciudadanos perciban la justicia como única opción para resolución de sus problemas jurídicos; la falta de inversión del Estado en el funcionamiento de la rama; la desidia y la desorganización de los juzgados y salas; y finalmente, la presentación prolífica de acciones de tutela.

Un sector importante de la doctrina ha considerado que la promiscuidad en la tramitología de acciones de tutela es un factor de congestión judicial, puesto que ante la inexistencia de una jurisdicción constitucional autónoma que cuente con juzgados y tribunales de primera y segunda instancia, la carga respecto a la resolución de dichas causas recae sobre la totalidad de jueces de la República, esto independiente de su especialidad, lo cual imposibilita que estos atiendan sus asuntos judiciales particulares, temática que será abordada en el siguiente apartado.

2.2 La acción de tutela como factor de congestión judicial en Colombia

Una de las posturas y planteamientos frecuentes de la doctrina colombiana es acusar la acción de tutela como factor de congestión judicial como consecuencia de la tramitología promiscua de la acción de amparo, siendo dichas causas sometidas a cualquier juez o magistrado de la República independiente de su especialidad y carga laboral. Esto genera un colapso de la rama judicial porque estos, en vez de atender sus procesos, se dedican a dar trámite a tutelas.

Acorde con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, la competencia frente a la resolución de acciones tutela en primera instancia recae sobre cualquier juez o magistrado, siendo el único filtro a aplicar en dicho cometido la delimitación geográfica del hecho, donde la norma manifiesta lo siguiente: “Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud” (Presidencia de la República, 1991, p.6).

En lo que respecta la impugnación de fallos de tutela, opera la misma competencia, es decir, cualquier juez o magistrado, independiente de su especialidad, puede conocer de dichas apelaciones, siendo la única exigencia específica la condición de superior jerárquico de quien dictó el fallo en primera instancia, expresando en el artículo 32 de la misma norma lo siguiente:

Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente. El juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. (Presidencia de la República, 1991, p.5)

La competencia de las autoridades judiciales en materia de resolución de acciones de tutela ha sido examinada por la Corte Constitucional en distintos autos, los cuales confirman la postura del ejecutivo frente a la materia. En el Auto A – 139 del 2020, la jurisprudencia confirma la existencia de una serie de factores que determinan la competencia, siendo estos factor territorial, factor subjetivo y factor funcional.

El primero, factor territorial, hace referencia al lugar en el que se encuentra el accionante, siendo esta la jurisdicción geográfica que debe de operar en atención a su solicitud; el segundo, factor subjetivo, hace referencia a cláusulas consagradas en la norma respecto a determinada tramitología de la acciones de tutela, tomándose como referencia el ejemplo de los medios de comunicación, los cuales están sometidos a una reparto específico; finalmente, el factor funcional, establece que solamente el superior jerárquico de quien funde en primera instancia debe conocer del asunto apelado (Corte Constitucional, 2020), plasmando la providencia lo siguiente:

La Corte reitera que de conformidad la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, existen tres factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber: (i) el factor territorial, en virtud del cual son competentes a prevención los jueces con competencia territorial en el lugar donde (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se produzcan sus efectos; (ii) el factor subjetivo, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz; y (iii) el factor funcional, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de la impugnación de una sentencia de tutela y que implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que ostentan la condición de superior jerárquico correspondiente en los términos establecidos en la jurisprudencia. (Corte Constitucional, 2020, p.3)

Este postulado ha sido confirmado reiterativamente por la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido enfática en el respeto de los factores de reparto para determinar la competencia de jueces y magistrados frente a la acción de tutela. Tal como se expone en el Auto A - 167 del año 2015, el cual expone lo siguiente:

La Corte, determina que corresponde conocer de la acción de tutela a los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud, aparte normativo que la jurisprudencia constitucional ha entendido con fundamento en el principio de interpretación pro homine, en el siguiente sentido: Primero, la tutela puede ser conocida por el juez o tribunal del lugar donde se presenta la amenaza del derecho fundamental. Segundo, por el juez o tribunal del lugar en que se presenta efectivamente la violación del derecho. Tercero, por el juez o tribunal del lugar donde se producen los efectos de la amenaza o violación” (Corte Constitucional, 2015, p.4)

A tal efecto, la resolución de acciones de tutela está sometida a una tramitología promiscua, puesto que, ante la inexistencia de jueces y tribunales especializados en

derecho constitucional, todos los jueces y magistrados de la República son hábiles en primera y segunda instancia para conocer este tipo de trámites, siendo los únicos factores que determinan su competencia el territorial, el subjetivo y el funcional.

Si se examina la Carta magna, específicamente su artículo 228 y sub siguientes, se confirma la existencia de una denominada jurisdicción constitucional, la cual está integrada únicamente por la Corte Constitucional colombiana, única entidad especializada para el trámite de actuaciones puramente constitucionales, lo cual incluye la resolución de acciones de tutela en sede de revisión.

Por lo tanto, se confirma que no existe la denominada jurisdicción constitucional más allá del rol asumido por los jueces de la República en paralelo con sus obligaciones ordinarias frente a la resolución de acciones de tutela, quienes deben de dar trámite a dichas causas procesales en primera y segunda instancia.

Teniendo en cuenta que no existe la denominada jurisdicción constitucional, y que las acciones de tutela deben de ser resueltas en términos super sumarios y una tramitología flexible mediante los jueces y magistrados, algunos doctrinarios han señalado la promiscuidad en el trámite de acciones de amparo como un factor que agrava la congestión judicial, problema que, como se expuso anteriormente, no resulta nuevo, pero que ha llegado a niveles insoportables en las últimas dos décadas, hasta el punto que ha generado absoluta inoperancia del aparato judicial.

Para Delgadillo (2015), la congestión judicial se comenzó a agravar con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991, porque al asumir un rol mucho más garantista, el constituyente amplió la gama de derechos de las personas, los cuales fueron clasificados en fundamentales y otros, tipificándose la acción de tutela como un mecanismo idóneo para la defensa de los derechos inalienables.

A tal efecto, la congestión se configura ante la creación de un mecanismo sumario e informal para la defensa de dichos intereses; sin embargo, aún la autora considera que no se puede culpar de toda la congestión a la acción de tutela, sino a que no existen vías jurisdiccionales idóneas y diligentes que permitan su tramitología sin afectar el funcionamiento de la justicia ordinaria.

La división de los derechos tenía por finalidad el garantizar la satisfacción de los mismos, de ahí que la acción de tutela se convierta en una herramienta para velar por un cumplimiento ágil y rápido; lo que no se tuvo en cuenta es que ello influiría de manera determinante en la congestión de juzgados, tribunales y cortes. Es de aclarar, que la acción de tutela constituye un factor de congestión judicial, no porque sea perjudicial, sino por ser uno de los mejores logros que se han incluido en la Constitución Política para el acceso a la justicia y como mecanismo más activo para proteger los derechos fundamentales. (Delgadillo, 2015, p. 16)

Posteriormente, la misma autora confirma que la presentación prolífica de acciones de tutela es una de las principales causas de la congestión judicial; sin embargo, la problemática trasciende el espectro de estudio del derecho procesal, puesto que la precaria existencia ciudadana, la cual resulta sistemáticamente lesiva de derechos fundamentales, ha conllevado a una silenciosa y abundante afectación de derechos ciudadanos, siendo la presentación de acciones de tutela la opción más rápida por parte de los ciudadanos para la defensa de sus intereses.

La cantidad de tutelas instauradas por los ciudadanos están saturando el sistema judicial, debido a que las personas utilizan este recurso no solo preservar sus derechos fundamentales, sino para solucionar problemas cotidianos. Ante las numerosas problemáticas vigentes en Colombia, se busca la vía rápida como lo es la tutela cuando la administración pública no resuelve los conflictos por las vías normales. La congestión judicial, en lo que respecta a las acciones constitucionales, es el producto de un asunto de diferencia de clases y la ausencia de un gobierno que responda a las necesidades básicas de las personas: salud, vivienda y alimentación. (Delgadillo, 2015, p.16)

Similar postulado es referido por Guevara (2017), quien reconfirma que la constante presentación de acciones de tutela es un factor de deterioro para el funcionamiento de la justicia, generándose congestión judicial ante la incapacidad operativa de los jueces para resolver los casos sometidos a su consideración, esto como consecuencia de la naturaleza sumaria de la acción de tutela, la cual se roba o secuestra la atención en el interior de los juzgados.

La autora igualmente confirma que si bien la acción de tutela es una de las principales causas de la congestión judicial, dicho fenómeno no es en sí mismo la explicación integral a la problemática, puesto la vulneración sistemática de derechos fundamentales ha conllevado a que los ciudadanos persistan en la presentación prolífica de acciones de tutela, siendo las entidades públicas y privadas las principales causantes del uso desproporcionado de las acciones de amparo por parte de la ciudadanía.

Ese absurdo exceso en la presentación de acciones de tutela, que muchas veces desencadenan en un fallo de improcedencia, ha hecho que la congestión y el atraso judicial sea un problema verdaderamente significativo y preocupante, situación que debe llamar la atención para crear consciencia no sólo en la ciudadanía, sino también en las entidades que se dan a vulnerar derechos fundamentales sin ninguna clase de control, porque si bien dicha problemática ha sido fruto de errores administrativos, financieros, políticos y judiciales, no es menos cierto que la masiva vulneración de derechos y el abuso de los usuarios que acceden a la administración para interponer una gran cantidad de garantías constitucionales con el mismo objeto (como las ya citadas), ha agravado el correcto funcionamiento de la administración de justicia, puesto que no hay sistema judicial que soporte la cantidad de acciones puestas a consideración del mismo. (Guevara, 2017, p. 45)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, Coronado (2008), reitera que la presentación excesiva de acciones de tutela contribuye a agravar el problema de la congestión judicial, no porque dicha actuación sea mala o errónea, sino porque captura casi en su totalidad la atención de los juzgados, obligándose los jueces a abandonar sus causas ordinarias con miras a atender la cantidad de acciones de amparo sometidas a su consideración.

La acción de tutela también constituye un factor de congestión judicial, no porque esta acción judicial sea perjudicial, todo lo contrario, es uno de los mejores logros que se han incluido en la Constitución colombiana sobre acceso de justicia porque es el mecanismo más activo para proteger los derechos fundamentales. La tutela a nivel nacional ocupa el 22% del total de los ingresos a los despachos judiciales. Esta gran cantidad de tutelas están asfixiando todo el sistema judicial del país y ha causado muchos traumas debido a que la justicia ordinaria ha tenido que paralizarse para dar paso a la tutela perentoria e inmediata bajo la pena de que el

funcionario sea sancionado sino la responde dentro del término. (Coronado, 2008, p. 30)

Como lo plasma la autora, el trámite sumario y preferencial de las acciones de tutela conlleva a que los jueces prioricen la resolución celera y efectiva de dichas causas, lo cual conlleva a un abandono de sus obligaciones ordinarias, puesto que el decreto de prescripción en el trámite de acciones de amparo conlleva a la configuración de diferentes tipos de responsabilidad.

Posteriormente, la autora destaca la mala fe o temeridad ciudadana respecto a la presentación de acciones de tutela, porque no se está respetando el mandato constitucional que ordena su carácter residual, es decir, que esta proceda cuando no existan otros medios para la defensa de los derechos del perjudicado. A tal efecto, y sabiendo la improcedencia de la acción de tutela en algunos escenarios específicos, algunos ciudadanos insisten en presentarlas, lo cual representa una reducción de la capacidad operativa de los juzgados para resolver asuntos propios de su competencia y especialidad.

El problema es que muchas personas han utilizado este recurso para sentencias y derechos, incluso los que no son fundamentales. Hay que recordar que la acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario que procede sólo cuando el afectado no tiene otro medio de defensa judicial, pero en Colombia ha sido utilizado en exceso en los siguientes casos: la falta de respuesta a peticiones de ciudadanos a las entidades públicas, en especial en asuntos de seguridad social; la vulneración de derechos laborales; la afectación del debido proceso. (Coronado, 2008, p. 31)

Finalmente, la autora realiza un reproche a la doctrina constitucional creada por la Corte Constitucional, la cual, en medio de su activismo judicial, ha sido excesivamente abstracta en la creación de antecedentes jurisprudenciales relacionados con la acción de tutela, disposiciones que no siempre han sido interpretadas correctamente por parte de los usuarios de la justicia. A tal efecto, el reconocimiento jurisprudencial de derechos fundamentales no autorizados por la Carta magna, y la figura de la conexidad permiten la presentación prolífica de acciones de tutela, las cuales no buscan solamente tutelar derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, sino también encuadrar su problema jurídico a otros fenómenos descritos por la jurisprudencia constitucional.

Ha habido una extensión de los derechos fundamentales que la Corte Constitucional la llama conexidad. Por ejemplo, la pensión de jubilación de una persona no aparece en los derechos fundamentales, pero la Corte ha dicho que si esa pensión de jubilación amenaza la vida porque esa persona se queda sin el mínimo vital, no reconocerle la pensión se convierte en un problema de derechos fundamentales. Eso ha ido ampliando la gama de derechos fundamentales lo cual genera una mayor demanda de justicia que congestiona. Hay una correlación entre oferta y demanda porque teóricamente a medida que crece la demanda debería crecer la oferta de servicios. (Coronado, 2008, p. 31)

Complementando lo expuesto, Rubio (2011), también afirma que la acción de tutela es un factor de congestión del aparato judicial; no obstante, dicha problemática no es solo consecuencia del rol otorgado al instrumento para la defensa prioritaria y sumaria de derechos fundamentales, sino que también es consecuencia de la irresponsabilidad del Estado frente al cumplimiento de sus obligaciones básicas, lo cual obliga a los ciudadanos a formular prolíficamente acciones de amparo ante la desidia de las autoridades.

Acorde al autor, un porcentaje representativo y notorio de causas sometidas a acciones de tutela pudieron haberse resuelto previamente si el Estado tuviera el interés de respetar los derechos de los ciudadanos, ambición que no se lleva a cabalidad, lo cual obliga a las personas a presentar acciones de tutela para solucionar asuntos de básico trámite.

Los problemas de congestión de la tutela se deben a su éxito como mecanismo para solucionar toda suerte de problemas. Intentar remediar las causas que originan tales problemas es una tarea indispensable no solo para descongestionar la tutela sino para mejorar los servicios que presta la administración pública. Podría aminorarse la demanda de tutela tratando de incidir en la demanda, por medio de políticas públicas destinadas a reducir los abusos que llevan a los ciudadanos a utilizar este mecanismo judicial. Las investigaciones muestran que aproximadamente en un 50% de los casos, las peticiones hechas a través de la tutela podrían solucionarse con medidas distintas, de tipo administrativo, las cuales evitarían el recurso a la justicia. Una gran cantidad de peticiones son derechos de petición no resueltos. Medidas fuertes contra estas entidades para que cumplan los derechos de petición de los ciudadanos reducirían de manera significativa la demanda de tutela. Políticas efectivas dirigidas a resolver los problemas

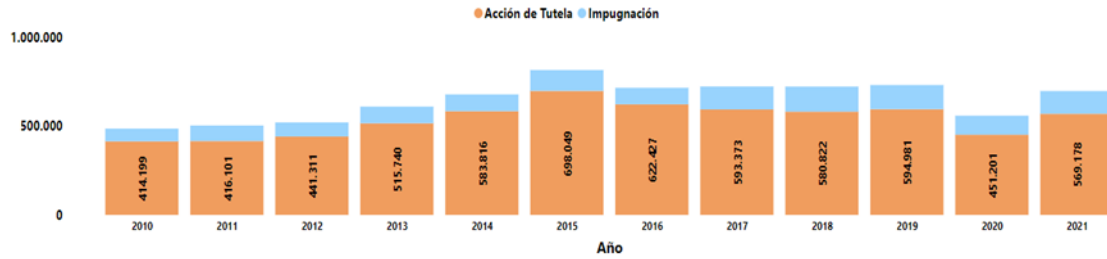
estructurales de la salud reducirían considerablemente las tutelas por este concepto. Si el ejecutivo laboral funcionara adecuadamente no habría tutela por este concepto. (Rubio, 2011, p. 40)

Finalmente, García y Uprimmy (1997), igualmente se han pronunciado respecto al rol de la acción de tutela en el problema de la congestión judicial. Esto no debe ser interpretado como una satanización de la figura, puesto que la acción de amparo obedece a una finalidad legítima consagrada en el la Carta magna, la cual es la promoción, protección y salvaguarda de los derechos fundamentales; pero, por otro lado, dicho instrumento igualmente ha contribuido al problema de la congestión judicial, en la medida en que abstrae la atención de los jueces frente a sus asuntos particulares e impide que se le dé trámite a procesos propios de los juzgados.

Una de las principales innovaciones de la Constitución de 1991 fue la introducción de la tutela para la protección inmediata de los derechos fundamentales. Pocos niegan el impacto de esta acción judicial: en estos diez años, los jueces no solo han resuelto más de 600.000 tutelas, sino que además han debido pronunciarse sobre temas muy disímiles: situación de presos, quejas de estudiantes, tragedia de los desplazados, peticiones de pensión y salud, derechos de los trabajadores, alcance de la libertad de información, etc. Por el contrario, la valoración de sus contribuciones genera controversias: de los colombianos para algunos, la tutela no solo representa un avance democrático indudable, sino que incluso constituye casi una revolución judicial pues permitió materializar los derechos fundamentales en la vida cotidiana; otros, en cambio, ven en ella un nuevo factor de congestión judicial y de desarticulación institucional, que no solo ha afectado gravemente la eficacia de la justicia y la seguridad jurídica, sino que ha agravado los desequilibrios económicos y fiscales, por el de gasto por los jueces. (García y Uprimmy, 1997, p. 1)

En lo referente a las cifras, diversos datos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura confirman una tendencia hacia el incremento en lo referente a la presentación de acciones de tutela, tal como lo confirma las estadísticas realizadas por la página oficial de la rama judicial colombiana (ver Figura 1).

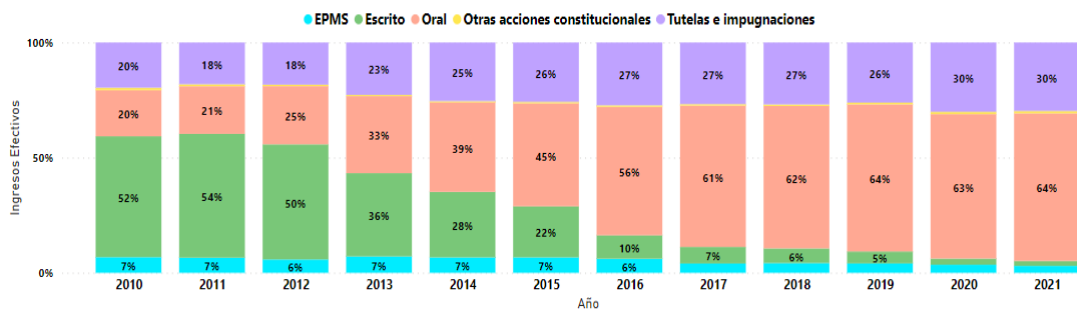
Figura 2-1: Incremento de la presentación de acciones de tutela en el periodo 2010-2021



Nota. Evolución del incremento de las acciones de tutela interpuestas en la última década. Tomado de Consejo Superior de la Judicatura (2022). <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mjc0LWE3ZTItMTJjMmNhMTg0OTFiliwidCI6IjYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDFmMy04ZGY1LThiYjk5OTAxNTk4YiIsImMiOiR9>

El año pasado, según las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura, se presentaron 569.178 acciones de tutelas, lo que equivale al 30 % de los procesos que se tramitan en el sistema judicial colombiano, porcentaje que tiende a aumentar si se sigue el incremento anual que muestra la Figura 2. Prácticamente los juzgados y tribunales nacionales lentifican los demás procesos judiciales para darle prelación a las acciones de tutela, lo que causa demoras en la resolución de los procesos de su competencia ordinaria.

Figura 2-2: Comportamiento de la demanda según sistema procesal



Nota. Comportamiento de la gestión de las acciones de tutela interpuestas en la última década. Tomado de Consejo Superior de la Judicatura (2022). <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mjc0LWE3ZTItMTJjMmNhMTg0OTFiliwidCI6IjYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDFmMy04ZGY1LThiYjk5OTAxNTk4YiIsImMiOiR9>

Teniendo en cuenta las cifras visibilizadas en los estudios publicados por este ente, es imperativa la necesidad de crear juzgados y tribunales para el trámite y fallos de acciones

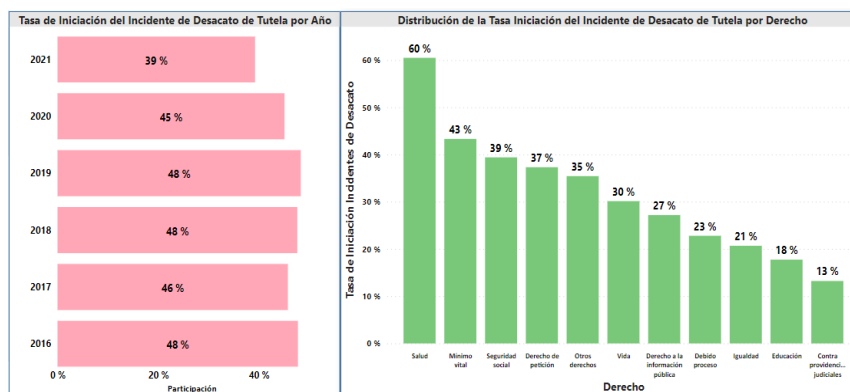
de tutelas para la descongestión de los despachos judiciales y crear operadores de justicia constitucional mayormente especializados en la protección de los derechos fundamentales.

Los trámites ante una jurisdicción especial para el conocimiento de acciones de tutelas ofrecen mayor eficacia y credibilidad en los fallos, ya que otro de los dolores de cabeza de la tutela constitucional en Colombia es el reiterado incumplimiento de las decisiones de los jueces, lo que la hace parecer débil.

No obstante, la regulación de la tutela ha diseñado un procedimiento para obligar al tutelado a acatar la orden judicial en caso de no cumplir con el fallo de tutela denominado “incidente de desacato”, el cual debe ser impetrado por el accionante cuando se incumple el resarcimiento de su derecho fundamental. El incidente de desacato tiene como finalidad lograr el acatamiento inmediato del fallo de tutela, so pena de la imposición de una sanción de arresto o multa al que no cumpla la orden del juez de tutela, quien vulnere o se encuentre renuentes a resarcir derechos constitucionales fundamentales.

De igual modo, el Consejo Superior de la Judicatura muestra un gran número de fallos de tutelas contra los que se presenta incidente de desacato, tal como lo visualiza la Figura 3:

Figura 2-3: Tasas de iniciación del incidente de desacato



Nota: Corresponde a la relación entre los ingresos de incidentes de desacato de tutela y las tutelas concedidas. Indica en qué porcentaje se está iniciando un incidente de desacato.

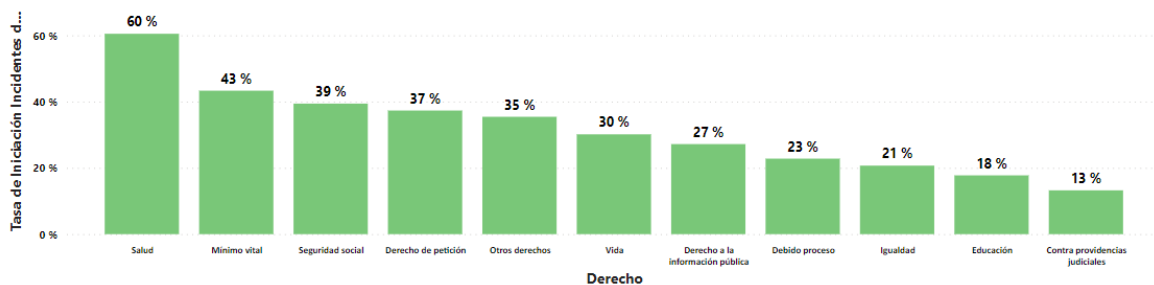
Nota. Corresponde a la relación entre los ingresos de incidentes de desacato de tutela y las tutelas concedidas. La gráfica muestra el porcentaje en el cual se inicia el incidente de desacato. Tomado de Consejo Superior de la Judicatura (2022).

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mjc0LWE3ZTI0MTJjMmNhMTg0OTFiliwidCI6IjYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDZmMy04ZGY1LThlYjk5OTAxNTk4YiIsImMiOiR9>

De la gráfica anterior se puede afirmar que ni siquiera con una amenaza de arresto o multa por parte de un juez, los tutelados cumplen la orden judicial, ya que el año pasado el incidente de desato fue promovido en el 39% por el incumplimiento de los fallos proferidos y en los años anteriores 2016, 2018 y 2019 la renuencia al cumplimiento de cesar la vulneración a un derecho fundamental casi llega al 50%.

Es así, como en las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura se evidencia que un gran número de procesos de tutela presenta una demora sustancial en el acatamiento de los fallos por parte del tutelado, quien dilata su cumplimiento, en ocasiones, con la esperanza de lograr evadir el cumplimiento de la orden impartida por el juez de tutela. Este es un caso común en el sector salud colombiano, donde los operadores (EPS), por el alto costo financiero que demanda algunos medicamentos o tratamientos a usuarios, prefieren esperar a que sus clientes se desestimen y evadir su responsabilidad. Es por eso que según datos de la gráfica antes citada se observa que los fallos que menos se cumplen son los del sector salud.

Figura 2-4: Tasas de iniciación del incidente de desacato



Nota. Derechos que presentan mayor índice de desacato. Tomado de Consejo Superior de la Judicatura (2022).

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWZgOTU0Ny00Mjc0LWE3ZTItMTJmNmNhMTg0OTFiliwidCI6IjYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDZmMy04ZGY1LThlYjk5OTAxNTk4YiIsImMiOiR9>

Bajo este panorama desolador se hace evidente la necesidad de la creación de juzgados constitucionales para el trámite de acciones de tutela para que se sancione eficazmente a quienes se burlan de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Política.

En conclusión, la acción de tutela es uno de los mecanismos más importantes creados por la Carta magna para la promoción y defensa de los derechos fundamentales; sin embargo, dicha importancia va de la mano con un proceso de deconstrucción de la operancia de la

justicia, puesto que las acciones de amparo generan congestión judicial. Tal congestión puede ser consecuencia de la configuración de diferentes escenarios: por un lado, la presentación prolífica de acciones de amparo; por otro lado, la incapacidad general de los juzgados; y finalmente, la falta de conciencia ciudadana frente al rol otorgado por la Carta magna al mecanismo, el cual ostenta una procedencia residual.

El hecho de que las acciones de tutela sean sometidas a una tramitología promiscua, es decir, que, ante la inexistencia de una jurisdicción puramente constitucional, cualquier juez o magistrado es competente para atender dichos asuntos, lo cual obliga a los funcionarios judiciales a atender paralelamente a las acciones de amparo con los demás asuntos que hacen parte de su competencia ordinaria, lo cual imposibilita la evacuación diligente de procesos represados.

Es necesario precisar que una jurisdicción constitucional permite la evolución de la acción de tutela en Colombia, y conllevaría el estudio de este mecanismo a jueces realmente enfocados y especializados exclusivamente en materia constitucional.

En este sentido, Giacomette (2017), se ha pronunciado sobre algunas dificultades estructurales que padece el trámite de la tutela, y pone de presente que la temática de tutela, al ser tan elaborada en particular en su procedibilidad contra providencia judicial, hace necesaria la presencia de un experto a efecto de procurar la protección de los derechos fundamentales lesionados:

El desarrollo histórico del trámite de selección de tutelas aunado a la modificación introducida al Reglamento Interno de la Corte Constitucional da cuenta de la génesis de un nuevo litigio constitucional como tal. En efecto, la sofisticación en el momento de la presentación de una tutela, aunado al hecho de la inseguridad que generan los nuevos criterios introducidos por el reglamento, generará un nuevo espacio en donde cada vez más se necesitará de un especialista en la materia a efectos de conducir una eventual revisión ante la Corte Constitucional. Este fenómeno no es nuevo si se observa la doctrina de las causales generales y específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales en donde la temática al ser tan elaborada hace necesaria la presencia de un experto a efectos de procurar la protección de un derecho fundamental que se reputa vulnerado. Lo anterior da cuenta de que la tutela se encuentra en un proceso de distanciamiento del ciudadano de a pie, en contravía

de la pretensión de la Asamblea Constituyente de 1991. En efecto, si la idea era crear un mecanismo de protección de derechos fundamentales que estuviera a la mano de cualquier sujeto, el desarrollo de dicha acción pone de presente que ese no es el propósito que se está satisfaciendo. (Giacomette, 2017, p.428)

3. La creación de juzgados constitucionales como solución a la problemática de la congestión judicial por la presentación de acciones de tutela

El tercer y último capítulo de la presente tesis se propuso como objetivo específico presentar la creación de juzgados y tribunales constitucionales centrados en la revisión de acciones constitucionales, tomándose como referente las acciones de tutela. Lo anterior en el entendido de que se ha demostrado que la acción de tutela y su reparto promiscuo es uno de los factores que contribuyen al incremento del problema de la congestión judicial; por lo tanto, el presente documento demostrará los beneficios de instalar una jurisdicción constitucional en primera y segunda instancia, en la cual los jueces y tribunales pueden decidir respecto al contenido de las acciones de amparo.

La presente propuesta se encuentra amparada en tesis y artículos científicos que han enriquecido el estado del arte sobre la materia, muchos de los cuales demuestran dos beneficios innegables de la implementación de la presente iniciativa.

El primer beneficio es demostrar que la acción de tutela es un instrumento constitucional de suma importancia para ser condenado a un reparto promiscuo, siendo necesario que los asuntos relacionados con la lesión de derechos fundamentales sean decididos por jueces y magistrados con una investidura pura en materia constitucional, y que obviamente ostentan los conocimientos suficientes para examinar correctamente los casos.

El segundo beneficio se configura mediante la descongestión del aparato judicial. En el capítulo anterior del presente documento se demostró que la resolución de acciones de tutela por parte de los jueces ha agravado el problema de la congestión judicial, siendo necesario abstraer a los jueces ordinarios de dicha responsabilidad. De este modo, el

presente apartado demostrará que la jurisdicción constitucional permitirá reducir la carga operativa de los despachos judiciales, los cuales, conexo a la atención de los asuntos propios de su competencia ordinaria, están obligados a atender la demanda de tutelas en un plazo excesivamente sumario.

3.1 Juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia como alternativa a la congestión judicial agravada por la acción de tutela

En el primer capítulo se confirmó que la acción de tutela es una de las novedades más importantes de la Carta Política de 1991, porque se constituyó como un instrumento que dota a los ciudadanos para exigir la protección directa y efectiva de sus derechos fundamentales, siendo esta una proyección de los principios de supremacía de los derechos fundamentales, prevalencia del derecho constitucional y el derecho de acceso a un recurso judicial efectivo.

La solución de problemáticas asociadas al derecho constitucional y la aplicación de la doctrina expedida por la Honorable Corte Constitucional colombiana, exige que los funcionarios elegidos para conocer de dichas causas ostenten una explícita formación en las ramas en cuestión; sin embargo, la promiscuidad en el reparto de acciones de tutela no permite dicho cometido, puesto que cualquier juez, independiente de su especialidad y formación específica, está habilitado para revisar dichos conflictos jurídicos.

Así mismo, en el segundo capítulo se demostró que la acción de tutela es una de las causas de agravación de la congestión judicial en las últimas décadas, puesto que, al estar los jueces obligados a tramitar acciones de tutela en un término excesivamente sumario, estos no gozaban del tiempo suficiente para resolver otros asuntos sometidos a su consideración, lo cual generaba represamiento de procesos en el interior de los juzgados.

De la misma manera, también confirmó que la problemática de la congestión judicial no es un tema nuevo en Colombia, sino que empezó a gestarse a mediados de la década de los 50 del siglo pasado; pero, con la promulgación de la Carta Política de 1991, la cual creó nuevos derechos e infinidad de acciones, trámites y actuaciones judiciales, se ocasionó

una sobre saturación de la carga laboral de los juzgados, siendo la acción de tutela uno de los instrumentos que mayor peso genera sobre la capacidad operativa de los jueces.

A tal efecto, teniendo en cuenta que la solución de acciones de tutela amerita una aplicación de la doctrina constitucional, carga intelectual que solo puede ser asumida por jueces especializados en la materia, y considerando que la promiscuidad en el reparto de acciones de tutela es una de las causas del problema de la congestión judicial, algunos sectores de la academia han propuesto la creación e instalación de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia, lo que se constituye como una alternativa que permitiría descongestionar la carga laboral de los jueces en lo referente al trámite de acciones de amparo.

En documento expedido por la Corporación Excelencia en la Justicia-CEJ (2014), la ONG confirma lo desarrollado en el capítulo segundo del presente documento, es decir, expone que la presentación de acciones de tutela ha incrementado en los últimos 20 años, convirtiéndose en la actualidad en uno de los trámites que reduce la capacidad de los jueces de atender otros asuntos sometidos a su consideración, siendo este argumento suficiente para promover la creación de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia.

El porcentaje de tutelas sobre el total de los procesos que ingresan a los despachos judiciales ha aumentado considerablemente desde 1997, cuando representaban el 2.8% del total de ingresos a la jurisdicción, hasta 2013, año en el cual alcanzaron el 26%, lo que lleva a analizar la necesidad de tener jueces exclusivos para atender este mecanismo. (CEJ, 2014, p. 1)

El documento ataca la negligencia y desidia legislativa en formular soluciones eficientes para resolver la problemática, estableciendo que las medidas adoptadas por el legislador no han sido diligentes, por lo cual, ante el fracaso de dichos emprendimientos resulta necesario que se experimente con la creación de juzgados constitucionales que ayudarían a reducir el traumatismo de otros jueces, quienes deben de dar trámite a las acciones de tutela en un término super sumario, y conexas a estos deben resolver los asuntos que hacen parte de su competencia específica.

El incremento constante de las demandas de protección de los derechos fundamentales representa un desafío para formular políticas públicas de justicia y

como en muchos casos en Colombia, se busca responder a este con un cambio normativo. La propuesta más reciente, que no se incluye en ninguna de las reformas que hoy cursan en el Congreso de la República, sugería la creación de jueces especializados para atender acciones de tutela y sustraer así del conocimiento de la jurisdicción ordinaria el alto número de causas constitucionales. (CEJ, 2014, p.4)

Finalmente, el documento aborda las que serían las problemáticas generadas ante la implementación de la propuesta en cuestión, debido a que no solo se reconocería que los jueces ordinarios son incapaces de solucionar efectivamente causas puramente constitucionales, sino que además dicha reforma generaría un costo de inversión por parte del Estado, lo cual se sumaría a la excesiva carga fiscal absorbida por la rama judicial.

En conclusión, la corporación reprocha la migración de estrategias litigiosas ordinarias hacia la acción de tutela, puesto que ante la excesiva flexibilización del trámite de la figura por parte de diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, muchos abogados litigantes han optado por usar la acción de amparo como principal mecanismo para el impulso de sus causas procesales, lo cual exige un cambio en la cultura jurídica con miras a impedir la sobre utilización innecesaria de la acción en cuestión.

La migración del litigio ordinario hacia la tutela no puede desconocerse, pero “tampoco la creación de una nueva jurisdicción constitucional, con los cambios de arquitectura institucional que una reforma como esta supondría, requiere detenerse a pensar en los costos que implicaría no sólo en términos de infraestructura o talento humano sino, quizás principalmente, en relación con el que podría verse como un retroceso tras haber alcanzado que todos los jueces sean garantes directos de los derechos constitucionales. (CEJ, 2014, p.1)

Otro importante planteamiento sobre la materia lo realiza Guevara (2017), quien inicialmente confirma que la tramitología promiscua de la acción de tutela es un factor de congestión judicial en la actualidad, puesto que al estar los jueces obligados a dar trámite preferencial a los amparos, estos se ven obligados a abandonar los procesos sometidos a su consideración, siendo la solución más viable acorde a la doctrinaria, la instalación de juzgados y tribunales constitucionales dedicados exclusivamente a tramitar acciones de amparo.

El problema de la congestión judicial se debe, en su gran mayoría, a la interposición desmesurada de acciones constitucionales, tales como la tutela y el habeas corpus; pues dichos mecanismos de protección tienen un nivel de prioridad tan alto que obligan a los jueces a detener el trámite de los demás procesos que tienen bajo su conocimiento para fallar las precitadas acciones. Así pues, teniendo en cuenta que el porcentaje de acciones de tutela y habeas corpus que ingresa a reparto a diario es supremamente alto, es menester no solo contratar mayor número de operadores judiciales, sino la creación de jueces constitucionales que se encarguen únicamente de conocer tanto acciones de tutela como de habeas corpus. Lo anterior, desde luego implica quitarles la competencia a todos los jueces de la República de conocer de dichas acciones, y en su lugar asignarle la misma a solo un grupo de jueces, previniendo el atraso judicial que se vive a diario, en donde los jueces de la República se dan a detener procesos ordinarios para fallar acciones constitucionales que en muchos de los casos resultan siendo improcedente. (P. 146)

Similar planteamiento es acuñado por Bahamón y Patiño (2018), quienes reiteran lo plasmado por otros doctrinarios previamente citados, indicando que la acción de tutela ha contribuido al incremento de los índices de congestión en la justicia, porque ante la inexistencia de una vía jurisdiccional exclusiva que de trámite a dichas causas, la carga laboral respecto a la solución sumaria y efectiva de los amparos recae sobre los jueces ordinarios, quienes deben equilibrar entre la solución rápida de acciones de tutela y la resolución de asuntos propios de su competencia, siendo una solución viable a dicha problemática la creación de juzgados constitucionales.

La situación de desamparo en materia de derechos constitucionales de ciertos sectores de la población colombiana ha generado un incremento en el uso de las acciones constitucionales en especial de la acción de tutela conllevando de manera paradójica a la afectación de los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de aquellos ciudadanos que recurren a los procesos que no cuentan con un procedimiento preferente y breve; en este sentido resulta relevante efectuar el planteamiento de una medida que permita garantizar que las decisiones tomadas el interior de los procesos de las acciones contenidas en los artículos 86 y siguientes de la Constitución sean conformes a los conocimientos propios de un Juez especializado en dicha materia y que la misma permita el aminoramiento de

las cargas laborales de los demás Juzgados y en ese orden de ideas satisfacer los principio y objeto de la función pública de administración de justicia. (Bahamón y Patiño, 2018, p. 1)

Acorde con los autores, la creación de juzgados y tribunales constitucionales para la resolución de acciones de tutela ayudaría a mejorar el rendimiento y resultados de la rama judicial, puesto que no solo se dotaría el trámite de los conocimientos suficientes en materia constitucional para legitimar dichas decisiones, sino que también se reduciría la carga laboral del resto de los juzgados, lo cual fortalecería el derecho de acceso a la justicia.

La sobreexposición de las acciones constitucionales, que puede estar o no debidamente justificada, ha llevado a los despachos judiciales a enfrentarse a una acumulación sin precedentes. Es por esto que resulta importante presentar una propuesta que permita no sólo reducir la congestión de los estrados judiciales sino también garantizar una justicia ordenada, ágil y eficaz tanto para quienes acuden a dichas acciones como para quienes acuden a la justicia ordinaria y contencioso administrativa; esta propuesta constituye la creación de Juzgados especializados en materia Constitucional quienes se encargarán de decidir todos los casos que sobre dicha materia se presenten. (Bahamón y Patiño, 2018, p. 3)

Para concluir, los autores reiteran que la solución de causas constitucionales, especialmente las asociadas a la vulneración y defensa de derechos fundamentales, amerita que los jueces encargados de dicho asunto ostenten conocimientos profundos sobre la doctrina constitucional y concentración suficiente para la resolución de dichas problemáticas. A tal efecto, la creación de juzgados y tribunales constitucionales no solo ayudaría a dotar el trámite de la acción de tutela de la diligencia suficiente para expedir fallos eficientes, sino que también generaría una descongestión de la carga laboral de los jueces ordinarios.

La creación de juzgados constitucionales en los cuales sus funcionarios cuenten con conocimientos especiales en la materia garantizaría de un lado la toma de decisiones de fondo debidamente adecuados a los preceptos de la Carta Política y conforme a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional, así como la liberación paulatina de la carga laboral de los despachos judiciales en aras de

enfocar su atención a los procesos que no cuenta con trámite preferente. (Bahamón y Patiño, 2018, p. 24)

Resulta reiterativo el planteamiento que reconoce el aporte del trámite promiscuo de las acciones de tutela al problema de la congestión judicial, puesto que la mayoría de los doctrinarios citados insisten en que la gestión prioritaria, preferencial y excesivamente sumaria de la acción de amparo abstrae la atención y capacidad de los jueces para resolver asuntos propios de su competencia, lo cual genera congestión del aparato judicial,

Este postulado es compartido por Alférez, Botello y Orozco (2018), quienes igualmente proponen la creación de juzgados constitucionales para la resolución de acciones de tutela:

La acción de tutela consagrada en la Constitución Política de 1991 viene generando una gran congestión judicial en los diferentes despachos judiciales, por su trámite preferente, (artículo 86 superior) lo cual podría solucionarse con la creación de los tribunales y juzgados constitucionales, que se encargarían de atender todas las acciones de tutela, lo que se puede traducir en la descongestión judicial. Con la implementación de estos tribunales y juzgados constitucionales, los cuales tendrían el conocimiento para dirimir las acciones de tutela, se beneficiaría la sociedad en general, toda vez que los mismos permitirían encontrar una pronta respuesta a sus pedidos judiciales en otra clase de procesos, por cuanto los juzgados ordinarios podrían dar mayor celeridad y eficiencia al trámite de sus causas al dejar de conocer de las acciones de tutela, lo que se traduciría en una descongestión de la jurisdicción ordinaria. (Alférez et al, 2018, p. 5)

Posteriormente, los autores confirman que la creación de juzgados y tribunales constitucionales es una faceta del proceso de constitucionalización del Estado de derecho, pues con la promulgación de la Carta Política de 1991, la cual sofisticó el derecho colombiano hacia un garantismo y promoción de los derechos humanos, surgió la necesidad de crear instrumentos para la protección de dichos postulados, siendo la acción de amparo uno de estos emprendimientos. Es así, que la solución de causas constitucionales no debe estar condenada a la promiscuidad, siendo necesaria una constitucionalización de la justicia, lo cual amerita la creación de jueces especializados y con óptica constitucional para la solución de este tipo de trámites.

La creación de una jurisdicción constitucional permitirá consignar las acciones constitucionales a jueces realmente enfocados y especializados sobre la materia, asegurando así la idoneidad de los operadores judiciales sobre los instrumentos que arguyó el constituyente de 1991. En otras palabras, se avoca el conocimiento de la acción de tutela y demás acciones constitucionales a verdaderos jueces constitucionales, resolviendo estos asuntos de acuerdo a su formación especializada. Desde el Estado de Derecho, es posible concebir la jurisdicción constitucional dentro del Sistema Jurídico Colombiano, independientemente de las distintas reformas, lo anterior precisa la articulación de las diferentes ramas del poder público. La jurisdicción constitucional es una medida que cada vez se hace más latente en la rama judicial como instrumento para descongestionar los despachos judiciales, específicamente, por el retraso que involucra las acciones constitucionales en el ordenamiento jurídico colombiano. (Alfárez et al, 2018, p.34)

Similar apreciación es plasmada por Franco et al (2012), quienes al igual que otros autores resalta la importancia de la acción de tutela en la Constitución Política de 1991, siendo esta parte de un proceso de constitucionalización del Estado, porque se dotó a los ciudadanos de un instrumento rápido, eficaz y expedito para la defensa de sus derechos fundamentales. Sin embargo, más allá de su loable intencionalidad y su importante aporte ciudadano, la tramitología de la acción de tutela mutó hasta convertirla en un problema para la justicia, porque incrementó la carga laboral de los jueces al obligarlos a solucionarla sumariamente.

La tutela como acción Judicial subsidiaria, residual y autónoma, se ha erigido por su uso, como el único mecanismo expedito y eficaz para proteger los derechos fundamentales de las personas ante las acciones y omisiones de las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares, pero la misma ha dado el deterioro social y la decidía del Estado en la prestación de sus servicios, pasó a convertirse en una mecanismo jurídico de carácter ordinario, respecto del cual su demanda aumenta día a día motivadamente y su fallos son ordenadores de una política social. (Franco et al, 2012, p.345)

Ante este escenario, los autores igualmente proponen la creación de juzgados y tribunales constitucionales, lo cual ayudaría a la solución de dos problemáticas vigentes en el trámite y resolución de acciones de tutela: primero, se dotaría la resolución de acciones de amparo

de los conocimientos suficientes en materia constitucional para blindar el fallo con eficacia, tarea que solo puede ser ejecutada si jueces especializados en derecho constitucional resolvieran dichos trámites; segundo, se colaboraría con la descongestión del aparato judicial, puesto que se eliminaría el trámite de acciones de tutela de la carga laboral de los jueces ordinarios, pasando dichas causas a jueces exclusivos en la atención de acciones de amparo.

La falta de una jurisdicción constitucional especializada es uno de los factores contribuyentes a que muchos Jueces emitan fallos de tutela sobre hechos que no son acordes con su especialidad, lo que de plano pone en riesgo la correcta aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial del cual está investida la acción de tutela. Que estableciéndose Jueces de Tutela bajo los parámetros de la especialidad e independencia, se ayudaría fundamentalmente a la descongestión de los despachos Judiciales ordinarios y contenciosos en el país, aunado a que permitiría la aplicación de una verdadera justicia material a todas las acciones que sean puestas en su conocimiento, ya que posibilitaría un análisis individual, detenido y claro de cada caso en concreto, desarrollando así los postulados constitucionales de garantía y respeto a los derechos fundamentales de todas las personas como eje central del Estado y la Sociedad. (Franco et al, 2012, p.346)

Examinando en el derecho comparado latinoamericano, se confirma la existencia de preocupaciones análogas en otros países de la región, siendo uno de los principales ejemplos la situación actual del Perú que, como consecuencia de la creciente congestión del aparato judicial, se ha generado un reducción de la eficacia de la justicia, siendo uno de los problemas asociados a esta anomalía el trámite preferencial y sumario de acciones de tutela en el vecino país, situación excesivamente parecida al problema jurídico acontecido en Colombia.

A tal efecto, la Defensoría del Pueblo del Perú ha incitado reiteradas veces al gobierno a la creación de juzgados y tribunales constitucionales, como medida necesaria para garantizar mayor fluidez a la justicia, y una debida y auténtica protección de derechos constitucionales defendibles mediante acciones de amparo, tal como lo demuestra el documento titulado “Defensoría del Pueblo saluda la creación de juzgados y salas en materia constitucional”, el cual expresa lo siguiente:

La Defensoría del Pueblo saludó la decisión del Poder Judicial de crear e implementar dos salas superiores y tres juzgados especializados en materia constitucional, lo cual permitirá reducir la carga procesal y tratar con oportunidad, entre otros temas, los procesos de amparo que suelen presentar personas adultas mayores con el objetivo de acceder a una pensión. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó, tanto al presidente como a los órganos ejecutores del Poder Judicial, incrementar el número de juzgados constitucionales e instaurar la especialidad constitucional en las salas superiores de la Corte Superior de Justicia de Lima. Esta acción constituye un importante avance para fortalecer el sistema de justicia constitucional y se debe continuar con el aumento progresivo de nuevos órganos jurisdiccionales en todos los distritos judiciales. (Defensoría del Pueblo del Perú, 2018, p.1)

Similar planteamiento es acreditado por Robles, Montañez, Robles y Melgarejo (2015), quien reconoce que los jueces de la República en Áncash, distrito judicial peruano, no están obrando como auténticos jueces constitucionales, lo cual reduce la eficacia judicial en la resolución de acciones de amparo, plasmando el doctrinario lo siguiente:

Los jueces ordinarios del Distrito Judicial de Áncash, al momento de resolver los procesos constitucionales no están actuando como jueces constitucionales y muestran conductas que no solo se constriñen al cumplimiento normativo, sino también al desarrollo de ciertas actitudes judiciales no compatibles con las de un juez constitucional. El nivel de protección de los derechos constitucionales por parte de los magistrados de los juzgados penales y mixtos o civiles del Distrito Judicial de Áncash, es deficiente, lo cual se evidencia en la ineficacia de los procesos constitucionales, en la falta de cumplimiento de los plazos de los procesos, en la tramitación, en la falta de interpretación constitucional de los derechos conculcados o vulnerados, en el número mínimo de resoluciones judiciales declaradas fundadas, en la no ejecución de las sentencias estimatorias, en el desconocimiento de la doctrina constitucional contemporáneo. (Robles, Montañez, Robles y Melgarejo, 2015, p.140)

Según los autores, los diferentes jueces del distrito en cuestión no están siendo diligentes y eficaces en la resolución de acciones de amparo, puesto que no solo están demorando los fallos, sino que no están aplicando correctamente la doctrina constitucional, afirmación

que el doctrinario demuestra exponiendo la increíble cantidad de procesos fallados en sede de amparo que son revocados por corte superiores. Por lo tanto, los autores insisten en la creación de juzgados constitucionales para que examinen exclusivamente dichas causas, alineando su postura con la apreciación realizada por la Defensoría del Pueblo, siendo este emprendimiento la conclusión del proceso de constitucionalización de la justicia y el Estado peruano.

Que los derechos constitucionales al no ser protegidos de manera adecuada, oportuna y de forma efectiva, como consecuencia de la falta de especialización de los magistrados ordinarios, quienes no aplican los principios que orientan los procesos constitucionales y terminan desnaturalizándolos. La administración de justicia constitucional en el Distrito Judicial de Áncash resulta deficiente; y esto justifica la creación o implementación del juzgado constitucional. El establecimiento del Estado Constitucional, y la insuficiencia del paradigma de la constitucionalización del derecho, trae consigo los fundamentos doctrinales, normativos y procesales que sustentan o justifican la implementación o creación de los juzgados especializados en materia constitucional para una protección adecuada y oportuna y eficaz de los derechos constitucionales en el Distrito Judicial de Áncash. (Robles et al, 2015, p. 2)

Similar debate se está presentando en los Estados Unidos Mexicanos, donde diversos doctrinarios han insistido en la creación de juzgados constitucionales de primera y segunda instancia para la defensa de sus derechos fundamentales. A tal efecto, ante presiones de la doctrina y la jurisprudencia, el Acuerdo número 22-34/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura Federal de la Ciudad de México, autorizó la creación y funcionamiento de dichos despachos, los cuales tienen como objetivos elementales la revisión de acciones de amparo para la defensa de derechos fundamentales.

A partir del día 30 septiembre de 2020, a través del Acuerdo número 22-34/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura Federal de la Ciudad de México, se autorizó la creación de los nuevos Juzgados de Tutela de Derechos Humanos o Juzgados de Tutela, lo cual implica una nueva jurisdicción local exclusiva para la defensa de los derechos fundamentales, en estrecha relación a la Constitución local. (Consejo de la Judicatura Federal de la Ciudad de México, 2020, p. 4)

El mismo documento posteriormente confirma que dicha reforma aplica únicamente para la Ciudad de México o Distrito Federal, esto como consecuencia del diseño geográfico del Estado mexicano, el cual se ajusta al de República Federal, por lo tanto, los juzgados constitucionales de primera y segunda instancia son una medida exclusiva a dicha jurisdicción territorial, siendo la finalidad de este emprendimiento la protección expresa de los Derechos Humanos en sede jurisdiccional y más cercana a la ciudadanía.

La acción judicial que prevé la Constitución Política de la Ciudad de México para la protección de los derechos fundamentales es la denominada “acción de protección efectiva de derechos humanos. Dicha acción, es competencia del nuevo órgano especializado, denominado Juzgado de Tutela de Derechos Humanos. El funcionamiento de este Juzgado es de reciente creación. La autorización para su funcionamiento se emitió el 30 septiembre de 2020 a través del Acuerdo número 22-34/2020 emitido por el Consejo de la Judicatura Federal de la Ciudad de México. En la actualidad, existen solamente dos Juzgados de Tutela, los cuales empezaron a operar el mismo 30 de septiembre de 2020. El número de juicios que llevan aún es reducido. A diciembre de 2020, aproximadamente tenían turnados entre 4 y 6 asuntos por cada Juzgado. (Consejo de la Judicatura Federal de la Ciudad de México, 2020, p. 6)

En conclusión, un sector importante de la academia colombiana ha abogado por la creación de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia, siendo la función cumplida por dichos despachos la resolución de causas puramente constitucionales, lo cual incluye la revisión de acciones de tutela.

Dentro de los argumentos expuestos y reiterados por la totalidad de autores citados, destacan la conclusión del proceso de constitucionalización de la justicia, siendo necesaria dicha jurisdicción para dotar a los fallos del conocimiento necesario en derecho constitucional para su resolución; seguido de esto, los autores insisten que la acción de tutela es un factor de congestión judicial, puesto que, como consecuencia de su tramitología sumaria y prioritaria, los jueces se ven obligados a abandonar el conocimiento de asuntos propios de su competencia, lo cual genera una demora en los trámites de la justicia ordinaria.

Examinando el derecho comparado, se lograron identificar situaciones homólogas al problema descrito en el presente documento, siendo las legislaciones peruanas y mexicanas las protagonistas de estos escenarios de debate. En el caso peruano, existen infinidad de propuestas que buscan la instalación de jueces de tutela, siendo la Defensoría del Pueblo una de las promotoras de la reforma. Por otro lado, en el caso mexicano existió un debate similar, lo cual conllevó a la instalación de jueces de tutela en el Distrito Federal.

4.Resultados

4.1 La acción de tutela, su origen, fundamentación e importancia.

La acción de tutela en Colombia es una adaptación doméstica de la acción comparada denominada recurso de amparo, la cual es una figura que nace del Derecho internacional de los Derechos Humanos y que fue adoptada en diferentes Estados en distintas épocas, siendo su finalidad la promoción efectiva y protección inmediata de derechos particulares vulnerados por parte de entidades públicas, pudiendo ser esta afectación por acción u omisión.

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho constitucional colombiano, la acción de tutela se encuentra fundamentada en el derecho a un recurso judicial efectivo y en los principios de supremacía constitucional y prevalencia de los derechos fundamentales.

El derecho a un recurso judicial efectivo se materializa mediante la acción de tutela, puesto que por medio de este instrumento se busca la protección judicial de derechos fundamentales, lo que hace necesario que la justicia intervenga en un término sumario y expreso ante las citadas violaciones.

El principio de supremacía constitucional se manifiesta mediante la acción de tutela, puesto que al ser la finalidad de esta la protección de derechos fundamentales, por acción u omisión de la actividad de entidades estatales, resulta necesario explorar los contenidos normativos y jurisprudenciales del derecho constitucional colombiano para su correcta resolución. A tal efecto, el juez que decida una acción de amparo debe tener plenos conocimientos en la dogmática constitucional.

El principio de prevalencia de los derechos fundamentales se expresa mediante la acción de tutela, puesto que, al ser estos derechos, libertades y garantías inalienables,

insuspendibles y de obligatorio goce, resulta necesario que exista un mecanismo que proteja dichos postulados en escenarios de conflicto, siendo dicho rol asumido por la acción de tutela, la cual ofrece salvaguarda a estos cometidos.

La acción de tutela ostenta una tramitología particular por tener naturaleza residual, es decir, no puede ser la primera opción para la protección de un derecho fundamental lastimado. En este caso, resulta necesario que el accionante explore otros mecanismos de defensa para la resolución de su problema jurídico; sin embargo, como consecuencia de diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, la cual ha flexibilizado el proceso de la acción de tutela, esta se ha convertido poco a poco en un instrumento ordinario para el debate jurídico, perdiendo su procedencia excepcional y siendo utilizada reiterativa y redundantemente en cualquier debate ciudadano.

La acción de tutela es una figura igualmente presente en el derecho comparado, existiendo homólogas actuaciones en las legislaciones española, argentina, mexicana, peruana y chilena.

4.2 La acción de tutela como instrumento de congestión judicial en Colombia

La congestión judicial es una de las principales problemáticas de la justicia colombiana, que consiste en la sobre saturación de los juzgados de procesos que superan su capacidad operativa, excesiva acumulación que genera desgaste del recurso humano y lentitud en el trámite de las causas.

Para muchos doctrinarios y organizaciones no gubernamentales, la acción de tutela es uno de los factores que fomentan la creciente congestión judicial, puesto al ostentar esta una tramitología y reparto promiscuo, es decir, que cualquier juez es competente para resolver acciones de amparo, se genera una reducción de la capacidad de los juzgados para atender asuntos de su competencia ordinaria u especialidad jurisdiccional, lo cual genera represamiento de procesos y mora judicial.

Lo anterior se agrava como consecuencia del trámite preferencial y sumario de la acción de amparo, la cual exige que la resolución de estas causas sea prioritaria y sometida a términos de excesiva celeridad. A tal efecto, los jueces de la República deben atender

primero las acciones de tutela antes de resolver sus asuntos específicos, lo cual, como se ha expuesto, genera represamiento de procesos.

Cifras expuestas en el presente documento confirman dos tendencias importantes: primero, un incremento desproporcionado de la presentación de acciones de tutela en los 30 años que lleva vigente la figura, lo cual demuestra que esta dejó de ser un instrumento residual, pasando a ser un mecanismo ordinario; segundo, se confirma que en la actualidad las acciones de tutela componen casi el 50% de la carga operativa de los despachos judiciales, cantidad que iguala los procesos ordinarios.

Aun cuando la acción de tutela es señalada de generar incremento de la problemática de la congestión judicial, dicho trámite no es el único causante del problema, existiendo otras causas como la falta de inversión institucional en el funcionamiento de la justicia, una cultura litigiosa agresiva que no explora la terminación anticipada y negociada del proceso, corrupción y desidia en el interior de los juzgados, entre otras.

Una de las principales causas de la sobresaturación de los juzgados con acciones de tutela, es la constante falta de promoción de las autoridades respecto a los derechos fundamentales, los cuales son diariamente desconocidos y violentados en escenarios jurídicos básicos. A tal efecto, trámites sencillos y de poca complejidad como la respuesta debida y diligente de un derecho de petición, el otorgamiento de una medicina o tratamiento cubierto por el plan obligatorio de salud, y el reconocimiento de una pensión evidente, entre otros, cuyos promotores tienen que acudir a la acción de tutela ante la negativa de las entidades respecto al cumplimiento de la obligación, siendo en parte culpables las autoridades de la prolífica utilización del recurso de amparo para la promoción de pretensiones ciudadanas.

Llama la atención la situación actual del sistema de salud porque una gran parte de las acciones de tutela son consecuencia de la negación de las empresas prestadoras de servicios respecto al otorgamiento de medicinas y tratamientos amparados por el plan obligatorio de salud, lo cual obliga a los pacientes y usuarios a acudir al recurso de amparo, dada la delicadeza de los problemas asociados a la medicina.

4.3 Creación de juzgados y tribunales constitucionales para la resolución de acciones de tutela

La creación de juzgados y tribunales constitucionales en primera y segunda instancia para la resolución de acciones de tutela es una propuesta o iniciativa que ha adquirido fuerza en el interior de la doctrina colombiana, siendo frecuentes los señalamientos que acusan el recurso de amparo de generar congestión judicial, porque se considera que este secuestra, domina o controla en su totalidad la atención y capacidad operativa de los despachos judiciales, pasando a ser secundaria la resolución efectiva y diligente de asuntos propios de su competencia.

A tal efecto, los juzgados y tribunales puramente constitucionales en primera y segunda instancia generarían dos beneficios notorios a las dinámicas jurisdiccionales: en primer lugar, se dotaría a los fallos de tutela del soporte o sustanciación constitucional suficiente para ser una expresión auténtica del constitucionalismo, pues dichos procesos serían fallados por jueces con formación específica y profunda en derecho constitucional y por una jurisdicción que es expresión pura del constitucionalismo; en segundo lugar, se generaría una descongestión del aparato judicial, ya que los jueces pasarían a resolver exclusivamente causas que hacen parte de la especialidad del juzgado y no distraerían su atención en la resolución expresa de acciones de tutela.

Examinando el derecho comparado, existen propuestas análogas en países vecinos. Por un lado, en el Perú, la Defensoría del Pueblo y algunos doctrinarios han reiterado la necesidad de instalar juzgados de tutela en primera y segunda instancia, siendo la finalidad de esta medida descongestionar la carga laboral de jueces ordinarios.

Por otro lado, en el año 2020, la legislación de los Estados Unidos Mexicanos instauró jueces y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia en el Distrito Federal, siendo la finalidad de estos la promoción y protección de los DD. HH, convirtiéndose en un importante antecedente comparado que nutre la propuesta de la presente propuesta académica.

Resulta igualmente notoria la experiencia de España, la cual goza de un tribunal constitucional, similar al solemnizado en Colombia mediante la Corte Constitucional, haciendo posible que los ciudadanos presenten recursos de amparo directamente en esta

jurisdicción, gozando dichos fallos de la autoridad constitucionalizada suficiente para demostrar su eficiencia.

Finalmente, la creación de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia para la resolución de acciones de tutela fortalecerían el derecho de acceso a la justicia y los principios de eficacia y debido proceso, puesto que dotarían la resolución de acciones de tutela de la diligencia suficiente para confiar en el fallo emitido.

5. Conclusiones

El trámite de acciones de tutela difiere o se distancia de la importancia de fondo otorgada a la figura, porque el constituyente y la jurisprudencia la posicionan como un instrumento consecuencia de la constitucionalización de la justicia y el Estado, encargado de la promoción y protección de los derechos fundamentales. Por otro lado, el trámite al que son sometidas dichas causas carece de seriedad porque está condenada a una eterna promiscuidad procesal, siendo cualquier juez competente para conocer dichos emprendimientos.

El trámite promiscuo de las acciones de tutela conlleva dos problemáticas principales: una es la ruptura del proceso de constitucionalización de la justicia y el Estado y otra el incremento de la congestión judicial.

La primera, la ruptura de la constitucionalización de la justicia y el Estado, se configura ante la falta de formación de los jueces en derecho constitucional y DD. HH, lo cual reduce la calidad de los fallos emitidos por dichos funcionarios judiciales en sede de promiscuidad, acusación demostrada por el alto porcentaje de fallos revocados por la Corte Constitucional en sede de revisión.

Lo anterior resulta preocupante, puesto que mientras cada especialidad de la justicia garantiza que los jueces ostenten formación y experiencia en la rama del derecho que van a atender, dicho postulado no es aplicable a los fallos de tutela, por lo tanto, se genera un riesgo en lo referente a la eficacia de la decisión adoptada.

la segunda, el incremento de la problemática de la congestión judicial, se genera como consecuencia del excesivo y anormal aporte del trámite de la acción de tutela a la carga laboral de los juzgados, lo cual reduce la capacidad de los funcionarios judiciales para atender asuntos propios de su consideración, generándose un represamiento de procesos.

A tal efecto, la promiscuidad procesal en el trámite de acciones de tutela es un tema que debe de solucionarse efectivamente, siendo la principal propuesta para dicho emprendimiento la instalación de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia, con la finalidad de esta emergente jurisdicción de fallar mediante aplicación precisa de la doctrina constitucional y evitar que los jueces de la República se congestionen ante la resolución de acciones de amparo.

No obstante, lo anterior, en desarrollo del presente trabajo quedó demostrado que aquel ciudadano que se refugia en la acción de tutela cuando se le menoscaban sus derechos fundamentales, sus aspiraciones no se agotan solo con el fallo a su favor, sino que, en gran medida, debe hacer uso del incidente de desacato para la efectividad de la vulneración a su derecho fundamental. Es acá que cobra relevancia el tener juzgados especializados en trámite de tutela, lo que daría mayor agilidad, celeridad, trámite y estudio a los incidentes de desacato, logrando la eficacia frente a la protección de derechos fundamentales amparados por fallos constitucionales de tutela, así las aspiraciones del accionante no serán nugatorias.

Aun cuando la acción de tutela es un obstáculo a la pronta y eficaz justicia ordenada por el constituyente, en ningún momento el presente documento procura la satanización de la figura, puesto dicho trámite es uno de los principales avances del constituyente primario en materia garantista, y constituye una modernización y actualización del ordenamiento jurídico colombiano frente a estándares internacionales promocionados por el DD.HH. Sin embargo, el reproche realizado en la presente iniciativa es la falta de coherencia entre la sustentación de la figura, lo cual sustancia su importancia, y el trámite autorizado por el derecho procesal para dicho cometido, puesto que una figura que busca la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales debe ser resuelta por jueces especializados en la materia y que ostenten una auténtica investidura constitucional, no por cualquier juez sin examinar su capacidad de atender dichos asuntos.

Llamar a la totalidad de jueces que atienden acciones de tutela en sede de promiscuidad “jueces constitucionales” es una falacia, pues resulta necesario diferenciar los postulados constitucionales aplicados obligatoriamente por cualquier juez de la República en sus asuntos particulares de los asuntos puramente constitucionales regulados por la Carta magna. A tal efecto, así como existen jueces en cada especialidad del derecho, resulta obligatoria la instalación de jueces especializados en tutela.

Finalmente, resulta necesaria la solemnización de juzgados y tribunales constitucionales de primera y segunda instancia para la resolución de acciones de tutela, medida necesaria para garantizar una protección efectiva de los derechos fundamentales y contribuir a la reducción del problema de la congestión judicial. Es igualmente necesaria la eliminación de la promiscuidad en el trámite procesal y reparto de acciones de tutela, puesto que un instrumento destinado a la promoción y protección de los derechos fundamentales, el cual exige en su solución la constante consulta de la doctrina constitucional y de DD. HH., debe de ser resuelto por jueces competentes y especializados en derecho constitucional.

Bibliografía

Normativas

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Congreso de Diputados de la República Española (1978). *Constitución Española*.

https://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf

Congreso de la República (1996). Ley 270 de 7 de marzo de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html

Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos (1847). Acta Constitutiva y de Reformas.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

Congreso General Constituyente – República Argentina (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>

Consejo de la Judicatura Federal de la Ciudad de México (2020). *Acuerdo 22-34/2020*.

<https://vlex.com.mx/vid/aviso-acuerdo-22-34-851059899>

Corte Constitucional (2007). *Auto 075 de 2007*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2007/A075-07.htm>

Corte Constitucional (2015). *Auto 167 de 2015*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A167-15.htm>

Corte Constitucional (2020). *Auto 139 de 2020*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2020/A139-20.htm>

Corte Constitucional (1992a). *Sentencia T – 406 de 1992.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>

Corte Constitucional (1992b). *Sentencia T – 462 de 1992.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-462-92.htm>

Corte Constitucional (1992c). *Sentencia T – 571 de 1992.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-571-92.htm>

Corte Constitucional (1996). *Sentencia T – 095 de 1996.* <https://vlex.com.co/vid/-43559514>

Corte Constitucional (1998). *Sentencia SU – 747 de 1998.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm#:~:text=La%20poblaci%C3%B3n%20civil%20y%20las,tal%2C%20ni%20las%20personas%20civiles.>

Corte Constitucional (2000). *Sentencia de radicado C – 636 del 2000.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-636-00.htm#:~:text=Cualquier%20persona%20capaz%20de%20contratar,un%20contrato%20de%20servicios%20p%C3%ABlicos.>

Corte Constitucional (2000). *Sentencia C – 803 de 2000.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-803-00.htm>

Corte Constitucional (2001). *Sentencia C – 581 de 2001.*

<https://es.scribd.com/document/543837062/SENTENCIA-C-581-DE-2001>

Corte Constitucional (2008). *Sentencia C – 483 de 2008.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-483-08.htm>

Corte Constitucional (2011a). *Sentencia T – 799 de 2011.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-799-11.htm>

Corte Constitucional (2011b). *Sentencia C – 543 de 2011.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-543-11.htm>

Corte Constitucional (2012a). *Sentencia T – 428 de 2012.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-428-12.htm>

- Corte Constitucional (2012b). *Sentencia C – 415 de 2012*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-415-12.htm>
- Corte Constitucional (2016a). *Sentencia C – 054 de 2016*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-054-16.htm>
- Corte Constitucional (2016b). *Sentencia T – 095 de 2016*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-095-16.htm>
- Corte Constitucional (2017). *Sentencia T – 184 de 2017*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-184-17.htm>
- Corte Europea de Derechos Humanos (1950). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*.
https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf
- Organización de Naciones Unidas (1948). *Declaración universal de los Derechos Humanos*. <https://www.standup4humanrights.org/es/article.html?article=8>
- Organización de Naciones Unidas (1966). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. 1966 https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
- Organización de Estados Americanos (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (1991). *Decreto 2591 de 1991*.
https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2591_de_1991_presidencia_de_la_republica.aspx#/

Doctrinarias

- Alexy, R. (2009). *Derechos fundamentales. Ponderación y racionalidad*. Editorial Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 11, enero-junio 2009, pp. 3-14.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>

- Alfárez, J., Botello, C. y Orozco, J. (2018). *La creación de juzgados y tribunales constitucionales como una solución para descongestionar de las acciones de tutela a los despachos judiciales en el distrito judicial de Cúcuta*. Universidad Libre de Colombia. [Tesis de posgrado].
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17643/LA%20CREACION%20DE%20JUZGADOS%20Y%20TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20COMO%20UNA%20SOLUCION%20PARA%20DESCONGESTIONAR%20DE%20LAS%20ACCIONES%20DE%20TUTELA%20A%20LOS%20DESPACHOS%20JUDICIALES%20EN%20EL%20DISTRITO%20JUDICIAL%20DE%20CUCUTA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bahamón, D. y Patiño, A. (2018). *Creación de juzgados constitucionales como posible solución a la crisis actual de la rama judicial*.
<https://digitk.areandina.edu.co/bitstream/handle/areandina/2382/Creacion%20de%20juzgados%20constitucionales%20como%20posible%20solucion%20a%20la%20crisis%20actual%20de%20la%20rama%20judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bernal, C. (2015). *Derechos fundamentales*. Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/24.pdf>
- Botero, C. (2004). *La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano*.
http://190.217.24.104/csj_portal/assets/017-Accion%20de%20tutela-Ordenamiento%20Cons-II.pdf
- Cárdenas, R. (2017). *La congestión y el atraso judicial en Colombia en dos décadas desde su creación, su acumulación histórica afectando una justicia pronta y oportuna*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. [Tesis de posgrado].
<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/13651/19432675.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Carrera, L. (2011) *La acción de tutela en Colombia*. IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., vol. V, núm. 27, junio, 2011, pp. 72-94.
<https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222188005.pdf>

- Consejo Superior de la Judicatura (2022). *Tutelas, impugnaciones, incidentes de desacato y consultas*.
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mjc0LWE3ZTIhMTJjMmNhMTg0OTFiliwidCI6IjYyMmNiYTk4LTgwZjgtNDFmMy04ZGY1LThiYjk5OTAxNTk4YiIsImMiOjR9>
- Coronado, X. (2009). *La congestión judicial en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. [Tesis].
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/5253/tesis202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Corporación Excelencia en la Justicia (2014). *Insisten en creación de jueces de tutela*.
<https://cej.org.co/sala-de-prensa/articulos-de-prensa/insisten-en-creacion-de-jueces-de-tutela/>
- Defensoría del Pueblo del Perú (2018). *Defensoría del Pueblo saluda creación de juzgados y salas en materia constitucional*.
<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-saluda-creacion-de-juzgados-y-salas-en-materia-constitucional/>
- Delgadillo, A. (2015). *Análisis de la congestión judicial por tutelas*. Manizales 2014 – 2015. Universidad de Manizales. [Tesis].
<https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/2299/INFO-RME%20FINAL%20ANALISIS%20DE%20LA%20CONGESTION%20JUDICIAL%20POR%20TUTELAS%20MANIZALES%202014-2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Ferrajoli, L. (2006). *Sobre los derechos fundamentales*. Revistas jurídicas UNAM.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5772/7600>
- Franco, C., Toro, C. y Ortiz, H. (2012). *Jueces de Tutela Especializados: garantía a los Derechos Fundamentales (Una revisión a la Justicia Material)*. Revista justicia. Universidad Simón Bolívar. pp 323 – 350.
<http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/view/873>

- García, L. (2012). *El Neoconstitucionalismo: Conceptualización e influjo en Colombia*. Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3962/6.pdf>
- García, M. y Uprimmy, R. (1997). *La reforma a la tutela ¿Ajuste o desmonte?* Revista Semana. <https://www.semana.com/la-reforma-tutela-ajuste-desmonte/59680-3/>
- Giacomette, A. (2017). *Selección y revisión de tutela por la Corte Constitucional: ¿Nuevo litigio constitucional?* Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4633/18.pdf>
- Guevara, L. (2017). *La congestión judicial como una de las principales causas para que los ciudadanos decidan tomar la justicia por mano propia*. Universidad Libre de Colombia. [Tesis].
<https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/15966/MONOGRAF%c3%8dA%20FINAL%20-%20ENTREGA%20CENTRO%20DE%20INVESTIGACI%c3%93N-.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Landa, C. (2017). *El proceso de amparo en América Latina*. IUS ET VERITAS, 20(41), 112-126. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12113>
- Paolantonio, M. (2007). *Antecedentes y evolución del constitucionalismo. Del constitucionalismo liberal y constitucionalismo social*. Universidad de Buenos Aires. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47/antecedentes-y-evolucion-del-constitucionalismo-constitucionalismo-liberal-y-constitucionalismo-social.pdf>
- Pozzolo, S. (2018). *La justicia en el constitucionalismo de los derechos*. Revista Jurídica Primera Instancia. Número 9, Volumen 5. Julio-diciembre 2017. PP. 31-55 <https://www.primerainstancia.com.mx/wp-content/uploads/2018/07/LA-JUSTICIA-EN-EL-CONSTITUCIONALISMO-DE-LOS-DERECHOS.-Sussana-Pozzolo.pdf>
- Robles, L., Montañez, W., Robles, E. y Melgarejo, P. (2012). *Los juzgados constitucionales para una protección eficaz de los derechos constitucionales en el Distrito Judicial de Áncash*. Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo.

[Tesis].

http://repositorio.unasam.edu.pe/bitstream/handle/UNASAM/2269/T033_31658643_TI.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Román, A. (2019). *La congestión judicial en Colombia*. Universidad Santiago de Cali.
<http://docplayer.es/226716569-La-congestion-judicial-en-colombia-alfonso-roman-velasquez.html>

Rubio, F. (2017). *El constitucionalismo contemporáneo*. Revista Española de Derecho Constitucional ISSN-L: 0211-5743, núm. 105, septiembre-diciembre (2015), p. 371-387. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/37603franciscorubiolllorenteredc105.pdf>

Torres-Ruda, Y. (2015). *La acción de tutela: un estudio sobre sus transformaciones jurídicas*. Universidad Católica de Colombia.
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2674/1/pdf%20LA%20ACCI%203%20DE%20TUTELA%20EN%20COLOMBIA%20UN%20ESTUDIO%20SOBRE%20SUS%20TRANSFORMACIONES%20JURIDICAS.pdf>