

Título II de la Constitución

(Continuación: de las «acciones» protectoras de los derechos)

Wilson Herrera Llanos*

Resumen

La Constitución no se limita al establecimiento de los derechos y libertades de los asociados sino que prevé un conjunto de mecanismos de control que permiten garantizarlos, tales como la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares, la acción de responsabilidad extracontractual y de aplicación de sanciones. Sin embargo, éstos no agotan los instrumentos de defensa en la medida en que tanto el constituyente como el legislador han previsto otros sistemas de control constitucional que hacen del nuestro, el sistema más completo y prolífico en materia de controles.

Palabras claves: Derechos, mecanismos de control.

Abstrac

The Constitution does not limit its work to the establishment of the rights and liberties of the associates, it also provides a group of mechanisms of control that allow their guarantee, such as the shelter action, the fulfillment action, the extracontractual responsibility action, and the application of sanctions. However, these actions do not exhaust the defense instruments in the way that both, the constituent as the legislator have provided other constitutional control systems, which make our system the most complete and prolific in this matter.

Key words: Right, mechanism of control.

I. PRESENTACIÓN

Nos corresponde ver, ahora, la parte del capítulo IV del título II de la Constitución colombiana, que se refiere a las «acciones» destinadas a la protección directa de los derechos fundamentales.

En dicho capítulo se consagran: la Acción de Tutela, en el artículo 86; la Acción de Cumplimiento, en el artículo 87; las Acciones Populares, en el artículo 88; la Acción de Responsabilidad extra-contractual del Estado, en el artículo 90; y la Acción de aplicación de sanciones, en el artículo 92.

Estos no son los únicos «mecanismos procesales» autorizados por la Constitución y desarrollados por la Ley para la defensa de las garan-

* Abogado. Especializado en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo general y colombiano y Procesal Administrativo.

tías individuales de las personas o del régimen jurídico establecido.

En otra parte de la Carta se consagran, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad (artículo 241), desarrollada por los artículos 43 a 49 de la Ley 270 de 1996; las acciones contencioso-administrativas (artículo 238), desarrolladas por el Código Administrativo (decretos 01 de 1984, 2304 de 1989 y ley 446 de 1998) con las denominaciones de Simple nulidad (artículo 84), de Nulidad y restablecimiento del Derecho (artículo 85), la Indemnizatoria o de Reparación Directa (artículo 86) y la Contractual (artículo 87), amén de la abierta y expresa autorización del artículo 89 constitucional para que la ley establezca todas las demás necesarias para este fin.

El mismo texto de la acción de «tutela» nos prescribe y recuerda la existencia de esos «otros medios de defensa judicial» que, además, son considerados, por la misma Carta, como principales y obligatorios cuando de la búsqueda de la protección de derechos se trata.

Así las cosas, no es cierta la categórica afirmación de que sólo las acciones de tutela, populares o de cumplimiento, tienen la entidad jurídica para erigirse como únicos medios protectores de los derechos, pues la ubicación de ellas en el texto constitucional al final del título de los derechos fundamentales, la novedad de la consagración de éstas y

su múltiple e inusitado uso, no significa que deban excluirse las acciones ordinarias civiles o laborales, la ejecutiva, la acción penal, la de nulidad, la de inexequibilidad, etc., cuando se habla de la defensa de los derechos de las personas o del régimen jurídico establecido.

De todas formas, por razones de la metodología que nos hemos impuesto en el desarrollo de estos comentarios constitucionales y por estar estas acciones estrecha y directamente vinculadas al tema de los Derechos Fundamentales a que hemos hecho referencia en acápite anteriores, nos referiremos primeramente a las acciones ubicadas en el capítulo IV del título II de la Carta, y posteriormente presentaremos una breve explicación de las otras acciones, ya que, como lo hemos dicho, ellas también se constituyen en importantes mecanismos jurídicos prácticos para la defensa de ellos.

A partir de los elementos constitucionales estructurales de la figura de la Tutela, brevemente explicados a partir de su texto normativo, trataremos también las acciones de «cumplimiento» y «populares» en estrecha relación comparativa con la primera, para después referirnos a las otras acciones de manera independiente, sin olvidarnos, en uno u otro caso, de algunas de las referencias jurisprudenciales que, desde el punto de vista práctico, han servido de orientación y guía en el proceso de su comprensión y uso.

II. LAS ACCIONES DE TUTELA, CUMPLIMIENTO Y POPULARES

A) Preliminares

Uno de los aciertos jurídicos más importantes del constituyente de 1991 ha sido, indudablemente, el haber adoptado para Colombia un amparo procedimental de los derechos fundamentales, diseñado como un mecanismo subsidiario de tramitación inmediata, llamado «Acción de Tutela», procedimiento creado en julio de ese año y desarrollado inmediatamente en noviembre del mismo año mediante el Decreto 2591.

Y esto es así no sólo porque a través de su desbordante utilización se ha puesto de manifiesto la real y objetiva ausencia de una justicia rápida y eficaz en Colombia, sino porque su aplicación ha demostrado igualmente que con voluntad política real de servicio se pueden expedir normas, ágiles y efectivas, que permitan lograr la justicia de ese mismo carácter que, en nueve años, ha logrado la Tutela.

La mayor censura que se ha hecho a los múltiples usuarios de este mecanismo es la de usarlo sin racionalidad alguna y no acudir previamente a los principales y muy diversos medios de defensa judicial que existen en el régimen jurídico colombiano, con lo cual se ha sobresaturado el sistema judicial ordinario, que ha debido abandonar parcialmente su

labor para poder enfrentar las prontas soluciones que impone la Tutela.

A la inusitada extensión y fuerza de tal juicio se le debe tal vez la tardanza de nuestro legislador en la expedición de una ley que desarrollara otras de las acciones protectoras de los derechos fundamentales: la «Acción de Cumplimiento», que, a pesar de ser consagrada en el mismo acto constituyente de julio de 1991, sólo vino a ser desarrollada, después de seis años, mediante la ley 393 de 29 de julio de 1997, y las «Acciones Populares», que después de consagrarse en la ley 472, expedida en agosto 5 de 1998, su vigencia fue postergada hasta el 5 de agosto de 1999.

Realmente, la causa del mencionado desbordamiento popular hacia la Acción de Tutela no es otra que el desamparo colectivo frente a consagraciones jurídico-formales, amén de la connatural búsqueda de la agilidad, eficacia y capacidad coercitiva de la justicia, que son virtudes de la Tutela totalmente ausentes en ese variado, pero desueto y lento, régimen procesal colombiano, reconocidamente incapacitado para atender la demanda de una pronta justicia.

Y es que el Estado colombiano necesitó más de un siglo para diseñar, con verdadera vocación política de cumplimiento, soluciones procesalistas que, además de ágiles, tuvieran verdaderos elementos de eficacia

de la protección jurídica declarada, muy a pesar de los instrumentos jurídicos e ideológicos consagrados positivamente en normas constitucionales y legales.

Y si no que lo digan la amplitud del viejo artículo 16 constitucional sobre la finalidad de las autoridades de la República y su concordante artículo 20 sobre la responsabilidad de los funcionarios y todo el texto del antiguo Título III sobre Derechos Civiles y Garantías Sociales.

O los artículos 1005, 2359 y 2360 del Código Civil de 1873 sobre Acciones Populares, para mencionar sólo las normas del siglo antepasado al respecto, olvidando normas específicas sobre protección a los consumidores, la defensa sobre el espacio público, etc.

O el artículo 45 constitucional sobre el derecho de las personas a obtener pronta resolución a las peticiones sobre intereses particulares o individuales, debidamente reglamentado por el Decreto 2733 de 1959, para establecer el procedimiento de tales asuntos.

O la innegable situación de que un proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en la Vía Contenciosa, lo mismo que un proceso ordinario de cualquier índole, puede permanecer en un despacho judicial, durante la primera instancia, hasta seis o siete años; o que una segunda instancia no se resuelve en

Colombia, desde hace años, en menos de dos o tres años, y que, finalmente, la ejecución de una sentencia alcanza hasta los dos años o más, con lo que este cálculo aproximado nos permite fijar el tiempo de un proceso entre diez a doce años.

Se ha intentado, entonces, desdibujar, limitar, restringir y hasta borrar este mecanismo tutelar del universo jurídico colombiano, pero no se ha podido lograr gracias a la valiente actitud e inteligente desempeño de la Corte Constitucional, que ha sabido adecuar su concepción jurídica a las innovaciones de renovadora estirpe social diseñada por nuestro constituyente de 1991, en contra de quienes se aferran simplísticamente al imperio de lo formal y declarativo y niegan la virtud del análisis sustancial de la realidad jurídica.

A pesar de todos los avatares y críticas, superadas parcialmente por esta importante institución, lo cierto es que, por su multitudinario uso ciudadano y el brillante y acucioso desempeño que en su interpretación, aplicación y perfeccionamiento ha hecho la Corte Constitucional, hoy en día se puede decir que existe un completo y bien elaborado estatuto legal, doctrinario y jurisprudencial del tema que, en nuestro caso, nos servirá para la exposición comparativa que nos proponemos.

A partir de esta consideración es fácil observar, respecto a las otras

acciones, cómo la expedición tardía de sus reglamentaciones legales, sus requisitos previos de procedibilidad, las exigencias de su trámite, la regulación de su ejercicio en el tiempo, la asignación de competencias para su efectividad, etc., denuncian la ausencia de una respuesta jurídica sincera a la necesidad de mantener la misma agilidad, sencillez, brevedad, sumaria y eficacia que, en buena hora, le fueron asignadas a la Tutela.

B) Sus definiciones, características y exigencias

El artículo 86 constitucional instituyó la «Acción de Tutela» para que toda persona, por sí misma o por quien actúe a su nombre, pueda usarla en defensa de sus derechos, ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, con sujeción a unas exigencias o elementos básicos para su estructuración jurídica.

Por su parte, el artículo 87 señaló como «Acción de Cumplimiento», la acción a través de la cual toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo.

Finalmente, el artículo 88 estructuró las «Acciones Populares» tanto para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la

libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella, como para el resarcimiento de los daños ocasionados a un número plural de personas.

Como puede verse, del análisis textual de estas normas y de las legales que las desarrollan podemos extraer los elementos esenciales de cada figura, teniendo en cuenta que mientras la primera está destinada esencialmente a los derechos fundamentales de las personas, la segunda lo está para el logro de una efectiva función pública, y la tercera, para la defensa directa de los derechos colectivos. Veamos estos elementos:

A) La TUTELA se caracteriza:

- 1) Por ser un procedimiento preferente y sumario;
- 2) Que se promueve ante los jueces;
- 3) En todo momento y lugar;
- 4) Cuyo fallo debe expedirse en no más de diez días a partir de la demanda;
- 5) Consiste en una orden de inmediato cumplimiento para que aquél respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo;
- 6) Y tiene la posibilidad de ser impugnado ante el juez competente, que a su vez deberá remitirlo a la Corte Constitucional para su

eventual revisión.

Y para que se otorgue se requiere:

- 1) Que se trate de la protección de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona;
- 2) Que estos derechos sean «amenazados» o «vulnerados»;
- 3) Que tal violación o amenaza provenga de la «acción» o de la «omisión» de cualquier autoridad pública;
- 4) Que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial;
- 5) Que en caso de disponer de otro medio de defensa, la acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y
- 6) Que si se pretende contra «particulares», éstos sean encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o personas respecto a las cuales el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

B) La Acción de CUMPLIMIENTO se caracteriza:

- 1) Porque conlleva un trámite oficioso sólo a partir de la presentación de la demanda, la cual debe llenar los requisitos de ley;

- 2) Es, así mismo, una acción de sustanciación preferencial, salvo sobre la Tutela;
- 3) Se ejerce sólo ante la autoridad judicial competente;
- 4) En cualquier tiempo, sólo por regla general;
- 5) Siempre que se constituya la previa renuencia;
- 6) Su fallo es, por regla general, de inmediato cumplimiento;
- 7) Pero es impugnabile en el efecto suspensivo, salvo en los casos de perjuicio irremediable.

Para que prospere se requiere:

- 1) Que se trate de hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos;
- 2) Que estas normas no establezcan gastos, ni se trate de derechos tutelables;
- 3) Que el cumplimiento que se solicita provenga de la «acción» o de la «omisión» de cualquier autoridad pública y/o de los particulares;
- 4) Que el afectado no disponga de otro medio judicial para el cumplimiento del deber omitido;
- 5) Que en caso de disponer de otro

medio, la acción se utilice para evitar un perjuicio grave e inminente;

el juez competente, salvo si se trata del *habeas corpus*, la Tutela o la Acción de Cumplimiento;

- 6) Que si se pretende contra «particulares», éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas y sólo para el cumplimiento de éstas; y
 - 7) Que se cumpla con el trámite, los términos, requisitos y probanzas previstos por la ley.
- C) Las Acciones POPULARES se caracterizan:
- 1) Si es propiamente Popular, porque persigue la protección de los intereses colectivos, y se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o el agravio de esos derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior;
 - 2) Si es de GRUPO, porque es interpuesta por un grupo de personas con condiciones uniformes respecto a una misma causa que les originó los perjuicios a cada uno, y se ejerce para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.
 - 3) La acción POPULAR es de impulso oficioso a partir del momento en que se presente la demanda;
 - 4) Tiene carácter «preferencial» sobre las otras acciones que conozca
- 5) Se puede interponer en cualquier tiempo, mientras subsista la amenaza o el peligro al derecho o interés colectivo;
 - 6) El agotamiento de la vía gubernativa es opcional;
 - 7) La jurisdicción es la contenciosa para unos casos y la privada para otros, de acuerdo con las reglas de competencia que fija la ley; y
 - 8) El trámite de estas acciones en nada se diferencia de las acciones sujetas a procedimientos ordinarios o abreviados, con requisitos de demanda, contestación, excepciones, pruebas, medidas cautelares, oposición a medidas cautelares, recursos, alegatos y sentencia;
 - 9) Por su parte, las de GRUPO caducan a los dos años de la fecha en que se causó el daño;
 - 10) Pueden ejercerse por quien ha sufrido daño, en nombre de los demás, aun sin poder, o por los personeros o defensores del pueblo;
 - 11) Deben ejercerse por conducto de abogado, individualmente considerado o, si hay varios, a través de un comité que designa su representante.

C) Algunas precisiones conceptuales sobre el tema

1) *Quiénes son titulares de las acciones*

Como puede verse, en las acciones de «Tutela» y «Cumplimiento», la Carta menciona, de manera precisa, el concepto de «toda persona», sin considerar distinciones o clasificaciones.

A nuestro entender, eso significa, respecto a la legitimación para la acción, que ésta se le asigna a las personas naturales y jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, mayores o menores de edad, capaces o incapaces, siempre que de lo que se trate sea o bien de la violación de aquellos derechos constitucionales calificados por la misma Carta como «fundamentales», o bien de la necesidad de exigir el cumplimiento material de una norma o acto administrativo.

Veamos lo que dice la Corte Constitucional respecto a la titularidad de las personas jurídicas en el expediente con N° de Rad.: T-133-95:

La Corte ha sostenido que pese a que las personas jurídicas no sean titulares de todos los derechos constitucionales fundamentales, sí lo son de aquellos que les correspondan según su naturaleza social y siempre en atención a la definición constitu-

cional de los derechos de que se trate, como se verá enseguida, y que, además, algunos de los derechos constitucionales fundamentales sólo son predicables de ciertas personas naturales, como es el caso de los derechos constitucionales fundamentales de los niños, el de la no-extradición de nacionales y el de los derechos políticos, entre otros; inclusive, en este mismo sentido, y bajo las reservas doctrinarias y dogmáticas respectivas, se ha concluido que algunos derechos constitucionales fundamentales no son predicables de todos los individuos en general, como el caso de los derechos políticos que, en principio, sólo corresponden a los ciudadanos y el de asociación sindical que es sólo predicable de trabajadores y empleadores, y se proscribe para los miembros de la fuerza pública, entre otros.

Yes que la identidad de caracteres de estas acciones proviene de la finalidad altruista y pública que ellas se proponen, y es por eso que, con notable coherencia, la Carta establece, en el texto de su artículo 1°, que el fundamento de nuestra República unitaria, democrática, participativa y pluralista, lo es no sólo la «dignidad humana», expresada de manera genérica, sino también el trabajo y la solidaridad de todas «las personas» que la integran, sin distinción alguna.

Igualmente, es por eso que la parte final de su artículo 2° señala, como razón de ser de las «autoridades» de la República, una vez sean debida-

mente instituidas, la protección de la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de «todas las personas residentes en Colombia», y el artículo 5º *ibídem* declara que el Estado colombiano reconoce, «*sin discriminación alguna*», la primacía de los derechos inalienables «*de la persona*».

Lo anterior, sin mencionar aquellas normas que en todo el desarrollo normativo de la Carta ratifican el principio de la generalidad sin discriminación y que, como es obvio, nos confirman el aserto sobre la capacidad o legitimidad de todas las personas para incoar la Acción de Tutela, como el 13, para referirse al nacimiento libre e igualitario de todas las personas; el 14, al reconocimiento de la personalidad jurídica de toda persona; el 15, al derecho a la intimidad de todas las personas; el 17, al prohibir la esclavitud, servidumbre y trata de los seres humanos; el 19, al tratar el derecho de toda persona a profesar religión libremente; el 20, sobre garantía de la libertad de expresión a toda persona, etc.

De todas formas, algunos analistas constitucionales ven en la Acción de Cumplimiento una acción de mayores proyecciones altruistas, ya que mientras la Tutela sirve directamente a los intereses de aquellas personas que se sienten afectados en sus propios derechos, aquélla pretende que se cumpla, de manera general, la gestión pública que se entiende diseñada para el bien general.

Para el caso de las Acciones Populares, el tema de la titularidad de la Acción se regula de manera diferente, según se trate de la acción propiamente POPULAR, o de la acción llamada de GRUPO.

En el primer caso, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 es claro al asignársela a toda persona natural o jurídica; organizaciones no gubernamentales, populares o cívicas; entidades públicas con funciones de control, siempre que no sea su acción u omisión la que origine el reclamo; el Procurador General, el Defensor del Pueblo y personeros; alcaldes y demás servidores públicos con deberes de defensa de los derechos e intereses colectivos.

En el segundo caso, a las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido el perjuicio, al Defensor del Pueblo y a los personeros, con la especial referencia a la intervención de un abogado para el ejercicio de dicha acción, ya sea que actúe como único representante del grupo o como representante del comité que se integre cuando sean varios los profesionales que reciban poder, siempre que, en este último caso, obtenga reconocimiento judicial.

Importante precisión sobre el tema de la titularidad de las acciones es el que consagra, en relación con la Tutela, el artículo 10 del decreto 2591 de 1991, al identificar a la persona afectada por la violación del derecho fundamental como titular de dicha

acción, sin excluir la eventual «representación» legalmente establecida mediante «poder» que se presume auténtico.

En el mismo sentido, la agencia oficiosa de derechos ajenos que debe ser claramente expresada al momento de actuar y, finalmente, la competencia del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales, precisión que también estimamos aplicable a las Acciones de Cumplimiento, a las Populares y de Grupo.

De vital importancia resulta también la distinción hecha por la Corte Constitucional, en sentencia con ponencia del doctor José Gregorio Hernández Galindo, en abril 11 de 1994, contenida en el expediente con N° de Rad.: T-171-94, cuando se refiere a acciones de tutela con sujetos activos múltiples en asuntos que tienen que ver con derechos colectivos, así:

La acción de tutela sí procede cuando es intentada por varias personas actuando en conjunto. La acción u omisión de una autoridad pública puede poner en peligro o amenazar simultáneamente el derecho fundamental de un número plural de personas, las cuales pueden pertenecer a una misma familia, barrio o comunidad. Nada se opone a que individualmente cada agraviado inicie la respectiva acción de tutela o que todos, a través de un representante común, se hagan presentes ante un mismo juez con el objeto de solicitar

la protección del derecho conculcado.

Y en otro aparte sigue diciendo:

Si una o varias personas individualmente consideradas pueden probar que el mismo motivo —en este caso la perturbación del medio ambiente y el efecto nocivo de la misma en la salubridad pública— está vulnerando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales, al poner en peligro su vida o su integridad, procede la acción de tutela para lograr la protección efectiva y cierta de esos derechos fundamentales considerados en concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares.

2) *Cuáles el objetivo de las acciones*

Del texto de estas acciones puede verse que sólo la de TUTELA se refiere exclusiva y directamente a la defensa de los «derechos fundamentales» como su objetivo único, no así las otras, de las que sólo puede deducirse tal referencia indirectamente y mediante un elástico ejercicio de extensión interpretativa.

El mismo texto del artículo 9° de la Ley 393 de 1997 impide el uso de la Acción de Cumplimiento para la protección de los derechos que pueden garantizarse con la Tutela, es decir, identifica, como objetivo fundamental de esta acción, sólo el cumplimiento de leyes o actos administrativos que si bien pueden consagrar derechos, éstos deberán ser dife-

rentes a los fundamentales.

Por su parte, las Acciones Populares buscan garantizar los derechos colectivos y los derechos económicos de un número plural de personas.

Sin que lo anterior llegue a significar que en ocasiones la violación de un derecho colectivo no pueda llegar a amenazar directa y particularmente un derecho fundamental, como claramente lo advierte la Corte Constitucional en una sentencia, con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, de mayo 16 de 1995, contenida en el expediente con N° de Rad.: T-213-95, que dice:

En principio no puede acudir a la acción de tutela para la defensa del ambiente—derecho de carácter colectivo— ya que para el efecto se han instituido constitucionalmente las acciones populares. Ello no se opone, sin embargo, a la tutela del derecho individual de quien, siendo parte de la comunidad, es afectado o amenazado en forma directa por la contaminación del ambiente, pues su salud y aun su vida están de por medio, ello siempre y cuando, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, se acredite el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer. Únicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del

artículo 86 de la Constitución y sea viable el amparo.

Volviendo a los «derechos fundamentales», como objeto básico de la Acción de Tutela, es bueno precisar en este momento, entonces, que el mismo texto constitucional identifica, como tales, aquellos enunciados en el capítulo 1° de su Título II bajo la denominación expresa de «fundamentales», después nos indica otros que aparecen por fuera de dicho capítulo, como el de los niños, en el artículo 44° y, finalmente, nos sienta una regla general, en su artículo 94°, al prescribir que además de los enunciados en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, son derechos fundamentales todos los demás que, esencialmente, sean inherentes a la persona humana, es decir, aquellos derechos inalienables e imprescriptibles del ser humano.

También es importante señalar que la norma sólo confiere la acción cuando esos derechos «resulten vulnerados» o «amenazados» por la autoridad pública, o por los «particulares» en los casos y en las condiciones que estime la ley, lo que significa que siempre se podrá accionar este amparo constitucional cuando los derechos fundamentales de las personas se estén quebrantando, o cuando ya hayan sido transgredidos, o cuando, por circunstancias especiales, se espere o tema que sean dañados, transgredidos o alterados, y se excluyen de tal protección, por

mandato del artículo 4° del decreto reglamentario de la Tutela, aquellos casos en que la violación a los derechos causó un daño ya «consumado», salvo que continúe, permanezca o se mantenga viva la acción u omisión violatoria del derecho.

En este sentido, traemos uno de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, con ponencia del doctor Fabio Morón Díaz, en marzo 22 de 1994, contenida en el expediente con N° de Rad.: T-138-94, del siguiente tenor:

El supuesto del daño consumado impide el fin primordial de la acción de tutela, cual es la protección inmediata de los derechos fundamentales, para evitar precisamente los daños que dicha violación pueda generar, y no una protección posterior a la causación de los mismos cuya protección es objeto de acción indemnizatoria que puede reclamarse por otra vía judicial. Para el caso en concreto, la peticionaria manifiesta que la cafetería dejó de funcionar como consecuencia del cerramiento ordenado por la Inspección de Policía, es decir, que el daño que pudo haberse causado como consecuencia del cierre, para la época en que se interpuso acción de tutela, ya se encontraba consumado.

En cuanto al objetivo básico de la Acción de «Cumplimiento», debemos precisar que mientras la norma constitucional habla de hacer efectivo el cumplimiento de «una ley o un

acto administrativo», la Ley 393 de 1997 reglamentaria explica y extiende el verdadero sentido de la expresión «ley» que de manera indistinta usa la Carta, y es así como habla de «normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos».

Es decir, no es solamente la «ley» como acto formal del Congreso la que puede ser objeto de esta acción, en cuyo caso tenemos que pensar en todo tipo de ley, como las orgánicas, las estatutarias, las marco, aprobatoria de tratados, con carácter de códigos, etc., sino también todos aquellos actos que, material o «sustancialmente», son una ley, así sean expedidos por el Ejecutivo, como los decretos extraordinarios, decretos legislativos o decretos leyes.

3) *Contra qué proceden las acciones*

El artículo 86 constitucional, el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 sobre Acción de Cumplimiento y el 9° y el parágrafo del 52° de la Ley 472 de 1998 sobre Acciones Populares, hablan de la «acción» y de la «omisión» de la «autoridad pública» y de los «particulares», como las dos formas de expresión objetiva de la actividad de éstos a través de las cuales o bien se puede quebrantar o amenazar un derecho fundamental, o bien se incumple un deber legal, o bien se agravan intereses o derechos colectivos o plurales, dando lugar a las acciones de Tutela, de Cumplimiento y Populares o de Grupo.

Tanto el «hacer» dañino y el ejercido contra prohibición como el «abstenerse de hacer», ya sea contra obligación legal o causante de daño o amenaza, se constituyen en motivo determinante para incoar estas tres acciones.

En la norma reglamentaria de la Tutela se precisa que ésta no estará sujeta, en ningún caso, a que la acción de la autoridad o del particular se exprese o manifieste en un acto jurídico escrito, es decir, en un contrato, escritura, constancia, documental o acto administrativo, legal o jurisdiccional, sin que eso signifique, como es obvio, que estos actos jurídicos escritos no sean, en sí mismos, susceptibles de provocar la Tutela.

En cuanto a la Tutela contra las acciones u omisiones ilegítimas de los PARTICULARES, tal como lo previó la Constitución, en los términos limitantes a la misma, el decreto 2591 de 1991, en su artículo 42, determinó los casos de específica procedencia para ella, actualmente vigentes con las correcciones formuladas por la Corte Constitucional en 1994 al declarar inexecutable la injustificada y limitante referencia particular que tal norma hacía a algunos servicios públicos protectores de ciertos derechos fundamentales.

El artículo 8° de la Ley 393 de 1997 señala que esta acción procede contra la «acción u omisión» de toda autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir

inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, lo mismo que la de los particulares que impliquen ese incumplimiento en los casos en que éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas y sólo para el cumplimiento de éstas, y sin perjuicio de dirigirla contra la autoridad que sea competente para imponerle al particular tal cumplimiento.

Finalmente, la ley de las Acciones Populares consagra, primero, en su artículo 9°, que el objetivo de la acción popular, propiamente dicha, es la «acción u omisión» de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, y después, en el párrafo del artículo 52, se dice que tal objetivo, en la acción de Grupo, lo constituye el «hecho u omisión» del presunto responsable que motiva el perjuicio plural.

4) *Improcedencia de las acciones*

A) Los siguientes cinco casos son enumerados por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 para establecer las causales de improcedencia de la TUTELA.

1) El ordinal 1° se refiere a la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en cuyo caso, esos

medios deberán examinarse en concreto, en cuanto a su eficacia, y teniendo en cuenta las circunstancias especiales del afectado.

En una de tantas sentencias de la Corte Constitucional en relación con el tema, con ponencia del doctor Fabio Morón Díaz, en marzo 12 de 1993, contenida en el expediente con N° de Rad.: T-107-93, se dijo, en resumen, que *«La acción de tutela no es procedente cuando existan otros recursos judiciales al alcance del afectado con la violación de sus derechos humanos de esa superior categoría, según lo ha definido el propio constituyente. Es así, que por este respecto no resulta procedente la acción instaurada, pues, como lo relata el mismo autor, ya agotó otro medio judicial de defensa, el proceso ordinario de resolución de contrato, de manera exhaustiva. Y no puede improvisarse la tutela, por el citado carácter subsidiario o residual, en un mecanismo para revisar providencias judiciales, ni aún en el caso de que puedan resultar equivocadas o erróneas a juicio de quien viese en ellas rechazadas o inadmitidas sus pretensiones»*.

Lo anterior significa claramente, ante todo, que el hecho objetivo de existir un medio de defensa no puede tomarse nunca como impedimento para el uso de este mecanismo, ya que pensar de manera contraria sería tanto como imposibilitar, jurídica y materialmente, el uso de la institución, si se tiene en cuenta que en toda la densa estructura normativa y judicial del país es casi

imposible no encontrar una acción, un proceso, un recurso o cualquier otro medio judicial que, al menos teóricamente, no conduzca a la solución de los derechos subjetivos.

La existencia de ese otro mecanismo, pues, obliga en dos direcciones: por una parte, al solicitante, para quien la obligación es la de usar la Tutela como mecanismo transitorio, alegando y demostrando la inminencia de un perjuicio que sólo de esa manera puede evitarse, y por la otra parte, al juez, quien deberá auscultar a fondo el carácter de ese mecanismo, en cuanto a su eficacia y en relación con la circunstancia del solicitante.

Ahora, si bien es cierto que la «eficacia» de casi cualquier mecanismo judicial colombiano, por no decir de todo mecanismo judicial, nunca es comparable con la de la Acción de Tutela, por lo que, en este sentido, tal requisito sería de fácil cumplimiento para la procedencia de la Tutela, si, además, no se tuviera en cuenta el otro requisito de atender las circunstancias del solicitante, caso en el cual el juez debe cumplir un papel más acucioso y detenido en el examen del caso particular que se le plantea, pues, en cierta forma, de este análisis dependerá en gran parte la decisión de admitir el carácter transitorio que reclame quien demande la Tutela.

II) En el ordinal 2° se señala como otra causal de improcedencia de

la Tutela, la circunstancia especial en virtud de la cual para proteger el derecho amenazado o atacado se pueda invocar el *habeas corpus* que, como todos sabemos, es un muy específico y extraordinario medio de defensa de la libertad individual, o como dice la misma Corte Constitucional, «es la acción de tutela de la Libertad».

III) La 3ª causal de improcedencia se produce cuando lo que se pretende proteger son derechos colectivos, sin perjuicio de poderse ejercer individualmente la Tutela en defensa de aquellos derechos que se amenazan o atacan en situaciones que comprometen intereses o derechos colectivos, con la condición, en este caso, de que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

IV) La 4ª causal se refiere a la situación en que los daños producidos han sido ya «consumados», salvo los casos en que continúe la acción o la omisión violatoria del derecho, y la 5ª, cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto que, como sabemos, no sólo generan situaciones jurídicas de ese mismo carácter, sino que pueden ser demandados mediante las acciones públicas de inconstitucionalidad o de nulidad, según se trate de leyes o reglamentos administrativos.

Sobre este tema bueno es recordar las precisiones de la Corte Constitucional, en sentencia proferida con ponencia del doctor José Gregorio Hernández Galindo, en diciembre 12 de 1997, contenida en el expediente con N° de Rad.: T-677-97, así:

La acción de tutela no está llamada a prosperar cuando los hechos u omisiones que pueden implicar violación de los derechos fundamentales no se han producido ni existe razón objetiva, fundada y claramente establecida en cuya virtud se pueda considerar – con miras a su protección – que existe una amenaza cierta y contundente contra ellos. En otros términos, la eventualidad del daño que puedan sufrir los derechos fundamentales por conductas que las autoridades o personas contra las que se instaura la tutela pueden o no asumir, y todavía no han asumido, no es elemento suficiente para que pueda concederse la tutela.

B) En cuanto a la Acción de CUMPLIMIENTO, su norma reglamentaria se refiere sólo a dos casos de improcedibilidad: aquel muy obvio en que se pretenda defender derechos que normativamente ya son garantizados por la Acción de Tutela y el que se refiere a la eventual existencia de otro instrumento judicial para hacer cumplir el Acto administrativo.

En el primero de ellos, la norma obliga al juez a tramitar la petición como una Acción de Tutela, y en el

segundo, se condiciona la improcedibilidad a que no se produzca un perjuicio «grave e inminente» para el accionante.

C) Finalmente, respecto a las ACCIONES POPULARES, éstas no serán procedentes, por exclusión, cuando no se trate de derechos o intereses colectivos, y en el caso de las Acciones de Grupo, cuando sean menos de 20 personas las que pretendan indemnización por los derechos violados o amenazados y cuando no se hayan causado perjuicios.

5) *Tiempo en que proceden las acciones*

Por regla general, procede la Acción de Tutela y la de Cumplimiento en todo tiempo, siempre que no se haya ejercido respecto a los mismos hechos y derechos.

Si el ejercicio de la de Cumplimiento se refiere a aquellos deberes en los que la competencia de la autoridad se agota con la ejecución del primer acto, su decisión hace tránsito a cosa juzgada; de lo contrario, es decir, si el deber puede demandarse simultáneamente ante varias autoridades, o en diferentes oportunidades, la acción puede volverse a intentar.

Las Acciones Populares propiamente dichas, es decir, aquellas que pretenden evitar un daño contingente, o hacer cesar el peligro, la

amenaza, la vulneración o agravio sobre derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, pueden ejercerse en cualquier tiempo, siempre que se trate de los primeros casos enunciados, pues en el último de ellos (en los que la acción va dirigida a volver las cosas a su estado anterior) tienen señalada por la Ley una caducidad de 5 años, contados a partir de la acción u omisión que ocasionó la alteración.

Las Acciones de Grupo caducan después de dos años de producido el daño o de cesar la acción causante del mismo.

6) *Aspectos formales*

a) *Requisitos de la demanda*

En los artículos 14 del decreto 2591 de 1991, 10 de la Ley 393 de 1997 y 18 y 52 de la Ley 472 de 1998 se hacen las respectivas referencias a este tema.

I) Según la primera de las normas citadas, la acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual gozará de franquicia y, en casos especiales, aun verbalmente, sin que sea necesario actuar por medio de abogado.

Sin embargo, la norma indica los aspectos que deben indicarse claramente como presupuesto básico para

que la acción pueda ser resuelta, tales como «la acción u omisión» que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública u órgano causante y la descripción de las circunstancias que se estimen relevantes, sin que sea, tampoco, indispensable citar las normas constitucionales presuntamente infringidas y, en todo caso, con la declaración juramentada de no haber presentado otra acción por los mismos hechos o derechos.

Es la misma Corte Constitucional la que en el expediente con N° de Rad.: T-194-94 se refiere a los requisitos para su presentación:

La acción de tutela en este caso no puede prosperar porque la petición omitió el cumplimiento de los requisitos esenciales para la interposición de esta acción, como lo son la identificación de la autoridad o de las autoridades públicas causantes del agravio o de la amenaza, en este caso una autoridad pública específica, y la determinación de la acción o la omisión que presuntamente vulnera los derechos invocados por el actor.

Esto significa que sin caso específico y sin hechos determinables con precisión, el juez que conoce de la petición de tutela no puede adelantar solución judicial alguna en favor del peticionario, ni del amparo o tutela de los derechos indicados en el escrito recibido.

II) La solicitud que se presenta para incoar el cumplimiento es más exigente que la de tutela, también puede ser verbal, debe asegurarse bajo juramento no haberse presentado una anterior petición y, en todo caso, debe contener las generalidades del peticionario; los hechos constitutivos del incumplimiento; el señalamiento de la autoridad pública o particular incumplido; la determinación de la norma con fuerza de ley o acto administrativo incumplido; la solicitud de pruebas y la enunciación de las que se pretenda hacer valer y, finalmente, la prueba de la «renuencia».

III) Respecto a los requisitos formales de la demanda en las Acciones Populares, éstos son más exigentes, muy similares a los requisitos normales de cualquier demanda, hasta el punto que para las Acciones de Grupo, específicamente, la norma exige ajustarse a las reglas del Código de Procedimiento Civil o Contencioso Administrativo, según el caso, y la representación profesional.

b) Trámite

El trámite a que se someten estas acciones se denomina «preferencial», entendiéndose que el de tutela prefiere a los de las demás y que todos deben ajustarse a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, con términos improrro-

gables y de perentorio cumplimiento.

I) De manera particular, el procesamiento de estas acciones difiere básicamente, sobre todo el referente a las Acciones Populares, en las que ya el legislador perdió todo el esquema de sumariedad y coerción con que diseñó el de la Tutela, y en el que se pueden observar las siguientes características:

- Se pueden tomar medidas provisionales o cautelares;
- No es necesario agotar la vía gubernativa; se puede ordenar el restablecimiento inmediato sin consideración previa alguna;
- Se puede requerir con urgencia la entrega de los informes que se crean pertinentes o necesarios para resolver prontamente la protección solicitada, so pena de presumirse veraces los hechos presentados;
- Las pruebas pueden ser necesarias o no para decidir;
- Proferido el fallo, la autoridad debe cumplirlo inmediatamente o dentro del plazo señalado para el efecto, so pena de imponerse las sanciones correspondientes al desacato;
- La impugnación del fallo se hace sin perjuicio de su cumplimiento

inmediato;

- Impugnado y resuelto el fallo o no impugnado, debe ser remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

II) En el trámite de la Acción de Cumplimiento, a su vez, podemos observar las siguientes características similares a las de Acción de Tutela:

- El juez competente puede obligar al deber omitido sin consideración formal alguna basado en la prueba aportada que lo convenga;
- Las providencias carecen de recursos, salvo la sentencia y la que deniegue la práctica de pruebas;
- El juez puede requerir el urgente envío de informes con consecuencias disciplinarias;
- El fallo debe cumplirse en el término indicado en la sentencia, con posibilidad de imponer sanciones por desacato;
- El fallo puede impugnarse pero en el efecto suspensivo, salvo que de ese incumplimiento se genere un perjuicio irremediable.

III) Finalmente, en las Acciones POPULARES, como lo hemos dicho, el trámite ya en muy poco difiere de los correspondientes a un proceso ordinario o abreviado de la

legislación civil.

c) *La competencia*

Importante asunto para señalar es éste de la competencia, pues el tratamiento del tema ha sido muy diferente para las acciones y en cada caso se presentan censuras.

I) En lo que respecta a la TUTELA, la norma constitucional dijo que esta acción procedía «ante los jueces», previendo, lógicamente, frente al tema de la impugnación de los fallos, el cumplimiento de las instancias y, sobre todo, una competencia final, pero eventual, de la Corte Constitucional, con lo que se estableció el fundamento para que el reglamento excluyera a las altas cortes de la posibilidad de hacer pronunciamientos de primera instancia.

Más adelante, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 redujo la primera instancia sólo a los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriera la violación o amenaza, con lo que tanto la Corte Suprema como el Consejo de Estado quedaron en calidad de jueces de segunda instancia, y los jueces municipales o del circuito, en lo civil, penal o laboral, lo mismo que los tribunales, quedaron como los mayormente encargados de tomar la primera decisión frente a los hechos de violación o amenaza de los derechos fundamentales que se les presenten.

II) Sobre la competencia para conocer de la Acción de CUMPLIMIENTO, la Carta dijo en su artículo 87 que era una acción que procedía ante «la autoridad judicial», y después, en su desarrollo, la Ley 393 de 1997 prescribió que esa acción procedía ante «la autoridad judicial definida en esta ley».

El artículo 3° de la misma ley señala que la competencia de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o acto administrativo conocerán, en primera instancia, los jueces administrativos del domicilio del accionante, y en segunda instancia, los tribunales administrativos del respectivo departamento.

Más adelante, en un segundo párrafo, transitorio, se aclara que mientras entran en funcionamiento los «jueces administrativos», la primera instancia corresponde a los tribunales, y la segunda al Consejo de Estado.

Este párrafo decía, al final, después del término Consejo de Estado, «en tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un acto administrativo», con lo cual se dejaba sin definir la competencia para resolver las acciones de cumplimiento contra leyes o actos con fuerza material de ley. Afortunadamente, esta parte del párrafo fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional desde el 29 de abril de 1998, con lo cual de todas formas dejó

integralmente asignada la competencia para estas acciones a la Justicia Contencioso Administrativa.

Es razonable, entonces, la crítica de quienes teniendo en cuenta que uno de los actos que puede constituirse en objeto material de la pretensión de cumplimiento es, además de la Ley, todos los demás que tengan fuerza de tal, deploran la ninguna asignación de competencia en este campo a la Corte Constitucional y la total asignación de la misma a la justicia contencioso administrativa que, como todos sabemos, es experta sólo en el cuestionamiento del hecho administrativo, del contrato estatal y del acto administrativo general o particular.

III) En relación con las Acciones POPULARES, tanto el artículo 15 como el 50 y 51 de la Ley 472 de 1998, asignan la competencia para conocer de la defensa de los derechos e intereses colectivos y del reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados a un número plural de personas, en relación con los actos, acciones u omisiones de todas las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas, a los tribunales administrativos, en primera instancia, y en segunda instancia, al Consejo de Estado, mientras entran en funcionamiento los jueces administrativos, en los demás casos, a la jurisdicción ordinaria civil.

III. LAS OTRAS ACCIONES, CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Como hemos dicho, además de las acciones brevemente explicadas, en el mismo capítulo de la Carta que venimos estudiando se definen la Acción de Responsabilidad Extracontractual del Estado, en el artículo 90, y la Acción de Aplicación de Sanciones en el artículo 92.

En otra parte de la Carta se consagran la Acción de Inconstitucionalidad (artículo 241), desarrollada por los artículos 43 a 49 de la Ley 270 de 1996; las Acciones Contencioso-Administrativas (artículo 238), desarrolladas por el Código Administrativo (decretos 01 de 1984, 2304 de 1989 y ley 446 de 1998) con las denominaciones de Simple Nulidad (artículo 84), de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (artículo 85), la Indemnizatoria o de Reparación Directa (artículo 86) y la Contractual (artículo 87), amén de la abierta y expresa autorización del artículo 89 constitucional para que la ley establezca todas las demás que sean necesarias para que se pueda «[...] propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas».

a) La Acción de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La importancia del artículo 90 de la Carta de 1991 radica en haber consagrado, a nivel de canon constitucional positivo, la ya conocida y legalmente definida figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como culminación de un lento y largo proceso de evolución que, en el mundo, se inició con su más absoluta negación fundada en una supuesta soberanía absoluta del Estado, y que posteriormente fue desarrollándose a través de las más variadas figuras jurídicas de corte jurisprudencial.

En Colombia, este desarrollo se produjo, inicialmente, a partir del análisis puramente jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia sobre sabias normas civiles que llegaron a configurar las importantes teorías relativas a la responsabilidad por el hecho de otro, la responsabilidad por el hecho propio, o directa u organicista, hasta culminar con la de la falla o falta del servicio público.

Posteriormente, y todavía desde el contexto jurisprudencial, apareció el criterio autonómico del Consejo de Estado sobre el tema, fundado en normas de rango puramente constitucional, como los artículos 16, sobre finalidad de las autoridades, y el 20, sobre la responsabilidad de los funcionarios.

Por su parte, normas como el

artículo 68 de la Ley 167 de 1941, consagradorio de la acción administrativa «indemnizatoria»; el Decreto 528 de 1964, que asignó la competencia de la justicia administrativa para conocer de estas acciones; y el artículo 86 del Decreto 01 de 1984, sobre Acción de Responsabilidad Directa, en concordancia con los 77 y 78 de este mismo estatuto, sobre responsabilidad solidaria de funcionarios y del Estado, constituyen el antecedente positivo más cercano del actual artículo 90 de la Carta de 1991.

Esta norma prescribe, en su primera parte, que el Estado «*responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas*», y en su segundo inciso determina que «*en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste*».

A pesar de lo que inicialmente se ha dicho, esta norma, sin llegar a consagrar la responsabilidad objetiva del Estado, relleva la importancia de la antijuridicidad del DAÑO, sin tener en cuenta la legalidad o ilegalidad de la CONDUCTA oficial. De manera que siempre que se lesione un derecho o interés legítimo, si el afectado no está obligado a sufrirlo, independientemente del carácter de la conducta oficial, el Estado deberá resarcirlo.

Y si, además, la conducta del agente estatal ha sido dolosa, o gravemente culposa, éste también incurre en dicha responsabilidad, que se hará efectiva mediante la repetición del Estado contra dicho agente o mediante la acción acumulada o solidaria que promueva la víctima, tal como lo establece el Código Administrativo desde 1984.

b) **Acción de Aplicación de Sanciones**

El artículo 92 de la Constitución ordena que *«cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas»*.

A pesar de ser una «acción» que antes de 1991 no había sido consagrada expresamente como tal por norma alguna constitucional o legal, es claro que, sustancialmente hablando, la posibilidad legal y procesal de cualquier persona para exigir el cumplimiento de una sanción penal o disciplinaria, que se le hubiere impuesto a una autoridad pública, bien hubiera podido ejercerse y sustentarse antes de esta consagración formal de 1991.

Así puede deducirse no sólo del anterior artículo 45 constitucional y las normas de índole reglamentarias contenidas en el Decreto 2733 de 1959, proferidas específicamente para establecer los procedimientos a través de los cuales podía ejercerse,

entre otros, el derecho de petición en interés general y obtener «pronta resolución».

Como es obvio, estas normas abrían la posibilidad de utilizar dicho mecanismo para obtener el cumplimiento de sanciones en beneficio del derecho y de la ley, sin olvidar otras normas sobre el deber de denunciar, la omisión de denunciar, la posibilidad de solicitar la imposición de la responsabilidad prevista en el artículo 76 del Código Administrativo de 1984, etc.

De todas formas, la creación de un mecanismo judicial específico con el carácter de una «acción», bien puede augurarnos una mejor concreción de tal posibilidad, siempre que, por otra parte, la reglamentación sea, como en el caso de la tutela, breve, sumaria y eficaz, alejada de procedimientos engorrosos, dilatorios y profusos que hagan nugatoria la hasta ahora aplaudida consagración constitucional de esta nueva figura.

c) **Las otras acciones**

Como lo hemos dicho, en otra parte de la Carta diferente al capítulo 4 del título II, se consagran otras acciones tan importantes como aquéllas para la defensa de los derechos de las personas y del régimen jurídico establecido.

La Acción de Inconstitucionalidad, por ejemplo, consagrada en el artículo 241 y desarrollada por los

artículos 43 a 49 de la Ley 270 de 1996, puede decirse que es la típica acción pública, no sólo por atribuirse a cualquier persona, ser imprescriptible y tener efectos generales, sino porque, en sí misma, implica el más claro ejercicio de la voluntad altruista de una persona cualquiera de la comunidad en defensa de la legitimidad institucional.

Dentro de las acciones contencioso administrativas, autorizadas por el artículo 238 constitucional y desarrolladas por el Código Administrativo, decretos 01 de 1984 y 2304 de 1989 y la Ley 446 de 1998, aparece otra acción pública con el mismo talante de la anterior, la denominada de Simple Nulidad (artículo 84), a través de la cual toda persona puede solicitar, directamente o mediante representante, que se retire de la vida jurídica del Estado cualquier decisión administrativa que tenga el carácter de general, impersonal y abstracta, ya sea por razones de infracción a las normas en que tal acto debió fundarse, por incompetencia de quien lo expidió, irregularidad en su expedición, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa o por haberlo motivado falsamente o con desviación del propio poder legal.

La denominada de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (artículo 85), que ya es de carácter particular, propende no sólo por la nulidad de los actos administrativos que hayan sido expedidos ilegítima-

mente, sino por el restablecimiento del derecho del individuo afectado o la reparación de su daño.

La Indemnizatoria o de Reparación Directa (artículo 86), consagrada, como lo dice su nombre, para reparar perjuicios ocasionados por hechos, omisiones, operaciones administrativas u ocupaciones a inmuebles.

La Acción Contractual (artículo 87), consagrada no sólo para que las partes de un contrato se procuren justicia en la relación, sino también para que el Ministerio Público solicite la nulidad absoluta de dicha relación en los casos de ilegalidad previstos por la ley de contratación.

Finalmente, es importante destacar la abierta y expresa autorización del artículo 89 constitucional para reiterar el principio de que el legislador siempre puede establecer todas las demás acciones, recursos o procedimientos necesarios para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.