



## Tutela contra providencias judiciales: con la ley estatutaria basta y sobra

*Diana Guarnizo\**

La anulación del Consejo de Estado de una sentencia de tutela de la Corte Constitucional que --a su vez-- había dejado sin efectos una decisión del Consejo de Estado, las recientes declaraciones del Presidente de la Corte Suprema en contra de la Corte Constitucional, y los “llamados de atención” por parte del gobierno a las Cortes, han vuelto a poner el tema de la tutela contra providencias judiciales (TCPJ) en el centro del debate. A raíz de estos incidentes entre el Gobierno y las Cortes, el Congreso recibió dos proyectos de reforma constitucional que buscan ponerle coto al ya conocido “choque de trenes”. A pesar de las diferencias sustanciales entre uno y otro proyecto, ambos coinciden en algo: son reformas de tipo constitucional y no legal.

En principio, esta diferenciación no plantea un problema especialmente relevante. Si de lo que se trata es de resolver el problema de choque de trenes, ¿qué más da que la vía utilizada sea de uno u otro tipo? Sin embargo, bien visto, el asunto tiene una incidencia notable en el marco de las instituciones constitucionales. Si se supone que la Constitución es la carta de navegación del orden institucional del país en donde se establece el diseño de las instituciones jurídicas, políticas y económicas básicas, resulta obvio que se indague por cualquier reforma que pretenda incidir en ella.

¿Cuál es entonces el impacto que en términos constitucionales puede tener que las reformas planteadas adquieran rango constitucional? ¿Pueden estas mismas reformas ser tramitadas por otras vías? ¿Existe un motivo particular que explique que dichas reformas hayan sido presentadas por esta vía? Para contestar estas preguntas se analizará cada uno de los proyectos por separado.

### El proyecto de las Cortes

Empecemos por lo que parece más fácil de explicar. El proyecto promovido por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia propone que en ningún caso la Corte Constitucional pueda revisar las tutelas contra sentencias judiciales que hayan sido falladas en alguna de las otras cortes.

---

\* Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad DeJuSticia y Profesora de la Universidad del Rosario

Esta reforma, en sí misma, supone un cambio profundo para el diseño constitucional del sistema judicial. De acuerdo con la carta de 1991 a la Corte Constitucional le corresponde “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales” (Art 241.-9 C.P.). Dado que la disposición constitucional no distingue el tipo de tutelas que debe revisar la Corte, se entiende que la norma hace referencia tanto a las tutelas contra providencias judiciales como a las tutelas en general. En esa medida es claro que si el Consejo de Estado pretende crear una excepción a la regla constitucional, dicha excepción también debe ser consagrada por vía constitucional.

Sin embargo, mas allá de las razones de técnica legislativa, la reforma no es un cambio menor para el sistema judicial. Con la propuesta de las Cortes se modifica sustancialmente las jerarquías constitucionales y el sistema de órganos de cierre. Efectivamente, la Constitución de 1991 confió a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la constitución (Art 241 C.P.). Ello supone que la Corte Constitucional actúa como órgano de cierre en lo que a derechos fundamentales y temas constitucionales se refiere. En otras palabras, por ser la guardiana de la Constitución, la Corte Constitucional tiene la “última palabra” en la interpretación de los derechos fundamentales y los temas de relevancia constitucional.

Esta visión es coherente con la Carta de 1991 ya que garantiza la unificación del sistema jurídico en la interpretación de los derechos fundamentales. Con frecuencia, los derechos fundamentales entran en colisión con otros derechos por lo que se requiere la interpretación del juez constitucional sobre su efectivo alcance. En dichas interpretaciones, es posible que surjan dos o más tesis interpretativas razonables cada una proveniente de jueces distintos. De allí entonces la necesidad de un órgano de cierre que unifique la interpretación y garantice así la seguridad jurídica en el entendimiento de estos derechos.

De esta manera cuando el proyecto propone insertar esta excepción por vía constitucional, más allá de establecer una simple excepción al poder de revisión de la Corte lo que se busca es modificar todo el esquema de la justicia. La norma que busca introducirse no solo pretende solucionar el problema de choque de trenes, sino que lo hace por la vía más radical: la de desconocer el carácter de órgano de cierre de la Corte Constitucional. En esta medida, la propuesta de reforma de las Cortes es bastante coherente con su intención. Si lo que se busca es reformar todo el sistema de jerarquías y tribunales de cierres es lógico que dicha reforma deba ser de carácter constitucional y no simplemente legal o estatutaria.

## **El proyecto del Gobierno**

En contraposición al proyecto de las Cortes, el del gobierno parece bien enfocado en lo sustancial: pretende mantener la TCPJ y la competencia de la Corte para ejercer la eventual revisión de estas sentencias, introduciendo reformas concretas que solucionen el problema del choque de trenes. En este sentido el proyecto propone i) hacer claridad sobre la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias; ii) establecer un plazo de caducidad de 30 días para interponer la acción; iii) establecer el deber de invocar la violación durante el proceso judicial; iv) mantener la revisión de la Corte, aclarando que su decisión es una declaración interpretativa sobre las normas constitucionales involucradas en el caso y v) radicar al interior de cada corte la competencia para conocer de la acción.

Sin embargo desde el punto de formal, el proyecto del gobierno presenta una dificultad relacionada con el hecho de tramitar el tema como una reforma constitucional y no como una ley estatutaria. Todas las reformas propuestas en el proyecto gubernamental pueden ser introducidas a través de una ley estatutaria. Las competencias judiciales para conocer de la TCPJ están establecidas actualmente en el Decreto 1382/2000 y nada impide que pueda ser reformado a través de una ley estatutaria. En el mismo sentido, los límites para interponer la TCPJ no van en contravía de la norma constitucional y pueden ser establecidos, también, a través de una ley estatutaria.

La ventaja obvia de tramitar un proyecto como ley estatutaria y no como acto legislativo es, en primer término, la facilidad procesal. Mientras que el acto legislativo tiene que tener ocho debates en dos periodos ordinarios, la ley estatutaria debe tener tan solo cuatro debates en una legislatura.

Por otra parte en términos de técnica legislativa es más propio regular aspectos como la competencia o la caducidad de una acción a través de una ley estatutaria y no a través de un acto legislativo. La ley estatutaria es más propia para regulaciones de tipo técnico y procedimental relacionadas con temas de especial relevancia. Las normas constitucionales, entre tanto, se suponen que son más propias para regular los aspectos políticos y sustantivos de determinada institución.

Adicionalmente, en términos sustantivos, una reforma constitucional es innecesaria. El artículo 86 constitucional es claro en señalar que la acción de tutela procede para proteger los derechos fundamentales de las personas “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. La disposición “autoridad pública” puede ser interpretada en el sentido de que abarca también la labor de los jueces constitucionales. De esta manera si la propia Constitución ya ha establecido la procedencia de la TCPJ, resulta innecesario insistir en el tema.

Fuera de que no existen razones de peso que justifiquen una reforma constitucional, insistir en esta vía conlleva riesgos importantes. Teniendo en

cuenta la polarización del debate tanto entre Cortes como en el Congreso, la presentación de un proyecto de acto legislativo puede dar pie a que se inserten modificaciones muy regresivas para el ejercicio de la acción de tutela como la medida de impedir a la Corte Constitucional la revisión de las TCPJ.

Es posible argumentar que al establecer constitucionalmente la TCPJ a nivel constitucional se hace claridad de una vez por todas sobre el tema y se obliga a las otras Cortes a aceptar esta fórmula constitucional. Sin embargo, esta ventaja podría también ser lograda a través de una reforma estatutaria sin necesidad de generar los riesgos ya explicados.

Si, como se ha visto, existen formas más ágiles, más técnicas y menos riesgosas para lograr reformas equilibradas que mejoren la TCPJ sin eliminarla, ¿Qué puede explicar la insistencia del gobierno por presentar el proyecto como una reforma constitucional, cuando él mismo ha expresado su interés en promover reformas “equilibradas”?

Parte de la respuesta puede verse en el resto del proyecto de reforma constitucional. Además de los asuntos específicos que regulan el tema de TCPJ el proyecto trae tres reformas adicionales que tocan temas distintos: i) en el tema de derechos individuales, propone sancionar, con penas distintas a la cárcel, el consumo y porte de drogas alucinógenas o adictivas para uso personal, ii) en relación con las reformas constitucionales, propone que la Corte solo podrá revisar las reformas a la Carta por vicios de forma y que el Congreso no debe tener límites para reformar la Constitución; y iii) en relación con el procedimiento para aprobar leyes, se propone asignar al gobierno la facultad de pedir revisión previa de las leyes. La inserción de estas medidas requiere, necesariamente, de reformas constitucionales ya que buscan retrotraer los efectos de diversas sentencias de la Corte Constitucional. Esto puede explicar, en parte, el interés del gobierno por presentar el proyecto por la vía constitucional y no simplemente legal.

La trascendencia de estos temas para los derechos y libertades fundamentales, así como para las garantías constitucionales merecen un análisis especial que no intentaré realizar aquí. Sin embargo, basta señalar que dichas propuestas no guardan conexidad material con el motivo central del proyecto el cual es reformar la tutela contra sentencias y por lo tanto deberían ser excluidas del proyecto. Así, libre de cargas adicionales el proyecto podría seguir un trámite estatutario.

### **A manera de conclusión**

No es extraño que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado propongan una reforma constitucional para incidir en la supremacía constitucional de la Corte Constitucional. Se entiende, aunque no se justifica, que las autoridades públicas puedan sentirse incómodas e incluso vulneradas en lo que consideran sus

legítimos derechos cuando deben rendir cuentas en aspectos constitucionales frente a otros poderes. Sin embargo, ese es el precio que se debe pagar por hacer parte de un Estado Social de Derecho con prevalencia de los derechos fundamentales. Si se quiere que los derechos fundamentales tengan una vigencia real en el ordenamiento todos los funcionarios públicos, incluidos los jueces, deben respetarlos. Cuando ello no sucede es deber del órgano de cierre, en este caso de la Corte Constitucional, obligar su aplicación.

En lo que al proyecto del gobierno respecta es muy positivo el enfoque que pretende dársele y que ya en otros espacios había sido propuesto<sup>1</sup>. Sin embargo, en lo formal, y una vez analizados los pros y los contras de una reforma constitucional, parecería más conveniente promover una reforma estatutaria y no constitucional en atención al riesgo que supone modificar la estructura fundamental de la acción de tutela. Buena parte del problema podría aliviarse si el gobierno desistiera de los temas accesorios a lo estrictamente relacionado con la TCPJ --los cuales requieren un análisis especial-- y de ese modo iniciara su trámite por la vía estatutaria.

Si el interés del Gobierno es, como lo expresó el 20 de julio durante el acto de apertura del Congreso, proteger la TCPJ, mantener el control que tiene la Corte sobre esta acción e insertar algunos correctivos específicos que impidan el “choque de trenes”, su propuesta de reforma debería propender por defender este objetivo tanto en lo sustancial como en lo formal pues con el proyecto de reforma constitucional no solo se abre una puerta peligrosa para la modificación de la acción de tutela. Iguales efectos por vías más seguras y ágiles pueden ser llevados a través de una reforma estatutaria.

---

<sup>1</sup> En este sentido ver Botero Catalina y Juan Fernando Jaramillo (2005) “El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias”. Disponible en <http://www.djs.org.co/pdf/blog/tutelaCBMJFJ.pdf> y Uprimny Rodrigo y Mauricio García, (2005) “¿Qué hacer con la tutela contra sentencias?” Disponible en [http://djs.org.co/equipo/publicaciones.php?aut\\_id=8](http://djs.org.co/equipo/publicaciones.php?aut_id=8). Así mismo, ver el proyecto de regulación de la tutela contra providencia judiciales preparado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad DeJuSticia, disponible en [www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org)