



Black Hawk on blue.
Acrílico sobre lienzo. 2004
De la serie *Libertad y Orden*

***ESTUDIO SOCIOJURÍDICO
SOBRE LA TUTELA
EN EL TRIBUNAL SUPERIOR
DE ANTIOQUIA***

Gabriel Ignacio Gómez Sánchez*
Carlos Mario Parra Mesa**

RESUMEN

Este artículo presenta resultados de la investigación "Estudio sociojurídico sobre la acción de tutela en los tribunales de Antioquia, 1992-2000", concretamente con respecto al Tribunal Superior de Antioquia. Se trata de una exposición descriptiva en la que se da cuenta de tres grandes aspectos. En primer lugar, la configuración de los conflictos sociales que con mayor frecuencia motiva el ejercicio de la acción de tutela; en segundo lugar, las características de las decisiones del tribunal y, finalmente las relaciones entre los conflictos frecuentes y las decisiones del tribunal. El artículo llama la atención, de un lado, sobre la falta de reflexión que ha habido alrededor los conflictos asociados con el ejercicio de la acción de tutela y, del otro, sobre la tensión entre las expectativas sociales y los resultados obtenidos.

Palabras clave: tutela, derechos fundamentales, Tribunales de Antioquia, conflictos sociales, fallos.

SOCIOLEGAL STUDY ABOUT THE TUTELA IN ANTIOQUIAN SUPREME COURT

ABSTRACT

This article set forth the outcome of the research project "Sociolegal Study About the Tutela in the Antioquian Supreme Courts, 1992-2000", specifically the case of the Supreme Court of Antioquia. It is a descriptive depiction which gives account of three main topics. Firstly, the shaping of the social conflicts that frequently bring about the use of "tutela". Secondly, the features of the decisions taken by the Supreme Court of Antioquia. Finally, the relationships among frequent conflicts and the sentences. The writing calls attention, in one hand, on the lack of reflection about the conflicts related to the use of tutela, and on the other hand, on the tension between social expectations and the achieved outcomes.

Key words: tutela, fundamental rights, Antioquian Courts, social conflicts, decisions.

* Profesor Facultad de Derecho Universidad de Antioquia. Coordinador del Grupo "Derecho y Sociedad"
** Profesor Facultad de Ingeniería Universidad de Antioquia. Coordinador del Grupo "Ciencia y Tecnología Biomédica".

ESTUDIO SOCIOJURÍDICO SOBRE LA TUTELA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA*

1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La década del noventa representó para la academia jurídica colombiana y para algunos observadores, un período de relativa transformación en cuanto a la manera de pensar el derecho. Diferentes factores, como la búsqueda de un nuevo orden social que fuera capaz de generar procesos democráticos, la incorporación de nuevas instituciones relacionadas con la protección de los derechos humanos y la incidencia de otras formas de concebir y aplicar el derecho, especialmente como consecuencia del liderazgo de la Corte Constitucional, contribuyeron a una mayor visibilidad social del tema de los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección. En consecuencia, la acción de tutela y, junto a ella, la jurisdicción constitucional, han sido algunas de las instituciones que mayor impacto político y social han generado en Colombia durante la última década.

Desde comienzos de la década de los noventa, se iniciaron algunos estudios sobre derechos fundamentales y la acción de tutela. Se trató, en su mayoría, de estudios dogmáticos y de filosofía del derecho en materia de derechos fundamentales, en virtud de los cuales se proponían reflexiones inspiradas en el nuevo constitucionalismo europeo y norteamericano. Dentro de estas líneas de reflexión ha habido especial preocupación por la definición, descripción y fundamentación de los derechos fundamentales¹, por las características del nuevo constitucionalismo, por la teoría de

* Este artículo presenta parte de los resultados de la investigación "Estudio sociojurídico en los tribunales de Antioquia", financiado por el CODI en la convocatoria de menor cuantía de 2001. Queremos agradecer la valiosa colaboración de la asistente técnica Madelem Luján y de los auxiliares de investigación Paula Andrea Castrillón, Sandra Duque, Natalia Gómez, Dairon Tabares, Orlando Bustamante, Alvaro Diego Arbelaez, Federico Uribe y Raúl Arango, quienes colaboraron en la última fase del proyecto de investigación. Agradecemos también a todos los estudiantes que participaron en el proceso de fichaje de las tutelas en el período de recolección de información. Sin la colaboración de todos ellos, esta investigación no hubiera sido posible. Finalmente agradecemos al Tribunal Superior de Antioquia la colaboración prestada para el desarrollo de este trabajo.

¹ Ver por ejemplo, CHINCHILLA, Tulio. *¿Qué son y cuáles son los Derechos Fundamentales?* Bogotá, Temis, 1999. 163 p., ESTRADA, Alexei Julio. *La eficacia de los Derechos Fundamentales entre particulares.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000. 328 p., CEPEDA, Manuel José. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991.* Temis, 1992. 350 p., Del mismo autor (ed), *La carta de Derechos. Su interpretación y sus implicaciones.* Bogotá, Temis, 1993. 222 p.

la decisión judicial y su aplicación en la jurisdicción constitucional colombiana² y, obviamente, por la descripción y aplicación de la acción de tutela³.

Con menor frecuencia se han observado esfuerzos orientados a estudiar el funcionamiento real de la acción de tutela y su posible relación con el contexto social. Sin embargo, podemos encontrar alguna literatura en el campo jurídico colombiano, como, por ejemplo, las investigaciones del CIJUS, dirigidas por el profesor Mauricio García Villegas, sobre las decisiones de la Corte Constitucional entre 1991 y 1996⁴ y, más recientemente, el estudio de Henrik López sobre los sujetos que usan y deciden las tutelas. No obstante, hasta donde tenemos conocimiento, en Colombia no se había iniciado ninguna investigación sobre la tutela relacionada con los jueces de inferior jerarquía. En tal sentido, era importante para la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia iniciar un estudio sociojurídico que comprendiera dos elementos: en primer lugar, la relación entre la acción de tutela y los conflictos sociales que generan el uso de esta acción y, en segundo lugar, una aproximación a las decisiones que en materia de tutela adoptan los Tribunales Superiores de Antioquia.

Para el desarrollo de la investigación en general se diseñaron dos fases. Una primera fase de carácter cuantitativo, sobre las tutelas en los tribunales de Antioquia y una segunda fase cualitativa y jurídica sobre las líneas jurisprudenciales relacionadas con aquellos conflictos identificados como más frecuentes. Sin embargo, el

2 Véanse AUTORES VARIOS. *Nuevas Corrientes del derecho constitucional colombiano*. Medellín, Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política, 1994. 279 p., ARANGO, Rodolfo. "Jurisdicción e Interpretación Constitucional". En *Revista de Derecho Público*. Bogotá, Universidad de Los Andes, No. 4. 1993 pp. 31-38, del mismo autor, "El valor de los principios fundamentales en la Interpretación Constitucional". En *Revista de Derecho Público*. Bogotá, Universidad de Los Andes, No. 5. 1994. pp. 49-60, del mismo autor *¿Hay respuestas correctas en el Derecho?* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1999. 177 p., RODRÍGUEZ, César Augusto. "Los casos difíciles en la Jurisprudencia Constitucional Colombiana". En *Nueva Interpretación Constitucional*. Medellín, Universidad de Antioquia, Editorial Díké, 1997. pp. 19-116, del mismo autor, "Estudio preliminar". En *La Decisión Judicial: El debate Hart-Dworkin*. Bogotá, Siglo del Hombre editores. 1998.

3 Véanse CHARRY, Juan Manuel. *La acción de tutela*. Bogotá, Temis, 1992. 176 p., BARRETO RODRÍGUEZ, *Acción de Tutela. Teoría y Práctica*. Bogotá, Legis, 1997. 460 p., AUTORES VARIOS. En *Revista Pensamiento Jurídico. La acción de Tutela*. Universidad Nacional, No 7. 1997, PÉREZ RESTREPO, Bernardita. *La acción de tutela*. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura. 2003. 162 p.

4 Véase GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Justicia Constitucional y Acción de tutela*. Bogotá, Estudios Ocasionales. CIJUS. Universidad de Los Andes, 1996. 76 p. Así mismo, véase, GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ, César. "La acción de tutela". En Santos Boaventura y García Villegas, Mauricio. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo 1. Colciencias, ICANH, Universidad de Coimbra, Universidad de Los Andes, Universidad Nacional de Colombia y Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 2001. pp. 423-454.

propósito de este artículo es dar cuenta parcialmente de los resultados de la investigación, para lo cual se expondrán concretamente los resultados cuantitativos relacionados con el Tribunal Superior de Antioquia en las tutelas de primera instancia entre 1992 y 2000. En tal sentido, este texto pretende mostrar tres aspectos principales relacionados con el ejercicio de la acción de tutela: en primer lugar, los conflictos que con mayor frecuencia motivaron el uso de la acción de tutela; en segundo lugar, las decisiones adoptadas por el Tribunal Superior de Antioquia en materia de tutelas de primera instancia y, en tercer lugar, las relaciones que se presentaron entre los conflictos frecuentes y las decisiones del Tribunal.

1.1 Explicación metodológica

1.1.1 Primera fase: el análisis estadístico de la tutela en el Tribunal Superior de Antioquia

1.1.1.1 Inventario y determinación de la muestra

En primer lugar, se hizo un inventario de las tutelas presentadas en primera instancia ante el Tribunal Superior de Antioquia entre 1992 y 2000. Con base en el inventario que se describe en la tabla 1, se determinó el tamaño de la muestra y la distribución de la misma, tal como se explica más adelante.

Tabla 1. Cantidad de tutelas presentadas en primera instancia. Tribunal Superior de Antioquia 1992-2000

| Año | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total |
|-------|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|
| 1992 | 5 | 5 | 12 | 3 | 5 | 30 |
| 1993 | 14 | 6 | 11 | 10 | 3 | 44 |
| 1994 | 32 | 15 | 14 | 14 | 7 | 82 |
| 1995 | 28 | 17 | 19 | 3 | 6 | 73 |
| 1996 | 18 | 34 | 36 | 5 | 5 | 98 |
| 1997 | 20 | 27 | 24 | 12 | 4 | 87 |
| 1998 | 26 | 17 | 19 | 12 | 8 | 82 |
| 1999 | 39 | 49 | 36 | 31 | 22 | 177 |
| 2000 | 113 | 68 | 45 | 88 | 70 | 384 |
| TOTAL | 295 | 238 | 216 | 178 | 130 | 1057 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

Debido a la magnitud de la información y a las dificultades que presentan los tribunales, especialmente en lo relacionado con sus sistemas de información, el acceso a los expedientes y la disponibilidad del personal autorizado para colaborar con un estudio como estos, se consideró la necesidad de realizar un muestreo estadísticamente válido al interior del Tribunal Superior de Antioquia para caracterizar el uso de la acción de tutela durante el periodo 1992-2000.

Para este efecto, se consideró un nivel de confiabilidad del 95%, el cual es un nivel bastante aceptable en investigación social. Así mismo, se decidió definir un error del 4.4% en la estimación del parámetro P: Proporción de tutelas ejercidas para la defensa de un determinado derecho, por ejemplo, el derecho de petición⁵. Continuando con la definición de criterios estadísticos para la determinación del tamaño muestral, se asume que la variabilidad en la característica señalada es máxima, lo que significa un valor inicial en el parámetro P de 0.5 y un tamaño de muestra máximo que garantiza una mejor calidad de la estimación final.

El tamaño de muestra n se determina de la siguiente expresión:

$$n = \frac{n_0}{1 + n_0 / N}$$

con

$$n_0 = \left(\frac{Z_{\alpha/2}}{E} \right)^2 P(1-p)$$

donde $Z_{\alpha/2}$ es el coeficiente de confianza obtenido de la distribución normal, E es el error máximo permitido en la estimación de P y N (N=1.057), es el total de tutelas por tribunal.

Según los criterios establecidos, $Z_{\alpha/2} = 1.96$, $E = 0.044$ y $P = 0.5$. De ahí que el tamaño de muestra en el Tribunal Superior de Antioquia fue $n = 338$.

Para lograr una muestra representativa, se asignó a cada sala un número de tutelas que fuese proporcional a la participación de la sala respecto al total de tutelas y, a su vez, la muestra en cada sala se repartió proporcionalmente según el número por año. Este diseño es llamado muestreo aleatorio estratificado proporcional, dada la forma de distribución de la muestra y por la selección aleatoria de las tutelas en las diferentes salas. En la tabla 2 se puede ver la distribución de la muestra correspondiente al Tribunal Superior de Antioquia.

⁵ Esto con el propósito de ilustrar el procedimiento de determinación del tamaño de la muestra, pues pudo haberse elegido otro derecho.

Tabla. 2. Distribución de la muestra aleatoria en el Tribunal Superior de Antioquia

| Año | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total |
|-------|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|
| 1992 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 11 |
| 1993 | 5 | 2 | 4 | 3 | 1 | 15 |
| 1994 | 10 | 5 | 5 | 5 | 2 | 27 |
| 1995 | 9 | 6 | 6 | 1 | 2 | 24 |
| 1996 | 6 | 11 | 12 | 2 | 2 | 33 |
| 1997 | 6 | 9 | 8 | 4 | 1 | 28 |
| 1998 | 8 | 6 | 6 | 4 | 3 | 27 |
| 1999 | 13 | 16 | 12 | 10 | 7 | 58 |
| 2000 | 36 | 22 | 14 | 28 | 23* | 123 |
| TOTAL | 95 | 79 | 71 | 58 | 43 | 346 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* Debido a la eliminación de la sala agraria del Tribunal Superior de Antioquia, el archivo fue remitido a la Sala Civil del mismo tribunal. Como consecuencia del traslado y pérdida de memoria del sistema de archivo sólo fue posible encontrar 21 de las 23 tutelas necesarias para completar el tamaño de la muestra.

1.1.1.2 Fichaje, matrices y base de datos

La definición del inventario se adelantó durante los años 1999 y 2000 con base en la consulta de los libros radicadores de las salas de los tribunales. En cuanto al registro de información, se emplearon dos tipos de ficha. En un primer momento (1999-2000), se empleó una ficha de carácter abierto que indagaba en términos generales por la identificación de la tutela, los hechos, los argumentos del demandante y el demandado, y los argumentos de la decisión. Posteriormente, para efectos de la presentación del proyecto al Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), se elaboró una segunda ficha con pautas estructuradas.

A fines de 2002 se diseñaron la matriz y la base de datos para efectos de procesar la información obtenida en las fichas. La matriz permitió vaciar la información de las fichas teniendo en cuenta las variables más relevantes con el fin de responder a las preguntas derivadas de la investigación, tales como: cuáles eran los accionantes frecuentes, cuáles eran los accionados frecuentes, qué hechos dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela, qué derechos se solicitaron, qué decisión se tomó y, finalmente, qué derechos se protegieron en caso de que se concediera la tutela. Se procedió entonces a asignar códigos a las categorías dentro de cada variable. Por ejemplo,

dentro de la variable "perfil del primer accionante" se asignaron códigos a las categorías que se establecieron con base en la información contenida en las fichas, tales como, Trabajador (código 1), Representante de Menor (código 2), Educador (código 6), etc. La asignación de códigos y la identificación de categorías, obedeció entonces a un proceso fundamentalmente inductivo, de acuerdo con el cual se partió de los casos encontrados y, estos a su vez, se agruparon en distintas clases de accionantes. Esta misma metodología se empleó para las demás variables.

El diseño de la matriz y de la base de datos permitió dar cuenta de la pluralidad de accionantes, accionados, derechos solicitados y derechos protegidos. En consecuencia, se puede reflejar de manera más fidedigna el funcionamiento de la tutela, de acuerdo con lo cual no hay un sólo accionante que demanda a una sola entidad y que reclama la protección de un sólo derecho; sino que, por el contrario, el funcionamiento de la tutela es bastante más complejo, de manera que encontramos múltiples accionantes que demandan a varias autoridades y que solicitan la protección de diferentes derechos.

Luego de la definición de categorías y de la asignación de códigos, se procedió a diligenciar la base de datos y procesar la información con el software SPSS windows. El diligenciamiento de la base de datos se culminó totalmente en febrero de 2004 y el procesamiento estadístico se terminó en abril del mismo año.

2. LA ACCIÓN DE TUTELA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA: RESULTADOS ENCONTRADOS DE LA FASE DE INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA

2.1 Caracterización de los conflictos relacionados con el uso de la tutela en el Tribunal Superior de Antioquia

Al observar con detenimiento la tabla 1, se deduce que en el periodo comprendido entre 1992 y 2000, el uso de la acción de tutela en primera instancia en el Tribunal Superior de Antioquia, se incrementó de manera gradual hasta 1996, mostrando un leve descenso en 1997 y 1998. Sin embargo, en los años 1999 y 2000 el uso de la tutela se incrementó considerablemente con respecto a la manera como se había comportado durante los años precedentes (ver gráfico 1). En este sentido, es pertinente preguntarse: ¿Qué tipo de conflictos sociales motivaron el uso de la tutela en primera instancia en el Tribunal Superior de Antioquia?, ¿Cómo se podría explicar el incremento de las tutelas durante el final de la década de los noventa?, ¿Quiénes fueron los sujetos que ejercieron la acción de tutela y contra quién? y ¿Qué respuestas encontraron esos actores por parte del Tribunal Superior de Antioquia?



Con el fin de caracterizar los conflictos asociados con el ejercicio de la acción de tutela en este Tribunal, se han tenido en cuenta cuatro elementos básicos: los hechos que motivaron el ejercicio de la acción de tutela; los accionantes que la interpusieron; las entidades, organismos o servidores contra quienes se interpuso (accionados) y los derechos cuya protección se solicitó por parte de los accionantes.

2.1.1 Los hechos

El ejercicio de la tutela, así como el ejercicio de cualquier acción jurídica, se presenta como consecuencia de una gran variedad de hechos asociados con la afectación de unos intereses percibidos como fundamentales por los accionantes⁶. Para efectos de nuestra investigación era interesante observar aquellos eventos que incidieron en la utilización recurrente de la acción de tutela. De acuerdo con la muestra, en el caso del Tribunal de Antioquia durante el período estudiado, el uso de la acción de tutela se presentó especialmente como consecuencia de los siguientes hechos: decisiones judiciales adversas a los accionantes (23,3%); incremento salarial inferior al Índice de Precios al Consumidor -IPC- (16,6%); no pago

⁶ Para una mejor aproximación al proceso social de percepción de las agresiones, a la identificación de derechos subjetivos y el uso de acciones jurídicas, véase FELSTINER, William., SARAT, Austin. y ABEL, Richard. "Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación..." En, García Villegas, Mauricio. *Sociología Jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2001.

de salarios o prestaciones (11%); sentencias condenatorias en materia penal consideradas como violatorias de derechos fundamentales (7,6%); decisiones administrativas contra particulares (4,6%); falta de respuesta a peticiones de los administrados (4,6%); vinculación de los procesados a procesos penales (2,9%) y; decisiones judiciales en las que se niega la libertad provisional o la libertad condicional (1,7%) (ver tabla 3).

Si se observan con cuidado estos hechos, se pueden identificar tres grupos principales: En primer lugar, un grupo de hechos asociados con decisiones judiciales, tales como las decisiones judiciales adversas a los accionantes, las sentencias condenatorias en materia penal, la vinculación de los procesados a procesos penales y las decisiones judiciales en las que se negaba la libertad provisional o la libertad condicional. Este conjunto de hechos representa el 35,5% del total de la muestra. En segundo lugar, eventos asociados con una relación laboral, tales como el incremento salarial inferior al Índice de Precios al Consumidor -IPC- y el incumplimiento en el pago de salarios o prestaciones sociales. Este segundo grupo de hechos representa el 27,6% del total de la muestra. Finalmente, se encuentra un grupo de hechos asociados con decisiones de la administración o con la omisión en la respuesta a peticiones de los administrados, el cual representa el 9,2 % de las tutelas de la muestra. Estos tres grupos de hechos, generan en conjunto el 72,4 % de las tutelas, de acuerdo con los datos de la muestra (ver tabla 3).

Al observar los hechos, encontramos que la distribución de las tutelas interpuestas como consecuencia de los hechos en cuestión, no fue similar en las diferentes salas del tribunal. Hubo hechos que motivaron el ejercicio de la acción de tutela en varias salas, tal como ocurrió con las decisiones adversas a los accionantes, el incumplimiento en el pago de salarios o el incremento salarial por debajo del IPC. Sin embargo, también se presentaron eventos que motivaron el ejercicio de la acción de tutela en salas específicas, tal como ocurrió con las sentencias condenatorias en materia penal, las decisiones de vinculación a procesos penales y las decisiones relacionadas con la libertad de los procesados. En estos casos, la tutela se interpuso normalmente ante la sala penal del Tribunal. De acuerdo con esto, se puede afirmar que las salas civil, laboral, de familia y agraria, conocieron de tutelas motivadas por diferentes hechos como: decisiones judiciales, asuntos laborales, o decisiones de la administración, mientras que la sala penal conoció principalmente de tutelas relacionadas con decisiones judiciales en materia penal (ver tabla 3).

La distribución en el tiempo de los hechos que dieron lugar a la tutela, también nos muestra que el ejercicio de esta acción fue variado y se intensificó en la segunda mitad de la década del noventa, especialmente durante los años 1999 y 2000 (ver tablas 1 y 5). Mientras las tutelas interpuestas entre 1992 y 1995 representaban el 21,7% del total, las tutelas presentadas en la segunda mitad de la década represen-

Tabla 3. Hechos según sala

| Hechos que dan lugar al ejercicio de la acción de tutela | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total | % Total |
|--|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|---------|
| Se profiere una providencia judicial adversa al accionante | 37 | 12 | 6 | 20 | 5 | 80 | 23,3 |
| La entidad no paga salarios o prestaciones | 6 | 22 | 6 | 3 | 1 | 38 | 11,0 |
| No se incrementa salario de acuerdo al IPC | 16 | 15 | - | 13 | 13 | 57 | 16,6 |
| Se profiere una decisión administrativa en contra de particulares | 9 | 1 | 3 | 2 | 1 | 16 | 4,7 |
| Es vinculado a proceso penal y considera que se viola un derecho | 1 | 1 | 8 | - | - | 10 | 2,9 |
| Es condenado en un proceso penal y considera que se viola un derecho | 1 | - | 24 | - | 1 | 26 | 7,6 |
| Se niega la libertad provisional o condicional | - | - | 6 | - | - | 6 | 1,7 |
| No se responde a petición del administrado | 5 | - | 3 | 2 | 6 | 16 | 4,7 |
| Otros | 20 | 28 | 15 | 18 | 14 | 95 | 27,6 |
| TOTAL | 95 | 79 | 71 | 58 | 41 | 344 | 100,0 |
| Porcentaje según salas | 27,6 | 23,0 | 20,6 | 16,9 | 11,9 | 100,0 | |

Fuente: Base de datos CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas. Simplemente no aparecieron en la muestra.

taba el 78,3% del total de las tutelas. De acuerdo con el inventario de las tutelas, 571 de las 1057 tutelas, se interpusieron en los años 1999 y 2000, lo cual representa un 53,1% del total (ver nuevamente tabla 1).⁷

7 Las diferencias entre los anteriores porcentajes con respecto a los porcentajes que resultan de la tabla 4, se deben a las diferencias naturales que se presentan entre los resultados de un censo y los resultados de la muestra.

Desde 1992 hasta 1995, las decisiones judiciales adversas eran el motivo más recurrente para el ejercicio de la tutela ante el Tribunal. Sin embargo, desde 1996 en adelante se comenzó a presentar el uso de la acción de tutela como consecuencia de hechos tales como las sentencias condenatorias en materia penal, el incumplimiento en el pago de salarios o prestaciones, las decisiones administrativas adversas a los administrados y casos de falta de respuesta a las peticiones de los administrados. Pero quizá lo que más llama la atención, es el crecimiento en el uso de la tutela durante 1999 y 2000, especialmente como consecuencia de la decisión del gobierno nacional de incrementar el salario de los servidores públicos por debajo del IPC. Por ejemplo, en el año 2000 las tutelas presentadas por este motivo representaron el 46,3% de las tutelas del año en el tribunal. (ver tabla 4).

2.1.2 Los Accionantes

De acuerdo con la información obtenida, la mayor parte de los accionantes ejercieron la acción de tutela de manera individual. De las 344 tutelas de la muestra, 323 fueron ejercidas por accionantes únicos, es decir, por una sola persona; mientras que en 21 casos hubo dos accionantes. En consecuencia, en las 344 tutelas hubo 365 accionantes en total, tal como se puede observar en la tabla 5.

Entre los accionantes, se destacan las personas involucradas en procesos judiciales (21,9%), los educadores (19,2%), las personas privadas de la libertad (13,2%) y los trabajadores y funcionarios (12,3%). Con menor frecuencia aparecen las personas afectadas por procedimientos o decisiones administrativas (5,2%), los menores de edad o sus representantes (3,8%), los funcionarios judiciales (2,7%), las personerías (2,5%), las personas vecinas de quien vulnera los derechos fundamentales (2,5%) y los aspirantes a cargos públicos (2,2%) (ver tabla 5). Entre estos accionantes, se pueden diferenciar varios grupos: en primer lugar, los accionantes que interpusieron la acción de tutela como consecuencia de una decisión judicial, es decir, las personas involucradas en procesos judiciales y las personas privadas de la libertad. Este grupo representa el 35,1% de los accionantes de la muestra. En segundo lugar, un conjunto de accionantes que hacían parte de una relación laboral, es decir, los educadores, los trabajadores y funcionarios, los funcionarios judiciales y los aspirantes a cargos públicos. Este grupo representa el 36,4% de los accionantes de la muestra. Finalmente, un grupo variado de accionantes entre los que se encuentran las personas afectadas por procedimientos o decisiones administrativas, los menores de edad o sus representantes, las personerías y las personas vecinas de quien vulneraba los derechos fundamentales. Este último grupo representa el 14% de los accionantes de la muestra. En conjunto, estos tres grupos de accionantes representan el 85,5% del total de accionantes contenidos en la muestra.

Tabla 4. Principales hechos por año

| Hechos | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Total |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Se profiere una providencia judicial adversa al accionante | 5 | 7 | 14 | 9 | 5 | 3 | 9 | 13 | 15 | 80 |
| La entidad no paga salarios o prestaciones | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 4 | 3 | 12 | 11 | 38 |
| No se incrementa salario de acuerdo al IPC | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 56 | 57 |
| Se profiere una decisión administrativa en contra de particulares | - | - | 1 | 1 | 3 | - | 2 | 5 | 4 | 16 |
| Es vinculado a proceso penal y considera que se viola un derecho | - | - | 1 | 2 | 1 | 1 | - | 1 | 4 | 10 |
| Es condenado en un proceso penal y considera que se viola un derecho | 2 | - | - | 2 | 9 | 4 | 4 | 3 | 2 | 26 |
| Se niega la libertad provisional o condicional | 1 | 1 | - | - | - | 1 | 1 | 2 | - | 6 |
| No se responde a petición del administrado | - | - | 1 | - | 1 | 2 | 3 | 2 | 7 | 16 |
| Otros | 2 | 5 | 9 | 8 | 12 | 13 | 5 | 19 | 22 | 95 |
| TOTAL | 11 | 15 | 27 | 23 | 34 | 28 | 27 | 58 | 121 | 344 |
| PORCENTAJE | 3,2 | 4,4 | 7,8 | 6,7 | 9,9 | 8,1 | 7,8 | 16,9 | 35,2 | 100,0 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Los accionantes no se distribuyeron de igual manera en las diferentes salas. Por ejemplo, las personas involucradas en procesos judiciales interpusieron la acción de tutela con mayor frecuencia en las salas civil, penal y de familia. Los educadores por su parte, interpusieron la acción de tutela en casi todas las salas, con excepción de la sala penal. Los trabajadores o funcionarios se destacaron como accionantes especialmente en las salas civil y laboral, mientras que las personas

privadas de la libertad, en calidad de detenidos o condenados, aparecieron casi exclusivamente en la sala penal (ver tabla 5).

Un examen diacrónico de los accionantes, muestra, de un lado, la recurrencia de las personas privadas de la libertad y de las personas involucradas en procesos judiciales a lo largo de la década y, del otro, la aparición de los trabajadores y los educadores como accionantes relevantes hacia mediados y finales de la década respectivamente (ver tabla 6). Pero al observar con mayor detenimiento el peso porcentual de estos accionantes, se puede constatar un decrecimiento porcentual en el caso de las personas privadas de la libertad y de aquellas involucradas en procesos judiciales (Ver tabla 7). Igualmente se puede ver con claridad la importancia del peso porcentual de los trabajadores entre los años 1995 y 1998, así como el enorme crecimiento de los educadores como accionantes en 1999 y 2000 (ver tabla 7).

Tabla 5. Distribución de los accionantes según la sala

| Perfil accionante | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total | % Total |
|--|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|---------|
| Persona involucrada en proceso judicial | 34 | 6 | 21 | 16 | 3 | 80 | 21,9 |
| Educador | 18 | 26 | - | 13 | 13 | 70 | 19,2 |
| Persona privada de la libertad | 4 | 1 | 36 | 5 | 2 | 48 | 13,2 |
| Trabajador o funcionario | 13 | 21 | 5 | 2 | 4 | 45 | 12,3 |
| Persona afectada por procedimiento o decisión administrativa | 7 | 3 | 2 | - | 7 | 19 | 5,2 |
| Representante de menor de edad | 6 | 1 | - | 7 | - | 14 | 3,8 |
| Funcionario judicial | - | 6 | - | 3 | 1 | 10 | 2,7 |
| Personería | - | 2 | 4 | 2 | 1 | 9 | 2,5 |
| Vecino | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 9 | 2,5 |
| Aspirante a cargo público | 4 | 2 | - | 1 | 1 | 8 | 2,2 |
| Otros (menos de 2%) | 12 | 15 | 6 | 9 | 11 | 53 | 14,5 |
| TOTAL | 102 | 84 | 75 | 60 | 44 | 365 | 100,0 |
| % TOTAL | 27,9 | 23,0 | 20,5 | 16,4 | 12,1 | 100,0 | |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas. Simplemente no aparecieron en la muestra.

Tabla 6. Principales accionantes por año

| Total accionantes Tribunal Superior de Antioquia | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 | Total | % Total |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|-------|---------|
| Persona involucrada en proceso judicial | 5 | 8 | 11 | 5 | 9 | 6 | 8 | 18 | 10 | 80 | 21,9 |
| Educador | - | - | - | - | 1 | 3 | 2 | 8 | 56 | 70 | 19,2 |
| Persona privada de la libertad | 3 | 2 | 1 | 3 | 7 | 5 | 7 | 6 | 14 | 48 | 13,2 |
| Trabajador o funcionario | - | 1 | 2 | 6 | 8 | 5 | 4 | 6 | 13 | 45 | 12,3 |
| Persona afectada por procedimiento o decisión administrativa | - | - | - | 2 | 2 | 1 | 3 | 5 | 5 | 18 | 4,9 |
| Representante de menor de edad | 1 | 1 | 4 | 3 | - | 1 | 1 | 1 | 2 | 14 | 3,8 |
| Funcionario judicial | - | - | - | - | 2 | 2 | - | 3 | 4 | 11 | 3,0 |
| Personería | 1 | 1 | - | 1 | 2 | - | - | 2 | 2 | 9 | 2,5 |
| Vecino | - | 1 | 2 | - | 2 | 2 | - | 1 | 1 | 9 | 2,5 |
| Aspirante a cargo público | 1 | - | 2 | 1 | - | - | - | 2 | 2 | 8 | 2,2 |
| Otros (menos de 2%) | 0 | 3 | 7 | 2 | 3 | 4 | 4 | 11 | 19 | 53 | 14,5 |
| TOTAL | 11 | 17 | 29 | 23 | 36 | 29 | 29 | 63 | 128 | 365 | 100,0 |
| % TOTAL | 3,0 | 4,7 | 7,9 | 6,3 | 9,9 | 7,9 | 7,9 | 17,3 | 35,1 | 100,0 | |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

2.1.3 Los accionados

Con respecto a los accionados, si bien predominan las tutelas ejercidas contra un solo accionado, se observa un número importante de tutelas contra dos o tres accionados. De acuerdo con la muestra, de las 344 tutelas, hubo 250 casos contra un sólo accionado (72,7%), 62 tutelas contra dos accionados (18,6%) y 32 tutelas contra tres accionados (22,2%). En esas 344 tutelas se presentaron en total 470 accionados, cuyo perfil muestra un mayor número y variedad de entidades, órganos y funcionarios accionados. En el período estudiado, la acción de tutela se ejerció fundamentalmente contra diez clases de accionados (ver tabla 8): El Ministerio de Hacienda (12,3%), las alcaldías o secretarías municipales (11,9%), los Jueces

Tabla 7. Peso porcentual de los accionantes por año. 1992-2000

| Total accionantes Tribunal Superior de Antioquia | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Persona involucrada en proceso judicial | 45,5 | 47,1 | 37,9 | 21,7 | 25,0 | 20,7 | 27,6 | 28,6 | 7,8 |
| Educador | - | - | - | - | 2,8 | 10,3 | 6,9 | 12,7 | 43,8 |
| Persona privada de la libertad | 27,3 | 11,8 | 3,4 | 13,0 | 19,4 | 17,2 | 24,1 | 9,5 | 10,9 |
| Trabajador o funcionario | - | 5,9 | 6,9 | 26,1 | 22,2 | 17,2 | 13,8 | 9,5 | 10,2 |
| Persona afectada por procedimiento o decisión administrativa | - | - | - | 8,7 | 5,6 | 3,4 | 10,3 | 7,9 | 3,9 |
| Representante de menor de edad | 9,1 | 5,9 | 13,8 | 13,0 | - | 3,4 | 3,4 | 1,6 | 1,6 |
| Funcionario judicial | - | - | - | - | 5,6 | 6,9 | - | 4,8 | 3,1 |
| Personería | 9,1 | 5,9 | - | 4,3 | 5,6 | - | - | 3,2 | 1,6 |
| Vecino | - | 5,9 | 6,9 | - | 5,6 | 6,9 | - | 1,6 | 0,8 |
| Aspirante a cargo público | 9,1 | - | 6,9 | 4,3 | - | - | - | 3,2 | 1,6 |
| Otros (menos de 2%) | - | 17,6 | 24,1 | 8,7 | 8,3 | 13,8 | 13,8 | 17,5 | 14,8 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Promiscuos (11,3%), el Ministerio de Educación (9,8%), los Juzgados penales (7,7%), el Estado o la Nación (7,0%), los Juzgados Civiles (6,2%), las Gobernaciones o Secretarías Departamentales (3,0%), los Fiscales (2,6%) y el Consejo de la Judicatura (2,6%).

De acuerdo con ello, se pueden identificar en principio dos grandes grupos: en primer lugar, el grupo de los jueces y funcionarios judiciales, compuesto por los jueces promiscuos, los jueces penales, los jueces civiles, y los fiscales. Este grupo representa el 27,8% de los accionados más frecuentes. En segundo lugar, se encuentran entidades, organismos o funcionarios que cumplen diversas funciones administrativas en los órdenes nacional, departamental y municipal. Estos accionados son: la Nación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación, las gobernaciones o secretarías departamentales, las alcaldías o secretarías municipa-

les y el Consejo Superior de la Judicatura. Este grupo representa el 70 % del total de los accionados (ver tabla 8).

La distribución de los accionados no fue igual en las diferentes salas del Tribunal de Antioquia. En el caso del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Educación y del Estado o Nación, aparecen como accionados frecuentes en las salas civil, laboral, de familia y agraria. Las alcaldías, gobernaciones y el Consejo de la Judicatura también aparecen en varias salas. En el caso de los jueces o juzgados, también observamos diferencias. Los Jueces promiscuos aparecen como accionados frecuentes en las salas civil, penal y de familia, mientras que los jueces o funcionarios judiciales de cierta especialidad aparecen en la sala que les es afín a su campo de competencia. En el caso de los jueces civiles, aparecen como accionados frecuentes en la sala civil, mientras que los jueces penales y los fiscales aparecen como accionados frecuentes en la sala penal (ver tabla 8).

Tabla 8. Distribución de accionados en las salas

| Principales accionados | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total | % Total |
|---|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|---------|
| Ministerio de Hacienda | 15 | 18 | - | 12 | 13 | 58 | 12,3 |
| Alcaldía, Alcalde o Secretarías municipales | 12 | 18 | 13 | 5 | 8 | 56 | 11,9 |
| Juez o Juzgado Promiscuo | 16 | 1 | 18 | 16 | 2 | 53 | 11,3 |
| Ministerio de Educación | 11 | 13 | - | 10 | 12 | 46 | 9,8 |
| Juez o Juzgado Penal | 4 | 1 | 30 | 1 | - | 36 | 7,7 |
| Estado o Nación | 9 | 12 | - | 12 | - | 33 | 7,0 |
| Juez o Juzgado Civil | 20 | 4 | 3 | 2 | - | 29 | 6,2 |
| Gobernación, Gobernador o secretarías departamentales | 7 | 6 | - | - | 1 | 14 | 3,0 |
| Fiscal | - | 2 | 9 | - | 1 | 12 | 2,6 |
| Consejo de la Judicatura o Administración Judicial | 2 | 5 | - | 5 | - | 12 | 2,6 |
| Otros | 36 | 27 | 14 | 22 | 22 | 121 | 25,7 |
| TOTAL | 132 | 107 | 87 | 85 | 59 | 470 | 100,0 |

Fuente: Base de datos CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas. Simplemente no aparecieron en la muestra.

Un examen diacrónico basado en números absolutos, tal como se presenta en la tabla 8, muestra, en primer lugar, que los juzgados y jueces civiles, penales y promiscuos, al igual que las alcaldías, fueron accionados frecuentes durante la mayor parte del período mencionado, especialmente los jueces promiscuos. En segundo lugar, permite observar la aparición de la Nación, y los Ministerio de Hacienda y de Educación, como accionados importantes en el año 2000 (Ver tabla. 9).

Sin embargo, al observar el peso porcentual de estos accionados durante los diferentes años estudiados (ver tabla 10), se pueden constatar mejor los siguientes aspectos: en primer lugar, los jueces y juzgados fueron accionados frecuentes durante la década, pero con una tendencia decreciente en la segunda mitad de la década. Las alcaldías por su parte, fueron accionados frecuentes, pero con una tendencia ascendente hasta 1999. Finalmente, la Nación y los ministerios de Hacienda y Educación irrumpieron como accionados frecuentes en el año 2000, cuando antes no habían figurado como accionados importantes.

Tabla 9. Principales accionados por año

| Principales accionados | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 | Total | Total |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|-------|-------|
| Ministerio de Hacienda | - | - | - | - | 1 | 2 | - | - | 55 | 58 | 12,1 |
| Alcaldía, Alcalde o Secretarías municipales | 1 | 1 | 4 | 4 | 6 | 4 | 8 | 18 | 10 | 56 | 11,7 |
| Juez o Juzgado Promiscuo | 4 | 4 | 9 | 4 | 3 | 6 | 5 | 12 | 6 | 53 | 11 |
| Ministerio de Educación | - | - | - | - | - | - | - | - | 46 | 46 | 9,58 |
| Juez o Juzgado Penal | 2 | - | 2 | 2 | 8 | 6 | 5 | 5 | 6 | 36 | 7,5 |
| Estado o Nación | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 | 31 | 33 | 6,88 |
| Juez o Juzgado Civil | 2 | 3 | 4 | 3 | 2 | 1 | 4 | 3 | 7 | 29 | 6,04 |
| Gobernación, Gobernador o secretarías dptales. | - | - | 1 | - | 1 | 1 | 1 | 4 | 6 | 14 | 2,92 |
| Fiscal | - | 1 | - | 3 | 2 | - | 1 | 3 | 2 | 12 | 2,5 |
| Consejo de la Judicatura o Administración Judicial | - | - | - | 1 | 2 | 2 | - | 2 | 5 | 12 | 2,5 |
| Otros | 4 | 9 | 10 | 20 | 13 | 11 | 10 | 17 | 37 | 131 | 27,3 |
| TOTAL | 14 | 18 | 30 | 37 | 38 | 33 | 34 | 65 | 211 | 480 | 100 |
| % TOTAL | 2,9 | 3,8 | 6,3 | 7,7 | 7,9 | 6,9 | 7,1 | 13,5 | 44,0 | 100,0 | |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Tabla 10. Peso porcentual de los accionados en cada año

| Principales accionados | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 |
|---|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ministerio de Hacienda | - | - | - | - | 2,6 | 6,1 | - | - | 26,1 |
| Alcaldía, Alcalde o Secretarías municipales | 7,1 | 5,6 | 13,3 | 10,8 | 15,8 | 12,1 | 23,5 | 27,7 | 4,7 |
| Juez o Juzgado Promiscuo | 28,6 | 22,2 | 30,0 | 10,8 | 7,9 | 18,2 | 14,7 | 18,5 | 2,8 |
| Ministerio de Educación | - | - | - | - | - | - | - | - | 21,8 |
| Juez o Juzgado Penal | 14,3 | - | 6,7 | 5,4 | 21,1 | 18,2 | 14,7 | 7,7 | 2,8 |
| Estado o Nación | 7,1 | - | - | - | - | - | - | 1,5 | 14,7 |
| Juez o Juzgado Civil | 14,3 | 16,7 | 13,3 | 8,1 | 5,3 | 3,0 | 11,8 | 4,6 | 3,3 |
| Gobernación, Gobernador o secretarías departamentales | - | - | 3,3 | - | 2,6 | 3,0 | 2,9 | 6,2 | 2,8 |
| Fiscal | - | 5,6 | - | 8,1 | 5,3 | - | 2,9 | 4,6 | 0,9 |
| Consejo de la Judicatura o Administración Judicial | - | - | - | 2,7 | 5,3 | 6,1 | - | 3,1 | 2,4 |
| Otros | 28,6 | 50,0 | 33,3 | 54,1 | 34,2 | 33,3 | 29,4 | 26,2 | 17,5 |
| TOTAL | 100,0 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

2.1.4 Derechos solicitados en la acción de tutela

Cuando se presenta alguno de los hechos que motivan al accionante a interponer la acción de tutela, el accionante normalmente no piensa en un sólo derecho vulnerado, sino en una pluralidad de derechos o intereses afectados. De acuerdo con el examen realizado a los expedientes de tutela, los accionantes suelen solicitar la protección de múltiples derechos, algunos de ellos considerados como fundamentales por los tribunales y la doctrina, otros simplemente considerados importantes por los accionantes, aun cuando no sean admitidos como fundamentales por los jueces y los académicos.⁸

⁸ Para dar cuenta del repertorio de derechos solicitados, la base de datos diseñada da cuenta de estos según el orden que ocupan en la demanda de tutela. El orden no implica una mayor jerarquía de los derechos ubicados en los primeros lugares con respecto a los últimos.

En las 344 tutelas de la muestra, se solicitó la protección de 881 derechos, es decir, que en promedio, en cada tutela se solicitó la protección de más de dos derechos (2,56). Cuando se hace la sumatoria de cuántas veces se solicitó un determinado derecho en las diferentes salas del Tribunal Superior de Antioquia, encontramos que los derechos más solicitados fueron: el debido proceso (15,2%), la igualdad (14,6%), el trabajo (14,1%), la vida en condiciones de dignidad (9,4%), el derecho de petición (5,0%), la seguridad social (4,3%), la salud (4,1%) y el derecho a la defensa (4,0%). En suma, estos ocho derechos representan el 70,7% de los derechos solicitados en el periodo 1992-2000 (ver tabla 11).

Tabla 11. Derechos más solicitados

| Derechos más solicitados | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala Familia | Sala Agraria | Total | % Total |
|---------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|-------|---------|
| Debido proceso | 45 | 15 | 47 | 18 | 9 | 134 | 15,2 |
| Igualdad | 30 | 44 | 12 | 23 | 20 | 129 | 14,6 |
| Trabajo | 30 | 50 | 8 | 17 | 19 | 124 | 14,1 |
| Vida en condiciones de dignidad | 22 | 27 | 8 | 12 | 14 | 83 | 9,4 |
| Petición | 10 | 10 | 10 | 5 | 9 | 44 | 5,0 |
| Seguridad social | 11 | 8 | 6 | 9 | 4 | 38 | 4,3 |
| Salud | 10 | 5 | 7 | 9 | 5 | 36 | 4,1 |
| Derecho a la defensa | 9 | 1 | 22 | 3 | 0 | 35 | 4,0 |
| Otros derechos | 64 | 48 | 59 | 73 | 14 | 258 | 29,3 |
| TOTAL | 231 | 208 | 179 | 169 | 94 | 881 | 100,0 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004

De acuerdo con la muestra, la distribución de los derechos en el tiempo no es uniforme. Tal como se observa en la tabla 12, se presentó un crecimiento en el número de derechos solicitados y, concretamente en el número de ocasiones en que algunos derechos fueron solicitados por los accionantes, como ocurrió con el caso del debido proceso, la igualdad, el trabajo y la vida en condiciones de dignidad, entre otros. Sin embargo, el crecimiento numérico no significa necesariamente un incremento porcentual en la solicitud de los derechos. Como se puede observar en la tabla 13, hubo un decrecimiento en el peso porcentual del debido proceso, que para 1992 representaba el 16,7% de las tutelas, mientras que para el 2000, sólo representaba el 7,3%. Otros derechos, como la igualdad y el trabajo tuvieron un crecimiento en la segunda mitad de la década, especialmente en el año 2000 (ver tabla 13).

Tabla 12. Distribución de derechos solicitados en el tiempo

| Derechos solicitados | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Total |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Debido proceso | 4 | 8 | 18 | 10 | 16 | 12 | 11 | 26 | 29 | 134 |
| Igualdad | - | 1 | 4 | 5 | 12 | 6 | 5 | 21 | 75 | 129 |
| Trabajo | 3 | 1 | 3 | 6 | 11 | 6 | 7 | 15 | 72 | 124 |
| Vida en condiciones de dignidad | 3 | 1 | 3 | 3 | 4 | 3 | 1 | 6 | 59 | 83 |
| Petición | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 4 | 6 | 7 | 19 | 44 |
| Seguridad social | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | - | 7 | 22 | 38 |
| Salud | 1 | - | 2 | 2 | 1 | 3 | - | 7 | 20 | 36 |
| Derecho a la defensa | 1 | 2 | 1 | 5 | 5 | 4 | 4 | 8 | 5 | 35 |
| Otros derechos | 10 | 11 | 20 | 17 | 17 | 13 | 17 | 56 | 97 | 258 |
| Total | 24 | 27 | 56 | 51 | 69 | 52 | 51 | 153 | 398 | 881 |
| % TOTAL | 2,7 | 3,1 | 6,4 | 5,8 | 7,8 | 5,9 | 5,8 | 17,4 | 45,2 | 100,0 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Tabla 13. Peso porcentual de los derechos solicitados entre 1992 y 2000

| Derechos solicitados | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Debido proceso | 16,7 | 29,6 | 32,1 | 19,6 | 23,2 | 23,1 | 21,6 | 17,0 | 7,3 |
| Igualdad | - | 3,7 | 7,1 | 9,8 | 17,4 | 11,5 | 9,8 | 13,7 | 18,8 |
| Trabajo | 12,5 | 3,7 | 5,4 | 11,8 | 15,9 | 11,5 | 13,7 | 9,8 | 18,1 |
| Vida en condiciones de dignidad | 12,5 | 3,7 | 5,4 | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 2,0 | 3,9 | 14,8 |
| Petición | 4,2 | 3,7 | 7,1 | 2,0 | 1,4 | 7,7 | 11,8 | 4,6 | 4,8 |
| Seguridad social | 4,2 | 7,4 | 1,8 | 3,9 | 2,9 | 1,9 | - | 4,6 | 5,5 |
| Salud | 4,2 | - | 3,6 | 3,9 | 1,4 | 5,8 | - | 4,6 | 5,0 |
| Derecho a la defensa | 4,2 | 7,4 | 1,8 | 9,8 | 7,2 | 7,7 | 7,8 | 5,2 | 1,3 |
| Otros derechos | 41,7 | 40,7 | 35,7 | 33,3 | 24,6 | 25,0 | 33,3 | 36,6 | 24,4 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: CIJ, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia. 2004.

2.1.5 Relación de variables y configuración de conflictos frecuentes

El propósito de esta parte es establecer una interrelación de los aspectos más relevantes hasta ahora descritos. Con base en la información obtenida sobre las variables principales, es decir, los hechos que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela; las personas que ejercieron este mecanismo de protección (los accionantes); las entidades, organismos y funcionarios contra quienes se ejerció la acción (los accionados); y los derechos, cuya protección se solicitó por parte de los accionantes; se pueden precisar mejor los conflictos asociados con el ejercicio frecuente de la acción de tutela en el Tribunal Superior de Antioquia, durante el período 1992-2000.⁹

Un primer orden de conflictos, que se observa en las diferentes salas, se relaciona con el cuestionamiento de las decisiones judiciales. Dentro de este grupo, se podría hacer la distinción entre dos conflictos principales: en primer lugar, aquellas decisiones judiciales que afectaban la libertad de los procesados y, en segundo lugar, las decisiones judiciales que tenían efectos diferentes a la afectación de la libertad de las personas. Los conflictos derivados de decisiones judiciales que afectaban la libertad de los procesados, eran objeto de acción de tutela fundamentalmente en la sala penal, de acuerdo con lo cual, los procesados y los condenados en procesos penales, accionaban contra los fiscales y jueces penales que habían proferido las decisiones cuestionadas. Usualmente, los accionantes en estos casos buscaban la protección del debido proceso y del derecho de defensa (ver tablas 5, 6, 7, 11, 12 y 13).

Pero a diferencia de las decisiones judiciales que afectaban la libertad de los procesados, se encuentran decisiones, especialmente en otras ramas, en las que se discutían, en principio, derechos patrimoniales o extrapatrimoniales y que eran proferidas por jueces de familia o jueces civiles. En estos casos, el ejercicio de la

9 El ejercicio de la acción de tutela es el resultado de un complejo proceso de interacción de variables que incluso no alcanzan a ser tenidas en cuenta en una modalidad de investigación como ésta. Otros estudios sociojurídicos han demostrado que el análisis de la administración de justicia no se debe agotar en la observación de las decisiones judiciales, sino que debe tener en cuenta la percepción de los derechos y el empleo de los mecanismos por parte de los ciudadanos. De acuerdo con estos estudios, las personas no perciben de igual forma los hechos y los actos que se constituyen agresiones. Cuando una persona o un grupo de personas asocia la ocurrencia de un hecho a la agresión a un derecho, es posible que se presenten otros dos momentos: la imputación al autor de la agresión y seguidamente, el reclamo respectivo. Así, el ejercicio del reclamo jurídico es posible cuando los ciudadanos afectados perciben el hecho como una agresión; encuentran un posible responsable contra quien reclamar; identifican un derecho vulnerado; conocen el mecanismo para proteger dicho derecho y, finalmente, están dispuestos a asumir el costo de dicho ejercicio jurídico. Para mayor información, véase FELSTINER, William et al. *Op. Cit.* pp. 39-67.

acción de tutela por parte de los afectados de la decisión, se dirigía normalmente contra los jueces civiles y de familia, y se fundamentaba en la violación al debido proceso (ver tablas 5, 6, 7, 11, 12 y 13).

Un segundo orden de conflictos, tiene que ver con elementos de la relación laboral. En estos casos el ejercicio de la acción de tutela no se ubicó exclusivamente en la sala laboral, sino también en las salas civil, de familia y agraria. Este orden de conflictos se caracterizó por sus actores y el tipo de relación que tuvo; es decir, se trató de conflictos entre empleadores y empleados o, entre el Estado y sus servidores y se presentaron con ocasión de la existencia de una relación laboral. Se pueden distinguir dos conflictos principales. En primer lugar, el conflicto entre funcionarios y trabajadores, y, entidades y organismos de carácter público del orden nacional, departamental y municipal, como consecuencia del incumplimiento del pago oportuno de salarios y prestaciones sociales. En estos casos, los funcionarios y trabajadores solicitaron la protección de derechos como la igualdad, la vida en condiciones de dignidad y el pago oportuno de salarios y prestaciones. En segundo lugar, el conflicto entre, educadores y otros funcionarios, y la Nación y los Ministerios de Hacienda y Educación, como consecuencia de la decisión del gobierno nacional de reajustar los salarios de acuerdo con el incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En estos casos, los accionantes buscaron la protección de derechos como la vida en condiciones de dignidad y la igualdad (ver tablas 5, 6, 7, 11, 12 y 13).

Todos estos conflictos que se describieron anteriormente, no se presentaron de igual manera a lo largo de la década. Si bien hubo conflictos que se presentaron de manera continua en el periodo estudiado, tal como las decisiones judiciales que afectaban la libertad de los accionantes, hubo varios conflictos que se incrementaron al final de la década como el incumplimiento en el pago de salarios y prestaciones y el reajuste salarial inferior al IPC.

En resumen, si bien hubo una gran variedad de conflictos que desembocaron en el uso de la acción de tutela por parte de alguna de las partes en conflicto, es posible identificar que algunos conflictos que se presentaron con mayor frecuencia, generaron igualmente el mayor uso de la acción de tutela. Ahora, con base en todo lo expuesto hasta el momento, surge la pregunta, ¿cómo fueron resueltos estos conflictos frecuentes por parte del Tribunal Superior de Antioquia?

2.2 Las decisiones del Tribunal Superior de Antioquia

En esta parte se observarán las decisiones adoptadas por parte de los magistrados en las diferentes salas del Tribunal de Antioquia a lo largo del periodo estudiado. En primer lugar, se hará una comparación entre las decisiones negativas y las

decisiones positivas. En segundo lugar, se dará cuenta de las razones que se emplearon con mayor frecuencia para negar la tutela de los derechos fundamentales y, finalmente, se expondrán los derechos que se protegieron de acuerdo con decisiones que fueron favorables a los intereses de los accionantes.

2.2.1 Tutelas negadas frente a tutelas concedidas

De acuerdo con la muestra, en la mayoría de las ocasiones los magistrados negaron la tutela de los derechos fundamentales cuya protección se solicitaba por parte de los accionantes. El porcentaje de decisiones negativas representa un 79,1% en el conjunto de las salas examinadas, contra el 20,6% de decisiones en las que se accedió a la protección total o parcial de los derechos solicitados. Al observar los resultados de cada una de las salas, se pueden percibir diferenciaciones interesantes. Las salas civil y laboral presentaron los porcentajes más altos de decisiones negativas (83,2% y 84,8% respectivamente), con respecto a las salas penal (73,2%), de familia (74,1%) y agraria (75,6%) (ver tabla 14).

A lo largo de la década del noventa, la relación entre decisiones negativas y positivas cambió levemente. Mientras que en los primeros dos años, es decir, 1992 y 1993, aproximadamente nueve de cada diez tutelas eran decididas de manera negativa, en los últimos tres años de la década, ocho de cada diez tutelas eran decididas negativamente. Llama en todo caso la atención que, el 2000 presentó un importante incremento en el número y porcentaje de decisiones positivas: 29 (40,8%)

Tabla 14. Decisión de tutela según la sala

| Decisiones | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total |
|----------------------------------|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|
| Niega la tutela | 79 | 67 | 52 | 43 | 31 | 272 |
| Concede la tutela | 16 | 10 | 11 | 9 | 9 | 55 |
| Concede parcialmente | — | 2 | 7 | 6 | 1 | 16 |
| No se pronuncia | — | — | 1 | — | — | 1 |
| TOTAL | 95 | 79 | 71 | 58 | 41 | 344 |
| Porcentaje de tutelas negadas | 83,2 | 84,8 | 73,2 | 74,1 | 75,6 | 79,1 |
| Porcentaje de tutelas concedidas | 16,8 | 15,2 | 25,3 | 25,7 | 24,3 | 20,6 |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

tutelas de las 71 tutelas que fueron decididas total o parcialmente favorables a los accionantes en el período 1992-2000, corresponden al año 2000 (ver tabla 15).

Tabla 15. Decisión de tutela según los años

| Decisión de tutela | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 | Total |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Niega la tutela | 10 | 13 | 19 | 17 | 31 | 25 | 21 | 44 | 92 | 272 |
| Concede la tutela | 1 | 2 | 7 | 5 | 3 | 3 | 5 | 9 | 20 | 55 |
| Concede parcialmente | — | — | 1 | 1 | — | — | 1 | 4 | 9 | 16 |
| No se pronuncia | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | 1 |
| TOTAL | 11 | 15 | 27 | 23 | 34 | 28 | 27 | 58 | 121 | 344 |
| % tutelas negadas | 90,9 | 86,6 | 70,4 | 73,9 | 91,2 | 89,3 | 77, | 75,9 | 76 | 79,1 |
| % tutelas concedidas | 9,1 | 13,3 | 29,6 | 26,1 | 8,8 | 10,7 | 22,2 | 22,4 | 24 | 20,1 |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas. Simplemente no aparecieron en la muestra.

2.2.2 Razones de negación de la tutela

Cuando el juez de tutela adopta una decisión negativa, es posible que se base, no solamente en uno, sino en varios argumentos. Sin embargo, según la muestra, en el caso del Tribunal de Antioquia, la mayoría de las decisiones negativas estuvieron sustentadas en un solo argumento; con menor frecuencia se encontraron dos y tres argumentos como fundamento de las decisiones negativas. De las 288 decisiones total o parcialmente negativas, encontramos un argumento en 285 tutelas, dos argumentos en 70 tutelas y tres argumentos en 8 tutelas. Es decir que en esas 272 demandas, se expusieron 363 razones para negar la tutela.¹⁰

De acuerdo con la información contenida en la muestra, fueron especialmente recurrentes dos argumentos con base en los cuales los magistrados fundamentaron la negación de las tutelas solicitadas por los accionantes. En primer lugar, “la existencia de otros mecanismos de defensa judicial” y, en segundo lugar, “la ausencia de violación real de los derechos fundamentales”. La falta de violación real de derechos fundamentales se adujo en 119 casos (32,8%), mientras que la existencia de otros mecanismos de defensa judicial fue expuesta en 113 casos (31,1%).

10 Esta información se puede verificar en la base de datos de la investigación.

Tabla 16. Razones de negación por sala

| Razones de negación | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total | % Total |
|---|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|---------|
| No hay real violación de derechos fundamentales | 28 | 30 | 32 | 21 | 8 | 119 | 32,8 |
| Otros mecanismos de defensa judicial | 20 | 32 | 28 | 24 | 9 | 113 | 31,1% |
| No hay vía de hecho | 14 | - | 10 | 4 | 4 | 32 | 8,8 |
| Acto general | 6 | - | 1 | 12 | 13 | 32 | 8,8 |
| No procede como mecanismo transitorio | 7 | - | 1 | 1 | 3 | 12 | 3,3% |
| No se prueba | 4 | 6 | - | - | - | 10 | 2,8 |
| Funcionario incompetente | 5 | 3 | - | 1 | - | 9 | 2,5 |
| Otros | 14 | 6 | 11 | 4 | 1 | 36 | 9,9 |
| TOTAL | 98 | 77 | 83 | 67 | 38 | 363 | 100,0 |
| % TOTAL | 26,8 | 21,0 | 22,7 | 18,3 | 10,4 | 100,0 | |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Estos argumentos pueden ser concurrentes y no se excluyen entre sí necesariamente. La tabla 16 muestra el total de los argumentos utilizados, teniendo en cuenta su distribución por sala.

En la tabla 17 se presentan las razones de negación en los diferentes años. Como se puede observar, los argumentos más utilizados por los jueces durante toda la década fueron: la inexistencia de "...real violación de derechos fundamentales" y la existencia de "otros mecanismos de defensa judicial". Este comportamiento se puede constatar a lo largo de la década. Otros argumentos, como la inexistencia de vías de hecho o la existencia de actos generales, se observan con cierta frecuencia solamente al final de la década.

2.2.3 Derechos protegidos

Según los datos arrojados por la muestra, en los 71 casos en que se concedió total o parcialmente la tutela de los derechos fundamentales, se protegieron 106 derechos. Esta cantidad de derechos protegidos se explica como consecuencia de la pluralidad de derechos solicitados y protegidos (Ver tabla 18).

Tabla 17. Razones de negación según el año

| Razones de negación | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 | Total | % Total |
|---|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|------|------|-------|---------|
| No hay real violación de derechos fundamentales | 3 | 5 | 10 | 5 | 14 | 16 | 9 | 26 | 31 | 119 | 32,8 |
| Otros mecanismos de defensa judicial | 5 | 6 | 6 | 8 | 15 | 10 | 8 | 16 | 39 | 113 | 31,1 |
| No hay vía de hecho | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | - | 6 | 14 | 32 | 8,8 |
| Acto general | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 31 | 32 | 8,8 |
| No procede como mecanismo transitorio | 2 | 1 | 1 | - | 3 | 1 | 1 | - | 3 | 12 | 3,3 |
| No se prueba | - | - | - | 1 | 1 | 1 | - | 5 | 2 | 10 | 2,8 |
| Funcionario incompetente | - | - | 1 | 2 | 1 | - | - | - | 5 | 9 | 2,5 |
| Otros | 3 | 4 | 3 | 1 | 3 | 5 | 6 | 5 | 6 | 36 | 9,9 |
| TOTAL | 14 | 19 | 24 | 20 | 38 | 34 | 25 | 58 | 131 | 363 | 100,0 |
| % TOTAL | 3,9 | 5,2 | 6,6 | 5,5 | 10,5 | 9,4 | 6,9 | 16,0 | 36,1 | 100,0 | |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Al observar los derechos protegidos en estas decisiones, encontramos que se otorgó protección especialmente al debido proceso (24,5%) y al derecho de petición (21,7%). En menor porcentaje se protegieron la igualdad (9,4%), la vida en condiciones de dignidad (4,7%), el trabajo (4,7%) y la salud (3,8%). En un mínimo porcentaje se protegieron derechos como el medio ambiente sano, el derecho a la defensa o el libre desarrollo de la personalidad (Ver tabla 18).

Según la muestra, la distribución de la protección de derechos en el período estudiado muestra mayor protección de los derechos al "debido proceso" y de "petición" a lo largo de la década (ver tabla 19). Según esta tabla, aparentemente se observa un crecimiento en los derechos protegidos durante los últimos años de la década, es decir 1998, 1999 y 2000. Sin embargo, el peso porcentual de los derechos, muestra un decrecimiento en la protección de varios derechos. Por ejemplo, el debido proceso para 1994 representaba el 53,8% de los derechos protegidos, para 1996 era el 40%, para 1998 era el 12,5% y para el 2000 era el 15%. Derechos como petición e igualdad, tuvieron un mayor peso porcentual en el año 1997, pero descendieron al final de la década. No obstante, otros derechos crecieron porcentualmente al final de la década, como es el caso del derecho a la vida en condiciones de dignidad, al trabajo, a la salud y a la seguridad social (ver tabla 20).

Tabla 18. Derechos protegidos en todas las salas del Tribunal de Antioquia

| Razones de negación | Sala Civil | Sala Laboral | Sala Penal | Sala de Familia | Sala Agraria | Total | % Total |
|--|------------|--------------|------------|-----------------|--------------|-------|---------|
| Debido proceso | 7 | 1 | 8 | 9 | 1 | 26 | 24,5 |
| Petición | 4 | 4 | 5 | 4 | 6 | 23 | 21,7 |
| Igualdad | 1 | 6 | 3 | - | - | 10 | 9,4 |
| Vida en condiciones de dignidad | 3 | 2 | - | - | - | 5 | 4,7 |
| Trabajo | 1 | 2 | 2 | - | - | 5 | 4,7 |
| Seguridad Social | 2 | 1 | 1 | - | 1 | 5 | 4,7 |
| Salud | 2 | - | 1 | - | 1 | 4 | 3,8 |
| Medio ambiente sano | 2 | - | - | - | 1 | 3 | 2,8 |
| Derecho a la defensa | - | - | 3 | - | - | 3 | 2,8 |
| Libre desarrollo de la personalidad | 2 | - | - | - | 1 | 3 | 2,8 |
| Intimidad | - | - | - | - | 2 | 2 | 1,9 |
| Buen nombre | - | - | - | - | 2 | 2 | 1,9 |
| Libertad | - | - | 1 | - | 1 | 2 | 1,9 |
| Acceso a la justicia | - | - | 1 | 1 | - | 2 | 1,9 |
| Mínimo vital | - | - | 2 | - | - | 2 | 1,9 |
| Reconocimiento de personalidad jurídica | 1 | - | - | - | - | 1 | 0,9 |
| Honra | 1 | - | - | - | - | 1 | 0,9 |
| Asociación sindical | - | - | 1 | - | - | 1 | 0,9 |
| Doble instancia | - | - | - | 1 | - | 1 | 0,9 |
| Derechos de los niños | 1 | - | - | - | - | 1 | 0,9 |
| Pago oportuno de salarios y prestaciones | - | 1 | - | - | - | 1 | 0,9 |
| Legitimidad para demandar | - | - | 1 | - | - | 1 | 0,9 |
| Principio de legalidad | - | - | 1 | - | - | 1 | 0,9 |
| Presunción de inocencia | - | - | 1 | - | - | 1 | 0,9 |
| TOTAL | 27 | 17 | 31 | 15 | 16 | 106 | 100,0 |
| % TOTAL | 25,5 | 16,0 | 29,2 | 14,2 | 15,1 | 100,0 | |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Tabla 19. Derechos protegidos según los años

| Derechos protegidos | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Total | % Total |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|---------|
| Debido proceso | - | 1 | 7 | 3 | 2 | - | 1 | 6 | 6 | 26 | 24,5 |
| Petición | - | - | 2 | 1 | 0 | 2 | 5 | 2 | 11 | 23 | 21,7 |
| Igualdad | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 7 | 10 | 9,4 |
| Vida en condiciones de dignidad | - | - | - | - | 1 | - | - | - | 4 | 5 | 4,7 |
| Trabajo | 1 | - | - | - | - | - | - | 2 | 2 | 5 | 4,7 |
| Seguridad Social | - | 1 | - | - | - | - | - | 2 | 1 | 4 | 3,8 |
| Salud | - | - | - | 2 | - | - | - | 1 | 1 | 4 | 3,8 |
| Medio ambiente sano | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 | 1 | 3 | 2,8 |
| Derecho a la defensa | - | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | - | 3 | 2,8 |
| Libre desarrollo de la personalidad | - | - | 1 | 1 | - | - | - | - | 1 | 3 | 2,8 |
| Intimidad | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 | - | 2 | 1,9 |
| Buen nombre | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 | - | 2 | 1,9 |
| Libertad | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 2 | 1,9 |
| Acceso a la justicia | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 2 | 1,9 |
| Mínimo vital | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 2 | 1,9 |
| Reconocimiento de personalidad jurídica | - | - | - | 1 | - | - | - | - | 1 | 2 | 1,9 |
| Honra | - | - | - | 1 | - | - | - | - | - | 1 | 0,9 |
| Asociación sindical | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 0,9 |
| Doble instancia | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 0,9 |
| Derechos de los niños | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 0,9 |
| Pago oportuno de salarios y prestaciones | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 0,9 |
| Legitim. para demandar | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 0,9 |
| Principio de legalidad | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 0,9 |
| Presunción de inocencia | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 0,9 |
| TOTAL | 2 | 3 | 13 | 9 | 5 | 3 | 8 | 23 | 40 | 106 | 100,0 |
| % TOTAL | 1,9 | 2,8 | 12,3 | 8,5 | 4,7 | 2,8 | 7,5 | 21,7 | 37,7 | 100,0 | |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

Tabla 20. Peso porcentual de derechos más protegidos por año. 1992-2000

| Derechos solicitados | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Debido proceso | - | 33,3 | 53,8 | 33,3 | 40,0 | - | 12,5 | 26,1 | 15,0 |
| Petición | - | - | 15,4 | 11,1 | - | 66,7 | 62,5 | 8,7 | 27,5 |
| Igualdad | - | - | - | - | - | 33,3 | 12,5 | 4,3 | 17,5 |
| Vida en condiciones de dignidad | - | - | - | - | 20,0 | - | - | - | 10,0 |
| Trabajo | 50,0 | - | - | - | - | - | - | 8,7 | 5,0 |
| Seguridad Social | - | 33,3 | - | - | - | - | - | 8,7 | 2,5 |
| Salud | - | - | - | 22,2 | - | - | - | 4,3 | 2,5 |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

2.3 Relación entre los conflictos que dan lugar al uso de la tutela y las decisiones de los tribunales

Hasta el momento se ha intentado, de una parte, identificar aquellos conflictos frecuentes que incidieron en el uso de la acción de tutela y, de otra, definir cuál fue la orientación de los magistrados del Tribunal de Antioquia en las decisiones de tutela. Sin embargo, quedan pendientes algunos interrogantes importantes para efectos de la presente investigación. En primer lugar, ¿cuáles de estos hechos frecuentes fueron decididos favorable y desfavorablemente por parte de los magistrados? En segundo lugar, ¿en qué medida la acción de tutela realmente sirvió para solucionar dichos conflictos? Y finalmente, ¿para qué sirvió la acción de tutela de acuerdo con la orientación del Tribunal de Antioquia?

2.3.1 Relación entre los hechos y las decisiones

Con el fin de responder al primer interrogante, es decir, cuáles de estos hechos frecuentes fueron decididos favorable y desfavorablemente por parte de los magistrados del Tribunal de Antioquia, observemos la relación entre los hechos que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y las decisiones del tribunal.

Al relacionar los hechos frecuentes con las decisiones positivas y negativas, encontramos que el uso de la tutela derivado de los hechos más frecuentes generó en la mayoría de los casos, decisiones negativas. De acuerdo con lo que muestra la tabla 21, en los cinco hechos más frecuentes, es decir, cuando la tutela se ejerció como

consecuencia de “decisiones judiciales adversas a los accionantes”, del “incremento salarial inferior al IPC”, del “incumplimiento en el pago de salarios o prestaciones”, de “una sentencia condenatoria en materia penal” o de “decisiones administrativas contra particulares”; las decisiones fueron normalmente negativas.

De los diez conflictos más frecuentes, solamente en dos casos: “la falta de respuesta a petición del administrado” y “la falta de respuesta a la solicitud de pago de una pensión por parte de quienes son titulares del derecho”; las respuestas positivas y negativas fueron más equilibradas entre sí (ver tabla. 21).

En la mayor parte de los conflictos menos frecuentes, también predominaron las decisiones negativas. Incluso hubo un buen número de conflictos en los cuales las decisiones fueron, según la muestra, decididos negativamente, como por ejemplo, cuando “se aplica sanción disciplinaria al trabajador”, cuando “se niega libertad provisional al procesado o libertad condicional al condenado” o, cuando “no se reconoce mayor salario por capacitación o nivelación” (ver tabla. 21).

2.3.2 Relación entre hechos y derechos protegidos

Finalmente, al indagar por los derechos que fueron protegidos como consecuencia de las decisiones favorables a los accionantes, se encuentran varios aspectos interesantes. En primer lugar, los hechos relacionados a la protección de derechos fueron: *el incumplimiento en el pago de salarios y prestaciones, las decisiones judiciales adversas a los accionantes, las condenas penales y el incremento salarial inferior al IPC*. Cuando *el incumplimiento en el pago de salarios o prestaciones sociales* dio lugar a una decisión favorable, se protegieron los derechos de *petición, igualdad, trabajo y seguridad social*. En el caso de las *decisiones judiciales*, se protegió especialmente el derecho al *debido proceso*. Cuando *la administración se abstuvo de responder a las peticiones de los administrados*, se protegió el derecho de *petición* y en menor grado, *el debido proceso* y la *libertad*. En el caso de las condenas penales, se protegieron el *debido proceso*, el *derecho de defensa*, el *derecho de petición*, la *igualdad* y la *libertad*, entre otros. En cuanto al *incremento salarial*, en los pocos casos en que hubo sentencias favorables, se protegió especialmente *el derecho a la igualdad* (ver tabla. 22).

En segundo lugar, los derechos más protegidos fueron *el debido proceso (D.P.)* y *el derecho de petición (Pt)*. En menor grado, *el derecho a la igualdad (Ig)*, y en proporciones más discretas, *la vida en condiciones de dignidad (V)*, *el trabajo (Tr)*, *la seguridad social (S.S.)* y *la salud (Sl)*, entre otros. La protección del *debido proceso* se debió a algunos hechos frecuentes, como *las decisiones judi-*

Tabla 21. Relación entre los hechos relevantes que dan lugar al uso de la tutela y decisiones positivas y negativas

| Hechos que motivan el ejercicio de la acción de tutela | Niega tutela | Concede tutela | Concede parcialm. | No se pronuncia | Total | % Total |
|--|--------------|----------------|-------------------|-----------------|-------|---------|
| Se profiere una providencia judicial adversa al accionante | 67 | 10 | 3 | — | 80 | 23,3 |
| No se incrementa salario de acuerdo al IPC | 53 | 4 | — | — | 57 | 16,6 |
| La entidad no paga salarios | 26 | 9 | 3 | — | 38 | 11,0 |
| Es condenado a proceso penal y considera que se viola un derecho fundamental | 20 | 5 | — | 1 | 26 | 7,6 |
| Profiere una decisión administrativa contra particulares | 13 | 2 | 1 | — | 16 | 4,7 |
| No se responde a petición del administrado | 7 | 6 | 3 | — | 16 | 4,7 |
| Es vinculado a proceso penal y considera que se viola un derecho fundamental | 10 | — | — | — | 10 | 2,9 |
| No se responde a la solicitud de pago de pensión | 4 | 3 | 1 | — | 8 | 2,3 |
| Un hecho de la administración u operación administrativa producen un daño | 6 | 1 | — | — | 7 | 2,0 |
| Aplica una sanción disciplinaria al trabajador | 6 | — | — | — | 6 | 1,7 |
| Se niega libertad provisional o condicional | 6 | — | — | — | 6 | 1,7 |
| No se reconoce mayor salario por capacitación o nivelación | 5 | — | — | — | 5 | 1,5 |
| Trabajador es desvinculado o declarado insubsistente | 4 | — | 1 | — | 5 | 1,5 |
| Traslado del trabajador o funcionario del sitio de trabajo | 4 | — | — | — | 4 | 1,2 |
| Niega prestación de servicio médico | 2 | 2 | — | — | 4 | 1,2 |
| No se nombra a un aspirante a cargo público | 4 | — | — | — | 4 | 1,2 |
| Otros | 33 | 11 | 4 | 0 | 48 | 14,0 |
| TOTAL | 272 | 55 | 16 | 1 | 344 | 100,0 |
| % TOTAL | 79,1 | 16,0 | 4,7 | 0,3 | 100,0 | |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

ciales adversas a los accionantes, las condenas penales y las decisiones administrativas contra particulares. En lo relacionado con el derecho de petición, su protección se asocia a la falta de respuesta por parte de la administración, al incumplimiento en el pago de salarios y prestaciones y a la falta de respuesta en la solicitud de pago de las pensiones (ver tabla 22).

Tabla 22. Relación entre hechos y derechos protegidos

| Hechos | D.P | Pt | Ig | V | Tr | S.S. | SI | MA | Dfs | Lbt | Otros | Total |
|--|-----|----|----|---|----|------|----|----|-----|-----|-------|-------|
| La entidad no paga salarios | — | 5 | 4 | — | 2 | 2 | — | — | — | — | 3 | 16 |
| Se profiere una providencia judicial adversa al accionante | 11 | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — | 2 | 14 |
| No se responde a petición del administrado | 2 | 6 | — | — | — | — | — | — | — | 2 | 1 | 11 |
| Es condenado a proceso penal y considera que se viola un derecho fundamental | 3 | 1 | 1 | — | — | — | — | — | 2 | 1 | 3 | 11 |
| No se incrementa salario de acuerdo al IPC | — | — | 4 | 2 | 2 | — | — | — | — | — | — | 8 |
| Profiere una decisión administrativa contra particulares | 2 | 1 | 1 | — | 1 | — | — | — | — | — | — | 5 |
| No se responde a la solicitud de pago de pensión | — | 4 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 4 |
| Niega prestación de servicio médico | — | — | — | 1 | — | 1 | 2 | — | — | — | — | 4 |
| Establecimiento comercial afecta la tranquilidad | — | — | — | 1 | — | — | — | 2 | — | — | 1 | 4 |
| Entidad financiera toma decisión adversa al usuario | 1 | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — | 2 | 4 |
| Otros | 7 | 4 | — | 1 | — | 1 | 2 | 1 | 1 | — | 8 | 25 |
| TOTAL | 26 | 23 | 10 | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 | 20 | 106 |

Fuente: Base de datos CIJ. Facultad de Derecho. Universidad de Antioquia, 2004.

* En los casos en que no aparece dato numérico, no quiere decir que no haya habido tutelas, simplemente no aparecieron en la muestra.

CONCLUSIONES

Como resultado de la identificación de los conflictos frecuentes que dan lugar al ejercicio de la acción de tutela, de las decisiones del tribunal y de la comparación entre los conflictos y las decisiones, se pueden sugerir algunas conclusiones parciales para efectos de posterior debate.

1. En el Tribunal Superior de Antioquia durante el período 1992 a 2000, el ejercicio de la acción de tutela en primera instancia, estuvo asociado a algunos conflictos frecuentes relacionados especialmente con decisiones judiciales adversas a los accionantes de la acción de tutela; el reajuste salarial por debajo del índice de precios al consumidor (IPC); el no pago de salarios o prestaciones sociales; las sentencias condenatorias por parte de los jueces penales; las decisiones administrativas adversas a los accionantes y la falta de respuesta de la administración en ejercicio del derecho de petición.

2. Estos conflictos permiten identificar, entonces, unos actores y unos propósitos, es decir, unos accionantes y accionados frecuentes, y unos derechos solicitados. En el caso de las decisiones judiciales adversas, las partes vencidas, inconformes con la decisión judicial, especialmente en procesos civiles y laborales, interponían la acción de tutela en contra de los jueces que habían proferido la providencia en cuestión y solicitaban la protección del debido proceso. En lo concerniente con las decisiones penales, varios internos de centros penitenciarios, especialmente de la Cárcel de Bellavista, interpusieron la acción de tutela contra los jueces que profirieron las sentencias condenatorias en su contra por considerar que se habían violado los derechos al debido proceso y al derecho de defensa. En el caso del incremento salarial por debajo del IPC, un grupo considerable de servidores públicos, especialmente educadores, en 1999 y 2000, interpuso de manera masiva e individual la acción de tutela en contra de la Nación, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación, con el fin de proteger la vida en condiciones de dignidad, la igualdad y el trabajo. En lo relacionado con el incumplimiento del pago de salarios o prestaciones, un gran número de funcionarios y exfuncionarios estatales, interpuso la acción de tutela contra municipios y entidades descentralizadas por haber cesado en el pago de los salarios o las prestaciones y, en consecuencia, solicitaron la protección del derecho a la vida en condiciones de dignidad y al pago oportuno de salarios o prestaciones. En cuanto a las decisiones administrativas, personas afectadas por actos como sanciones administrativas, interpusieron la acción de tutela contra los funcionarios respectivos con el fin de proteger el debido proceso. Finalmente, en lo relacionado con el silencio de la administración, quienes formularon el derecho de petición sin obtener respuesta, interpusieron la acción de tutela con el propósito de proteger el derecho fundamental de petición.

3. En el Tribunal de Antioquia, durante el periodo mencionado, las decisiones —consideradas en conjunto— fueron en su mayoría negativas a las pretensiones de los accionantes. Sólo una quinta parte de las acciones fue resuelta favorablemente.

4. Al relacionar los conflictos frecuentes con las decisiones que los magistrados profirieron, se pudo observar que normalmente las decisiones eran negativas. En otras palabras, la tutela en primera instancia en el Tribunal de Antioquia, no fue propiamente la respuesta radical a la transformación de los conflictos sociales judicializados, en lo relacionado con decisiones judiciales, incremento salarial, pago de salarios, y decisiones administrativas.

5. Los conflictos frecuentes que se asocian con el ejercicio de la acción de tutela entre 1992 y 2000, se pueden asociar a varios conflictos sociales de carácter general: en primer lugar, la credibilidad y aceptación de las decisiones judiciales de la jurisdicción ordinaria; en segundo lugar, la transformación estructural del Estado, que ha llevado a una nueva política en materia salarial, de función pública y de recorte en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales; y, en tercer lugar, a las relaciones entre administración y administrados. De acuerdo con lo observado en esta investigación, las decisiones de primera instancia en el Tribunal de Antioquia, indican una mayor probabilidad de respuesta positiva sólo en el caso de la protección al derecho de petición. Para los demás conflictos frecuentes, la tutela ha tenido excepcionalmente resultados favorables a los accionantes.

6. Todo lo anterior nos muestra que, si bien, la acción de tutela ha cumplido una importante función social en materia de protección de derechos fundamentales, también padece de limitaciones y dificultades con respecto a las expectativas creadas socialmente. Los datos expuestos en esta investigación dan cuenta de algunas de estas limitaciones, sin embargo, es necesario complementar en el futuro estas observaciones con la reflexión jurídica sobre la construcción conceptual y política que se ha desarrollado en el nivel de los tribunales y jueces de inferior jerarquía, en materia de protección de derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- AUTORES VARIOS. *Nuevas Corrientes del Derecho Constitucional Colombiano*. Medellín, Asociación colombiana de derecho constitucional y ciencia política, 1994. p. 279.
- AUTORES VARIOS. "La acción de Tutela". En *Revista Pensamiento Jurídico*. No. 7. Universidad Nacional, 1997.
- ARANGO, Rodolfo. "Jurisdicción e Interpretación Constitucional". En *Revista de Derecho Público* No. 4. Bogotá, Universidad de Los Andes, 1993. pp. 31-38.

- _____. "El valor de los principios fundamentales en la Interpretación Constitucional". En *Revista de Derecho Público* No. 5. Bogotá, Universidad de Los Andes. 1994. pp. 49-60.
- _____. *¿Hay respuestas correctas en el Derecho?* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1999. p. 177.
- BARRETO RODRÍGUEZ, José Vicente. *Acción de Tutela. Teoría y Práctica*. Bogotá, Legis, 1997. p. 460.
- CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Bogotá, Temis, 1992. p. 350.
- _____. (ed), *La carta de Derechos. Su interpretación y sus implicaciones*. Bogotá, Temis, 1993. p. 222.
- CHARRY, Juan Manuel. *La acción de tutela*. Bogotá, Temis, 1992. p.176.
- CHINCHILLA, Tulio. *Qué son y cuáles son los Derechos Fundamentales*. Bogotá, Temis, 1999. p. 163.
- ESTRADA, Alexei Julio. *La eficacia de los Derechos Fundamentales entre particulares*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000. p.328.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Justicia Constitucional y Acción de tutela. Estudios Ocasional*. Bogotá, CIJUS, Universidad de Los Andes. 1996. p. 76.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ, César. "La acción de tutela". En Santos Boaventura y García Villegas, Mauricio. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo 1. Bogotá, Colciencias, ICANH, Universidad de Coimbra, Universidad de Los Andes, Universidad Nacional de Colombia y Siglo del Hombre Editores. 2001. pp. 423-454.
- _____. *Sociología Jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001. pp. 39-67.
- PÉREZ RESTREPO, Bernardita. *La acción de tutela*. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura. 2003. p.162.
- RODRÍGUEZ, César Augusto. "Los casos difíciles en la Jurisprudencia Constitucional Colombiana. En *Nueva Interpretación Constitucional*. Medellín, Universidad de Antioquia, Editorial Diké. 1997. pp. 19-116.
- _____. *La Decisión Judicial: El debate Hart-Dworkin*. Bogotá, Siglo del Hombre editores, 1998.