

LA ACCION DE TUTELA FRENTE A LAS DEMAS VIAS JUDICIALES DE PROTECCION DE DERECHOS

*Ricardo Hoyos Duque**

Consciente de que "el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos ha originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad", la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1948, proclamó que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". Con estas célebres palabras se dio forma solemne a una de las convicciones más profundas de la conciencia colectiva de nuestra época: la existencia de unos derechos que son inherentes a la persona humana y la necesidad de establecer medios adecuados para su protección, amparo o tutela.¹

La idea de que la Constitución no es más que una hoja de papel en la que se reflejan las relaciones de poder, es el concepto más desmoralizante para el estudioso del derecho constitucional y ante todo para cualquier ciudadano.

* Magistrado Tribunal Administrativo de Antioquia. Profesor Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia.

¹ Oliver Araujo, Joan. El recurso de amparo. Facultad de Derecho Palma de Mayorca, 1986. p. 23.

En la tutela efectiva de los derechos ciudadanos frente a los agravios públicos y privados, se ponen a prueba los principios informadores del Estado de Derecho.

Cuando un ordenamiento constitucional se limita a establecer una tabla de derechos y libertades sin instituir mecanismos efectivos para su protección, puede decirse que es una proclamación puramente semántica, cuando no demagógica, que trata de disfrazar estructuras de poder de signo autoritario. Con toda razón la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en su artículo 16 señaló que "una sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, carece de Constitución".²

Diferentes instrumentos internacionales han contemplado la necesidad de que los Estados consagren en su legislación interna, mecanismos de tutela de los derechos. Así en la conferencia de Bogotá de 1948 (marzo 30 a mayo 2), donde se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se dijo:

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Así mismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo *ampare* contra *actos de autoridad* que violen, en perjuicio suyo, alguno de los *derechos fundamentales* consagrados constitucionalmente.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en París, el 10 de diciembre de 1948, artículo 8o., señala: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la *ampare* contra *actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley*".

También la Convención Americana de Derechos Humanos más conocida como "Pacto de San José de Costa Rica":

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus *derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención*, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2 López Guerra, Luis. *ibidem*. p. 12.

1. Frente a las continuas denuncias de violación de los derechos humanos en Colombia por organismos internacionales, por ejemplo, amnistía internacional, este tema no podía ser ajeno a los debates de la Asamblea Nacional Constituyente convocada para expedir una nueva Constitución.

Así el proyecto del Gobierno hablaba de "la Carta de Derechos y Deberes" para significar el papel preponderante de éstos dentro de la Constitución y, a su vez, se creaban nuevas formas de protección inmediata de los mismos.³

Fruto de esa propuesta, enriquecida con las discusiones propias de un aspecto neurálgico en la Constitución, es el título II de la Carta que se ocupa "de los derechos, las garantías y los deberes", en el cual se reconocen 42 derechos nuevos y se introducen modificaciones a 26 derechos ya reconocidos en el país.

Los 84 artículos de este título son más de una tercera parte de la Constitución y deben ser complementados, además, con los derechos previstos en el preámbulo, los principios fundamentales y otros derechos que aparecen diseminados en diferentes capítulos (por ejemplo, derecho a la libertad de empresa, base de un sistema capitalista que recoge el artículo 333, título XII "del régimen económico de la Hacienda Pública").

Igualmente, el artículo 93 hace prevalecer en el orden interno, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, los cuales en la actualidad son más de 26.

2. El título II de la Constitución adopta la clasificación tripartita de los derechos que doctrinariamente se ha formulado, en atención a su importancia y desenvolvimiento histórico. Así:

El capítulo 1 se refiere a los derechos fundamentales conocidos también como derechos de primera generación o derechos de libertad. Estos no requieren "desarrollo para ser reconocidos y aplicados por cualquier autoridad en beneficio de un individuo particular. Cualquier persona estaría legitimada para invocar su existencia y exigir que sean respetados por los particulares, o protegidos por las autoridades. Estos derechos constituyen las garantías ciudadanas básicas sin los

3 Tirado Mejía, Alvaro. Derechos humanos y sus mecanismos de protección en la Constitución. En revista *Foro*, Bogotá-Colombia, No. 16, diciembre de 1991. p. 22.

cuales la supervivencia de nuestra democracia y la vida civilizada no sería posible.⁴

Su fin principal es la protección de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de las personas. Inspirados en una concepción individualista, cuyo fin primordial es evitar que el Estado invada o viole ciertos atributos del ser humano, suponen, por tanto, una actitud pasiva o negativa del Estado, una abstención por parte de éste, dirigida a respetar, es decir, a no impedir y a garantizar el libre y no discriminado goce de los mismos. Son derechos por tanto, que se ejercen en contra del Estado y proveen a su titular de medios para defenderse contra el ejercicio arbitrario del poder público.⁵

— El capítulo 2 recoge los derechos sociales, económicos y culturales o derechos de segunda generación, los cuales requieren desarrollo o reglamentación legal para su aplicación a un caso concreto. El fin principal de estos derechos es garantizar el bienestar social y económico que “permita el ejercicio de los demás derechos consagrados en la carta, aseguran la calidad y la dignidad de la vida individual y colectiva; reconocen garantías laborales y culturales; establecen una especial protección para sectores de la sociedad que se encuentran desprotegidos o en una situación de indefensión especial”.

A diferencia de los derechos de primera generación, donde el Estado tiene una obligación de abstención, de no violarlos, es decir, de no lesionarlos mediante su acción u omisión, en este caso debe proporcionar los instrumentos y medios requeridos a fin de crear las condiciones precisas para satisfacer las necesidades de carácter económico, social y cultural de la población. En otros términos, la realización de estos derechos se logra a través o por medio del Estado, ya que éste actúa al decir del profesor T. C. Van Boven como “promotor y protector del bienestar económico y social”.⁶

Sobre la especial naturaleza de los derechos de la segunda generación, Gros Espiell afirma:

4 Manrique Reyes, Alfredo. *La Constitución de la nueva Colombia*. Alcaldía de Medellín, PNUD, Fondo Editorial Cerec. 1991. p. 18.

5 *Ibíd.* p. 19.
Sobre el concepto de derechos fundamentales como limitación al poder estatal, puede verse Karl Löwenstein. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Arriel, 1983. pp. 390 y ss.

6 Manrique Reyes, Alfredo. *Op. cit.* p. 28.

Son derechos en cuanto a que las personas humanas —de acuerdo con lo que establezca el derecho aplicable— tienen la aptitud de demandar que el Estado respete esos derechos brindando los medios necesarios para ello. Pero no pueden suponer —con carácter general— la facultad directa e inmediata de exigir, concreta y específicamente al Estado, la prestación que está en la esencia del reconocimiento del derecho. La obligación del Estado radica en el imperativo deber de dedicar, dentro de sus posibilidades económicas y financieras, los recursos necesarios para la satisfacción de esos derechos económicos sociales y culturales.⁷

De aquí se deduce que la plena vigencia de estos derechos, más que de la legislación dependen de la política social y económica del Estado.

— Por último, el capítulo 3 consagra los derechos colectivos y del (sic) ambiente, también conocidos como la tercera generación de los derechos humanos.

Estos derechos nacen en favor de una pluralidad de personas y por su naturaleza no pueden ser satisfechos individualmente. “Se caracterizan porque frente a un daño, todos son titulares del derecho, no como individuos sino como miembros de la colectividad”.⁸

3. Paralelamente a esas diferentes tipologías de derechos, la Constitución consagra distintas vías de protección judicial:

— La acción de tutela para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales (artículo 86 Constitución Nacional).

— Acción de cumplimiento para acudir ante una autoridad judicial y exigir que se haga efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, la cual aún no ha sido reglamentada por el Congreso (artículo 87 Constitución Nacional).

— Las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos como el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el (sic) ambiente, la libre competencia económica y otras similares que tampoco han sido reglamentadas por el legislador (artículo 88 Constitución Nacional).

7 *Ibíd.* p. 29.

8 *Ibíd.* p. 18.

Lógicamente estos nuevos medios de control judicial se establecen sin perjuicio de las demás acciones, recursos o procedimientos judiciales comunes u ordinarios, consagrados en la ley para defender la integridad del orden jurídico y la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción o la omisión de las autoridades públicas, a los que se refiere en forma genérica el artículo 89 de la Constitución Nacional.

4. De este enunciado surge una primera afirmación que precisa muy claramente el ámbito de aplicación de la acción de tutela: la acción de tutela se encamina a la protección sólo de los derechos constitucionales fundamentales y, por tanto, no puede utilizarse para la protección de los derechos sociales, económicos y culturales o de segunda generación, ni para los derechos colectivos o al medio ambiente sano (tercera generación).

De ahí pues que al momento de examinar la procedencia o no de la acción de tutela, la primera pregunta que deben formularse el peticionario y el juez, debe ser ésta: ¿cuál es el derecho constitucional fundamental en concreto que se pretende amparar?

Y aquí aparece el escollo inicial de la nueva figura constitucional, en tanto la Carta no los define de manera taxativa: ¿cuáles son los derechos constitucionales fundamentales? ¿Son sólo los previstos en el capítulo 1 del título II, artículos 11 a 41 inclusive? ¿Hay algunos derechos allí que no cumplen con las características que se reconocen a los derechos de primera generación (artículos 14, 22 y 41 Constitución Nacional)? ¿Es posible encontrar otros derechos fundamentales fuera de los enunciados en el capítulo 1 del título II (artículos 58 y 333)?

A diferencia del recurso de amparo venezolano que tutela todos los derechos constitucionales, nuestra Carta Política siguió el modelo alemán y español que establecen un mecanismo privilegiado de protección para cierto tipo de derechos constitucionales, conocidos como derechos fundamentales (*die Grundrechte*).

Lamentablemente la utilización del lenguaje en la Constitución, no estuvo revestido del suficiente rigor conceptual. Así, el artículo 44 ubicado en el capítulo 2 —Derechos económicos, sociales y culturales—, enuncia como derechos fundamentales de los niños entre otros la salud, seguridad social, alimentación equilibrada, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y el amor, educación, cultura y recreación.

Por lo pronto la determinación de cuáles son los derechos constitucionales fundamentales, es un interrogante aún no resuelto. Quizá por ese motivo el artículo 2o. del decreto con fuerza de la ley que reglamentó la acción de tutela 2591 del 19 de noviembre de 1991 dejó la puerta abierta para que se puedan tutelar otros derechos no señalados por la Constitución como fundamentales, en cuyo caso, la Corte Constitucional debe darle prelación a la revisión de tales decisiones.

En este sentido será determinante la doctrina jurisprudencial que sienta esa alta Corporación, ya que todas las decisiones de tutela, favorables o desfavorables, deben remitirse allí para su eventual revisión.

Una prueba más de la ligereza y falta de rigor conceptual como fue redactado el texto constitucional, se encuentra en el artículo 241 numeral 9 que señala que corresponde a la Corte Constitucional revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los *derechos constitucionales*. Aquí se omite el calificativo *fundamentales* que a pesar de la incertidumbre sobre su contenido, es el que permite deslindar el objeto específico de protección, dentro de la variada gama de derechos que recoge la Carta Política.

También el artículo 214 numeral 2 prohíbe la suspensión de los derechos humanos y las *libertades públicas* durante los estados de excepción (guerra exterior y conmoción interna). Es de esperarse que la ley estatutaria que haya de ocuparse de este aspecto (artículo 152 literal e), sea objeto de controversia al no guardar armonía los términos utilizados aquí, con la clasificación de derechos de título II.

Debe anotarse que ese papel unificador de la Corte Constitucional aparece reforzado por el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 que regula el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante esa corporación, en cuanto el artículo 23 preceptúa que la doctrina constitucional enunciada en sus sentencias es un criterio auxiliar obligatorio para las autoridades, mientras no sea modificada por aquélla y corrige la jurisprudencia. Así mismo el artículo 21 señala que sus sentencias, son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares.

Por lo demás en los países europeos que cuentan con Cortes o Tribunales Constitucionales (España, Alemania, Francia e Italia) éstos han sido reconocidos

como intérpretes supremos de la Constitución, aun por encima de los más altos tribunales de la jurisdicción ordinaria o especial.

Seguramente las pautas que trace la jurisprudencia consultarán el derecho comparado, y de allí se deduzca que los derechos constitucionales fundamentales no se determinan simplemente por un criterio que en su momento pudo ser caprichoso, cual es el de la ubicación topográfica en el texto constitucional. Pero dejando en claro sí que no todos los derechos constitucionales, tienen el rango o categoría de fundamentales como equivocadamente lo sostienen algunos.

Para nosotros los derechos constitucionales fundamentales no pueden ser otros que los de aplicación directa (no sólo los enunciados en el artículo 85 de la Constitución Nacional) en cuanto imponen al Estado una prohibición o una obligación de no hacer, o un hacer o dar muy concreto, no supeditado a desarrollo legal.

Como lo expresa el profesor italiano Norberto Bobbio,

el problema grave de nuestro tiempo respecto a los derechos fundamentales no es el de su justificación sino el de su protección. No se trata de saber cuántos y cuáles son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados.⁹

5. La segunda precisión que es necesario señalar es la siguiente: la acción de tutela no es el único mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, ya que éstos también pueden ampararse a través de las vías judiciales ordinarias.

¿Cómo se articula o armoniza la acción de tutela frente a esas otras vías? La respuesta se encuentra en el mismo texto constitucional, artículo 86 cuando expresa: "Esta acción sólo *procederá* cuando el afectado *no disponga de otro medio de defensa judicial*, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un *perjuicio irremediable*".

9 Citado por José Gregorio Hernández Galindo en "La persona humana y sus derechos en la Constitución del 91", revista *Universitas*, Pontificia Universidad Javeriana, No. 82, junio de 1992, p. 407.

Se consagra aquí en forma clara el *carácter residual, subsidiario o supletivo* que en principio tiene la acción de tutela para la protección o amparo de los derechos constitucionales fundamentales.

Por consiguiente, la acción de tutela no es como se ha entendido en forma equivocada, la primera vía que se debe utilizar para la defensa de los derechos, sino el camino que existe para su protección, en ausencia de otro mecanismo judicial.

Este propósito aparece explícito en la ponencia para primer debate en la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. Allí se dijo:

Se pretende definir en la propia Constitución los elementos esenciales de la figura, para evitar que, como ha ocurrido en otras latitudes, en el momento de desarrollarla legislativamente se desnaturalice, se limiten sus alcances hasta convertirla en algo inoperante, o, finalmente, se dé origen a sistemas e instrumentos judiciales paralelos fuente de interminables conflictos de competencia. Con el nombre de derecho o recurso de amparo, numerosos proyectos contemplan la creación de un nuevo mecanismo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, en derecho comparado, el nombre de amparo es genérico y se aplica a todos los mecanismos de protección de los derechos constitucionales. Así la expresión cubre el recurso de hábeas corpus, la excepción de inconstitucionalidad, las acciones administrativas de nulidad y reparación, el recurso extraordinario de casación, etc. Para evitar equívocos y erróneas referencias interpretativas a otras legislaciones, hemos preferido hablar de acción o derecho de tutela para conformar una figura específica para el caso colombiano, que complemente y perfeccione nuestro modelo de control de constitucionalidad, legalidad y defensa de los derechos.

Así concebida la tutela se presenta como un instrumento de naturaleza subsidiaria y residual. Sólo procede en ausencia de otros mecanismos adecuados de defensa, con la finalidad de otorgar protección inmediata a los derechos constitucionales fundamentales, cuando sean vulneradas o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública (*Gaceta Constitucional* No. 77, lunes 22 de mayo de 1991, p. 9).

La avalancha de acciones de tutela y la indebida utilización que se ha hecho de esta institución, se explican principalmente por el desconocimiento de esta regla: la acción de tutela no sustituye las vías ordinarias o paralelas de control judicial de los derechos constitucionales fundamentales. Por tanto no es procedente *en lugar de* o como un *en vez de* (recurso autónomo), *después de* (acción o recurso sucesivo), *además de* (recurso o acción alternativa), sino como un *a*

falta de (recurso o acción subsidiaria, supletiva, residual o se quiere excepcional).

¿Cuáles son esas vías judiciales paralelas que permiten la protección de los derechos constitucionales fundamentales? Veamos:

1. En primer término se encuentra el hábeas corpus para la protección o amparo de la libertad personal, frente a privaciones arbitrarias o ilegales de ésta. El artículo 30 de la Constitución Nacional elevó el derecho de hábeas corpus frente a detenciones ilegales o arbitrarias a rango constitucional: "Debe decidirse en un plazo de 36 horas y puede invocarse ante *cualquier autoridad judicial*".

El nuevo Código de Procedimiento Penal —Decreto Ley 2700 de 1991 que entró a regir el 10. de julio de 1992— en los artículos 430 y ss., capítulo VII "Control de legalidad sobre la aprehensión", define el hábeas corpus como: "una acción pública que tutela la libertad personal cuando alguien es capturado con violación de las garantías constitucionales o legales, o se prolonga ilícitamente la privación de su libertad".

El artículo 431 establece que la solicitud se puede presentar ante cualquier funcionario judicial, pero el trámite corresponde al juez penal.

Con respecto a la acción de tutela, el hábeas corpus es una vía judicial específica y privilegiada de protección judicial, en tanto ampara el derecho constitucional fundamental de libertad (artículo 28 Constitución Nacional) y debe decidirse en un plazo de 36 horas. De ahí que no sólo por el carácter subsidiario de la acción de tutela, ésta se excluya con relación a capturas ilegales (artículo 60., numeral 2, Decreto 2591 de 1991) sino que además, el hábeas corpus es un mecanismo más efectivo de garantizar el derecho de libertad.

La decisión de hábeas corpus no es más que una orden: traer el cuerpo del detenido para dejarlo en libertad, sin embargo, el juez no decide con carácter definitivo su situación.

Se ha dicho que por su carácter protector e inmediato así como por lo breve de los términos, la tutela es el hábeas corpus de los derechos fundamentales constitucionales.

2. La acción pública de inconstitucionalidad contra leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos y actos reformativos de la Constitución (artículo 241, numerales 1, 4, 5 y 7 Constitución Nacional) que se reconoce a todo ciu-

dadano. Es también una vía judicial para la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

Por tanto, la acción de tutela no cabe contra leyes u otro tipo de actos de carácter general. Debe anotarse además que es discutible que la ley, dado su carácter de generalidad, por sí sola pueda vulnerar los derechos constitucionales fundamentales de una persona.

Creemos sin embargo, que podría darse el caso de una ley u otro acto con aparente carácter general que violara tales derechos a un grupo de personas determinadas y que si se estuviera frente a un perjuicio irremediable, podría utilizarse la acción de tutela con carácter transitorio, como medio de protección.

En este sentido el artículo 29, numeral 6, dentro de las previsiones que debe contener el fallo de tutela señala que: "cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada (?) en el caso concreto".

3. Excepción de inconstitucionalidad que procede no sólo ante autoridades judiciales sino también administrativas. El anterior artículo 215 de la Constitución es hoy uno de los principios fundamentales de la Carta Política en cuanto el artículo 40. señala que la Constitución es norma de normas y que prevalece no sólo en caso de inconstitucionalidad frente a la ley, como en la fórmula anterior, sino frente a cualquier norma jurídica.

El artículo 24 del decreto 2067 de 1991 ya mencionado y que regula el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional (artículo 23 transitorio Constitución Nacional), establece que la declaratoria de constitucionalidad de una norma por la Corte Constitucional, no obsta la acción de tutela respecto de acciones u omisiones de las autoridades o particulares, derivadas de ella.

Señala así mismo que esa declaratoria de constitucionalidad de una norma por la Corte Constitucional, no impide que un juez la *inaplique* "Cuando por las circunstancias particulares del caso sea proteger algún derecho constitucional que no fue considerado en la sentencia de la Corte."

En este caso,

El juez podrá, de oficio, elevar consulta a la Corte para que ésta aclare los alcances de su fallo. La Corte podrá resolver la consulta dentro de los diez días siguientes a la recepción del escrito donde se formula la consulta y comunicará inmediatamente al juez correspondiente la absolución de la consulta.

Al parecer se trata de la introducción problemática, en nuestro país, de la llamada *cuestión de inconstitucionalidad*, que prevé el artículo 163 de la Constitución española, donde los órganos judiciales no pueden inaplicar las leyes sino tan sólo provocar su revisión de constitucionalidad, cuando considere que una norma aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, "puede ser contraria a la Constitución".

Varios interrogantes nos suscita esta previsión: ¿se trata de una aclaración del fallo o de la atribución de facultades consultivas a la Corte Constitucional? La consulta de la Corte es o no preceptiva u obligatoria para el juez que la propone. ¿Qué efectos tiene la consulta de la Corte: *erga omnes*, en cuyo caso debe entenderse incorporada al fallo inicial de constitucionalidad o *inter partes*?

4. Acciones contencioso administrativas

— Acción pública de nulidad (contencioso objetivo de anulación), artículo 84 Código Contencioso Administrativo y acción de nulidad y restablecimiento del derecho (contencioso subjetivo de anulación), artículo 85 Código Contencioso Administrativo, cuando el motivo de violación de los derechos del ciudadano proviene de un acto administrativo dentro de las causales que prevé el artículo 84: el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la expedición irregular, la falsa motivación, y desviación de poder.

Como medida cautelar en estos procesos puede solicitarse la suspensión provisional del acto que se impugna, con lo cual se obtendría el restablecimiento inmediato del derecho lesionado, cuando se trate de una *violación manifiesta* de alguna de las disposiciones citadas como fundamento de la demanda, que pueda percibirse por confrontación directa o mediante documentos públicos allegados a la petición (artículo 152 Código Contencioso Administrativo).

En estas condiciones la suspensión provisional es un medio judicial de amparar en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando

quiera que ellos se encuentren en juego en un proceso contencioso administrativo de anulación de un acto administrativo.

El artículo 153 del Código Contencioso Administrativo consagraba la llamada suspensión provisional en prevención, así:

a. Contra los actos preparatorios o de trámite cuando se dirijan a producir un acto definitivo inconstitucional o ilegal *que no sería susceptible de ningún recurso*.

b. Contra los actos de ejecución cuando el definitivo no haya sido notificado legalmente, cuando los recursos interpuestos contra él no hayan sido resueltos ni siquiera en forma presunta o cuando las autoridades hayan impedido que se recurra. En este caso el proceso y la suspensión terminarán cuando se cumpla con los requisitos omitidos.

"La suspensión impedirá completar o ejecutar los actos definitivos."

El Consejo de Estado en auto del 25 de mayo de 1990 (expediente 1307. Actor: Aerotransportes Especiales S.A. Astral) con ponencia del Consejero Pablo A. Cáceres Corrales, afirmó que "se trataba de un instrumento judicial de emergencia frente a un abuso inminente de la autoridad que pretendía, con intención manifiesta de quebrantar el orden jurídico o, en la segunda hipótesis, ejecutar actos que no habían adquirido firmeza.

En el caso del artículo 153 la suspensión asumió una especificidad que la distinguía de la suspensión tradicional y ordinaria. Radicaba su naturaleza en que no requería de la conformación de la relación procesal para que fuera decretada. Las personas, sin necesidad de ejercitar las acciones contenciosas y sin presentar demanda alguna, podían solicitar se decretara la suspensión provisional en prevención como una especie de orden judicial que evitara el cumplimiento de actos ilegales o de providencias que no hubieran causado estado.

La norma creó, sin embargo, múltiples controversias como la de que la suspensión concebida como provisional, se tornaba definitiva al impedir que se produjera el acto definitivo por ilegalidad o inconstitucionalidad del acto de trámite, lo cual condujo a la Corte Suprema de Justicia a declarar la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 153 del Código Contencioso Administrativo mediante sentencia No. 48 de 1989, por violación del artículo 193 de la anterior Constitución que sólo permitía la suspensión de los efectos de los actos administrativos

con carácter provisional y no definitivo (así lo consagra el actual artículo 238 de la Constitución Nacional).

El numeral 2 del artículo 153 del Código Contencioso Administrativo, por su parte fue derogado por el artículo 68 del Decreto Ley 2304 de 1989.

La falta de una adecuada reglamentación de la suspensión provisional en prevención, privó al ciudadano de una valiosa herramienta preventiva para la protección inmediata de sus derechos. Valdría la pena perfeccionar la institución teniendo en cuenta la experiencia reciente, a fin de que sirva de mecanismo efectivo para garantizar los derechos del administrado.

— Acción de reparación directa, frente a los hechos, omisiones, operaciones administrativas, ocupación temporal o permanente de la propiedad inmueble por causa de trabajos públicos (artículo 86 Código Contencioso Administrativo).

Antes la acción del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo se llamaba reparación directa y cumplimiento, y facultaba al interesado para demandar del juez administrativo, “el cumplimiento de un deber que la administración elude”.

Este supuesto fue eliminado por el artículo 16 del Decreto Ley 2304 de 1989, que se refiere sólo a la “acción de reparación directa”.

La razón que se adujo para eliminar de esta acción la referencia al cumplimiento de un deber por la administración, fue la tradición francesa según la cual la administración no puede ser obligada al cumplimiento de obligaciones de hacer. El juez no puede *inyungir*, esto es, mandar o imponer órdenes o *inyucciones* a la administración. Se invocó igualmente el principio de separación de funciones, según el cual la jurisdicción contencioso administrativa no podía obligar al presidente mediante sentencia, por ejemplo, a reglamentar una ley.

— Controversias contractuales respecto de contratos administrativos o de derecho privado con cláusula de caducidad, para que se declare su existencia o nulidad y que

Se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuentes; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenaciones (artículo 87 Código Contencioso Administrativo).

Esto significa que la violación de un derecho constitucional fundamental de una persona por la acción u omisión de un órgano público o privado en ejercicio de función administrativa, debe ventilarse en principio a través de una de las vías judiciales que se acaban de señalar, antes que acudir a la acción de tutela, dado su carácter supletivo o subsidiario. Así tuvimos oportunidad de sostenerlo en decisión del 4 de febrero de 1992:

No puede pretenderse que la acción de tutela sustituya los medios ordinarios de control jurisdiccional de la actividad administrativa. Esta es una manera distorsionada y desenfocada de interpretar su alcance, justificable en cuanto se trate de una figura novedosa.

Si se llegara a generalizar la procedencia de la acción de tutela en desmedro de las vías paralelas de control, se desquiciaría todo el andamiaje jurídico de éstas que debe ser interpretado de manera armónica y coherente.

En efecto, cuando frente a determinada actuación de la Administración se prevea un medio específico para controlar su inconstitucionalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho o garantía violado la acción de tutela es inadmisibles, porque aparte de que los efectos que se aspira conseguir con la acción de tutela es posible obtenerlos con el medio específico de control, la aceptación general e ilimitada de tal acción haría inútiles e inoperantes los remedios judiciales que la Constitución y las leyes prevean ordinariamente y por esa vía se eliminaría de un solo golpe todo el sistema de control jurisdiccional contemplado en el ordenamiento jurídico colombiano. Así, ¿de qué serviría mantener las acciones contencioso administrativas, si los particulares, pudieran intentar directamente la acción de tutela frente a la actividad de la administración?

La consagración absoluta e ilimitada de la acción de tutela eliminaría las instancias ordinarias y los trámites normales que deben seguir los órganos naturales para revisar las actuaciones de la administración. Por este camino, se establecería como regla general un régimen de excepción en materia jurisdiccional, representado por un juicio breve y sumario y por una actuación extraordinaria.

Se trastornaría el régimen normal y ordinario de control de la administración, de tal manera que lo corriente serían los juicios sumarios y los jueces se convertirían en jueces de excepción y no en jueces ordinarios.

De esta manera los mecanismos ordinarios de control de la Administración —tales las acciones contencioso administrativas— además de inútiles serían innecesarias y terminarían siendo erradicadas del ordenamiento. De este modo operaría en la práctica su derogación.

Tampoco puede invocarse la acción de tutela, cuando se deja trascurrir el término de caducidad sin ejercer la correspondiente acción contencioso administrativa. En este sentido, el Consejo de Estado en providencia del 11 de diciembre de 1991 afirmó:

La expresión *en todo momento*, que trae el artículo 10. del Decreto 2591 de 1991, significa que la solicitud de tutela puede formularse cuando quiera que el derecho fundamental esté siendo vulnerado o amenazado. Sin embargo, ello no se traduce en que frente a esta acción hayan desaparecido los términos de la caducidad que para el ejercicio de las acciones legales ha establecido el legislador: pues es de la esencia de esta acción, que la violación o amenaza sea actual, es decir, que sea real o exista en el momento en que se formule la solicitud. Es por ello, que el artículo 6-4 establece que la acción no procede “cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho”.

Sostener la tesis contraria, que la solicitud de tutela es procedente aunque haya caducado la acción, conduciría a revivir situaciones consumadas que ni siquiera fueron objeto de debate judicial, atropellando y desconociendo uno de los pilares sobre los cuales descansa todo estado de derecho: el de la certeza jurídica; y ese no puede ser el alcance del instituto contenido en el artículo 86 de nuestro ordenamiento constitucional.

De otro lado, entiende la Sala que cuando el artículo 80. del Decreto 2591 establece el término de cuatro meses como máximo para iniciar la acción judicial, no es que esté creando un plazo nuevo de caducidad si ésta ya hubiera ocurrido, sino restringiendo a ese lapso el que fuere superior en la hipótesis allí prevista.

El artículo 60., numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 señala que la existencia o no de otro medio de defensa judicial como causal de improcedencia de la tutela, debe ser: “apreciado en concreto, en cuanto a su *eficacia*, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

Es decir, que si las acciones ordinarias que consagra el ordenamiento jurídico no son lo suficientemente eficaces para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela sería procedente.

En el memorando contentivo de “las observaciones del Consejo de Estado sobre la acción de tutela” en relación con este punto se afirma:

Según el claro tenor literal del artículo 86 de la Constitución Nacional, la acción de tutela no procede cuando el interesado tenga otros medios de defensa judicial. Por consiguiente los actos que se puedan controvertir ante una jurisdicción están incluidos de la acción de tutela [...] La verificación de si existen o no medios de defensa judicial, a que la mencionada disposición constitucional hace referencia, no puede ser subjetiva, según la situación específica del demandante, sino objetiva, con exclusivo fundamento en el orden jurídico.

Si se tiene en cuenta que el fin perseguido por la acción de tutela es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, para lograr el restablecimiento oportuno de la situación jurídica infringida, cuando los medios ordinarios al alcance del afectado contra los actos inconstitucionales sean ineficaces o no idóneos para volver las cosas al estado anterior, o evitar la lesión, daño o amenaza, a pesar de ello se podría utilizar la acción de tutela.

En este punto no sería posible establecer reglas generales. El juez en cada caso, debe examinar los diferentes medios alternativos de protección de los derechos constitucionales fundamentales y su real eficacia.

También aquí serán determinantes los criterios que adopte la Corte Constitucional, bien por la vía de la revisión de las decisiones de tutela o al examinar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 60. del Decreto 2591, de ser cuestionado ante esa corporación en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

6. El artículo 86 de la Constitución preceptúa que a pesar de que el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, puede utilizar la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un *perjuicio irremediable*.

El Decreto Ley 2591 de 1991 por su parte, define el perjuicio irremediable como el que “sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización” (artículo 60., numeral 1).

De aquí se deduciría que existen dos modalidades de tutela: una que podría denominar *ordinaria* que procede cuando no se tiene otro recurso o medio de defensa judicial para la protección de los derechos constitucionales fundamentales y en la cual tiene operancia el principio de subsidiariedad al cual nos referimos antes y otra, la *tutela transitoria* que buscaría evitar la producción de un daño irremediable, esto es, susceptible sólo de ser reparado en su integridad a través de una indemnización.

La transitoriedad de la tutela viene dada por cuanto la *orden* del juez que la concede, permanece vigente hasta tanto la autoridad judicial competente falle la acción que debe instaurar el afectado dentro de los cuatro meses siguientes a la sentencia de tutela, so pena de que cesen sus efectos en forma automática (artículo 8o. Decreto 2591 de 1991).

Hay que entender lógicamente que si el interesado no intenta la correspondiente acción dentro de ese plazo, la única sanción que de allí se deriva es la cesación de los efectos del fallo que concedió la tutela. Por consiguiente, podrá intentar la acción ordinaria de control, dentro de los plazos previstos en la ley.

Tal sería el caso de la ocupación de la propiedad inmueble por la administración, para la construcción de una vía pública. Aquí el daño al derecho constitucional de propiedad, que debe considerarse fundamental a pesar de estar incorporado en el artículo 58, capítulo 2 —De los derechos sociales, económicos y culturales—, ya que el contenido de éste no es más que una obligación muy precisa de *no hacer*, no supeditada a desarrollo legal alguno y, por ende, derecho de *aplicación inmediata*, sería irremediable por cuanto en el proceso de reparación directa el juez administrativo no podría volver las cosas al estado anterior y, a lo sumo, sólo podría otorgar al afectado una indemnización compensatoria. De ahí que sería procedente el ejercicio de la acción de tutela, como *mecanismo transitorio*.

Obtenida la tutela transitoria, el afectado debe intentar la acción de reparación directa dentro de los cuatro meses siguientes al fallo de la tutela, so pena de que cesen en forma automática los efectos de éste.

En el evento de que no instaure la correspondiente acción durante ese plazo, subsiste el término general establecido por la ley de dos años desde la ocurrencia del hecho, para tales efectos (artículo 136, inciso 4o. Código Contencioso Administrativo).

7. El Decreto 306 de 1992 que reglamentó el Decreto 2591 enuncia siete supuestos en los cuales se considera que el perjuicio no tiene carácter irremediable y, por ende, no procede la acción de tutela, ni siquiera como mecanismo transitorio de protección de los derechos constitucionales fundamentales.

Cuando el interesado puede solicitar a la autoridad judicial competente que se disponga el restablecimiento o protección del derecho, mediante la adopción de disposiciones como las siguientes:

- a. Orden de reintegro o promoción a un empleo, cargo, rango, o condición;
 - b. Orden de dar posesión a un determinado funcionario;
 - c. Autorización oportuna al interesado para ejercer el derecho;
 - d. Orden de entrega de un bien;
 - e. Orden de restitución o devolución de una suma de dinero pagada por razón de una multa, un tributo, una contribución, una tasa, una regalía o a cualquier otro título; revisión o modificación de la determinación administrativa de una obligación de pagar una suma de dinero: o declaración de inexistencia de esta última, y,
 - f. Orden oportuna de actuar o abstenerse de hacerlo, siempre que la conducta sea distinta del pago de una indemnización de perjuicios.
- [...] también en aquellos eventos en los cuales legalmente sea posible que además de las órdenes y autorizaciones mencionadas se condene al pago de los perjuicios en forma complementaria.

A pesar de que ciertamente en los casos allí enunciados no podría hablarse de perjuicio irremediable, ya que el derecho puede ser restablecido por vías distintas a la indemnización compensatoria, abrigamos serias dudas sobre la constitucionalidad de ese decreto.

En efecto, el artículo 152, literal a, de la Constitución Nacional señala como *materia reservada al Congreso mediante ley estatutaria*, regular los “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”.

En este sentido, es contradictorio que la Asamblea Nacional Constituyente hubiera otorgado en el artículo 5o. transitorio, literal b, competencia al ejecutivo para reglamentar el derecho (sic) (debió decir la acción) de tutela. Resultaba así atinada la crítica de la Corte Suprema de Justicia en cuanto sostuvo que un tema de tanta trascendencia, debía discutirse en el seno del Congreso.

Por lo demás, la ley estatutaria en sí misma es una manera de tutelar los derechos y garantías fundamentales, al poner a salvo esos aspectos de su modificación a través de una ley ordinaria, ya que la ley estatutaria para su aprobación, modificación o derogación exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y debe efectuarse en una sola legislatura. Igualmente, la Corte Constitucional debe revisar previamente la exequibilidad del proyecto de ley (artículos 153 y 241, numeral 8, Constitución Nacional).

En la misma línea el artículo 377 de la Constitución exige que deben someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuan-

do se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo 1, título II (Derechos fundamentales) y a sus garantías. Si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral (también el artículo 168 de la Constitución española, preceptúa que una vez aprobada la reforma constitucional de alguno de los derechos fundamentales por el Parlamento, aquélla debe ser sometida a referéndum para su ratificación).

Esto significa que cualquier modificación que se pretendiera introducir al texto del artículo 86 de la Constitución que regula la acción de tutela como mecanismo de garantía de los derechos fundamentales, puede ser negada mediante referéndum.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, ha entendido que la potestad reglamentaria no se extiende a las llamadas "leyes judiciales" que corresponde aplicar a los jueces, sino que se circunscribe a las leyes administrativas cuya ejecución compete a la administración.

Este criterio que había sido planteado por el Consejo de Estado en sentencia del 17 de febrero de 1962, con ponencia del consejero Carlos Gustavo Arrieta, fue reiterado recientemente por la misma corporación, en sentencia del 6 de julio de 1990, con ponencia del consejero Libardo Rodríguez Rodríguez.

Dijo el Consejo de Estado en la primera de las decisiones citadas:

Hay leyes cuya ejecución cae dentro de la esfera de competencia de la administración y, de consiguiente, ellas deben aplicarse directa y preferentemente por ésta. Esos ordenamientos pueden y deben reglamentarse, cuando ello sea necesario, a pesar de que estén incorporados en cualquier clase de códigos y aunque las decisiones concretas que se adopten con base en tales estatutos estén sometidas a la revisión eventual de los jueces. Pero hay otras leyes, como las civiles, comerciales, penales y procesales propiamente dichas, cuya aplicación directa corresponde preferentemente al órgano jurisdiccional. Son éstas las que algunos doctrinantes denominan leyes judiciales, destinadas a la aplicación de los tribunales. Tales ordenamientos dan lugar a la reglamentación sino a la interpretación por vía jurisprudencial.

También la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de marzo de 1991, sobre el mismo particular con ponencia del magistrado Jaime Sanín Greiffstein, sostuvo que el papel del reglamento es el de ser

Mero instrumento operativo y su carácter es el de un acto administrativo que no puede tocar el ámbito propiamente legislativo. A este propósito debe insistirse en que no compete al reglamento colmar los vacíos de índole legislativa que haya dejado la ley —los cuales se llenan por el intérprete mediante los métodos de integración del ordenamiento jurídico que la ciencia del derecho y la legislación deparan— ni fijar el significado, sentido o alcance de la ley, pues esto corresponde por vía general y de autoridad solamente al legislador y al intérprete aplicarla, campo éste en el cual solamente podrá señalar, para efectos que cumplirá la administración misma, el entendimiento que ésta debe darle, sino apenas poner los medios para que sus preceptos se ejecuten. [...] De lo dicho puede colegirse que el campo propio del reglamento, aunque no exclusivo, es el de la regulación de la conducta de la propia administración para obtener el fin de ejecutar la ley; podrá comprender también detalles operativos que obliguen a los gobernados, especialmente en sus relaciones con la administración, que están sometidas a la decisión final de legalidad de los jueces.

La doctrina extranjera en cabeza de los profesores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, igualmente afirma:

El reglamento como producto de la Administración que es, está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público. Hay aspectos del ordenamiento no administrativizados, en el sentido de que sobre ellos se construye un régimen en cuya aplicación a la Administración no se le asigna ningún papel; así, todo el orden procesal, o todo el orden del derecho privado, confiado a los sujetos privados y a los tribunales. El reglamento no podría intentar regular estos aspectos, ni siquiera invocando la oportunidad de desarrollar una ley supuestamente imperfecta o incompleta (salvo que la propia ley expresamente le haya requerido para ello: delegación legislativa); concretamente, no cabe reconocer que la Administración pueda dictar reglamentos que puedan suplir a las leyes en estas materias, o, menos aún, que interpusieran entre la ley y su aplicación una regulación propia [...].¹⁰

La Sección Tercera del Consejo de Estado en aclaración de voto de los consejeros Carlos Betancur Jaramillo, Juan Montes Hernández y Daniel Suárez Hernández consideró que el decreto reglamentario 306 de 1992 debía inaplicarse (artículo 4o. Constitución Nacional) en razón de su manifiesta inconstitucionalidad (cfr. *El Colombiano*, Medellín, miércoles 6 de mayo de 1992, p. 2A). Por

¹⁰ *Curso de derecho administrativo*. 4a. edición. Madrid: Editorial Civitas, 1983. T. I. p. 203.

el contrario, la Sección Primera de la misma corporación admitió la demanda de nulidad presentada contra el citado decreto, pero se abstuvo de suspenderlo provisionalmente, lo cual permite deducir que la doctrina jurisprudencial reseñada fue variada (cfr. auto del 24 de abril de 1992, consejero ponente: doctor Yesid Rojas Serrano. Expediente 1055. Actor: Pedro Pablo Camargo).

8. Si se trata de precaver violaciones a derechos constitucionales fundamentales por la actuación de autoridades administrativas, la acción de tutela *puede ejercerse conjuntamente* con las acciones contencioso administrativas. Así lo permite el artículo 8o., inciso final, del Decreto 2591 de 1991.

Si bien la norma no lo dice expresamente, en estos casos debe entenderse que la tutela se interpone ante el juez administrativo y no ante otra autoridad judicial, para evitar decisiones contradictorias.

Cuando la acción contencioso administrativa que se instaure sea anulatoria por tratarse de la impugnación de un acto administrativo, como medida cautelar y mientras dure el proceso, el juez puede ordenar que no se aplique el *acto particular* respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita.

A pesar de que el artículo 8o. no se refiere a la suspensión de actuaciones puramente materiales de la administración, el juez puede ordenarla con fundamento en el artículo 7o., inciso 4, que le faculta para que de oficio o a petición de parte, dicte

Cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

Cuando la acción de tutela se ejercita como mecanismo transitorio y se interpone conjuntamente con las acciones contencioso administrativas, la suspensión del acto no aparece condicionada a requisitos de forma o de fondo, ni de procedimiento. La norma simplemente se limita a señalar que si el juez lo estima procedente, podrá ordenar la inaplicación del acto.

Esto significa que el juez administrativo no puede trasladar mecánicamente las exigencias de la *suspensión provisional* que trae el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, al supuesto que se analiza. Allí se establecen como requisitos de esa medida que se solicite y sustente de modo expreso, que haya una violación manifiesta de una norma superior que se pueda percibir por con-

frontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud y que se compruebe aunque sean en forma sumaria, "el perjuicio que sufre o podría sufrir el actor", esto último cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

9. El carácter supletivo que reviste la acción de tutela en el derecho colombiano, implica que su aplicación respecto de actuaciones realizadas por organismos estatales en cumplimiento de funciones administrativas, sea excepcional en cuanto no es fácil encontrar supuestos en los que se carece de medio judicial de protección de derechos y tanto las acciones contencioso administrativas como la suspensión provisional, cuando se trata de actos, pueden ser el medio eficaz para la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

Así, la Sala de Casación Civil en providencia del 17 de febrero de 1992, con ponencia de Pedro Lafont Pianeta, sostuvo que

Por regla general la acción de tutela como institución creada por el constituyente para obtener la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, no procede contra actos administrativos, como quiera que en la legislación positiva existen medios de defensa judicial contra éstos, lo que incide que solamente cabría la acción de tutela en el caso de demostrarse la inexistencia de otro medio de defensa por el interesado, quien en tal caso habrá de demostrarlo.

De ahí que creamos que la cabal proyección de la acción de tutela se encuentra en su procedencia como mecanismo *transitorio* y *contra particulares*, en los supuestos previstos por el inciso final del artículo 86 de la Constitución y desarrollado en los artículos 42 y ss. del Decreto 2591 de 1991.

En el caso de la tutela transitoria, si bien se formula en el texto constitucional como excepción, en la práctica se convertirá en la regla general. En este evento la tutela es esencialmente preventiva. Aquí no opera con carácter subsidiario sino principal, siendo eso sí, siempre transitoria.¹¹

Para terminar, digamos que el exceso de acciones de tutela en el corto tiempo de vida de esa figura, es una muestra de que había un vacío que llenar y evidencia que en Colombia no existían suficientes y adecuados mecanismos para proteger los derechos ciudadanos. Es necesario, sin embargo, comprender la ins-

¹¹ Proyecto reglamentario de la acción de tutela, informe mayoritario. Ponencia para debate en plenaria. Comisión Especial Legislativa. *Gaceta Legislativa*, No. 16, viernes 27 de septiembre de 1991, p. 17.

titudin en su cabal dimensi3n constitucional a fin de realizar una adecuada utilizaci3n de la misma, para que no termine aniquilada y convertida en lo que alg3n autor espa1ol despectivamente afirmaba del derecho de petici3n: simple desahogo de desahuciados, v3lvula que se abre a arbitristas o expansi3n de extravagantes.¹²

12 Garc3a Escudero, J. M., citado por Gonz3lez Salinas, Pedro. En "El ejercicio del derecho de petici3n y la fiscalizaci3n jurisdiccional de la resoluci3n administrativa". En *Revista Espa1ola de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas, No. 54, abril-junio de 1987, p. 273.