

LAS ACCIONES PÚBLICAS CONSTITUCIONALES EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y SU EJERCICIO PROFESIONAL

Carlos Alberto Chamat Duque*

Resumen: La sociedad del siglo XXI tiene una connotación legal específica por la permanente tendencia del ciudadano hacia la comunicación y la interrelación con miembros del grupo social. En tal sentido, el derecho debe establecer una serie de acciones dirigidas a la defensa de lo público, especialmente en un estado social como es el caso de la República de Colombia. La base de estas consideraciones puede ser encontrada en el principio de solidaridad, el cual a su vez se fundamenta en la condición social del ciudadano. De hecho, la defensa de los más altos valores de la sociedad es la razón de ser de las acciones públicas constitucionales, con base en la condición social del ser humano.

Palabras clave: Acciones Constitucionales; Derechos Colectivos; Estado Social de Derecho; Derecho de postulación; Código disciplinario.

Abstract: The society of the XXI century has a specific legal connotation because of the permanent tendency of citizens towards communication and interrelation with different members of the social group. In that sense, the law must establish a series of actions directed to the defense of public issues, especially in a social state as is the case of the Republic of Colombia. The basis of all these considerations can be found in the principle of solidarity which is in turn based on the social condition of citizens. In fact, the defense of the highest values of the society is the *raison d'être* of the public constitutional actions, based on the social condition of the human being.

Key words: Constitutional actions; Collective rights; Social State of Law; Right of postulation; Disciplinary code.

Sumario: I. Introducción; II. Consideraciones Previas; III. Importancia Específica de las Acciones Públicas Constitucionales en el Estado Social de Derecho; IV. Ejercicio Profesional de las Acciones Públicas Constitucionales; V. La Ley 1425 de 2010 Frente a la Defensa del Interés General: el Altruismo como Ética Única en la Defensa de lo Público; VI Acciones Públicas Constitucionales Trascendentales en la Vigencia y Efectividad de un Verdadero Estado Social de Derecho; VII Conclusiones.

*Abogado de la Universidad de San Buenaventura Seccional Medellín. Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad del Rosario. Trabaja como abogado de la División de Derechos Fundamentales de la Personería Municipal de Armenia (Quindío). Correo electrónico: chamatduque@hotmail.com.

I. Introducción

La permanente tendencia natural del hombre hacia la comunicación y la interrelación con sus semejantes adquiere unas connotaciones jurídicas especiales en la Sociedad del Siglo XXI. Esta situación se refleja, entre otras manifestaciones, en la consagración normativa del principio desolidaridad, el cual, a su vez, da vida y sentido a la fórmula político - jurídica del Estado Social de Derecho, dentro de la cual se inscribe la República de Colombia. Es tal la importancia del principio de solidaridad que desde el mismo artículo primero de la Constitución Política se alude a este como principio fundante de la república. El mencionado artículo reza:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Es en este contexto en el cual el ejercicio de las Acciones Públicas Constitucionales adquiere, en razón de su destinación natural a proteger los intereses de la colectividad, especial relevancia, tanto social como jurídica, toda vez que con las mismas se logra la efectividad de los postulados del Estado Social y democrático de Derecho, en la medida en que con ellas se protege a la persona de las arbitrariedades del poder a través de un oportuno ejercicio de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, se aumenta la calidad de vida de los habitantes del país al interponerse una Acción Popular que propenda por la preservación de un medio ambiente sano, o se asegura que la administración pública cumpla con los cometidos estatales al fallarse favorablemente una Acción de Cumplimiento en contra del Estado.

La puesta en marcha de las Acciones Constitucionales Públicas ante el órgano jurisdiccional, implica, *per se*, la manifestación de un alto sentido de solidaridad por parte de los accionantes que acuden a su ejercicio. Si bien estas acciones se encuentran dirigidas a la ciudadanía en general, el jurista, en el ejercicio de su profesión, no puede sustraerse legítimamente a la trascendencia social inherente a dichas instituciones que, dicho sea de paso, se encuentran vigentes en el sistema jurídico colombiano desde mucho antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, pero que con la promulgación de ésta, han adquirido alcances y contornos jurídicos más extensos que los que originariamente tenían cuando fueron incorporadas al ordenamiento jurídico patrio.

II. Consideraciones Previas

Una de las principales características de los sistemas jurídicos occidentales, dentro de los cuales se encuentra inmerso el ordenamiento jurídico colombiano, es la prevalencia otorgada a los Derechos Constitucionales Fundamentales. La inclusión de este signo distintivo en las modernas constituciones políticas halla su razón de ser en la primacía del Individuo frente al Estado. Este logro, que ha sido una conquista de la Humanidad en su largo devenir y que representa la eminencia del ser humano frente al poder, se materializa constitucionalmente en el reconocimiento de la Dignidad Humana de la persona, dejando atrás estadios históricos en los cuales el individuo existía en función del poder de facto, y no éste en función del individuo.

La condena que todos los pueblos civilizados han hecho de la institución de la esclavitud, sólo se comprende desde la premisa consistente en que naturalmente, y por su misma esencia de *ser racional*, todo ser humano es un individuo único, irremplazable, irrepetible e incommunicable, todo lo cual lo dota de una magnificencia no predicable en ningún otro individuo de la naturaleza.

Surge entonces, con el tiempo, una sociedad basada en el individualismo, que no por ello ha de estar en contradicción con mandatos de solidaridad que inexorablemente deben existir en toda sociedad políticamente organizada. En este contexto, progresivamente y a través de la historia de cada país, el legislador idea una serie de acciones estatuidas para la defensa del interés común cuya titularidad y defensa corresponde a todos los individuos que conforman la sociedad, independientemente de su edad, su estado civil, su raza, su origen, su sexo, o su nacionalidad. Aparecen las denominadas "*acciones públicas*", las cuales, en la medida de la evolución de la cultura jurídica de un país, adquieren consagración constitucional, y es entonces cuando con toda la propiedad de la expresión se puede hablar de "*acciones públicas constitucionales*".

De esta manera, la vigencia de un orden justo no sólo implica la efectividad de los derechos individuales, sino que se extiende a la protección y defensa del interés general representado en los Derechos e Intereses Colectivos, y es bajo estos parámetros que las Acciones Constitucionales Públicas se postulan como baluarte jurídico para lograr la materialización de la fórmula político-jurídica del Estado Social y democrático de Derecho.

III. Importancia Específica de las Acciones Públicas Constitucionales en el Estado Social de Derecho

Aludir al tema de las Acciones Públicas Constitucionales consagradas en la Constitución Política de 1991 puede resultar, para muchos estudiosos del Derecho, un tema desprovisto de interés en la medida en que las mismas no requieren, en principio, profundos conocimientos jurídicos para impetrarlas ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Prueba de ello es que dichas acciones no cuentan en la mayoría de programas académicos de derecho con una asignatura dedicada exclusivamente a su estudio, lo cual sería lo ideal. En el actual estado de cosas, en lo que al ámbito académico se refiere, las Acciones Públicas Constitucionales son estudiadas someramente en la asignatura de Derecho Constitucional o Derecho Procesal Administrativo, sin que se proceda a un exhaustivo análisis de las mismas, como si sucede con la Acción de Reparación Directa, con la Acción de Repetición, con la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, entre otras. Piénsese nada más en la práctica inveterada de la mayoría de los consultorios jurídicos universitarios del país, sino de todos, consistente en asignarle, en la *asignatura de práctica jurídica*, casos a los estudiantes que tiene que ver con Derecho de Familia (sucesiones, divorcios de mutuo acuerdo, demandas de alimento), Derecho Civil (procesos de pertenencia), Derecho Penal (conductas punibles de menor entidad), pero nunca asignarles a los futuros abogados, el trámite de Acciones Públicas Constitucionales en defensa de lo público. En parte, ello se debe a que el estudiante de derecho pocas veces muestra interés en asuntos que, en apariencia, ningún rédito económico le producirán en su futuro profesional. Se tiene entonces que en el medio jurídico (abogados, estudiantes, jueces, agentes del ministerio público, legisladores) muchos son los que saben cuáles son las Acciones Constitucionales Públicas, *pero pocos conocen la esencia que justifica su existencia y su procedencia en específicas y determinadas situaciones de hecho que se presentan frente al ordenamiento jurídico patrio.*

Así las cosas, *verbi gracia*, si se habla de Acciones de Tutela¹, en la generalidad de los casos se hace por el efecto mediático que los medios masivos de comunicación generan en torno a esta famosa Acción Constitucional² en Colombia, pero serán muy pocos los que conozcan³ los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, los cuales son, precisamente, las normas específicas que contienen los lineamientos sustanciales y procesales que rigen esta acción constitucional, cuando no pública.

Ahora bien, en la práctica judicial, contrario a lo que muchos puedan creer, son precisamente las Acciones Constitucionales Públicas las que dan sustento fáctico y jurídico a la existencia y desarrollo de otra serie de acciones judiciales previstas en el ordenamiento jurídico colombiano, tales como las diferentes clases de procesos que se pueden adelantar ante la Jurisdicción Ordinaria, o los mecanismos judiciales de que los asociados disponen ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, ejemplo de lo cual lo constituye la existencia de la Acción de Reparación Directa, la Acción de Repetición y la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Baste traer un ejemplo para corroborar la anterior aseveración:

En materia de Responsabilidad Extracontractual del Estado, son múltiples las demandas de Reparación Directa que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las cuales, en buena medida, tienen como fundamento fáctico la ocurrencia de “fallas en el servicio”, que en muchos de los casos en que se presenta esta causal genérica de responsabilidad estatal, la misma se concreta en omisiones atribuibles a las Secretarías de Tránsito y Transporte bajo el supuesto de la existencia de una “*falla en el servicio público estatal de mantenimiento de las vías públicas vehiculares en óptimo estado para la circulación de las personas*”.

Pues bien, antes de que debido al mal estado de las carreteras se produzcan accidentes y las consecuentes demandas de Reparación Directa, el mismo ordenamiento jurídico ha previsto la existencia de Acciones Constitucionales Públicas, en este caso, de Acciones Populares Preventivas con la finalidad de que ante una situación de amenaza a los Derechos de los Usuarios de las vías, los ciudadanos acudan a este mecanismo expedido para la protección de sus Derechos e Intereses Colectivos, con las cuales, de contera e indirectamente, se estará defendiendo el Patrimonio Público en la medida en que, consecencialmente, al cesar el **daño contingente** que representa el mal estado de las vías, inexorablemente disminuirán el número de condenas impuestas al Estado a causa del mal estado de las vías vehiculares. Se equivoca entonces quien

¹Si bien, en principio, la Acción de Tutela no es en estricto sentido una acción pública (aunque sea una acción constitucional), existe en la doctrina la figura del “efecto transversal de los derechos” el cual se presenta en aquellos casos en que, con unos mismos hechos, se vulneren tanto Derechos Fundamentales Individuales como Derechos Colectivos, siendo procedente el ejercicio de la Acción de Tutela y resultando, consecuentemente, protegidos intereses y Derechos Colectivos. Al efecto puede consultarse la siguiente jurisprudencia del Consejo de Estado: Sentencia 0510 (AP-510) del 27/09/01. Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros. Actor: Jorge Agustín Velasco Sepúlveda.

²Concebir el Estado Social de Derecho en Colombia sin la existencia de la Acción de Tutela en el ordenamiento jurídico, supone plantear una hipótesis en la cual la Constitución Política estaría desprovista del principal y quizás único instrumento judicial que ha hecho que la generalidad de los colombianos, en mayor o menor medida, crean de manera legítima en una Justicia real y efectiva para la protección de sus derechos.

³Exceptuando, claro está, a los funcionarios judiciales que por la misma índole de sus funciones se ven abocados a conocer, inexorablemente, los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1832 de 2000 en orden a darle trámite a las múltiples demandas de tutela que se presentan en sus despachos.

piense que no existe vínculo alguno entre las Acciones Constitucionales Públicas y las diferentes acciones judiciales⁴ especiales previstas en el sistema normativo colombiano cuando ya se ha consumado el daño.

Concebir un Estado Social y democrático de Derecho sin las Acciones Públicas Constitucionales sería desconocer el carácter pluralista, participativo e incluyente dentro del cual se adscribe la república de Colombia desde la misma carta política.

Las Acciones Constitucionales Públicas son precisamente los mecanismos jurídicos que dan sentido al concepto *social* del Estado de Derecho, en la medida en que permiten una participación de todos en las decisiones u omisiones públicas que los afectan. En esta lógica, adquieren una importancia equivalente o aún mayor que la predicable de los derechos políticos y civiles, si se tiene en cuenta que estos son ejercitables únicamente por parte de los ciudadanos (personas mayores de dieciocho (18) años), mientras que la titularidad en el ejercicio de aquellas corresponde a *cualquier persona*, sin importar que sea extranjero, menor de edad o incapaz. Es decir, mediante la consagración de las Acciones Públicas Constitucionales el Estado, representado por el legislador, reconoce en la comunidad a un verdadero sujeto de derecho, *sui generis*,⁵ sí, pero sujeto de derecho al fin y al cabo.

IV. Ejercicio Profesional de las Acciones Públicas Constitucionales

La vigencia real de un orden justo sólo es posible en un sistema jurídico que prevea mecanismos de efectividad de los derechos. Teniendo clara esta premisa, el ejercicio de la profesión de abogado adquiere una connotación social trascendental en la medida en que son precisamente éstos los profesionales titulares del denominado *Derecho de Postulación*, en virtud del cual se encuentran facultados para representar los intereses jurídicos de los asociados, y, de esta manera, lograr, previo el trámite de un proceso ante la jurisdicción, providencias judiciales que declaren los derechos de que aquellos son titulares.

No obstante lo anterior, la realidad actual, esto es, la que se percibe en las universidades con sus incontables especializaciones, o la que se respira en las oficinas de abogados que se especializan a tal punto que sólo conocen, *verbi gracia*, de procesos ejecutivos con base en títulos valores,⁶

⁴Sin perjuicio de la denominación (Acción, Demanda) que se le otorgue al mecanismo jurídico por medio del cual se acude ante la Jurisdicción en defensa de un Derecho, en la práctica forense los litigantes suelen otorgar mayor preponderancia a las Acciones que requieren de Apoderado Judicial para su interposición (que no son otros que los procesos que requieren el ejercicio del Derecho de Postulación), en desmedro de las Acciones Constitucionales, que, aún siendo jurídicas, no pocas veces son desconocidas u olvidadas por los juristas.

⁵Tradicionalmente la ciencia del derecho únicamente reconoce como sujetos de derecho a las personas físicas y a las personas jurídicas de derecho público y de derecho privado, lo cual no ocurre en tratándose del término genérico de población, ciudadanos o habitantes.

⁶Abogados especializados en un área específica del derecho, a la cual circunscriben todo el ejercicio profesional de la abogacía, pero que, en tratándose de una situación económica difícil, no dudan en tramitar y representar toda clase de asuntos, así no sean expertos en ellos, con tal de hacerse a unos ingresos económicos esquivos en el área en la cual verdaderamente son especialistas.

demuestra que se ha profesionalizado y especializado tanto el ejercicio del derecho, que no son pocos los abogados litigantes que centran el ejercicio profesional de su vida exclusivamente en tramitar y representar Derechos e Intereses meramente individuales,⁷ pasando por alto la sagrada función social que es consustancial al ejercicio de acciones encaminadas a la defensa y promoción de los derechos comunes a todos. Y es que, antes que abogado, el jurista es un ciudadano inmerso en la sociedad, que como tal está llamado a ejercer ese *deber ser* predicable de todo ciudadano, cual es el de ser solidario y defender los intereses generales de manera oficiosa.

Si se procede a consultar el Registro Público de Acciones Populares y Acciones de Grupo que administra la Defensoría del Pueblo,⁸ se encontrará que la mayoría de las primeras, esto es, la mayoría de las acciones populares son presentadas por ciudadanos que no ostentan la calidad de abogados. Lo mismo sucede, aunque en menor medida, con las acciones de cumplimiento, hasta llegar a la Acción de Nulidad Simple y a las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, las cuales, es de justicia decirlo, cuentan con un gran número de abogados dispuestos a interponerlas en defensa del orden jurídico vigente, sin ningún otro interés que el intelectual y el académico.

En relación con la dicotomía existente entre *abogados y ciudadanos no abogados* en torno al ejercicio de las acciones públicas constitucionales, se hace necesario señalar que por motivos de índole cultural, laboral y social, para el ciudadano colombiano del común, la Acción de Cumplimiento, la Acción Pública de Inconstitucionalidad, la Acción Popular, la Acción de Grupo y la Acción de Nulidad (las cuales son, en estricto sentido, las Acciones Públicas Constitucionales de la Carta Magna de 1991), -en aquellos casos en que conozcan someramente de la existencia de las mismas en el Sistema Jurídico patrio- son mecanismos jurídicos muchas veces *ajenos* a su diario vivir.

Ello, mientras que los mismos (esto es, los mecanismos jurídicos aludidos) no adquieran vida en virtud de una situación particular y concreta que esté viviendo la persona en cuestión,⁹ y frente a la cual el mecanismo jurídico adecuado para la solución del mismo sea, precisamente, una de las Acciones Constitucionales aludidas. Se puede aseverar entonces, que, sin lugar a dudas, el ciudadano colombiano del promedio presenta un grave desconocimiento de la existencia y

⁷Lo cual es entendible en la medida en que son esta clase de procesos los que comúnmente representan considerables ingresos económicos (honorarios profesionales) para el abogado, réditos monetarios que difícilmente se obtienen con el ejercicio de las Acciones Públicas Constitucionales.

⁸Información que se puede obtener en la página web de la Defensoría del Pueblo www.defensoria.org.co

⁹Los conceptos de Salubridad Pública, Seguridad Pública y Prevención de Desastres que consagra la Ley 472 de 1998 como Derechos e Intereses Colectivos y que son jurídicamente tutelables, ora mediante la Acción Popular, ora mediante la Acción de Grupo, son términos abstractos que sólo cobran vida y adquieren un sentido dinámico en el momento en que los destinatarios de la norma encuadran en situaciones concretas, reales y específicas de sus vidas, los bienes jurídicos protegidos por la ley, en este caso, por la Ley 472 de 1998. Es entonces, cuando la ausencia de señalización vial en las carreteras del país, además de ser una omisión en el actuar de las autoridades de tránsito y transporte, se convierte en una Amenaza y en un Daño contingente respecto del Derecho e Interés Colectivo a la Seguridad Pública, que en este caso concreto, es el Derecho Colectivo a la *Seguridad de los Usuarios de las Vías Públicas Vehiculares*. Así mismo, en este orden de ideas, el Derecho e Interés Colectivo a la salubridad pública se concreta en el derecho que tienen las personas para que las autoridades de tránsito y transporte velen en orden a que los vehículos automotores que circulan por las vías nacionales cumplan estrictamente con las condiciones técnico mecánicas exigidas por las normas ambientales vigentes.

procedencia de las Acciones Constitucionales Públicas frente a determinados hechos concretos, cuyas causas no es este el lugar para investigar. Las máximas de la experiencia enseñan que el individuo antes que preocuparse por la comunidad, se preocupa por sus intereses individuales y particulares. Falta entonces una pedagogía ciudadana intensiva sobre las Acciones Públicas Constitucionales, labor que ha de corresponder, indefectiblemente, al Ministerio Público como garante de los derechos del pueblo.

Pero, si bien es entendible, cuando no justificable, que el ciudadano del común no tenga un conocimiento profundo sobre las Acciones Constitucionales Públicas, lo mismo no sucede en tratándose de profesionales del derecho en la medida en que los mismos cumplen una labor social trascendental, como es la de defender el ordenamiento jurídico y propender por la defensa de los Derechos Humanos, entendidos estos como *“la unidad integral de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y de derechos colectivos, conforme a las normas constitucionales y a los tratados internacionales ratificados por Colombia”*, al tenor de lo dispuesto en el numeral segundo del artículo veintiocho (28) de la Ley 1123 de 2007 (Código Disciplinario del Abogado)

Y es que, si de hecho son muchos, sino todos, los estudiosos del derecho que saben que en la Constitución Política de 1991 encuentran consagración legal las Acciones Populares, las Acciones de Grupo, las Acciones de Cumplimiento, las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad y la Acción Pública de Nulidad, en el ejercicio profesional del derecho son escasos los profesionales que se dediquen de modo altruista a la interposición de las mismas, omitiendo, con ello, cumplir con una de sus principales funciones sociales de abogados, cual es la de promocionar la vigencia de un orden justo.

Que existan causas justificables que le impidan a un profesional del derecho interponer y atender un número considerable de acciones públicas constitucionales, es entendible. Pero que un jurista pase su vida, sin interponer ni una sola vez, una Acción Pública Constitucional (desde luego que fundada y evitando a toda costa actuar con temeridad o con mala fe), desdice mucho del sentido social que pueda albergar en sí como ciudadano.

En la medida en que las Acciones Constitucionales Públicas de la Constitución de 1991 son los mecanismos jurídicos básicos para proteger y tutelar, precisamente, los postulados, principios, valores y derechos esenciales en un Estado Social de Derecho, la formación del jurista íntegro deberá estar presidida por un conocimiento exhaustivo sobre los contornos propios de cada una de las aludidas acciones, el cual no se agota en *“saber”* simplemente que las mismas se encuentran consagradas en la Constitución Política, sino que va mucho más allá e implica, por parte del abogado, despertar en sí, respecto de las acciones públicas constitucionales, el mismo sentido de excelencia e investigación que lo llevan a querer especializarse y ser el mejor en el área jurídica de su preferencia, sea esta el Derecho Comercial, el Derecho Laboral, Contractual, etcétera.

Así como los Jueces de la República están llamados, independientemente de su especialidad (Jueces de Familia, Jueces Civiles, Jueces Administrativos, Jueces Laborales, Jueces Penales) a conocer los contornos básicos que caracterizan la acción de tutela (en cuanto a su procedencia, en cuanto a los derechos que la misma protege, titularidad, por tener todos los jueces atribuida la función de *juez constitucional*), así mismo, todo abogado que se precie de ser jurídicamente

íntegro deberá propender por adquirir un conocimiento más profundo del que actualmente tenga en relación con las Acciones Públicas Constitucionales, de manera que a las mismas se le otorgue la importancia que merecen.¹⁰ De este llamado a rescatar la importancia de las Acciones Públicas Constitucionales se exceptúan, por razones obvias, aquellos profesionales del derecho que *motu proprio* o por la índole de la especialidad jurídica que dominan (especialistas en derecho constitucional y especialistas en derecho administrativo), se supone tienen un conocimiento extenso en relación con las características de las Acciones Públicas Constitucionales. Los llamados a ser expertos en derecho son los juristas y encontrar personas que, sin ser profesionales del derecho, conozcan más de las Acciones Públicas Constitucionales que el mismo jurista da lugar a cuestionarse profundamente cuál es la labor social que estos están desarrollando en la sociedad. Con lo anterior no se pretende que todo abogado sea “veedor ciudadano” y que dedique ingentes esfuerzos a defender lo público sin recibir ninguna retribución económica. Por lo que se propende es por el conocimiento y ejercicio mínimo que todo abogado debe tener en relación con las acciones constitucionales, conocimiento que no se limita al adquirido en el estrecho ámbito de las aulas universitarias, sino que abarca la consulta jurisprudencial y, en la medida de lo posible, el propio ejercicio de las acciones constitucionales aludidas.

Lo simple, informal y expedito que caracteriza el ejercicio de las acciones constitucionales públicas no riñe con el esencial contenido de juridicidad inmerso en las mismas. Aun sin ser abogado, quien se acerque al ejercicio de las acciones públicas constitucionales requiere un mínimo conocimiento jurídico. Equiparar la informalidad, la sencillez y la facilidad de interposición que caracterizan a las mencionadas acciones con el desdén o la simpleza significa desvirtuar las finalidades para las cuales han sido estatuidas dichas instituciones jurídicas que hunden sus raíces en el propio derecho romano,¹¹ esto es, en últimas, para lograr la efectividad de los Derechos Humanos.

V. La Ley 1425 de 2010 Frente a la Defensa del Interés General: el Altruismo como Ética Única en la Defensa de lo Público

Recientemente, debido al auge inusitado en la interposición de acciones populares a lo largo y ancho del país, el Congreso de la República expidió la Ley 1425 de 2010 mediante la cual fueron derogados los artículos treinta y nueve (39) y cuarenta (40) de la Ley 472 de 1998. De esta manera quedaron eliminados los incentivos económicos estipulados a favor del accionante popular cuyas pretensiones prosperaran en el trámite de esta clase de acción pública constitucional.

Al respecto, se hace necesario señalar que en el pasado no fueron pocos los ciudadanos que, mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, pretendieron que la Corte Constitucional declarara inexecutable los mencionados artículos, obteniendo, siempre,

¹⁰Se podrá decir, para rebatir la idea que aquí se sostiene, que son muchos los abogados que ejercen Acciones Públicas de Inconstitucionalidad en defensa del orden jurídico, y eso es cierto. Sin embargo la tesis sostenida se refiere al conjunto de las Acciones Públicas Constitucionales sin entrar a hacer distinciones en cada una de ellas, por ser esta labor un ejercicio que demandaría mucho más tiempo y estudio del que demanda un artículo de reflexión.

¹¹Ejemplo de lo cual lo constituyen las acciones populares.

sentencias de exequibilidad¹² que mantuvieron intactos los mencionados incentivos, los cuales oscilaban, en unos casos, entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes concedidos discrecionalmente por el juez en los casos en que las acciones populares no versaran sobre Moralidad Administrativa, y, en otros casos, esto es, en el caso de que la acción popular se interpusiese en defensa de la Moralidad Administrativa, le correspondía al accionante popular el quince por ciento (15%) de lo que el Estado recuperara por la interposición de la misma.

Contrariando entonces la jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la exequibilidad de los incentivos de las Acciones Populares, el anterior gobierno, en cabeza del Ministro del Interior, tramitó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley número 56 de 2009 ante la Cámara de Representantes cuyo estudio en la cámara alta correspondió al proyecto de ley número 169 de 2010. De esta manera la pretensión de obtener la abolición de los incentivos se vio materializada el veintinueve (29) de diciembre del año dos mil diez (2010) con la promulgación de la Ley 1425 de 2010 por parte del presidente de la República.

En la exposición de motivos del mencionado proyecto de ley, se aludió, entre otras, a razones de “conveniencia” para derogar los mencionados incentivos, bajo el pretexto de que el ejercicio de las acciones populares se había “profesionalizado” en “carteles de abogados” que se dedicaban a tomar fotos a lo largo y ancho del país para posteriormente impetrar estas acciones y enriquecerse con el ejercicio de las mismas, lo cual llevaba a que muchos municipios, según lo plasmado en la exposición de motivos del mencionado proyecto, tuviesen que modificar su plan de desarrollo a causa de las condenas pecuniarias (reconocimiento de incentivos) impuestas en su contra en virtud del ejercicio de las acciones populares.

Sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de mantener o no los incentivos económicos para los actores populares, será la Corte Constitucional la entidad que tenga la última palabra, toda vez que el mismo día en que culminara la vacancia judicial iniciada en el último mes de año dos mil diez (2010), fue radicada la primera acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1425 de 2010 (bajo radicado D-8392 de enero 11 de 2011) y a la fecha en que se escribe este artículo cursan ante la Corte Constitucional otras tres demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1425 de 2010, las cuales se tramitan bajo radicados D-8405 de enero 20 de 2011, D-8414 de enero 31 de 2011 y D-8415 de enero 31 de 2011.

Que muchas personas se dedicaran exclusivamente a la interposición de acciones populares para la obtención del incentivo, no se discute. Lo que se discute es que la teleología en la gestación de la Ley 1425 de 2010 tuvo por fin, exclusivamente, *desincentivar* la interposición de acciones populares al quitarles el motor impulsor que era, precisamente, los incentivos consagrados en la misma, plasmados con la obvia y lógica razón de que esta clase de acciones públicas no cayeran en el olvido.

Sin lugar a dudas se puede aseverar entonces que, al menos momentáneamente y mientras que la Corte Constitucional no se decida al respecto, difícilmente las Acciones Populares tendrán “agentes oficiosos” que de manera altruista se dediquen a defender el interés general, sin advertir antes, eso sí, que será compleja la decisión que adopte la corte al respecto, si se tiene en cuenta que mediante la Sentencia C-459 de 2004 determinó que la constitucionalidad de los incentivos en las acciones populares era “*cosa juzgada constitucional absoluta*”. Como bien lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-226 de 2002, la facultad derogatoria del Congreso de la

¹²Sentencia C-512 de 2004 y Sentencia C-469 de 2004, entre otras.

República no es absoluta puesto que, al derogar una disposición, debe respetar los preceptos constitucionales. En la hipótesis en que se llegue a declarar la inexecutable de la Ley 1425 de 2010, se abriría entonces la opción para que, vía acto legislativo, se deroguen definitivamente los incentivos económicos consagrados en los artículos treinta y nueve (39) y cuarenta (40) de la originaria ley 472 de 1998.

Al expedir la Ley 1425 de 2010 el legislador olvidó que son los Jueces Administrativos del Circuito o el Jueces Civiles del Circuito quienes, actuando como juez a-quo y en vista de la actuación procesal del actor popular y previos los juicios de pertinencia y procedencia de la misma, deciden otorgar los mencionados incentivos, los cuales nunca eran consecuencia automática e inexorable por la sola radicación de la demanda de acción popular.

Así mismo, el Congreso de la República olvidó que no fueron pocas las veces en que gracias a la prosperidad de acciones populares se logró la señalización de carreteras, la puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos en el año dos mil seis (2006) o la protección de los derechos de los discapacitados al ordenarse la construcción de rampas y sistemas que permitieran su movilidad segura en las dependencias públicas y privadas abiertas al público. Es una regla de la experiencia que no siempre la administración pública acata de manera *oficiosa* los deberes constitucionales y legales que le corresponde cumplir, y es precisamente en esos casos cuando toman vida las Acciones Públicas Constitucionales (Acción Popular y Acción de Cumplimiento) para defender el interés general representado en la *res pública*.

Por último, no deja de llamar la atención la omisión legislativa en que incurrió el Congreso de la República al expedir la Ley 1425 de 2010 y guardar silencio en torno a la normatividad aplicable a los incentivos de las acciones populares que se encontraran en curso al momento de promulgación de la mencionada ley, esto es, a fecha de veintinueve (29) de Diciembre de dos mil diez (2010). Por regla general la ley rige para el futuro y por lo tanto es irretroactiva, aunque la misma norma pueda consagrar excepciones a dicha regla general. De hecho, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en que será distinto el trato que al respecto se le dé a la ley sustantiva o a la ley procesal,¹³ puesto que esta última, al ser de orden público, necesariamente debe empezar a regir desde su promulgación, excepto en aquellos casos en que se encuentre en curso incidente o actuación procesal que haya tenido inicio en vigencia de la vieja ley procesal.

¹³En Sentencia T-446 de 2007 la Corte Constitucional de Colombia expone:

LEY PROCESAL Y LEY SUSTANCIAL-Efectos en el tiempo. Para la Corte, los efectos de la ley sustancial en el tiempo son diferentes a los efectos que produce una norma procesal. La norma de carácter procesal, entendida como aquella que se restringe a señalar meras ritualidades del proceso, sin trascendencia en los derechos sustantivos de las partes, es obligatoria y se aplica desde el momento de su vigencia, es decir, surte efectos inmediatos; mientras que la norma de carácter sustancial, es de obligatorio cumplimiento una vez entre en vigencia, pero no puede desconocer derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas, así como que las disposiciones materiales o sustanciales nuevas contenidas en la ley procesal tampoco pueden aplicarse para imponer sanciones o condenas por hechos cometidos previamente a su entrada en vigencia.

LEY PROCESAL-Transito frente a situación jurídica en curso. *Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación." (...) De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua.*

En lo que respecta al distrito judicial del Quindío, en lo que va corrido del año dos mil once (2011), tanto los jueces administrativos como los jueces civiles del circuito están denegando los incentivos en los fallos de acciones populares cuyas pretensiones prosperan y cuya radicación data de antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010. Ante tal proceder es pertinente cuestionarse en qué medida los accionantes populares sufren, en relación con la denegación del incentivo, las consecuencias del reiterado incumplimiento de términos en que los despachos judiciales incurrir al no darle aplicación a los perentorios plazos estatuidos en la Ley 427 de 1998 para fallar una Acción Popular, cuya inobservancia acarrea causal de mala conducta sancionable con la destitución del funcionario judicial responsable. Tratar dicho tema desborda las finalidades del presente ensayo, aunque no es óbice para que alguien más estudie los efectos en el tiempo de la Ley 1425 de 2010.

VI. Acciones Públicas Constitucionales Trascendentales en la Vigencia y Efectividad de un Verdadero Estado Social De Derecho

Los métodos pedagógicos que propendan cambiar al individuo y formarlo a través del conocimiento de determinada materia, deben superar los estrechos márgenes de la abstracción y teoría para darle vida y sentido a los conceptos que se encuentran en espera de verse materializados. Con ello como punto de partida, se torna en un imperativo ineludible el hacer referencia a *hechos sociales concretos* que de una u otra manera se han visto afectados, para bien, con el ejercicio de las acciones públicas constitucionales.

a. Acciones Populares

Con ocasión del accidente del bus del Colegio Agustiniiano en la ciudad de Bogotá, D.C., una serie de ciudadanos interpuso acción popular en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Otros, a causa de la existencia de anomalías técnicas en la construcción de la vía, las cuales fueron determinantes en la ocurrencia del mencionado accidente. Aunque ocurrió el fenómeno conocido como “hecho superado”, el Consejo de Estado accedió a las pretensiones económicas de los actores populares habida cuenta que la acción se impetró antes de que se le diera solución a las anomalías técnicas de la vía.¹⁴

b. Acciones de Cumplimiento

Entratándose de leyes marco o leyes ordinarias, es usual que las mismas, en determinados puntos de derecho, determinen que será una específica entidad la que será la encargada de “reglamentar” y “desarrollar” alguno de sus postulados, sin que se fijen perentorios términos para que la entidad obligada proceda al respecto. Fue así cómo mediante el ejercicio de la Acción de Cumplimiento, el Ministerio Público de Barranquilla logra, a través de sentencia proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, que el Ministerio de Transporte proceda a expedir el Acto Administrativo en el cual se consagren los parámetros

¹⁴Consejo de Estado. Radicación número: 25000-23-26-000-2004- 01062-01(AP) Actor: Patricia Enciso Revelo Demandado: Alcaldía Mayor De Bogotá y Otros.

para determinar que un vehículo de servicio público cuenta con condiciones de accesibilidad con respecto a los usuarios, uniformando las condiciones físicas de los vehículos de servicio público.¹⁵

c. Acciones Públicas de Nulidad

En un país en el cual el ingreso a un considerable número de empleos públicos se establece por medio del “libre nombramiento y remoción” o mediante la modalidad de la mal llamada “provisionalidad”,¹⁶ han sido múltiples los fallos de Acciones Públicas de Nulidad en las cuales el Consejo de Estado ha declarado la nulidad de disposiciones normativas relativas al nombramiento de funcionarios, que lo único que hacen es desconocer el principio y derecho al concurso público de méritos para acceder a la mayoría de cargos públicos.¹⁷

d. Acciones Públicas de Inconstitucionalidad

Debido al grave problema de desplazamiento armado interno que el país ha sufrido por largos años, en relación con la “ayuda humanitaria de emergencia” de la cual son acreedores las personas en situación de desplazamiento, en virtud de lo consagrado en la Ley 387 de 1997, la Corte Constitucional declaró, mediante sentencia C-278 de 2007, que a la misma tienen derecho los desplazados por todo el tiempo en que permanezcan en tal condición (la condición de desplazado), y no por el término máximo de seis (6) meses consagrado inicialmente en la Ley 387 de 1997.

e. Acción de Grupo

Mediante el ejercicio de una Acción de Grupo, un grupo de estudiantes del “Instituto Superior de Educación Rural ISER” de Pamplona (Santander), obtienen una indemnización individual de perjuicios con ocasión de que el programa de pregrado “Gerencia del desarrollo socioempresarial” que cursaron en la mencionada institución, se ofreció de manera irregular, lo que les ocasionó no poderse graduar, habida cuenta que la institución que lo ofrecía no estaba facultada para titularlos, ocasionándoles demoras injustificadas en la obtención de su título profesional y generándoles perjuicios en la modalidad de lucro cesante.¹⁸

¹⁵Consejo de Estado. Radicación número: 08001-23-31-000-2004-00022-01(ACU). Actor: Personería Distrital de Barranquilla, Demandado: Ministerio de Transporte y Otros.

¹⁶La cual, en no pocos casos, resulta siendo por años bajo el pretexto de que “nadie se ha postulado para el puesto”.

¹⁷Al efecto, véase la sentencia del Consejo de Estado de Radicación número: AI-014 Actor: Germán Puentes González, Demandado: Inciso Final del Artículo 121 y segundo inciso del artículo 124 del Decreto No. 1421 De 1993, expedido por el Gobierno Nacional.

¹⁸Consejo de Estado. Radicación número: 54001-23-31-000-2001-0184-01(AG-015). Actor: Miller Cáceres Gil y Otros, Demandado: Instituto Superior de Educación Rural, ISER, de Pamplona.

VII. Conclusiones

Quizás por pertenecer al ámbito del derecho procesal, las Acciones Públicas Constitucionales no son, en la generalidad de los casos, de dominio público, como debería ser. No obstante lo anterior, es preocupante que en un Estado Social de Derecho que se precie de serlo, no exista una política pública permanente que propenda por la divulgación y capacitación en el ejercicio de las Acciones Públicas Constitucionales a la ciudadanía en general, y a un sector de ésta en particular, como lo sería el constituido por los ciudadanos que son Jueces de Paz, los veedores ciudadanos, las fundaciones sin ánimo de lucro y las diferentes clases de asociaciones que existen en nuestro medio, las cuales constituyen, precisamente, el principal conglomerado de entidades que usualmente más se benefician con el ejercicio de los mencionados mecanismos de participación comunitaria, sin perjuicio de reconocer que en últimas, todas las personas resultan beneficiadas con el ejercicio de estas acciones.

El rol desempeñado por parte del Ministerio Público (Defensoría, Procuraduría y Personerías), además de velar y procurar por la vigencia de un orden justo, debe propender por asumir actitudes proactivas en orden al ejercicio masivo, pero siempre fundado, de las acciones públicas constitucionales, sin que ello represente, ni más faltaba, una extralimitación en sus funciones, sino todo lo contrario, un cabal cumplimiento de la misión Constitucional y Legal para la cual han sido instituidos los mencionados organismos, esto es, para el logro de la efectividad de los Derechos Humanos que como ya se dijo, no pocas veces se obtiene con la interposición de las acciones públicas constitucionales.

Lo mismo ha de predicarse en relación con el ejercicio profesional del derecho, en la medida en que los abogados, como muestra de gratitud hacia el país y hacia una sociedad que les ha permitido ser titulares de tan sagrada función de “postular el derecho” ante los jueces, acertarían al decidir interponer, por altruismo, ejercicio académico o simple admiración hacia el derecho, una de las tantas acciones públicas constitucionales previstas por la Constitución Política de Colombia, para contribuir, de esta manera, a la vigencia real y efectiva del Estado Social y Democrático de Derecho que todos las personas, en nuestro diario vivir, estamos llamadas a construir.

Bibliografía

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de agosto de 2000, Rad. AI-014, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera, Sentencia del 27 de septiembre de 2001, Rad. 25000-23-25-000-2001-0223-01(AP-510), C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

CONSEJO DE ESTADO. Sección quinta, Sentencia del 31 de marzo de 2006, Rad. 08001-23-31-000-2004-00022-01(ACU), C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera, Sentencia del 27 de agosto de 2009, Rad. 25000-23-26-000-2004-01062-01(AP), C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-469 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-512 del 25 de mayo de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-278 del 18 de abril de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-446 del 30 de mayo de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 387 de 1997.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 427 de 1998.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1425 de 2010.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2591 de 1991.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 306 de 1992.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1832 de 2000.