

PRESENTACIÓN DE LA OBRA
*MINORÍAS, ACCIÓN PÚBLICA DE
INCONSTITUCIONALIDAD Y DEMOCRACIA
DELIBERATIVA*. ESCRITA POR MARÍA LUISA
RODRÍGUEZ PEÑARANDA*

Recibido: oct. 31 / 05

Aprobado: nov. 4 / 05

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**

* María Luisa Rodríguez Peñaranda, *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

** Presidente de la Corte Constitucional colombiana.

Pese a la variedad y complejidad teórica de los temas analizados en el texto de la profesora Rodríguez Peñaranda, es posible concluir que su estudio se dirige a comprobar una premisa básica: La acción pública de constitucionalidad es, o debe ser, un mecanismo idóneo para que las minorías ejerzan su ciudadanía a través de la participación mediada, en este caso, por la actividad de los jueces.

La propuesta es, bajo esta perspectiva, original y consecuente con la realidad social de nuestro país. Lo primero, porque adscribe a la acción pública características y finalidades que no habían sido previstas por la literatura existente sobre la materia. En efecto, la gran mayoría de los autores confiere a ese instrumento jurídico fundamentalmente la tarea de preservar el principio de supremacía constitucional, pero no lo conciben como vehículo para la inserción de las minorías en el debate democrático-deliberativo. Lo segundo, porque reconoce las graves y profundas dificultades que tienen las minorías (estables y mutantes en los términos del texto) para incidir, a través de un diálogo fructífero con las instancias políticas de decisión, en el mejoramiento de sus condiciones materiales y la eficacia de sus derechos constitucionales. En esa medida, el texto advierte en el ejercicio de la acción pública un novedoso instrumento de canalización de las demandas iusfundamentales de las minorías, cuyos niveles de participación presentan un constante déficit.

He querido hacer énfasis en esta presentación en un tema que en mi criterio resulta central para la discusión académica planteada en el texto: las críticas a la acción pública de inconstitucionalidad y las respuestas que a tales críticas formula la autora.

El libro reconoce una problemática que paulatinamente ha ganado importancia en el debate del derecho constitucional en Colombia: las disfuncionalidades que presenta la acción pública de inconstitucionalidad. Esta problemática tiene dos aristas bien definidas. La primera, relativa al surgimiento, cada vez más recurrente, de una suerte de litigio en sede constitucional que responde esencialmente a intereses privados que, amparado en la naturaleza pública de la acción y en la ausencia de condiciones estrictas de procedibilidad, busca solucionar controversias jurídicas particulares o que interesan sólo a sectores con escasa representatividad social y amplio acceso a los centros de decisión política. La segunda disfuncionalidad de la acción surge a partir del evidente aumento, en algunos ámbitos con carácter exponencial, del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Este aumento se traduce en la posibilidad de que el Tribunal quede simplemente en incapacidad real de dar respuesta oportuna a las demandas de justicia constitucional que se expresan por esta vía. En el mismo sentido, la autora replica las críticas que desde varias instancias académicas y

gubernamentales se han planteado en relación con la afectación del principio de seguridad jurídica por la proliferación de fallos de control de constitucionalidad por parte de la Corte.

Estos inconvenientes, así vistos, plantean la tensión entre eficiencia de la actividad judicial y la protección efectiva de los derechos constitucionales. De un lado, no sólo es deseable sino jurídicamente obligatorio que la Corte Constitucional administre justicia de forma oportuna. Empero, de otro, el cumplimiento de este mandato debe ejecutarse a través de decisiones que soporten un análisis argumentativo exigente, pues se trata nada menos que de juzgar una decisión legislativa. Es claro que el cumplimiento estricto de este deber, de manera oportuna, se dificulta en razón del ejercicio indiscriminado de la acción pública.

De forma sistemática y en atención a la problemática expuesta, la investigación recoge las principales propuestas de reforma a ese instrumento, y las divide metodológicamente en dos vertientes: Aquellas dirigidas a modificar el término de caducidad de la acción por vicios de fondo y las que tienen por objeto reformar la titularidad de la acción pública.

En relación con la primera propuesta, la autora expone sólidos argumentos que defienden, no sólo la vigencia de los términos actuales de caducidad de la acción pública, sino la pertinencia del control posterior a través de la demanda ciudadana. Estas razones confluyen en

un hecho que puede verificarse en la práctica judicial de la Corte: La compatibilidad entre la norma jurídica y la Constitución sólo es plenamente visible a partir de los efectos prácticos de la disposición legal bajo estudio. El ejercicio del control previo se muestra (como lo corroboran varios ejemplos en la jurisprudencia colombiana) bastante limitado en tanto se funda en el planteamiento de "hipótesis de inconstitucionalidad", las cuales pueden ser fácilmente rebatidas o aumentadas por la aplicación material de las normas.

Igualmente, en este mismo acápite el estudio se opone a una tesis, frecuentemente expuesta en distintos escenarios, consistente en dirigir el control judicial efectuado por la Corte hacia el modelo español de la cuestión de inconstitucionalidad. Este modelo, como lo advierte la profesora Rodríguez Peñaranda, se muestra como el remedio a los presuntos inconvenientes que, en términos de seguridad jurídica y acatamiento de una disciplina de precedentes, presenta el control difuso vigente en Colombia desde inicios del siglo pasado. Para la autora la introducción de ese dispositivo, en vez de reducir las demandas de justicia, las aumenta en tanto confiere nuevas facultades a la Corte. El texto concluye que la intermediación de los jueces para la puesta en movimiento del control de constitucionalidad, crea barreras innecesarias a la actuación ciudadana en el ejercicio de la acción pública. En este sentido se obliga a quienes encuentran

que una norma vulnera sus derechos a incumplir la norma, entablar un pleito ordinario y sólo de esta manera plantear la cuestión constitucional, situación costosa en términos de la administración de justicia y de la necesaria profundización de la democracia.

Respecto a las propuestas tendientes a la modificación de la titularidad de la acción pública, la profesora Rodríguez Peñaranda arriba a conclusiones compatibles con su teoría del control de constitucionalidad como instrumento para la protección de las minorías. Bajo esta perspectiva, el texto advierte que la imposición de restricciones al carácter público de la acción en comento, bien a través de la concesión a la Corte de facultades discrecionales para la selección de las demandas, el aumento de las exigencias para la admisión de las solicitudes, o la cualificación de los sujetos con posibilidad de acceder a la jurisdicción constitucional, son abiertamente incompatibles con la intención de acercar a los grupos sociales excluidos al debate constitucional-democrático y a la promoción de mecanismos eficaces para la defensa de sus derechos. A su vez, comportan un efecto nocivo en cuanto terminan privilegiando a los operadores jurídicos más avezados en el ejercicio de la acción pública, quienes, en buena parte de los casos, llevan a cabo una actividad de litigio particular, según los términos expuestos.

Sobre este tópico la autora concluye, de forma tajante, que las propuestas de restricción en la titularidad de la acción apuntan sólo hacia un extremo de la tensión antes aludida (la eficiencia entendida como la prontitud en la respuesta a las demandas de justicia), pero dejan de lado la necesidad de contar con herramientas de protección de los derechos que la Carta confiere a las minorías.

Finalmente, la investigación expone argumentos destinados a rebatir la tesis, en sí misma interesante y prolija de sentido, acerca del desestímulo de la movilización social por cuenta del ejercicio ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad. Para ello, la autora identifica una tendencia que, si bien no ha sido suficientemente estudiada por la academia, es plenamente visible desde el ejercicio de la judicatura. Las demandas sociales pretenden, cada vez con mayor vigor, obtener una respuesta institucional a través de las decisiones judiciales. Casos paradigmáticos como las acciones relativas al sistema de financiación de vivienda o, más recientemente, el cúmulo de actuaciones ejercidas por personas en situación de desplazamiento forzado (aunque en este último caso refiere a la revisión de acciones de tutela y no, precisamente, al ejercicio de la acción pública), acreditan esta situación.

Sin embargo el estudio analizado, lejos de cuestionar este hecho, lo convierte en una prueba más de las bondades del

ejercicio ciudadano de la acción de inconstitucionalidad como herramienta eficaz para la inclusión de las minorías sociales en el debate democrático. Los grandes costos materiales y riesgos personales que supone en Colombia la movilización social justifican, en mi criterio, la utilización de la acción pública como mecanismo para lograr el goce efectivo de los derechos de estas poblaciones.

La visión propuesta por la doctora Rodríguez Peñaranda es estimulante, puesto que trae a consideración aspectos novedosos en el ejercicio de las acciones judiciales, que tradicionalmente se han analizado desde el frío cristal del procedimiento. Esta propuesta arriba a una conclusión que comparto plenamente: A pesar de los inconvenientes que en su aplicación pueda presentar la acción pública de inconstitucionalidad, dicho dispositivo trae innegables ventajas en términos de reafirmación de la ciudadanía, ampliación de la democracia y protección de los derechos, especialmente de aquellas minorías que, hasta la expedición de la actual Carta Política, habían carecido de canales institucionales para su inclusión en la dinámica político-constitucional.

En síntesis, la obra que tengo el honor de presentar, se introduce, a través de un admirable rigor académico, en el análisis de las discusiones teóricas de vanguardia sobre la representación de las minorías en una democracia que

pretende sustentarse en la inclusión y en la deliberación, y plantea un juicioso estudio de las distintas corrientes que explican la función del control de constitucionalidad en el Estado contemporáneo.

Las características de este texto demuestran la inusual agudeza interpretativa de su autora y su continuo interés por presentar soluciones a los principales retos de la justicia constitucional en Colombia. El importante aporte intelectual de la profesora María Luisa Rodríguez Peñaranda será decisivo para el ejercicio de la judicatura, pues confiere interesantes herramientas que ligan la labor de los jueces a la eficacia de los derechos y de la justicia.