

## ENTREVISTA A EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

por Esteban Restrepo Saldarriaga

P/¿Qué opina del desarrollo del derecho constitucional en Colombia en los últimos doce años?

R/Sin lugar a dudas, la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 determinó una transformación radical del derecho constitucional colombiano, que se manifiesta en diversos aspectos. La primera transformación digna de ser resaltada es la riqueza del propio texto constitucional. En efecto, la Constitución de 1991 contiene una carta de derechos que no sólo es extensa y generosa en sí misma (consagra derechos fundamentales, derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos y ambientales) sino que, además, por disposición expresa del texto constitucional, resulta ampliada y complementada por los derechos establecidos en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos. De otro lado, la nueva Constitución colombiana se ocupa de temas que no formaban parte del sistema establecido por el texto constitucional de 1886. Ciertamente, la protección a las comunidades indígenas y negras, los mecanismos de participación ciudadana, la regulación del ambiente y de los servicios públicos, entre otras cuestiones, adquirieron importancia y raigambre constitucional. Desde el punto de vista orgánico, la Carta Política de 1991 creó nuevas instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Comisión Nacional de Televisión, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional.

Sin embargo, la más importante de las transformaciones que la Constitución de 1991 ha implicado para el derecho constitucional colombiano es, tal vez, la creación de la Corte Constitucional y la jurisprudencia que ésta ha producido. La importancia de la jurisprudencia constitucional no sólo reside en la diversidad de temas de los que se ha ocupado sino, fundamentalmente, en su efecto en el derecho y la sociedad de Colombia. Efectivamente, la Carta de 1991 y la jurisprudencia de la Corte han producido una radical constitucionalización del derecho colombiano, en el sentido de que, hoy en día, el ordenamiento jurídico en su conjunto se concibe en función de los valores, principios y, muy especialmente, de los derechos fundamentales establecidos en la nueva Carta Política. Antes de 1991, Colombia era un país en extremo legalista, en donde el valor normativo de la Constitución tenía una eficacia reducida. Prueba de ello es que, durante mucho tiempo, se sostuvo que las normas constitucionales referentes a los derechos y libertades públicas carecían de valor normativo y, por ello, fue necesario incluirlas como título preliminar del Código Civil de 1887. Adicionalmente, mientras que la Corte Suprema de Justicia ejerció el control de constitucionalidad en Colombia, la jurisprudencia constitucional se ocupó fundamentalmente de las relaciones entre los distintos órganos del poder público y muy poco de temas relacionados con valores, principios o derechos constitucionales. La Corte Constitucional modificó sustancialmente este panorama, en la medida en que, desde sus primeras decisiones, estableció que la parte dogmática de la Constitución—compuesta por los principios fundamentales y la carta de derechos—constituye el eje interpretativo de todo el derecho colombiano y prima sobre la parte orgánica de la carta constitucional. A juicio

de la Corte, las instituciones y órganos del Estado no son importantes o tienen valor por sí mismos sino en la medida en que son vehículos para hacer efectivos los valores, principios y derechos contenidos en la parte dogmática de la Carta Política.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha producido, también, un importante proceso de empoderamiento de los ciudadanos y los grupos sociales. Gracias a la acción de tutela, la Constitución de 1991 se ha imbricado en la vida cotidiana de los colombianos. Si durante la vigencia de la Constitución de 1886 el derecho constitucional era una cuestión de abogados expertos, hoy en día se ha transformado en un instrumento fundamental de acción y movilización social del que se ha apropiado el ciudadano común. No dudaría en afirmar, en suma, que la conciencia jurídica de los colombianos se ha transformado sustancialmente como efecto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Efectivamente, no sería arriesgado decir que el ciudadano promedio es consciente que muchos de los problemas que lo afectan en su vida cotidiana tienen una dimensión constitucional y, por ende, pueden ser debatidos y resueltos a través de las acciones establecidas en la Constitución de 1991. A nivel más colectivo, este efecto se ha traducido en renovadas luchas de los movimientos sociales que, en la jurisprudencia constitucional, han encontrado elementos determinantes para fortalecer y canalizar sus demandas.

Desde el punto de vista temático, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de cuestiones que hubieran sido impensables durante la vigencia de la Constitución de 1886. En este sentido, los fallos de la Corte han permitido la visibilización de muchas problemáticas que, de otro modo, nunca hubieran adquirido relevancia política y a las que, en consecuencia, no se les habría dado algún tipo de solución. Entre muchos ejemplos posibles, podría mencionarse la jurisprudencia constitucional en materia de comunidades indígenas. Aunque los indígenas colombianos han luchado colectivamente por el respeto a sus derechos durante casi medio siglo, antes de la expedición de la Constitución de 1991 esas luchas no se fundamentaban en principios o valores constitucionales. Luego de 1991 y, en especial, a partir de que la Corte Constitucional comenzó a ocuparse de asuntos relativos al principio de diversidad étnica y cultural, el movimiento indígena adoptó una nueva dimensión, en la medida en que sus pretensiones—que, hasta entonces, habían consistido fundamentalmente en cuestiones relativas a la distribución de la tierra—adquirieron una dimensión cultural (reivindicación de cuestiones relacionadas con la autonomía, la identidad y la jurisdicción especial de los pueblos indígenas) fundada en los principios que, a este respecto, ha articulado la jurisprudencia constitucional.

P/ ¿Cómo fue su experiencia como magistrado de la Corte Constitucional?

R/ Mis años como magistrado de la Corte Constitucional colombiana constituyeron una experiencia profesional y humana extraordinaria y apasionante. Desde la perspectiva profesional, el paso por la primera Corte Constitucional me permitió formar parte del grupo de juristas que, como señalé en mi respuesta a la pregunta anterior, sentó las bases de la transformación que se ha venido operando en el derecho colombiano en los últimos once años. La dinámica de las acciones constitucionales en Colombia determina que la Corte deba ocuparse de una gran diversidad de temas que se relacionan con todas las especialidades jurídicas. En este sentido, la magistratura me permitió presenciar cómo ciertos ámbitos del derecho—en los cuales las normas constitucionales tenían una

incidencia nula o muy menor—se adaptaban a los postulados de la nueva Constitución. Adicionalmente, mi paso por la Corte Constitucional coincidió con el período durante el cual ésta debió ocuparse de los problemas más apasionantes del derecho constitucional contemporáneo: el aborto, la eutanasia, el incesto, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de las minorías sexuales, etc.

Desde el punto de vista humano, la experiencia fue igualmente enriquecedora. La Corte Constitucional se ha convertido en una instancia que adopta decisiones trascendentales para la resolución de los grandes problemas sociales, económicos y políticos de Colombia. Los casos que llegan a la Corte para ser resueltos constituyen una radiografía fiel de la situación por la que atraviesa el país en un determinado momento histórico y, por ello, los magistrados que componen ese alto tribunal son testigos y artífices privilegiados del destino de la nación colombiana. La Corte Constitucional goza de gran legitimidad e independencia, lo cual le permite adoptar decisiones con todo el potencial de incidir, de manera determinante y efectiva, en las problemáticas de las que debe ocuparse. En suma, ser magistrado de la Corte es la posibilidad de participar activamente en el quehacer nacional y de influir positivamente en la vida de las personas. Ello es un privilegio indiscutible que entraña una responsabilidad inmensa.

P/¿Cuáles son los principales problemas que presentan las propuestas de reforma constitucional del actual gobierno en relación con la administración de justicia?

R/ El Gobierno Nacional ha propuesto reformar la Constitución Política, entre otras cuestiones para prohibir la utilización de la acción de tutela para controvertir providencias judiciales y determinar su improcedencia para la protección de derechos económicos, sociales y culturales. Así mismo, el Gobierno se propone prohibir la expedición de sentencias constitucionales con efectos económicos; es decir, que impliquen la erogación de recursos públicos, afecten el manejo de la economía o el equilibrio de las finanzas públicas.

A mi juicio, establecer una prohibición absoluta de procedencia de la acción de tutela para proteger derechos de carácter socio-económico constituiría un grave desmedro del bienestar de la ciudadanía y un incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos. Los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos y las constituciones de diversos países, expedidas con ocasión de la ola de transiciones democráticas ocurridas desde el año de 1989, expresan un consenso en torno a la posibilidad de exigir el cumplimiento de los derechos económicos y sociales por vía judicial. El argumento en contra de la justiciabilidad de esta clase de derechos ha sido expresado, generalmente, con base en la tesis de que éstos son derechos de “segunda generación” que, a diferencia de los de “primera generación” (o derechos de libertad), son de cumplimiento progresivo, en cuanto su realización depende de las posibilidades financieras, presupuestales y administrativas de los estados. Esta forma de argumentación, aunque parcialmente válida, desconoce la esencial interrelación entre los distintos tipos o generaciones de derechos y, en especial, entre los derechos de libertad y los derechos económicos y sociales. En efecto, la efectividad de ciertos derechos de libertad se encuentra estrechamente vinculada a la efectividad de derechos de naturaleza socio-económica.

Desde los inicios de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha construido y desarrollado el concepto de “mínimo vital”, el cual hace referencia a las prestaciones mínimas básicas necesarias para que el individuo lleve una vida en condiciones de dignidad. Según la Corte, la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos socio-económicos, conforme a la denominada “teoría de la conexidad”, se restringe a aquellos casos en los cuales la vulneración a un derecho económico o social implica—en una relación de conexidad—una afrenta directa al mínimo vital. El hecho de que la acción de tutela sólo proceda para proteger derechos de naturaleza socio-económica en casos de violación o amenaza al mínimo vital, debería tranquilizar a quienes consideran que este mecanismo procesal puede erigirse en instrumento que instituya el gobierno de los jueces y el desbarajuste de las finanzas públicas. Adicionalmente, una mirada rápida a la jurisprudencia constitucional sobre este punto permite concluir que, en los últimos tiempos, la Corte Constitucional ha delimitado la teoría de la conexidad y ha restringido la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos económicos y sociales a aquellos casos en que la vulneración al mínimo vital es grave y su restablecimiento es verdaderamente urgente.

El debate sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales viene dándose en el país desde que este mecanismo de protección judicial de los derechos fundamentales fue consagrado en la Constitución de 1991. Pese a la claridad de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, las discusiones persisten y parecen haberse tornado más virulentas en los últimos tiempos. En primer lugar, es menester aclarar que la procedencia de acciones de protección de los derechos fundamentales contra sentencias no constituye una exótica invención del Constituyente de 1991 ni una alocada creación jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana. Muy por el contrario, en países como Estados Unidos, Alemania, España e Italia este tipo de acciones procede, de manera ordinaria, contra providencias judiciales. En Colombia, el debate ha respondido, entonces, más a celos institucionales entre las altas cortes que a razones dotadas de verdadero peso jurídico-constitucional. Como toda autoridad pública, los jueces están sujetos al cumplimiento de la Constitución y, como cualquier funcionario público, son falibles y pueden vulnerarla. Por supuesto, los mecanismos y recursos procesales ordinarios (recursos de reposición y apelación, por ejemplo) y extraordinarios (recursos de casación y revisión) están orientados a reparar eventuales violaciones a los derechos fundamentales que puedan presentarse en el curso de un proceso. Sin embargo, pueden surgir casos en los cuales las vulneraciones a los derechos fundamentales no fueron restablecidas en ninguna de las instancias judiciales ordinarias y, por tanto, aparece la necesidad de una protección extraordinaria por vía de la acción de tutela.

De otro lado, la Corte Constitucional, desde sus inicios, limitó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales a aquellos casos en que la sentencia atacada constituyera una “vía de hecho”; es decir, aquellas actuaciones judiciales que se produjeran por fuera de los cauces del derecho y que constituyeran violaciones groseras—apreciables a primera vista—a los principios del debido proceso y otros derechos fundamentales. En suma, para que la acción de tutela proceda contra una sentencia, ésta debe haber vulnerado derechos fundamentales de manera tan grotesca que sólo puede ser considerada como una parodia de la justicia. Tan extraordinaria es la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que, en algo más de diez años de funcionamiento, la Corte Constitucional sólo ha estudiado 364 acciones de

tutela por vías de hecho y, de éstas, sólo ha concedido el amparo constitucional en 153 ocasiones.

La propuesta de reforma del Gobierno Nacional de consagrar la prohibición de sentencias constitucionales que impliquen gasto público o que afecten el equilibrio de la economía, se encuentra fundada en una falacia similar a la que sustenta la propuesta de restringir la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos socio-económicos.

Ciertamente, una prohibición de esta índole significaría una inmediata desprotección a derechos fundamentales cuya efectividad depende de erogaciones presupuestales o de prestaciones estatales que, por fuerza, implican gasto público. Piénsese en el caso del derecho a la defensa técnica, el cual forma parte de las garantías del debido proceso. Nadie discutiría que, en caso de ser vulnerado, este derecho debe ser protegido y restablecido por los jueces competentes, no sólo por vía de una acción de tutela sino a través de acciones ordinarias como las penales. La sentencia que ordena el restablecimiento del derecho fundamental a la defensa técnica implica, obligatoriamente, un gasto público, en la medida en que el Estado deberá asumir la remuneración del profesional del derecho que obre como defensor del acusado que carezca de recursos dentro de un determinado proceso penal. En suma, una prohibición general y absoluta de que se produzcan fallos constitucionales con implicaciones fiscales implicaría, de manera inmediata, la desprotección de importantísimos derechos fundamentales cuya efectividad depende de erogaciones de recursos públicos.

Así mismo, es necesario recordar que la Corte Constitucional tiene la potestad de modular los efectos de sus sentencias, de manera que la declaratoria de inconstitucionalidad de ciertas normas no produzca traumatismos en la administración del Estado y las autoridades públicas tengan tiempo para adaptarse a los postulados establecidos en el fallo de que se trate. Por ejemplo, en muchos casos, la Corte ha diferido el efecto de sus sentencias en el tiempo—particularmente cuando éstas tienen efectos fiscales importantes—permitiendo que el Estado adopte las medidas de ajuste necesarias para cumplir con la providencia. Las sentencias constitucionales condicionadas o moduladas permiten, entonces, el logro de un equilibrio entre la obligación de los jueces de preservar la integridad de la Constitución y el manejo presupuestal del Estado.

\*Eduardo Cifuentes Muñoz fue elegido Defensor del Pueblo por votación mayoritaria de la Cámara de Representantes, el 17 de agosto del año 2000. Fue Magistrado de la Corte Constitucional de 1991 a 2000, siendo su Presidente en el año 1999.