

Conclusiones

Las reformas o las Constituciones han sido aprobadas, por regla general, por el Congreso, y eventualmente por asambleas constituyentes. En ambos casos las propuestas de reforma, en una gran medida coinciden con la agenda gubernamental o se originan en iniciativas del Presidente de la República, o que él se encarga de impulsar en el Parlamento, con quienes pertenecen a su partido o colaboran con su gobierno. En la mayoría de ocasiones, las reformas constitucionales corresponden a promesas electorales. En un régimen presidencial como el colombiano, el Presidente casi siempre termina imponiendo sus reformas. Algunas de éstas son aprobadas en el Congreso, pero luego derrotadas jurídicamente por el control judicial. De esta manera, cuando los jueces constitucionales ejercen el control de la reforma, se convierten en límite al presidencialismo. Cuando el juez constitucional limita las reformas, se produce una gran tensión con el Congreso, pero, como una prueba del hiper-presidencialismo colombiano, las reacciones institucionales más enérgicas, provienen del Ejecutivo. Esto es palpable, en fallos contrarios a los intereses reformistas del gobierno respectivo, como son las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en 1978 y en 1981, y con las

presiones ejercidas sobre la Corte Constitucional, previas a los fallos que juzgaron el acto legislativo 02 de 2004.

El análisis de la línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia sobre el control de las reformas constitucionales, en el período 1953-1990, indica que su posición fue favorable al pronunciamiento popular para reformar la Constitución en dos momentos de gran crisis: El primero, con la dictadura que culminó con la Junta de Gobierno de 1957 y los acuerdos políticos extra-jurídicos formalizados en el Plebiscito reformativo de la Constitución en ese mismo año. En el segundo caso, en 1990, con motivo del pacto político y social que se canalizó con la séptima papeleta y que dio origen a la Constitución de 1991.

En algunos de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia se puede apreciar la férrea defensa de intereses institucionales para preservar su poder: en 1977 con la «pequeña constituyente» que tenía en su agenda la modificación de la estructura de la rama judicial y plantearía la creación de un tribunal constitucional que despojaría a la Corte del control de constitucionalidad; así como del Consejo Superior de la Judicatura que afectaría su poder de nominar magistrados y jueces; de igual manera, en la reforma de 1979 cuando estas iniciativas se convirtieron en realidad, pero no sobrevivieron a la declaratoria de inconstitucionalidad que la Corte produjo en 1981.

La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional indica que entre los años 1992 y 2003 se mantuvo una interpretación literal y sistemática de la Constitución, en cuanto a la reforma por medio de actos legislativos, entendiendo que su facultad

de control constitucional únicamente estaba enmarcada en la verificación del procedimiento seguido por el Congreso al aprobar la reforma. En este período, las decisiones son unánimes, en un clima político de poca tensión, pese a que hubo 15 actos legislativos en once años, incluido el que permitió la extradición de nacionales.

El gran viraje jurisprudencial de la Corte Constitucional se produce en la sentencia C-551 de 2003, en un período de intenso reformismo constitucional. En esta sentencia se construye el concepto de vicios de competencia, que son límites implícitos a la facultad de reforma de la Constitución por el Congreso y significan que la Constitución autoriza al Congreso para reformar la Carta pero no para sustituirla. El contexto de este fallo también indica que la Corte Constitucional actuó con mayor energía para limitar las opciones del referendo y creó la tesis de la sustitución de la constitución, que luego, en la mayoría de fallos posteriores se abstendría de aplicar en estricto sentido.

Entre el 2003 y el 2007, los ciudadanos demandantes formularon cargos por sustitución de la Constitución en diecinueve oportunidades. Tan solo en una de las sentencias se ha concedido este cargo, al considerar que el Congreso sustituyó la Constitución cuando en el acto legislativo 02 de 2004 facultó al Consejo de Estado para expedir una ley estatutaria, en caso de que el Congreso no lo hiciera en un término fijado.

No se encuentra una justificación sólida para que la Corte Constitucional se haya abstenido de declarar inexecutable reformas que podrían reunir más elementos de violación de

vicios de competencia por sustitución de la Constitución,¹⁵⁰ mientras que tan solo en la sentencia C-1040 de 2005 considera que el Congreso sí sustituyó la Constitución al facultar al Consejo de Estado para expedir una ley estatutaria, si el Congreso no lo hacía en un término fijado por la reforma. Para la Corte, en este caso, sí se sustituye la Constitución, mientras que si se trata de conferir facultades legislativas al Ejecutivo, en condiciones similares, se considera que es una reforma.

Entre 1978 y 1990, período en el cual la Corte Suprema de Justicia ejerce el control de las reformas constitucionales, se profieren once sentencias. De estas, dos fueron de inconstitucionalidad. En este mismo período la Constitución de 1886 fue reformada en tres ocasiones y fue derogada por la expedición de la Constitución de 1991. Mientras que, entre 1992 y el 2007, la Corte Constitucional profirió 45 sentencias, de las cuales dos fueron de inconstitucionalidad total y una de inconstitucionalidad condicionada de las reformas.¹⁵¹ En este mismo lapso la Constitución de 1991 fue reformada en veintitrés ocasiones.

Si se toma el total de sentencias por juicios de constitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución, proferidas por las dos Cortes, entre 1978 y el 2007, la cifra es de 56. Sin embargo, las declaratorias de inconstitucionalidad sólo fueron cinco, que representan el 11.2% del total

¹⁵⁰ Por ejemplo, en las sentencias C-572, C-668 de 2004 y C-970 de 2004.

¹⁵¹ Las sentencias que deciden estarse a lo resuelto en un fallo anterior no se consideran en este total.

de esas sentencias. Asimismo, obsérvese que los fallos de inconstitucionalidad (cinco) representan el 15.3% del total de reformas aprobadas en el período (veintisiete, incluida una nueva Constitución).

Este balance jurisprudencial en un contexto ampliado, indica que paralelo al control judicial de la reforma constitucional, también ha existido un gran margen para la práctica reformista, y al mismo tiempo, como se ha demostrado en este escrito, lo relevante del control judicial a las reformas no ha sido su frecuencia, sino las materias y desafíos institucionales que éstas significan para el propio juez constitucional en los contextos descritos. Es aquí en donde puede apreciarse una continuidad, una línea que a través de más de cinco décadas muestra interesantes puntos en común, más allá de los argumentos de los fallos, de las teorías y autores que indistintamente aparecen citados en sentencias y salvamentos de voto. Una lucha que hoy continúa, en el capítulo inconcluso sobre el poder o las facultades de control de la Corte Constitucional para revisar tutelas contra las sentencias de la Corte Suprema Justicia y del Consejo de Estado, y sus respectivas reacciones de poder, desde sus fallos y con las iniciativas reformistas que despliegan.