

Capítulo 1

Reformas sin control: nadie limita al soberano (1955 - 1977)

Colombia vivió una cruda violencia bipartidista durante la primera mitad del siglo veinte.²⁰ Tal vez la época más crítica fue la comprendida entre 1948 y 1957, que se agudizó con el asesinato del líder liberal y precandidato presidencial Jorge Eliécer Gaitán, y en cuyo período hubo cuatro presidentes de la República y una Junta Militar de Gobierno. Los partidos liberal y conservador se encontraban

²⁰ «[...] en los años cincuenta, Colombia vivió el período conocido como *La violencia*, que enfrentó a los grupos armados de los partidos liberal y conservador y afectó profundamente a toda la sociedad, en especial en el campo. Así, durante los años más críticos de ese período –entre 1948 y 1950– fueron asesinadas unas 110 mil personas, más del 1% de la población». Uprimny, Rodrigo; Rodríguez, César y García Villegas Mauricio, «Entre el protagonismo y la Rutina: análisis sociojurídico de la justicia en Colombia», en: Fix Fierro, Héctor; Friedman, Lawrence y Pérez, Rogelio (editores), *Culturas Jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México- UNAM, México, 2003, p. 235.

profundamente divididos y sus pugnas internas elevaban un conflicto que tenía rasgos de guerra civil.²¹

Durante los gobiernos conservadores de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) y de Laureano Gómez (1950-1951) se excluyó al opositor partido liberal del gobierno y éste también se abstuvo de participar en las elecciones locales y del Parlamento. Gómez no pudo terminar su mandato debido a quebrantos de salud y lo reemplazó temporalmente el designado a la presidencia Roberto Urdaneta Arbeláez.

En 1951, el Congreso de la República, con mayoría conservadora y siendo presidente Laureano Gómez, aprobó en su primera legislatura la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente –ANAC–. El 9 de diciembre de 1952, Urdaneta sancionó el acto legislativo 01 que convocó a la ANAC. En mayo de 1952 se creó la Comisión de Estudios Constitucionales que debía encargarse de elaborar un proyecto para la reforma de la Constitución. Este proyecto se discutiría por la ANAC a partir de junio de 1953, proceso que se truncó por un golpe militar. El proyecto de constitución era autoritario, coartaba los derechos civiles, disminuía la responsabilidad presidencial, tenía carácter corporativista,²² incrementaba el poder del Presidente sometiendo al Congreso y restringía el sufragio universal, entre otros.

²¹ Tirado Mejía, Álvaro, «El gobierno de Laureano Gómez, de la dictadura civil a la dictadura militar», en: *Nueva Historia de Colombia, Tomo II, Historia Política, 1946-1986*, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, p. 86.

²² Es notable el corporativismo de esta asamblea: la ANAC estaría conformada por diputados elegidos por el Congreso de la República, quienes hubieren ejercido el poder ejecutivo en propiedad, miembros elegidos por el Presidente de la República, las Altas Cortes, entre otros, 10 de sus integrantes

El 13 de junio de 1953 Laureano Gómez intentó retomar la Presidencia de la República pero no pudo hacerlo, pues el poder le fue entregado al General Gustavo Rojas Pinilla, para ese entonces comandante en jefe del Ejército. Rojas contó con el apoyo de amplios sectores del país. El júbilo popular de su ascenso al poder, que significaba, aparentemente, un corto mandato de transición para pacificar al país, permitió que la ANAC expidiera el Acto legislativo 01 del 18 de junio de 1953 para legitimar la permanencia de Rojas en el poder, hasta terminar el período presidencial. Como se evidencia, la ANAC estaba excediendo las funciones constituyentes que le habían sido conferidas por el Congreso en 1951.

Gustavo Rojas Pinilla conformó una nueva Comisión de Estudios Constitucionales el 2 de julio de 1953, que no recogía la propuesta que Laureano Gómez había llevado al Congreso de la República al crear la ANAC en 1952. De esta manera, la ANAC, que fue creada por el presidente Gómez para reformar la Constitución de 1886, luego fue utilizada por el gobierno de *facto* para legitimar la toma del poder en contra del mismo presidente Laureano Gómez. El temario

serían representantes de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Bancaria, Asociación Nacional de Industriales, Federación nacional de Cafeteros, Federaciones Nacionales de Comerciantes, de Cooperativas, Organizaciones nacionales de Sindicatos, los medios de comunicación y los representantes de Universidades e instituciones de enseñanza profesional. Cfr. Artículo 1 del acto legislativo No. 1 del 9 de diciembre de 1952. *Diario Oficial* No. 28075 del 12 de diciembre de 1952, p. 977. Citado por Restrepo Piedrahita, Carlos, en: *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, Instituto de Estudios Constitucionales, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, abril de 2004, Bogotá, p. 525.

inicialmente aprobado por la ANAC fue sustituido, como se desprende del proyecto organizado por la Comisión y presentado al nuevo gobierno en mayo 8 de 1954. Mediante el acto legislativo 01 del 30 de junio de 1954, la ANAC autorizó al gobierno de Rojas el aumento del número de miembros de la Asamblea. El 3 de agosto de 1954, la ANAC reeligió a Rojas por un período de cuatro años más. El 20 de marzo de 1957, la ANAC autorizó la reelección de Rojas hasta 1962.²³ Este último período no se cumplió pues Gustavo Rojas Pinilla debió dejar el poder el 10 de mayo de 1957.²⁴

El primer pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, en sede de una acción pública de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución, es el auto del 28 de octubre de 1955, magistrado ponente (M. P.) Luis Enrique Cuervo. Este fallo se produce en el contexto político que se ha descrito. La Corte rechaza la demanda presentada en Ginebra (Valle) por el ciudadano Germán Molina Callejas en contra de los actos legislativos (A. L.) 01 del 18 de junio de 1953 y 01 del 30 de julio de 1954.²⁵ La Corte despliega argumentos formales del derecho procesal y entiende que la competencia es el primer asunto a determinar cuando se

²³ Tirado Mejía, Álvaro, «Rojas Pinilla, del golpe de opinión al exilio», en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Historia Política, 1946-1986, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, p. 108.

²⁴ En este período de intensa actividad constituyente, llama la atención el artículo único del acto legislativo No. 6 del 14 de septiembre de 1957, que estableció: «Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional [...]».

²⁵ Recuérdese que estas reformas legitimaron el gobierno de Rojas Pinilla y desdibujaron el sentido original con que fue convocada la ANAC por Laureano Gómez. El A. L. 01 del 18 de junio de 1953 declaró vacante el

está frente a una acción de inconstitucionalidad y argumenta que el control de la Corte excluye éste tipo de actos, la Constitución no le otorga facultad para controlar a un poder constituyente, pues se trata de un órgano constituido:

[...] estos actos una vez expedidos, no están sujetos a revisión de ninguna especie por ninguno de los poderes constituidos; porque ello implicaría admitir el absurdo de que hay derecho contra derecho, la tesis es tan clara, tan evidente, que sería inoficioso detenerse a analizarla.²⁶

El fallo considera, en general, que toda reforma proviene de un poder constituyente y por esta razón, la enmienda escapa a su control, sin importar la naturaleza de la asamblea constituyente que aprueba ambas reformas. La Corte tiene un sentido estricto de sus competencias, que no implican la defensa de la Constitución más allá de los términos previstos en la Carta.

cargo de Presidente de la República a partir del 13 de junio del mismo año y que el título de presidente de la República del teniente general Gustavo Rojas Pinilla era legítimo y por lo tanto terminaría el período presidencial respectivo. La reforma también preveía que si las condiciones para ejercer el sufragio no eran adecuadas, a juicio del gobierno, se prorrogaría la fecha de las elecciones o convocar a la Asamblea para que ésta elija al gobierno, caso en el cual el general Rojas quedaría en el gobierno hasta la posesión de su sucesor. Por otro lado, la reforma del 30 de julio de 1954 establecía una ampliación de los miembros de la ANAC, incluyendo representantes de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia Católica, de igual manera, determinó que el 3 de agosto la misma Asamblea elegiría al Presidente de la República para el período constitucional que iniciaría el 7 de agosto de ese mismo año.

²⁶ Corte Suprema de Justicia, auto del 28 de octubre de 1955, M. P. Luis Enrique Cuervo, *Gaceta Judicial* No. 2159, p. 862.

El 12 de enero de 1956, de nuevo Germán Molina Callejas, mediante una demanda presentada en Ginebra (Valle) solicita la inconstitucionalidad, esta vez, del A. L. 02 el 24 de agosto de 1954 expedido por la ANAC, que establecía que desde el 20 de julio de 1955 esta Asamblea ejercería, además de las funciones que le son propias, las atribuidas por la Constitución y las leyes del Congreso de la República. La reforma también extendía el período de la Asamblea hasta el 7 de agosto de 1958.²⁷

El 30 de enero de 1956, el Magistrado Ignacio Gómez Posse profiere un auto en donde resuelve rechazar de plano la demanda de Germán Molina contra el A. L. 02 de 1954. El magistrado reitera que la competencia de la Corte es la establecida por el artículo 214 de la Constitución.²⁸ En consecuencia, la Corte considera que no es competente para conocer de las demandas contra actos legislativos.²⁹

Los dos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, que se analizan, se producen en un ambiente político controlado por la dictadura. Es una Corte que falla en medio de un régimen militar y con la presión de la opinión pública

²⁷ El artículo 2 de establecía que la Asamblea se reuniría ordinariamente, el 20 de julio de cada año, durante 150 días.

²⁸ Según el auto, el actor afirma que el acto legislativo demandado vulnera el A. L. 01 de 1952, que convocaba inicialmente a la constituyente propuesta por el presidente Laureano Gómez. Sin embargo, del análisis del auto no es posible determinar si en realidad el actor fundamentaba de esta manera su demanda, pues la Corte decide la acción como si el actor realmente hubiese considerado que la reforma, en general, vulneraba la Constitución.

²⁹ Corte Suprema de Justicia. Sala Unitaria, auto del 30 de enero de 1956. M.P. Ignacio Gómez Posse. *Gaceta Judicial*. Tomo LXXXII, Nos. 2163 y 2164, pp. 9 a 10.

que favorece al gobernante. El general Gustavo Rojas Pinilla tuvo varios roces con la rama judicial y en especial con la Corte Suprema de Justicia. El 11 de noviembre de 1953 pronunció un discurso en Cartagena en donde enfrentaba a la Corte pues no reconocía su independencia como órgano autónomo del Estado.³⁰ El 16 de noviembre renunciaron dieciséis miembros de la Corte Suprema de Justicia y el 27 de noviembre, mediante el decreto 3110 de 1953, Rojas procedió a nombrar una Corte interina³¹ que se integraba paritariamente por liberales y conservadores.³² Según el artículo 2 del citado decreto, los magistrados ejercerían sus cargos hasta que el Congreso los nombrara en propiedad.³³ Recuérdese que el Congreso estuvo cesante hasta 1958.

³⁰ Rojas no solo aceptó la renuncia colectiva de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Dijo que otros jueces deberían hacer lo mismo. Seis miembros de la Corte Suprema del trabajo y cuatro Consejeros de Estado también renunciaron. Tirado Mejía, Álvaro, «Rojas Pinilla: Del golpe de opinión al exilio», en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Historia Política, 1946-1986, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, p. 114.

³¹ La Corte quedó integrada por los magistrados Carlos Arango Vélez, Manuel Barrera Parra, Aníbal Cardozo Gaitán, Darío Echandía, Roberto Goenaga, José J. Gómez, Ricardo Jordán Jiménez, Luis Felipe Latorre, Fernando Londoño, Germán Orozco Ochoa, Néstor Pineda, Antonio Rocha, Eduardo Rodríguez Piñeres, Guillermo Salamanca, Domingo Sarasty y Alberto Zuleta Ángel. Ministerio de Justicia, decreto 3110 del 27 de noviembre de 1953, *Diario Oficial*, Año XC, Número 28359, Bogotá, lunes 30 de noviembre de 1953, p. 1.

³² Tirado Mejía, Álvaro, «Rojas Pinilla: Del golpe de opinión al exilio», en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Historia Política, 1946-1986, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, p. 114.

³³ Decreto 3110 de 1953, Ministerio de Justicia, *Diario Oficial*, Año XC, Número 28359, Bogotá, lunes 30 de noviembre de 1953, p. 1.

El control del plebiscito de 1957 y la Junta Militar de Gobierno

Como advertí, la Junta Militar de Gobierno³⁴ de la República de Colombia reemplazó a Gustavo Rojas Pinilla, quien a su vez había ocupado el cargo de Presidente de la República, sin haber seguido los cauces institucionales señalados por la Constitución vigente. El 4 de noviembre de 1957, la junta expidió los decretos 0247 y 0251, respectivamente, por los cuales se convocaba al pueblo a un plebiscito para reformar la Constitución.³⁵

Los decretos de la Junta Militar se amparaban en el entonces vigente artículo 121 de la Constitución, que facultaba al Presidente de la República para declarar el estado de sitio. El problema es que la Junta no era constitucionalmente el Presidente de la República. Sin embargo, el contexto de la época debe ser tenido en cuenta. En apariencia, la decisión de la Junta resultaba plausible: un pacto político entre el partido liberal y el partido conservador determinaba que la salida del país ante la crisis de legitimidad y de legalidad producida por el golpe de Rojas Pinilla y la posterior dejación de su cargo a una Junta Militar, requería una reforma constitucional, que en apariencia, contaba con todo el respaldo popular y por lo tanto era cuestión de ratificar el pacto en las urnas. De otro

³⁴ La Junta estuvo integrada por el mayor general Gabriel París (presidente), el mayor general Deogracias Fonseca, el contra-almirante Rubén Piedrahita y el brigadier general Luis F. Ordóñez.

³⁵ El encabezado del decreto 0247 decía: «La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos [...]».

lado, el Congreso, que en la Constitución de 1886 y sus posteriores reformas, era el titular de la facultad de reforma de la Constitución, se encontraba disuelto. El plebiscito establecía la paridad política, entre los partidos liberal y conservador, en los cargos del Estado.

Por una paradoja de la historia nacional, la Junta Militar de Gobierno propuso que se añadiera al texto un artículo que establecía una manera diferente de designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia,³⁶ que según la Constitución debía hacer el Congreso de la República. La norma propuesta consagraba que los magistrados de la Corte serían designados por la misma Corporación (sistema de cooptación) y vitalicios. Para la Junta Militar, esto era fundamental para garantizar la independencia de la Corte frente a los demás poderes y preservarla de la clase política y de los intereses partidistas. Sin embargo, para algunos, con esta medida los Jefes de la Junta pretendían evitar que la reinstauración del gobierno civil, con una Corte nombrada por el Congreso e influenciada por los partidos políticos, pudiera llevarlos a juicio por su anterior apoyo a la dictadura de Rojas Pinilla. Esto podría haber sido posible porque el plebiscito establecía que la Corte juzgaría a los altos comandantes generales. La

³⁶ «La Corte Suprema estará integrada por el número de magistrados que determine la ley y los cargos serán distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras legislativas». Artículo 12 del decreto 0247 de 1957. En el decreto 0251 del 9 de octubre, del mismo año, a este texto se le agregó tal condición para los magistrados del Consejo de Estado, y además: «[...] las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación». Este fue el texto sustituido, propuesto por la Junta, que el pueblo aprobó en el plebiscito.

cooptación disminuía estos riesgos porque la primera Corte sería nombrada por la Junta Militar de Gobierno. Este paso trascendental en la autonomía judicial, al parecer, por razones contingentes, fue obra de los militares y no de las fuerzas políticas, pues estas últimas no habían previsto modificaciones al poder judicial.³⁷

El ciudadano Pedro Nel Rueda Uribe demanda los dos decretos de la Junta Militar. A juicio del actor, los decretos vulneran la Constitución porque establecen un procedimiento de reforma constitucional diferente al ordenado por la Carta Política vigente. Además, estima que los únicos facultados para reformar la constitución son los representantes constitucionales de la Nación, los individuos de una y otra cámara que componen el Congreso. Según el criterio del demandante, la convocatoria de hombres y mujeres mayores de veintiún años para participar en un plebiscito es reemplazar a los legisladores por medio de personas «sin facultades y sin la calidad de legisladores».³⁸

La Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 28 de noviembre de 1957 decidió la demanda. En su fallo establece que la Junta Militar de Gobierno tuvo origen en la

³⁷ Uprimny, Rodrigo; Rodríguez, César y García Villegas Mauricio, «Entre el protagonismo y la Rutina: análisis socio jurídico de la justicia en Colombia», en: Fierro, Fix, Héctor; Friedman, Lawrence y Pérez, Rogelio (editores), *Culturas Jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM, México, 2003, p. 243.

³⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 28 de noviembre de 1957 MP. Guillermo Hernández Peñaloza, *Gaceta Judicial*, Nos. 2188-2188-2190 de 1957, pp. 433-434.

dejación del cargo del ciudadano que legítimamente ejercía la Presidencia. La Corte cita a Hans Kelsen y señala que la democracia descansa sobre los partidos políticos y por lo tanto debe tenerse en cuenta el acuerdo que además, recoge el «clamor popular».³⁹ Un acuerdo entre partidos políticos se recoge como consenso popular y por lo tanto justifica la ruptura formal de las normas, que además han sido expedidas por regímenes de dudosa legitimidad, durante la última década. Dice la Corte:

De tiempo atrás se viene sosteniendo que, para terminar con la lucha de los partidos, deberían distribuirse por mitad el ejercicio del poder, no en una sola de sus ramas, sino en todas y de hecho se había concretado en cuanto hace la jurisdiccional. Posteriormente, aquel principio tuvo su desarrollo lógico en la aspiración a una reforma constitucional que, por hallar inadecuados los medios previstos en la misma Constitución o por el de Asamblea Nacional Constituyente, debía someterse directamente al pueblo [...] Estos postulados en que se concretan las bases del movimiento, hacen ver cómo no se trata de una reforma total de la Constitución. De donde puede afirmarse que la revolución tampoco es total sino parcial, y el derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma no lo deriva propiamente

³⁹ El fallo fue apoyado por los magistrados Juan Benavides, Daniel Anzola, Miguel Antonio Constaín, Enrique Giraldo Zuluaga, Abelardo Gómez Naranjo, Guillermo Hernández Peñaloza, Pablo Emilio Manotas, Camilo Rincón, Luis Sandoval, Domingo Sarasty, Alberto Téllez, Francisco de P. Vargas, Remigio González Gooding (Conjuez). Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 28 de noviembre de 1957, M.P. Guillermo Hernández Peñaloza, *Gaceta Judicial*, Nos. 2188-2188-2190 de 1957, pp. 431-452.

de todas las normas consagradas en la Carta, sino del poder mismo de la revolución, del estado de necesidad en que ésta se halla de hacer tal reforma, y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente, o sea lo que denominan los expositores, el momento del pueblo constituyente.⁴⁰

Para la Corte, la Junta Militar de Gobierno se origina en el movimiento revolucionario del 10 de mayo de 1957, ejerce todas las funciones gubernamentales y nadie le está disputando ese ejercicio. Por el contrario, ha recibido apoyo explícito y de manera alguna se percibe manifestación de inconformidad contra la Junta. De igual manera, considera que el propósito de la Junta Militar es devolver al país a los cauces institucionales.

En cuanto a la guarda de la Constitución, para la Corte Suprema, desde el acto legislativo 01 de 1945, se restringió su competencia al no incluir los actos reformativos de la Constitución como susceptibles de su control constitucional. Respecto a la naturaleza de los decretos (si son o no de estado de sitio), dice la Corte que no contienen preceptos de orden legal sino constitucional, así formalmente se diga que se expiden en virtud del artículo constitucional sobre estado de sitio. Según el parecer del Tribunal, se hacen por estado de necesidad de la revolución y no por su coherencia con la Constitución en este apartado.

⁴⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia del 28 de noviembre de 1957, M.P. Guillermo Hernández Peñalosa, *Gaceta Judicial*, Nos. 2188-2188-2190, p. 444.

El argumento de la Corte es plausible si su intención era convalidar un pacto político bipartidista, como en efecto lo fue la convocatoria y la realización del plebiscito que reformó la Constitución y creó el Frente Nacional. La Junta militar no es propiamente un gobierno de *facto*, pues debido a la situación política de la época, la Junta ejerce el gobierno (es una presidencia de la República colegiada). El artículo 121 de la Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de declarar el estado de sitio y los dos decretos demandados se expiden dentro de esa excepción constitucional. Estos decretos están encaminados a reformar la Constitución mediante un plebiscito, mecanismo que la Carta Política no contempla pues el único facultado para reformar la Constitución es el Congreso, pero éste se halla disuelto. Por todo esto, la Corte cree que debe dárseles el tratamiento de decretos por fuera de la órbita de su control judicial. En sentido estricto, si se considera que los decretos son de estado de sitio, el control recaería en la Corte y por lo tanto estaría obligada a pronunciarse sobre su constitucionalidad, que seguramente habría tenido que ser un fallo de inexecutableidad pues la materia sobre los cuales recaían los decretos no estaba relacionada con el estado de sitio. Pero la Corte evade el control, cuando aduce que el contenido de los decretos busca la reforma constitucional y que por lo tanto la Corte no es competente para juzgar este tipo de actos. Así, la Corte logra preservar el pacto político bipartidista, evita enfrentar a la Junta Militar de Gobierno y aparentemente obra dentro de las precisas reglas que la Constitución le fija.

Por la naturaleza jurídica de los decretos, la Corte se inhibe para conocer de la demanda, por incompetencia. El fallo fue

aprobado por doce votos frente a siete. El salvamento de voto considera que la Junta Militar no es un gobierno parcialmente revolucionario y de *facto*, cuya actividad se escapa al control jurisdiccional, por esto señala que la Corte sí era competente para conocer de la constitucionalidad de los decretos, pues se enmarcan en el estado de sitio del artículo 121 de la Constitución. Así mismo, considera que la decisión mayoritaria se equivoca al decir que el contenido de los decretos es constitucional y no legal, pues equivale a decir que la rama ejecutiva puede reformar la Constitución, situación que la Carta no establece.

El salvamento recuerda que la sala plena remitió una comunicación a la Junta Militar, el 9 de agosto de 1957, sentando una posición enérgica sobre la posibilidad de que un acuerdo partidista disolviera el alto tribunal hasta que se eligiera el nuevo Congreso, advirtiendo los peligros de subvertir el orden institucional:

Pero hay un documento que por sí solo debió haber sido suficiente para excluir de la controversia toda posibilidad de abstención para conocer del negocio, fundada en el origen del acto (investidura irregular del gobernante). Nos referimos [...] a la carta que reza en lo pertinente: «ninguna perturbación en el Organo (sic) Ejecutivo, **ya se efectúe por los caminos de la revolución o por los cauces legales**, debe acarrear cambios en las demás ramas del poder legítimamente constituidas, **porque la permanencia e intangibilidad de las instituciones es presupuesto indispensable de toda sociedad organizada**. Reemplazar una *Corte de jure* por una de *facto* sería invertir los términos mismos de la Constitución

a que se desea regresar, según se ha dicho. Si lo que se quiere es destruirla, los caminos indicados son otros [...] Los Magistrados de la Corte no pueden ser depuestos como lo fueron los oidores en los comienzos de la nacionalidad, cuando aún no se había operado el tránsito de la Independencia a la República, y no había una Constitución. Colombia es, desde hace algún tiempo, una nación organizada, y **sus instituciones no están a merced de revoluciones anárquicas, que las desconozcan, retrotrayendo el país a su nebulosa original**. Declaramos, por último [...] que recogemos la bandera de la legalidad en momentos en que grupos políticos intentan acabar con toda organización jurídica, para que la historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia no pueda registrar el caso de que los encargados de la guarda de la Constitución asistieron impasibles a los intentos de violarla y no supieron cumplir la doctrina que manda oponer la legalidad contra las vías de hecho.⁴¹

Para los magistrados disidentes no existen razones para el cambio de posición en la Corte, entre su comunicado de agosto y la manera como falla en noviembre.⁴² El salvamento concluye:

⁴¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Salvamento de voto de los magistrados Arámbula, Buenahora, Cadena, Estrada, Garavito, Pachón y Ruano a la sentencia del 28 de noviembre de 1957, M.P. Guillermo Hernández Peñaloza, *Gaceta Judicial*, Nos. 2188-2188-2190, p. 453. La negrita es original del texto que se cita.

⁴² Como se dijo antes, cuatro años atrás, dieciséis Magistrados de la Corte fueron reemplazados por una composición bipartidista en el régimen de Rojas Pinilla.

[...]entre los partidos pueden suscribirse armisticios para la pacificación del país y ello es laudable. Sólo que entre la revolución y la Carta no hay, ni puede haber, transacciones ni pactos. Para el Tribunal que tiene su guarda, el Estatuto es sagrado.⁴³

El uso del discurso formal de la Corte pudo haber sido una buena estrategia para resistir la presión del gobierno de turno y de los partidos políticos de la época. Si la Corte hubiese entrado en la discusión sobre el fondo del asunto, hubiese vulnerado, en sentido literal, la Constitución. Una eventual inconstitucionalidad de las reformas pudo haber representado un alto costo político y con mayor razón en la situación de desarreglo institucional de la época. De otra parte, la Corte Suprema de Justicia no asume la defensa de la supremacía de la constitución. Su posición se asemeja más a una noción política de la Constitución, que jurídica. Tampoco aparece una concepción del constitucionalismo como límite al poder.

Como se analiza más adelante, en detalle, unos años más tarde, en 1990, el gobierno del presidente César Gaviria recurre a la declaratoria del estado de sitio para convocar a una asamblea nacional constituyente para reformar la Constitución por un cauce diferente al que la Carta señalaba, pues el plebiscito de 1957 determinó que la reforma constitucional únicamente estaba en cabeza del Congreso de la República.

⁴³ Corte Suprema de Justicia, salvamento de voto, sentencia del 28 de noviembre de 1957.

La Corte mantiene su precedente (1971-1977)

Carlos Lleras Restrepo fue elegido para el período presidencial 1966-1970,⁴⁴ dentro de la reforma constitucional que creó el frente Nacional.⁴⁵ Su proyecto político se centraba en el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo y en dotar al Estado de una estructura administrativa e institucional sólida para promover el desarrollo. Como parte de este propósito, se crearían gran cantidad de organismos descentralizados y el Estado intervendría en la economía, fortaleciendo la planeación y la dirección económica. De este modo, se buscaba reducir el espacio de poder de los políticos tradicionales y darle paso a la tecnocracia. Su gobierno se propuso el desmonte gradual del Frente Nacional.⁴⁶ El instrumento jurídico para llevar a cabo las propuestas de Lleras fue la reforma constitucional⁴⁷ aprobada mediante el acto legislativo 01 de 1968.⁴⁸

⁴⁴ Silva Luján, Gabriel, «Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional», en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Historia Política, 1946-1986. Editorial Planeta, Bogotá, 1989. p. 238.

⁴⁵ El plebiscito de 1957 estableció la paridad partidaria en el Estado. El acto legislativo 01 de 1959 determinó que en los tres períodos presidenciales siguientes, la presidencia de la República se alternaría entre los partidos liberal y conservador.

⁴⁶ Silva Luján, Gabriel, Op. cit. 1989, p. 238.

⁴⁷ El gobierno de Lleras presentó tres proyectos de reforma: 1. Sobre distribución de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo. 2. Disminución del número de parlamentarios, unificación de su período en cuatro años, institucionalización del cociente electoral, eliminación del sistema de mayorías cualificadas de los dos tercios de los votos en las decisiones. 3. Reforma al régimen departamental y municipal. Cfr. Henao, Hidrón, Javier, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, Temis, Bogotá, 1998. p. 55.

⁴⁸ Luis Carlos Sáchica, en ese entonces miembro de la Comisión que

El proyecto de reforma fue presentado al Congreso el 23 de agosto de 1966. La Alianza Nacional Popular –ANAPO–, partido regentado por el general Gustavo Rojas Pinilla, y un sector del conservatismo alvarista (heredero del conservatismo liderado por el ex presidente Laureano Gómez) se oponen a la reforma por considerar que favorecía la hegemonía liberal.⁴⁹

El mayor desafío que planteaba el proyecto de reforma era el cambio en la composición del Congreso de la República, los auxilios parlamentarios y el régimen departamental. En el trámite del proyecto por el Congreso se establece una coalición de congresistas opuestos a la reforma: el alvarismo, la ANAPO, un grupo de parlamentarios conservadores de la filiación política de Mariano Ospina Pérez, y del liberalismo oficialista. Como resultado de esta oposición, el Congreso no aprueba las propuestas de supresión de la paridad en el legislativo y el cociente electoral. Ante la situación, Lleras Restrepo, incluso propone públicamente, por televisión, que renuncia a la Presidencia de la República.⁵⁰ Finalmente, después de intensos diálogos bipartidistas e intensas nego-

elaboró el primer proyecto de reforma, recuerda cómo el mismo presidente Lleras frecuentaba el sitio de reunión de la Comisión, con el fin de revisar la manera como avanzaban los trabajos para el primer proyecto. Entrevista con Luis Carlos SÁCHICA, Bogotá, 26 de septiembre de 2006.

⁴⁹ Silva, Luján, Gabriel, «Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional», en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Historia Política, 1946-1986, Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

⁵⁰ Su declaración fue interpretada por algunos sectores políticos como una forma de presión del ejecutivo sobre el Congreso. Cfr. Silva, Luján, Gabriel, «Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del

ciaciones con todos los sectores en el congreso, se concilian algunas diferencias y la reforma es aprobada.⁵¹

El acto legislativo 01 de 1968, incluyó un inciso sobre el cálculo del cociente en las elecciones, que reformó el inciso 3 del artículo 172 de la Constitución.⁵² A juicio del ciudadano Hugo Palacios Mejía, este inciso se incorporó a la Constitución sin el cumplimiento del procedimiento de los actos reformativos de la Carta, que esta señala. El actor sostuvo que la Corte sí era competente para conocer de los actos reformativos de la Constitución y consideró que su reforma era susceptible del control por la Corte, pues el procedimiento para aprobar una reforma constitucional se asemejaba al de una ley. La demanda fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia. El 16 de abril de 1971, con la ponencia del magistrado Guillermo González Charry, la Corte recuerda que la Constitución no le atribuye la facultad de controlar su reforma. Mantiene la postura que defiende la soberanía del poder constituido cuando actúa como poder constituyente. En este caso, dice, el Congreso asume con plenitud su soberanía para fijar fórmulas

Frente Nacional», en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II Historia Política, 1946-1986, Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

⁵¹ Entre las maniobras políticas que Lleras emplea para lograr la aprobación de la reforma, está aquella a la que acude para contrarrestar la pérdida del apoyo de los parlamentarios ospinistas. Pide la renuncia a todo el gabinete ministerial, dejando abierta la posibilidad de que la ANAPO de Rojas Pinilla participe en el gobierno. Los conservadores ospinistas reanudaron su apoyo a la iniciativa de reforma constitucional de 1968, Ob. cit. pp. 245 y 246.

⁵² El inciso decía que «si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno». Acto legislativo 01 de 1968, artículo 50 que reformó el artículo 172, inciso 3º de la Constitución de 1886.

jurídicas y políticas que rigen la vida nacional o que resultan de los acuerdos entre partidos y grupos para mejorar las condiciones de democracia del país.⁵³

En esta sentencia salvan su voto⁵⁴ seis de los magistrados que integran la sala plena de la Corte: Alejandro Córdoba, Jaime Gnecco, Germán Giraldo, José María Velasco Guerrero, Alfonso Peláez Ocampo y Luis Sarmiento Buitrago.⁵⁵ Para estos magistrados, la Corte si debió haber conocido de la demanda pues el acto legislativo que reforma la constitución es una ley especial, con trámite propio, porque significa la

⁵³ Corte Suprema de Justicia, sentencia del 16 de abril de 1971, M.P. Guillermo González Charry. *Gaceta Judicial* Nos. 2340- 2342, p. 155. El fallo fue aprobado por los magistrados Luis Eduardo Mesa, Mario Alario Di Filippo, José Enrique Arboleda Valencia, Humberto Barrera, Juan Benavides, Ernesto Cediel, Alejandro Córdoba, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra, Miguel Ángel García, Jorge Gaviria, Álvaro Luna Gómez, Alberto Ospina, Guillermo Ospina Fernández, Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo, Eustorgio Sarria y Guillermo González.

⁵⁴ El salvamento acoge el estudio presentado por el magistrado Luis Sarmiento Buitrago, a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

⁵⁵ Entre la numerosa bibliografía sobre reforma constitucional, tanto colombiana como comparada, se cita la obra *Constitucionalismo Colombiano*, cuyo autor es Luis Carlos SÁCHICA y que se publica en 1966. Dice el salvamento: a) No he encontrado un expositor colombiano de derecho constitucional que defienda la incompetencia de la Corte para conocer de ésta clase de demanda, menos la inhibición; como abono de esta afirmación cito algunos [...] Luis Carlos SÁCHICA, así se expresa: «Los actos legislativos sólo son demandables ante la Corte por fallas en su aspecto formal, si en su expedición no se atiende a lo prescrito por el artículo 218». Según la posición minoritaria de la Corte, el profesor SÁCHICA sostenía que la Corte Suprema de Justicia sí era competente para juzgar este tipo de actos.

expresión de la voluntad ciudadana a través del Congreso, con los límites de la Constitución.⁵⁶ También sostienen:

En las actuales circunstancias en que el país se encuentra en la plenitud de su formación jurídica, aún dentro del estado de sitio, la Corte no puede declararse impedida para conocer de una demanda de inconstitucionalidad de un acto reformativo de la Constitución por presunta violación del artículo 218 de la Carta, porque esta norma está impuesta en el mismo plebiscito respaldada aún en el estado de necesidad para cumplir los fines de la revolución, ya que el artículo 13 estableció: en adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución. Si la revolución, se limitó a sí misma, como dice la Corte, a esta entidad corresponde hacer respetar tal norma.⁵⁷

Analicemos en detalle la demanda de Hugo Palacios Mejía. Si bien es cierto su cargo va dirigido a que el Congreso no observó el trámite constitucional para incorporar el inciso demandado, y por lo tanto a solicitar que la Corte declare su inconstitucionalidad por violación al procedimiento, hay muchos más elementos en juego. Como se advertía, la reforma se aprobó en medio de

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia, salvamento de los Magistrados Alejandro Córdoba, Jaime Gnecco, Germán Giraldo, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero y Alfonso Peláez Ocampo, a la sentencia del 16 de abril de 1971, M.P.; Guillermo González Charry, *Gaceta judicial*, Nos. 2340 a 2342, Bogotá, D.C.

⁵⁷ Corte Suprema de Justicia, salvamento de los Magistrados Alejandro Córdoba, Jaime Gnecco, Germán Giraldo, Luis Sarmiento Buitrago, José María Velasco Guerrero y Alfonso Peláez Ocampo, a la sentencia del 16 de

un contexto político convulsionado, y con fuerte oposición de algunos sectores políticos. El fallo se produce durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, que sucedió al presidente Lleras, impulsor de la reforma de 1968. Sin embargo, no puede desconocerse el impacto político que hubiese tenido la declaratoria de inconstitucionalidad de la reforma, más allá del propio inciso demandado. Por ejemplo, abriría el camino para examinar la presunta vulneración de los procedimientos para reformar la Constitución, en el caso de otros artículos aprobados, e incluso de la totalidad de las normas que integraron el acto legislativo 01 de 1968.⁵⁸

abril de 1971, M.P.; Guillermo González Charry, *Gaceta judicial*, Nos. 2340 a 2342, Bogotá, D.C., p. 161.

⁵⁸ Esto cobrará sentido años más tarde, cuando la Corte se declara inhibida para fallar sobre otras demandas contra la misma reforma.

Capítulo 2

La Corte Suprema controla la reforma constitucional (1978-1990)

Juicio a la reforma de la «pequeña constituyente» de 1977

Con el período presidencial del liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978) terminó el Frente Nacional que fue un ciclo de alternancia bipartidista en el poder, suscrito entre liberales y conservadores cuyo pacto político se selló en el Plebiscito de 1957. Durante su campaña electoral y desde el inicio de su mandato, el gobierno de López Michelsen reclamaba la necesidad de una reforma constitucional, principalmente justificada por la crisis institucional, que de manera principal se atribuía a la turbación del orden público por el conflicto armado con los grupos guerrilleros y por la crisis fiscal.⁵⁹

⁵⁹ «Usted me pregunta sobre el año 2000 y yo creo que el futuro del país depende de que haya o no Asamblea Constitucional. Y no es porque sea idea mía. Si hay Asamblea Constitucional y si el país se organiza sobre bases de mayor orden y disciplina, sobre el principio de lo que yo he llamado la institucionalización, yo creo que hay una razonable posibilidad de que hasta