

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Las constituciones que quisieron ser: el fracaso de las iniciativas constituyentes que antecedieron la adopción de la carta política de 1991**

**Germán Darío Rodríguez González**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho  
Bogotá D.C., Colombia  
2023



# **Las constituciones que quisieron ser: el fracaso de las iniciativas constituyentes que antecedieron la adopción de la carta política de 1991**

**Germán Darío Rodríguez González**

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Derecho - Profundización en Derecho Constitucional**

Director:  
PhD. Óscar Mejía Quintana

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho  
Bogotá D.C., Colombia  
2023

IV Las constituciones que quisieron ser: el fracaso de las iniciativas constituyentes que  
antecedieron la adopción de la carta política de 1991

---

*En algún apartado rincón del universo centellante, desparramado en innumerables sistemas solares, hubo una vez un astro en el que animales inteligentes inventaron el conocimiento. Fue el minuto más altanero y falaz de la "Historia Universal": pero, al fin de cuentas, sólo un minuto.*

*Friedrich Nietzsche*

*A Camilo y a María del Carmen, mis luces en el firmamento.*

VI Las constituciones que quisieron ser: el fracaso de las iniciativas constituyentes que  
antecedieron la adopción de la carta política de 1991

---

## Declaración de obra original

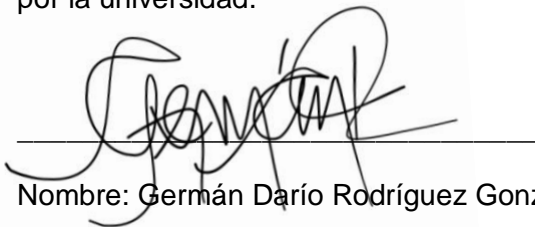
Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Nombre: Germán Darío Rodríguez González

Fecha 30/06/2023

## Agradecimientos

A Octavio y Beatriz quienes, resignados ante el hecho de que a su único hijo se le ocurriera ser abogado, me mostraron que en este país hay que desnudar las injusticias, sin importar cuán grandes y pesadas sean sus armaduras.

Al maestro Óscar Mejía Quintana por su acompañamiento en este proceso y porque, sin que lo sepa, le debo haberme abierto los ojos en la universidad pública para ver la responsabilidad social, filosófica y política que tenemos los abogados en un país como Colombia. Por advertirme tempranamente que, ante todo, no podemos ser cándidos cuando nos proponemos estudiar el sistema jurídico.

A María Victoria Calle Correa, ex magistrada de la Corte Constitucional, quien me enseñó que es posible ejercer el derecho más allá de las formas y que para ello hay que quitarse la corbata, pues el nudo en la garganta impide que las ideas que nacen en el corazón suban a la cabeza.



## Resumen

### **Las constituciones que quisieron ser: el fracaso de las iniciativas constituyentes que antecedieron la adopción de la carta política de 1991**

Este ensayo aborda un estudio crítico histórico del reformismo constitucional en Colombia durante la época en que estuvo en vigor la Constitución Política promulgada en 1886. Específicamente, busca mostrar cómo la reforma constitucional ha sido un escenario de lucha entre las élites del poder político, en el que el sistema jurídico formal es una herramienta que sirve para validar las victorias de una de las facciones en tensión. Esta validación, en últimas, estructura una élite jurídica que participa como un actor protagónico en estas tensiones de poder que, siempre, se libran al margen de la ciudadanía. Esta aproximación se hará a partir de enfoques teóricos jurídicos críticos, como los planteados por el marxismo heterodoxo —especialmente Jürgen Habermas y Otto Kirchheimer—, y desde una reivindicación del revisionismo crítico propuesta por Hernando Valencia Villa y Morton Horowitz. Sin embargo, no se pretende centrarse en las reformas constitucionales promulgadas durante los períodos relevantes, sobre las cuales existe suficiente documentación. Más bien procura un revisionismo de las reformas constituyentes —de cambio estructural o reemplazo de la Constitución— que no fueron, sus actores, contextos y desarrollos, pues se parte de resaltar que el desenvolvimiento de nuestra cultura jurídica no sólo es producto de las victorias reflejadas en textos normativos, sino también de las derrotas que se han gestado en nuestra historia constitucional.

**Palabras clave:** reformismo constitucional, élites de poder, formalismo jurídico, teorías críticas del derecho.

## Abstract

### **Constitutions that wanted to exist: the failure of the constituent initiatives preceding the enactment of the Constitution of 1991**

This essay will approach a historic critical study of constitutional reformism in Colombia during the time in which the Political Constitution enacted in 1886 was in force. Specifically, it will show how constitutional reforms have been a setting for the struggle between political elites, in which the formal legal system is a tool for validating the victories of the parties in tension. It will argue that such validation ultimately structures a legal elite who participates as a leading actor in those power tension that always take place on the sidelines of the general public, based in critical legal theoretical approaches, as the ones by posited by heterodox Marxism —especially Jürgen Habermas and Otto Kirchheimer—, and from a vindication of the critical revisionism proposed by Hernando Valencia Villa and Morton Horowitz. Nevertheless, this essay is not intended to focus on constitutional amendments enacted during the relevant periods, upon which there is sufficient documentation. It rather seeks a revisionism of constitutional reforms dealing with structural changes or replacement of the Constitution that did not take place, its participants, contexts and developments, highlighting that our legal culture is not only a product of the victories reflected in normative texts, but also of the defeats that happened during our constitutional history.

**Keywords: constitutional reformism, power elites, legal formalism, critical theories of law.**

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen .....</b>	<b>IX</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Reformas constitucionales como mecanismos para forzar el consenso social y dotar de legitimidad las batallas de las élites .....</b>	<b>7</b>
1.1 Reivindicación de una revisión histórico crítica del reformismo constitucional ....	7
1.2 El sistema normativo –y su reforma– como validador del sistema político y de poder	11
1.3 La doctrina del reformismo desde la <i>teoría constitucional</i> : necesidad de no abandonar una revisión crítica.....	15
1.3.1 Acerca del concepto de poder de reforma constituyente y sus manifestaciones	15
1.3.2 A propósito de los límites al poder constituyente primario y su marco de acción. Elementos de caracterización de los procesos constituyentes originarios ...	17
1.3.3 El uso de la norma constitucional y su reforma para tramitar y conjurar intereses .....	24
<b>2. El uso maleable de la norma constitucional durante la primera parte del siglo XX y, en todo caso, sin interés por cambiar estructuralmente de carta política .....</b>	<b>29</b>
2.1 El inicio inmediato de formulaciones reformatorias a la Carta de 1886: nueve años fueron suficientes para establecer una nueva asamblea constitucional.....	29
2.2 Surgimiento y extinción de la segunda “Asamblea Constituyente”, en vigencia de la Constitución de 1886: antesala de la escases de reformas constitucionales en el contexto de la hegemonía conservadora .....	43
2.2.1 Sobre la segunda Asamblea Constituyente en vigencia del régimen constitucional de 1886.....	43
2.2.2 De la cesación reformatoria durante la hegemonía conservadora .....	46
2.3 La reactivación del ánimo reformatorio por parte de la élite liberal .....	48
<b>3. La segunda mitad del siglo XX como lapso durante el cual se consolida la necesidad de reemplazo de la Constitución vigente: el fracaso de dos constituciones que quisieron ser .....</b>	<b>55</b>
3.1 El golpe de Estado que frustró colateralmente la constitucionalización de un régimen autoritario .....	55
3.1.1 La misión laureanista de transitar constitucionalmente hacia un régimen totalitario: proyecto de reforma de 1953 .....	55
3.1.2 La Corte Suprema de Justicia como actor validador del régimen laureanista	59
3.1.3 La dictadura militar ante el reformismo constitucional.....	60
3.2 El fracaso de la reforma estructural de origen liberal y la “imposibilidad jurídica” como fundamento.....	63
3.2.1 Acudir a “razones jurídicas” para impedir el poder de reforma: el bloqueo de la constitución en la década de los 70 .....	63
3.2.2 El hundimiento de un Barco reformista a causa de las mareas jurídicas: del intento constituyente de 1988 .....	67

<b>4. Conclusiones .....</b>	<b>75</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>79</b>

# Introducción

Una de las afirmaciones más reiterativas, pero a la vez más polemizadas en el constitucionalismo colombiano, es aquella que lo caracteriza afanosamente como “la democracia más antigua de América Latina”. Afirmación que regularmente parte de asumir como presupuestos de estabilidad constitucional, por un lado, la ausencia prolongada de dictaduras abierta y oficialmente declaradas, y por otro lado, el mantenimiento por más de 100 años de la Constitución de 1886. Hoy es de perogrullo sostener que tal visión es ciertamente reduccionista y negacionista de la realidad política, social e institucional del país. Distintos –múltiples– estudios le han salido al paso a ese aforismo, para desvirtuarlo con un sinnúmero de razones poderosas.<sup>1</sup> La reafirmación de una democracia *formal* no es, pues, sinónimo de estabilidad democrática práctica.<sup>2</sup>

En el marco del desenvolvimiento de los 100 años de democracia formal (nos referimos únicamente a la Carta de 1886), el reformismo constitucional en Colombia se convirtió en

---

<sup>1</sup> Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa (1997), por ejemplo, advierten que pese a la infertilidad colombiana para el surgimiento de golpes de estado o de dictaduras militares, lo cierto es que la “sociedad colombiana puede ser todo menos apacible y el Estado democrático está lejos de ser estable. Violencia, democracia y constitucionalismo chocan uno con otro” (P. 253)

<sup>2</sup> La discusión sobre la democracia y la constitución real vs. la formal no es nueva ni en la ciencia política ni en la teoría constitucional. En esta última, bastaría con remitirse al texto clásico de Ferdinand Lassalle (2013) para recordar la importancia de esta diferenciación, cuando exponía lo siguiente: “He ahí, pues, señores, lo que es, en esencia, la Constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país. Pero, ¿qué relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución; es decir con la Constitución jurídica? No es difícil, señores, comprender la relación que ambos conceptos guardan entre sí. Se cogen esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da la expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atenta contra ellos atenta contra la ley, y es castigado. Tampoco desconocen ustedes, señores, que el procedimiento que se sigue para extender por escrito esos factores reales de poder, convirtiéndolo así en factores jurídicos. Claro está que no se escribe, lisa y llanamente: el señor Borsig, fabricante, es un fragmento de la Constitución; el señor Mendelssohn, banquero, es otro trozo de Constitución, y así sucesivamente; no, la cosa se expresa de un modo mucho más pulcro, mucho más fino” (Lassalle, pp. 48-49).

parte de la identidad jurídico política nacional. Durante su vigencia, el texto tuvo por lo menos 60 reformas normativas, de distinta índole y de distintas dimensiones; pero ninguna suficiente para forjar en Colombia un cambio de identidad y de sistema constitucional. Para cierto sector de la doctrina, “las enmiendas a la Constitución de 1886 solo tuvieron por finalidad el ajuste del andamiaje constitucional de acuerdo con los intereses políticos de la oligarquía liberal y conservadora, como es el caso de las reformas totalitarias que dieron vida al Frente Nacional, pero no para mejorar las precarias condiciones de vida de una sociedad dividida entre mayorías explotadas y minorías explotadoras” (Camargo, 1987, p.4).

Hernando Valencia Villa (2010) ha sido uno de los teóricos constitucionalistas que se ha concentrado en la revisión de ese reformismo normativo. Mediante una importante aproximación crítica, ha defendido que, en Colombia, ese fenómeno ha servido como una estrategia esencialmente ideológica del uso del derecho, a la que han acudido las élites políticas para impedir el cambio social. Así, la Constitución se ha convertido en un campo de batalla en el que las reformas normativas y los instrumentos jurídicos son las armas de dotación de las élites de poder, que libran sus intereses en este escenario para legitimarse.

A propósito de esta instrumentalización política y social de lo jurídico, debe recordarse que en el siglo XX se afianzó y extendió en nuestro territorio el rol protagónico de los abogados (los “doctores”) en la cultura política y social colombiana,<sup>3</sup> producto de una tradición enraizada desde el proceso de colonización Española. Como lo afirma Fernando Guillén (2017),

“esto de ser Doctor se reputaba en España como cosa de importancia, sobre todo entre los segundones que, no habiendo conseguido la posesión del pegujal de la familia, deseaban engrosar la burocracia civil o eclesiástica. (...) En su origen social, ‘el doctor’ significó el poder de la burocracia pseudo-noble. Pero más adelante (sobre todo al iniciarse la República) llegó a denotar a todo aquel nacido dentro de una familia habituada y de la riqueza. Se acentuó así el carácter marcadamente opresor

---

<sup>3</sup> En Colombia, Mauricio García Villegas (2010) se ha ocupado de analizar el rol protagónico de los abogados en Colombia, a través de la “sociología de la profesión jurídica”.

de ese título simbólico que venía a designar indirectamente a todo el aparato de los grupos dominantes” (p. 159).

En relación con el siglo XX, Herbert Braun, en *La Nación Sentida* (2018), caracteriza aquel título y fenómeno social del “doctor”, así:

“a mediados del siglo se reserva principalmente para aquellos hombres que han obtenido títulos en jurisprudencia, que son abogados, pero también lo utilizan de vez en cuando personas en posiciones inferiores cuando sienten la necesidad de reconocer la posición superior de aquellos a quienes se dirigen, o de halagarlos, para complacerlos y calmarlos. (...) Este lenguaje y esa conducta por parte de aquellos en posiciones inferiores en la sociedad les facilitan su necesario encuentro con sus superiores” (p. 287).

Se trata, entonces, del afianzamiento de una élite jurídica que es al mismo tiempo política y *social*, que se consolida en nuestro contexto como parte de una estructura burocrática en la que se legitiman y autentican los intereses de quienes detentan los poderes (políticos, económicos y administrativos), al margen de las demandas ciudadanas. De acuerdo con Valencia Villa, de las formas jurídicas y “experticias” dependerá el ritualismo de las guerras políticas libradas a través de disposiciones normativas; lo que se verá reflejado también en el trámite y adopción de las enmiendas constitucionales.

Este trabajo, entonces, busca contribuir al estado del arte sobre el reformismo constitucional en Colombia. Para ello, no se pretende reproducir el trabajo de las enmiendas adoptadas durante la vigencia de la Constitución de 1886, sino más bien concentrarse en los procesos de aquellos proyectos fracasados de cambio constitucional (reforma y reemplazo), a partir de una revisión crítica que tenga en cuenta sus actores y contextos. Esto, con la idea de que “lo que no fue” debe ser parte del relato del derecho constitucional en Colombia porque ello permite entender, también, las “causas eficientes” de las instituciones y de la cultura jurídica del país.

De este modo, acudiendo a una revisión histórica que se basa en distintas perspectivas teórico críticas del derecho, se propone desarrollar la siguiente hipótesis de trabajo:

*El bipartidismo exacerbado que caracterizó el avance del periodo de vigencia de la Constitución de 1886 contribuyó al establecimiento de una tradición reformista de la Carta, de manera que su modificación se volvió una costumbre política durante las sucesiones del poder ejecutivo. En este contexto, la comunidad jurídica, en particular la judicatura en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, constituyeron un actor político fundamental. Favorecido por el formalismo jurídico colombiano, esta élite jurídico política colombiana se consolidó como un validador de los subsistemas formales (política y capital) y un colonizador de los sistemas del mundo de la vida, en términos habermasianos, y en muchas ocasiones siendo un adjudicador de constitucionalismo abusivo en Colombia. Esto, se evidencia en el rol protagónico que este actor jurídico tuvo en la frustración de proyectos políticos de cambio constitucional que, ante la imposición de formas y procedimientos, tuvieron que ser abortados.*

Para abordar este planteamiento, en el primer capítulo se presentará el enfoque teórico con el que se adelanta esta revisión histórica de las reformas constitucionales “que no fueron”. Para el efecto, se hará referencia a distintas perspectivas críticas que propenden por la revisión histórico crítica del derecho, a través de una reivindicación de las propuestas de Valencia Villa y de Morton Horwitz, representante del movimiento realista de los *critical legal studies*. Esta visión se fortalecerá con los planteamientos teóricos de Jürgen Habermas y de Otto Kirchheimer, con el propósito de defender una visión del derecho en la que no se abandone su relación con la política y su instrumentalización al servicio las élites del poder. Finalmente, se tendrán en cuenta los desarrollos de la teoría constitucional sobre el poder de reforma de la constitución y se tomarán aquellos que, como los de David Landau, llaman la atención sobre los riesgos de abuso constitucional por vía del reformismo.

En el segundo capítulo, se describe el contexto de reformismo constitucional que se forjó durante la primera parte del siglo XX en Colombia, en el que, sin embargo, no hubo intenciones evidentes de procurar un cambio radical de Constitución Política, y el protagonismo de la maleabilidad normativa estuvo concentrada, casi que de manera exclusiva, en aparatos políticos no judiciales. De manera incipiente, la Corte Suprema de Justicia intervino para tener algún rol determinante pero esporádico.



---

En el tercer capítulo, se mostrará que en la segunda mitad del siglo XX hubo una exacerbación no sólo del ánimo reformatario sino de actores que fueron nuevos partícipes protagónicas de las pugnas políticas del país: los aparatos judiciales. Para ello, este apartado se centra en dos fracasos constituyentes fundamentales: de una parte, la frustración del totalitarismo constitucional promovido por Laureano Gómez, y de otro, el fracaso del cambio de constitución promovido por Virgilio Barco en el año 1988. Finalmente, se plantearán las conclusiones de esta exploración constitucional.



# **1.Reformas constitucionales como mecanismos para forzar el consenso social y dotar de legitimidad las batallas de las élites**

## **1.1 Reivindicación de una revisión histórico crítica del reformismo constitucional**

Hernando Valencia Villa es reconocido en el constitucionalismo colombiano como el autor de una de las principales lecturas críticas de la “estabilidad constitucional” colombiana. Su texto “Cartas de Batalla” (2010), en el que, entre otros asuntos, adelanta un análisis sobre la extensión en el tiempo que tuvo la Constitución de 1886, se ha convertido en un documento identitario del constitucionalismo local. Su planteamiento es integralmente valioso. No obstante, el presente trabajo busca reivindicar, sobre todo, su teoría sobre el reformismo constitucional, de la mano con una revisión del derecho desde las teorías críticas que ponen de presente la relevancia de hacer consciente en la comunidad jurídica el trasfondo político y de poder que se cierne no sólo en el surgimiento del sistema normativo, sino en su implementación y ejecución.

Valencia Villa (2010) sostiene que, en Colombia, el ejercicio del reformismo constitucional ha correspondido a una “estrategia ideológica preventiva del cambio social y generadora del consenso político” (P. 17). De este modo, propone una lectura del reformismo constitucional a partir de la “trascendencia instrumental” de los cambios constitucionales. Para explicarlo, parte de una propuesta teórica que invita a leer la historia constitucional de Colombia en perspectiva del uso que se le ha dado al derecho y la función política que éste ha cumplido. Para el autor, el estudio histórico del derecho debe abandonar su entendimiento como un elemento formal y estático, separado de cualquier activismo

político. En tal aproximación, el profesor Valencia sigue al peruano Fernando de Trazegnies (1981), quien sostiene que:

“el Derecho no es el resultado del poder sino una etapa de la formación del poder y de su permanente cuestionamiento a través de luchas microscópicas y de guerras mayores; no puede ser concebido como el festín de los vencedores, como el acta de capitulación que se redacta dentro del clima de paz que sucede a la victoria; por el contrario, el Derecho es la batalla misma, una batalla que no termina nunca” (p. 81).

Bajo esa perspectiva, la revisión histórica del derecho debería tener en cuenta que el establecimiento y la aplicación de las normas son producto de pequeñas victorias que se dan en medio de batallas libradas por quienes se asumen como titulares del poder político. Por ello, la ley “es palabra y no escritura, no ‘es’ sino que ‘se hace’, se construye a través de los innumerables encuentros en los cuales se miden y se aprueban los poderes y los saberes con la mediación de las fórmulas rituales, sustitutivas, que desde los códigos y los contratos, los tribunales y los pleitos, intentan administrar y hacer rentable la plural polémica social” (Valencia Villa, 2010, p. 49). De ahí que, resalta Valencia, el análisis jurídico deba separarse de la simple contemplación normativa o jurisprudencial, para dar lugar a la interpretación de “las batallas” que están detrás de la práctica legislativa, administrativa y judicial.

En este punto, resulta pertinente hacer notar una cercanía teórica entre la aproximación sugerida por Valencia Villa y algunos de los desarrollos del realismo jurídico que se afianzan en Estados Unidos durante los años 70 y 80. Misma época en que sale a la luz la primera edición del libro del profesor colombiano (1987). En términos de contexto, quizá se trata de una influencia dada en el marco de sus estudios en Norteamérica, pues, como lo aclara el autor al inicio de la obra, “Cartas de Batalla” tiene como origen la disertación sustentada a comienzos del año 1986 como requisito para doctorarse en Yale.

En efecto, el realismo jurídico estadounidense ha tenido como una de sus vertientes más representativas al movimiento de los *critical legal studies*. Dentro de éste, no sólo se han dado a conocer tesis de análisis del derecho propiamente dicho, sino que han transitado formulaciones teóricas importantes para su estudio histórico, dirigidas a cuestionar acerca

de “lo que está detrás del derecho”. Morton J. Horwitz, profesor de la escuela de leyes de Harvard, es precursor en esta observación histórica. Su libro *The Transformation of American Law 1780-1860* (1977) es un planteamiento hito sobre la materia, que se da al interior del movimiento realista mencionado.

Para Horwitz, los exámenes histórico-jurídicos deben abandonar la idea de que la observación de la ley corresponde al estudio de un objeto políticamente neutral. Y en todo caso, tampoco se puede partir de que, como lo consideraron algunos representantes de otros movimientos realistas, la ley obedezca a unas demandas sociales o responda a cambios espontáneos de la sociedad. Por el contrario, el derecho y su aplicación se usan como escenarios destinados a legitimar decisiones de la élite que detenta el poder político, por lo que su revisión histórica debería partir de reconocerlo (Horwitz, 1977, P. xiii).

Tal como se explica en la introducción de su libro, Horwitz está especialmente orientado a evidenciar cómo el derecho en Estados Unidos, durante el periodo post independista, señalado desde el mismo título de la investigación (1780-1860), se usó para tender un manto de legitimidad sobre las políticas gubernamentales de distribución de la riqueza. Esto, acompañado del interés por demostrar cómo los estudios históricos del derecho que se hicieron sobre ese periodo validaban, sin mayor cuestionamiento, el discurso oficial que soportó la adopción de las medidas. En sus palabras, “aceptaron al pie de la letra las justificaciones retóricas del interés público ofrecidas por los proponentes de la actividad gubernamental” (Horwitz, 1977, P. xiv), sin atender incluso contradicciones que podrían evidenciarse en la motivación de las decisiones de política económica. Reflexión que insistía en dar cuenta del derecho como una aproximación validadora de posiciones políticas o ideológicas.

Desde esta visión, en *The Rise of Legal Formalism* (1975), Horwitz mostró cómo inmediatamente después de la independencia de Estados Unidos el derecho en el país transitó hacia un profundo formalismo jurídico, como vía para legitimar los intereses de los poderes posrevolucionarios. Así, “[e]l derecho, una vez concebido como protector, regulador, paternalista y, sobre todo, una expresión primordial del sentido moral de la comunidad, había llegado a ser pensado como facilitador de los deseos individuales y simplemente como un reflejo de la organización existente de la economía y poder político” (Horwitz, 1975, P. 251).

Dos prácticas son identificadas como originarias de ese formalismo jurídico legitimador del poder: por un lado, el derecho privado, particularmente el derecho comercial y de propiedad, cuyo contenido jurídico y reglas fueron desarrolladas de manera preponderante por jueces que atendieron efectivamente las aspiraciones del desarrollo económico “de bajo costo”, y fueron subsidiarias del mismo. Y por otro lado, el derecho constitucional posrevolucionario que, al establecer reglas como la de “los derechos adquiridos”, obstaculizó los ideales de distribución de la riqueza y de la propiedad en la naciente sociedad estadounidense. Sobre estas dos circunstancias, resalta que “[m]ientras que la primera tendencia subrayaba y reconocía el carácter maleable -y por tanto político- del derecho, la segunda buscaba despolitizar el derecho e insistir en su carácter objetivo, neutral y facilitador” (Horwitz, 1975, P. 253).

Lo anterior lleva a evidenciar cómo Horwitz muestra una reflexión relevante para el estudio crítico del derecho, aunque con un énfasis marcado en la observación de la norma y la necesidad de que, en el ámbito de lo jurídico, se mantenga la conciencia de que ésta ha surgido y se mantiene por intereses del poder político. En todo caso, es necesario advertir que las lecturas críticas de la historia del derecho no llegan hasta allí. Los desarrollos posteriores de los *critical legal studies* (cls) avanzan en la visión histórico-crítica, ya no sólo concentrados en la revisión normativa, sino sobre todo en la revisión de la *decisión judicial* que, como lo explica González Jácome (2017), van a estar liderados por Duncan Kennedy y Robert Gordon. Posiciones en las que no se centra el presente trabajo, precisamente, por estar enmarcadas de forma preponderante en el estudio de la decisión judicial y no en la revisión del contexto político que circunscribe la creación del derecho; situación que no obsta para reconocer el valor de estas últimas dos visiones en la revisión crítica del derecho y en el reconocimiento de su relación con factores ideológicos y políticos.

Ahora bien, un postulado determinante en el planteamiento de Horwitz es aquel que lleva advertir en el derecho una fórmula para imprimir sobre la política la idea o sensación de consenso social. El autor controvierte el hecho de que la simple referencia al interés público por parte del poder y, por esa vía, el traspaso de una idea política a la norma —su codificación—, se tengan como presupuestos suficientes para asumir que la misma es producto de un consenso de la sociedad (Horwitz, 1977, P. xvi).

Esta visión de la ley y de su revisión histórica como productora forzosa de un consenso popular, en la obra de Horwitz, resulta muy pertinente a la luz del planteamiento de Valencia Villa. El colombiano, consciente de la necesidad de abordar una revisión crítica del constitucionalismo nacional –su reformismo–, insiste en que los estudios históricos no pueden limitarse a la reproducción de la ley. Ni siquiera a la contextualización aislada de ésta frente a lo político.

Con cierta coincidencia con la propuesta del profesor de Harvard, el colombiano defiende que la revisión de las instituciones jurídicas no puede partir de una presunción irrefutable relacionada con que éstas tienen su origen, *per se*, en el consenso de la sociedad. De hecho, muchas veces su origen no está ni siquiera cerca de las necesidades sociales. Se debe comprender, entonces, que la normativización de una idea o un interés político, e incluso la toma de una decisión judicial, no hacen desaparecer el trasfondo “no jurídico” de la misma, y esto no puede dejarse de lado en la reflexión histórica ni en el quehacer de la práctica jurídica.

## **1.2 El sistema normativo –y su reforma– como validador del sistema político y de poder**

En gran medida, el interés por rescatar en esta oportunidad una aproximación histórico crítica del reformismo constitucional se inscribe en la necesidad de volver a la innegable relación entre el derecho y la política, de la que cada vez parece haber menos conciencia en la práctica jurídica colombiana. Contrario a los planteamientos antes reseñados, en nuestro país se reproduce con más fuerza la idea del derecho como reflejo de un consenso social; la idea de considerar que por el hecho de estar planteado en una norma jurídica, su contenido es en sí mismo legítimo, neutral y apolítico, así como sus aplicadores u operadores.

Se trata, entonces, de un contexto en el que se desenvuelve una cultura jurídica particularmente formalista, en la que la justicia y el sistema jurídico es equiparado -y reducido- a la ley. En donde se advierte que “el legislador es el único que tiene capacidad creadora de derecho, los jueces deben, y pueden, ser neutrales y la tarea primordial del

ejecutivo es la materialización de las normas jurídicas preexistentes” (Bonilla Maldonado, 2013, P. 262) En este formalismo, la labor jurídica se separa de la posibilidad de cuestionar socialmente el origen y aplicación del derecho, lo cual constituye el *habitus* de creación jurídica en nuestro país (Mejía Quintana, 2017). En el ámbito del reformismo constitucional, ese formalismo o rito a la ley como mecanismo de legitimación suficiente ha sido caracterizado, también, como un auténtico fetichismo jurídico colombiano (Valencia Villa).

Ahora bien, no hay duda acerca de que la adopción de una norma jurídica está atravesada por un debate político. Finalmente esa es la labor del legislativo, y también del gobierno: dar debates políticos para luego, después de distintos acontecimientos, de distinta índole y con distintas motivaciones e *intereses*, ver reflejada una victoria en un texto normativo. Esto resulta aún más claro tratándose de normas de rango constitucional, cuyo contenido es necesariamente político (García Villegas, et. al, 2018). Lo trascendente, y en últimas lo que ha justificado largos debates sobre el reconocimiento de la relación entre política y derecho, está en la visión que la comunidad jurídica asume frente a la ley. En nuestro contexto, una perspectiva generalizada a partir de la cual la sanción y la entrada en vigencia de una disposición parecen ser suficientes para sugerir que la misma abandona su trasfondo y origen.

Con este abandono, se procura la construcción de una conciencia jurídica colectiva (la de la formación de los estudiantes de derecho, la de los abogados, y la de los aplicadores y operadores) en la que la concepción de la justicia se limita al procedimiento y a la norma. Desde el punto de vista de la teoría jurídica, una discusión del derecho enmarcada *mínimamente* en el problema de su validez jurídica, en la que lo relevante es asumir que éste surge “desde los cauces lógico-formales que no requieren ser deliberados más que por su creador natural” (Mejía Quintana, 2017, p. 79), sin mayor atención ni reflexión sobre su validez ontológica, ni sobre su eficacia y su legitimidad.

Otto Kirchheimer, uno de los “científicos profesionales del derecho” de la Escuela de Frankfurt (Wiggershaus, 2011), a través de sus estudios críticos sobre la estructura legal del nacionalsocialismo (Thiebaut, 2012), se ocupó de advertir claramente los efectos de la sacralización de los procedimientos y de la ley, como expresión de la política y del poder. De esta manera, en las estructuras institucionales, las formas de confrontación con el



enemigo u opositor no terminan con el desenvolvimiento del ejecutivo ni mucho menos de la asamblea o del parlamento. Estos son apenas dos de los modos de autenticación de las prácticas de lo político. La tercera está en la actividad jurídica propiamente dicha; sobre todo, en el escenario que él denomina “profesional” y que corresponde, por supuesto, al de los tribunales judiciales (Kirchheimer, 2001, p. 14).

Para el autor, en el ámbito judicial se configura “la zona de ataque y contraataques aparentemente interminables, mediante los cuales se refuerzan las posiciones de poder y se impone la autoridad del régimen triunfador en la mente tanto de partidarios como de irresolutos” (Kirchheimer, 2001, p. 4). La norma, por tanto, pese al velo de neutralidad con el que quisiera arroparla el formalismo irreflexivo, no pierde su valor instrumental del poder y de la política por el solo hecho de ser, ahora, administrada por los jueces.

Bajo esa óptica, se ha puesto de presente cómo la asociación exclusiva del derecho –la norma– con la justicia o, más bien, el confiar la segunda en el primero, ha sido un problema que ha llevado a escenarios sociales y políticos indeseables en el modelo del Estado liberal:

“El liberalismo posibilita el surgimiento y dominio del fascismo gracias a, principalmente, tres factores: la excesiva formalización del sistema jurídico, la expulsión del componente valorativo y la racionalidad formal que se manifiesta en un ansia de juridización, cuya consecuencia es la no corrección de procesos, reglas y normas y consigo la incapacidad para orientar el actuar político.” (Mejía Quintana et. al, 2019, p. 96)

La categoría “juridización”, o juridificación, es clave en este revisionismo crítico jurídico. Antes de plantear la necesidad de reformular y exaltar el derecho como una vía de integración social, Habermas, en la segunda parte de su *Teoría de la Acción Comunicativa*, va a cualificar este concepto –inicialmente propuesto por Kirchheimer–, para dar cuenta de cómo la norma y el culto irreflexivo a la misma ha llevado a un proceso de colonización del mundo de la vida (Habermas, 2010). De acuerdo con ello, los procesos y tendencias de juridificación son un claro ejemplo de los síntomas de cosificación y colonización que se dan en la sociedad moderna sobre los ámbitos de acción estructurados comunicativamente

—no formal o artificialmente—, como lo es la vida privada de las personas y su desenvolvimiento cultural y social espontáneo (Habermas, 2010, p. 872).

A modo de definición conceptual, la juridificación se refiere

“a la tendencia que se observa en las sociedades modernas a un aumento del derecho escrito. En esta tendencia, podemos distinguir entre la *extensión* del derecho, es decir, la regulación jurídica de nuevos asuntos sociales regulados hasta ese momento de manera informal, y el *adensamiento* del derecho, es decir, la desmenuzación de una materia jurídica global en varias materias particulares” (Habermas, 2010, p. 884).

Es este punto debe recordarse que Habermas parte de un análisis de la sociedad moderna en el que encuentra necesario diferenciar entre el sistema y el mundo de la vida, como dos esferas que allí convergen. El primero, asociado a los mecanismos o subsistemas de acción social que se han organizado de manera formal (v. gr. la economía, la política, las instituciones de la administración); y el segundo vinculado con la cultura, la personalidad y el entorno social propiamente dicho (Habermas, 2010, p. 636). En este marco, el derecho, a través de su formación y del establecimiento de los procedimientos legales, se estructura como el medio de colonización del ámbito interno de la sociedad. Es el vehículo a través del cual se permea y somete a las facetas del mundo de la vida para garantizar la organización e integración del sistema (Mejía Quintana, 2013, p. 130). Por esta vía, según explicará Habermas,

“los mecanismos sistémicos acaban desplazando las formas de integración social, incluso en aquellos ámbitos en los que la coordinación de la acción en términos de consenso no tiene sustituto posible alguno; es decir, incluso allí donde lo que está en juego es la reproducción simbólica del mundo de la vida. Entonces la mediatización del mundo de la vida adopta la forma de una colonización del mundo de la vida.” (Habermas, 2010, p. 690).

El derecho, entonces, arroga en la modernidad tardía una función instrumental fundamental. Las normas jurídicas, sus procedimientos y la administración que se cierne

sobre ellas, se consolidan como estructuras autenticadoras de los intereses políticos y de poder que han garantizado su efectiva adopción. En ese sentido, se instituyen como verdaderas élites legitimadoras de los subsistemas no creados comunicativamente, en términos habermasianos, o de otras élites de poder, como lo son las de la política, la del capital y la de la administración, con lo cual se coopta o cosifica el mundo de la vida –los ámbitos de acción que sí han sido estructurados comunicativamente–, a través del fenómeno de la juridificación.

La configuración de una cultura jurídica formalista, como la nuestra, ritualista y sacralizadora del sistema normativo, conforma un caldo de cultivo ideal para ocultar fácilmente esa facultad autenticadora que se le ha otorgado. Por esta vía, bastará con garantizar el conducto regular de la reforma normativa –legal o constitucional– para evadir la aproximación crítica y anular así cualquier instancia o posibilidad de corrección social y moral de la misma, lo cual también es posible asumir como síntoma de la colonización y/o cosificación de los mundos de vida de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la reflexión sobre la relación material entre el derecho y la política no sólo importa por la necesidad de consciencia en la comunidad jurídica sobre este vínculo inescindible, y por esta vía superar cualquier pretensión de neutralidad y apoliticidad, sino porque con ella es posible identificar cuándo se está haciendo un uso del derecho –de sus procedimientos y de sus formas– para la auto legitimación de los intereses de las élites que participan de su creación, al margen de los intereses sociales y, por tanto, mediante su exclusión. En otras palabras, cuando el ritualismo de las formas sirve políticamente para mantener una estructura de exclusión social e incluso para impedir el cambio demandado por la ciudadanía.

### **1.3 La doctrina del reformismo desde la *teoría constitucional*: necesidad de no abandonar una revisión crítica**

#### **1.3.1 Acerca del concepto de poder de reforma constituyente y sus manifestaciones**

La categoría jurídico-política de “poder constituyente” corresponde a uno de los aspectos medulares del constitucionalismo moderno, desarrollada incipientemente en el siglo XVIII por Sieyés (Nogueira Alcalá, 2009, p. 230), quien puso de presente la necesidad de distinguir la noción de constituyente primario de la de derivado, al referirse a la fundamentación de las leyes constitucionales “no porque puedan llegar a ser independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan a través de ellas no pueden modificarlas. En cada una de sus partes la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ningún tipo de poder derivado puede cambiar lo más mínimo de las condiciones de su delegación” (Sieyés, 2012, pp. 143-144).

El poder constituido, así, refiere a aquel legalmente conferido y regulado por el marco jurídico vigente, en tanto el constituyente corresponde al “poder de instaurar una primera constitución [entendida como aquella] emanada *extra ordinem* –fruto de una revolución– y por tanto privada de fundamento de validez en normas propias del ordenamiento precedente” (Guastini, 2001, pp. 40-41). La asimilación del constituyente como verdadero acto de “revolución” es comprensible a partir de la lectura que, por ejemplo, Kalyvas (2005) desarrolla, cuando refiere al sujeto soberano como titular del poder constituyente, en cuyas manos se encuentra el desarrollo del proceso genuino de creación institucional, en el que se da “inicio absoluto” a un nuevo orden, “que se escapa a la sumisión de cualquier regla o norma” (p. 99). Se trata de una concepción amplia de tal poder, desarrollada por Carl Schmitt (2011), quien se aventuró a establecer que “el pueblo manifiesta su poder constituyente mediante cualquier expresión reconocible de su inmediata voluntad de conjunto dirigida hacia una decisión sobre modo y forma de anuencia de la unidad política” (p. 99).

Ahora resulta pertinente considerar que la idea del sujeto soberano comparte, bajo este contexto, los elementos desarrollados por Jean Bodin (2006), cuando en “Los seis libros de la República” indicó que quien es depositario de la soberanía lo es de un poder absoluto y a perpetuidad (pp. 47-66). En ese sentido, el pueblo, como sujeto que ejerce la soberanía enmarcada por los dos atributos antes referidos, ha hecho que hoy el proceso constituyente se armonice con el carácter democrático del Estado y del constitucionalismo

contemporáneo, en el que el soberano es fuente legitimadora del establecimiento emanado del poder originario, lo cual impide que una organización del orden jurídico tenga prosperidad sin el respaldo de la voluntad popular. Corresponde, en últimas y como bien lo indica Martínez Dalmau (2012, p. 8), a la defensa del equilibrio que brinda la legitimidad del soberano frente a la organización del poder político. De esta manera, la naturaleza democrática del proceso constituyente no sólo se torna como una característica estructural del mismo, sino como un aparente límite auténtico.

No obstante, hablar de poder constituyente originario, y a la vez aludir a sus eventuales límites, es un asunto que no sólo no es pacífico en la teoría constitucional, sino que su referencia resulta de la mayor importancia, si se tiene en cuenta que es el marco de acción de este poder el que determinará, en últimas, la valoración sobre el alcance de un determinado proceso de cambio constitucional y la definición de su carácter primario o derivado.

Como se verá más adelante, este marco de acción se debate en la teoría constitucional a partir de posiciones que, en un extremo, procuran por el establecimiento de límites hallados en el mismo derecho, y que serían propios de los ámbitos de acción de la sociedad –del sujeto constituyente– formalmente establecidos, en términos habermasianos (Habermas, 2010). Y en otro extremo, aquellos que posicionan la relevancia de no estatuir rígidamente ese margen de acción del sujeto constituyente y, más bien, procurar por una visión en la que se tengan en cuenta los riesgos del ejercicio reformador constitucional, en el sentido de ser expresión del ejercicio del poder político y, en general, de los subsistemas formales de la sociedad moderna.

### **1.3.2 A propósito de los límites al poder constituyente primario y su marco de acción. Elementos de caracterización de los procesos constituyentes originarios**

La palabra “límite” pareciera un planteamiento antinómico frente al estudio del poder constituyente; más aún si se tiene en cuenta no sólo la amplia concepción schmittiana del sujeto constituyente, sino la eventual confusión a que conduciría si se observa la existencia del poder de reforma constitucional. Este último, como se desprende de lo antes expuesto,

pertenece al ejercicio del poder constituido, cuya práctica se deriva, precisamente, de la decisión originaria del constituyente primario, sin la cual el primero, respectivamente, nunca hubiera existido (Sáchica, 2002, p. 68). Se trata, como consecuencia y por regla general, de un poder secundario que encuentra como límite insuperable el contenido mismo de la aquiescencia constituyente plasmada en la Constitución escrita. De ahí que Guastini (2001), por ejemplo, halle la necesidad de diferenciar los conceptos de “instauración” y de “reforma constitucional”, pues para este autor “en ningún caso puede [esta última] ser llevada hasta modificar los principios supremos de la Constitución existente, [pues se trata de] límites lógicos infranqueables para la reforma de la [misma]” (p. 42).

Lo anterior configura la antesala para cuestionarse, en la teoría constitucional, acerca de si el ejercicio del poder constituyente concierne a una labor sin límites materiales o formales, diferentes al régimen democrático, o si, por el contrario, se trata de un poder específicamente demarcado. Al respecto, Gonzalo Ramírez Cleves (2017, pp. 77-85) presenta una lectura de algunas tesis teóricas. Para este autor, la doctrina ha desarrollado distintas interpretaciones frente al poder de reforma constituyente, de manera que es posible identificar cinco tipos de límites: primero, aquellos derivados del derecho internacional y normas preconstituyentes; segundo, los basados en la competencia del poder constituyente; tercero, los que surgen del derecho natural; cuarto, las limitaciones de carácter procedimental; y los que emanan de la práctica constitucional. Desde esa perspectiva, la teorización de los límites al constituyente ha llevado a, por ejemplo, identificar en los pactos internacionales barreras para el ejercicio de dicho poder, por tratarse de “voluntades inderogables” oponibles a la soberanía popular de orden nacional, lo cual ocurre, asimismo, con las disposiciones de *ius cogens*.

Las segundas limitaciones se relacionan con la naturaleza democrática del constitucionalismo a la que se ha hecho mención. Según el profesor colombiano, la competencia asignada al constituyente se materializa en un único mandato: hacer la constitución. Sin embargo, esta función debería conducir a “implementar una norma en donde se establezca el respeto de los derechos fundamentales, el pluralismo político y la democracia” (Ramírez Cleves, 2017, p. 80). Con todo, pone de presente la dificultad que acarrea este eventual límite, pues ante el carácter plenipotenciario del constituyente

primario, no existen instancias que propendan por la salvaguarda de tal barrera competencial.

En tercer lugar, se refiere a la necesidad que han encontrado algunos estudiosos por defender que el poder constituyente evite sobrepasar principios suprapositivos. Ocurre, por ejemplo, con el caso del constitucionalista argentino Germán Bridart (1972), quien alude a la imposibilidad de inobservar, en escenarios constituyentes, valores abstractos que “la humanidad no puede válidamente atropellar” (p. 524).

Como planteamiento adicional, se resaltan las propuestas de autores que aluden la garantía del principio democrático en el ejercicio constituyente, a través del establecimiento de procedimientos que definan, entre otros, la conformación del organismo o asamblea, y los tiempos de entrada en vigencia del nuevo orden constitucional. Es el caso de Jon Elster (1998), quien ha sido reconocido por defender, en su obra *Deliberation and Constitution Making*, la idea de una “receta” para el adelantamiento de un proceso constituyente.

El último postulado alude a la identificación de estrategias que materialmente limitan el poder constituyente. Se trata, por ejemplo, del diseño de controles previos, la definición anticipada de competencias y la adopción de fórmulas de refrendación, etc. Así, aun cuando teóricamente sea posible defender el carácter ilimitado del constituyente, señala Ramírez, experiencias extranjeras han evidenciado que el distintas practicas pueden desvirtúan su naturaleza absoluta.

Una caracterización que valdría la pena realizar frente a la sistematización presentada por Ramírez Cleves corresponde a su estricta óptica jurídica. Es evidente que su estudio se centra en la identificación de aparentes límites al poder constituyente que, en últimas, comparten una raíz eminentemente jurídica y/o normativa, que, por tanto, dependen de la existencia de disposiciones legales previas al adelantamiento del proceso constituyente. Se trata de una visión que, haciendo uso del derecho como validador del sistema, se urge por identificar pautas limitadoras del sujeto constituyente y dotarlas casi que de una objetivación para, por esa vía, defender su importancia y legitimidad.

Tal planteamiento contrasta con aproximaciones teóricas como las formuladas por el autor ecuatoriano Rodrigo Borja Cevallos (1991), para quien “la sociedad al darse por primera

vez un orden jurídico o al renovar totalmente el existente, no se encuentra circunscrita por limitación alguna de carácter positivo y posee una amplia y discrecional potestad para elegir el régimen político que estime más adecuado y para reglar la organización y el funcionamiento del gobierno” (p. 319). Posición que es acompañada por el chilero Alejandro Silva (1984), para quien “el poder constituyente originario actúa libre de toda otra condición, requisito o regla que provenga de una manifestación de voluntad colectiva precedente a su actual propósito organizativo y libre también de toda forma o procedimiento que se le imponga al realizarlo” (p. 167).

En esa misma línea, el constitucionalista argentino Jorge Vanossi (2002) explica que el poder originario o en etapa de “primigeneidad” alude a una categoría conceptual puramente política, a través de la que la sociedad –o sus poderes– ejerce sus potestades fundacionales (de diseño y creación de la estructura estatal), por tanto, de carácter supremo y extraordinario. De esta manera, se ubica al poder originario fuera del ámbito jurídico y por tanto imposible de ser limitado a través de disposiciones positivas o legales, por ser ello contrario a la naturaleza políticamente superior del constituyente primario, legitimado por el ejercicio de la soberanía (p. 243).

Con todo, para el autor argentino, lo anterior no significa la ausencia de barreras del poder constituyente originario, pues dada la naturaleza política de la figura en referencia, los límites para su ejercicio sólo pueden ser extrajurídicos, agrupándolos así:

“a) *los ideológicos*, consistentes en creencias (para los orteguianos) o en valores (para los jusnaturalistas), que operan en el ámbito de la supraestructura (para los marxistas); y b) *los estructurales*, que conforman el ámbito social subyacente (la infraestructura), como el sistema productivo, las clases, etcétera. (...) No son condicionamientos jurídicos ni asumen formas de tales; pero su presencia y gravitación es incuestionable en cualquier regulación constitucional que se considere: siempre el poder constituyente tendrá en cuenta la ideología dominante (la propia) y nunca podrá escapar a la realidad social y estructural que lo circunda” (Vanossi, 2002, p. 244).



El constituyente primario u originario, entonces, no encuentra límites *jurídicamente* exigibles (Yaniv, 2020, p. 216), pues al tratarse de un proceso eminentemente político y por antonomasia originario –también de intereses y de poderes, naturalmente–, se concibe como una potestad suprema, cuya barrera, en últimas, está determinada únicamente por la voluntad misma del constituyente. Esto conlleva, en desarrollo de lo enunciado en el anterior acápite, a considerar que la categoría de “sujeto constituyente” está ligada a la concepción del pueblo (Nación, para algunos autores, con todos los componentes sociales, económicos y culturales que ello implica) como soberano y por tanto titular del poder constituyente. Esto ha llevado a considerar como límite inquebrantable el carácter democrático tanto del proceso constituyente como del mandato soberano relativo a diseñar e instaurar una Constitución Política.

De ahí que el teórico Rafael Oyarte Martínez (1998) defienda la idea según la cual “si bien el poder constituyente originario es positivamente ilimitado, el poder de reforma o elaboración de una Constitución tiene limitaciones o restricciones a su ejercicio. Estas limitaciones implícitas –denominadas así, pues no se encuentran establecidas en ninguna norma positiva– se refieren a principios y valores del derecho y del constitucionalismo que no se pueden vulnerar” (p. 67). Se refiere el constitucionalista chileno, con apoyo en Humberto Nogueira (1990), a la necesidad de ceñirse estrictamente al querer soberano y por tanto al respeto de una dimensión democrática.

Visto lo anterior, se asume desde la teoría constitucional la concepción del poder constituyente originario, principalmente en perspectiva de lo dicho por Guastini, como aquel ejercicio “revolucionario” que, en principio, no encuentra límites formales o jurídicamente establecidos, de tal manera que su marco de acción estará determinado de manera exclusiva por el querer del sujeto constituyente. Este, a su vez, corresponde a aquel titular de la soberanía que, en últimas y de acuerdo con la concepción de Bodín, tiene identidad en la Nación.

No obstante esta conceptualización teórica del poder constituyente, es pertinente ahora considerar, siguiendo el enfoque de Pisarello (2014), que aunque un proceso de reforma puede asumirse epistemológicamente como el ejercicio socialmente legítimo de una ruptura jurídica del establecimiento, ello no lo dota de forma automática e indispensable con un contenido democrático. En esa medida, un proceso constituyente bien puede

“partir de una Asamblea Constituyente, libremente escogida, en cuyos trabajos participen sectores amplios y plurales de la sociedad, y puede concluir en la redacción de una Constitución sometida a ratificación democrática. Pero también puede realizarse en condiciones de secretismo y exclusión, bajo el dominio de élites gobernantes o de grupos de poder no sometidos al control de la ciudadanía” (p. 11).

Es así que surge la necesidad de diferenciar el proceso constituyente democratizador de aquel “desdemocratizador”, sin que la existencia de una de estas características dependa o sea proporcional a la otra. El proceso constituyente, así, se encuentra claramente vinculado a un entendimiento complejo de la constitución, que impide asumirla simplemente como una agrupación normativa, y con ello da lugar a su ubicación en aquello que los autores del libro “El Derecho frente al poder” (García Villegas, et. al, 2018) han llamado “el terreno difuso entre el mundo de lo normativo y el mundo del poder político” (p. 15).

Desde esta perspectiva, el proceso constituyente abarca más que el establecimiento formal de un texto vinculante, pues implica también “una serie de dinámicas de cambio, jurídicas y *no jurídicas*, desplegadas entre la crisis de los regímenes que se impugnan hasta la sedimentación de los nuevos órdenes político-constitucionales” (Pisarello, 2014, p. 12). Y en ese sentido, su análisis está determinado por las singularidades expresadas en cada insatisfacción con la realidad que se hace evidente sólo en el contexto político, económico y cultural en concreto.

La expresión democrática, entonces, puede ser sólo una de las consecuencias del proceso constituyente y la más acorde con la evolución moderna del constitucionalismo, pero no la única. Advierte el autor que el flujo de la historia, sobre todo a partir de las experiencias de posguerra, exige que los procesos de reformas no democráticas deban ser concebidos como verdaderas “deconstituyentes”, lo cual alude a:

“procesos de vaciamiento del contenido democrático y garantista de las constituciones vigentes. Unas veces, mediante su aplicación lisa y llana o mediante su aplicación restrictiva. Otras, a través de mutaciones tácitas o de reformas

explícitas. Y otras, por fin, mediante su subordinación a normas de contenido antisocial provenientes de ordenamientos supraestatales” (Pisarello, 2014, p. 16).

De este modo, la categoría “procesos deconstituyentes” se origina como una alternativa dogmáticamente importante para identificar y caracterizar los fenómenos constituyentes que, pese a tener un ánimo reformatorio, persiguen el establecimiento de un régimen democráticamente más restrictivo respecto del existente, cuya valoración depende, en últimas, no sólo de los presupuestos formales del Estado moderno, sino también de la afectación de los derechos individuales y sociales universalmente reconocidos.

Finalmente, y a propósito de la anterior aproximación teórica, es pertinente tener en cuenta que la “constitucionalización” o juridización del proceso constituyente ha sido un asunto importante, también, para la teoría política. En esta oportunidad, vale la pena recordar el análisis del italiano Antonio Negri (2015), para quien reducir la valoración conceptual del sujeto constituyente a una perspectiva puramente jurídica, según la cual éste se encarga de producir normas constitucionales para estructurar los poderes institucionales o del Estado, deja de lado que por naturaleza se trata de un poder político rebelde a los límites formales. En sus palabras, el poder constituyente “se resiste a la constitucionalización” (Negri, 2015, p. 27), pues implica su negación como poder revolucionario que procura la innovación democrática, siendo la democracia, también para este autor, el horizonte que por definición debe perseguir el sujeto constituyente.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El teórico italiano explica que “el poder constituyente es, por un lado, una voluntad absoluta que determina su propio tiempo. Lo que significa que el poder constituyente representa un momento esencial en la secularización del poder y en la laicización de lo político. El poder se torna en una dimensión inmanente a la historia y por ende en un horizonte temporal en sentido propio: la ruptura con la tradición teológica es completa. Pero esto no es suficiente: el poder constituyente representa además una extraordinaria aceleración del tiempo. La historia se ve concentrada en un presente que se desarrolla con vehemencia; las posibilidades se aprietan en un núcleo fortísimo de producción inmediata. Desde este punto de vista, el poder constituyente se vincula estrechamente al concepto de revolución. Y, puesto que ya ha sido vinculado al de democracia, lo vemos ahora presentarse en calidad de motor o de expresión cardinal de la revolución democrática” (Negri, 2015, p. 40).

### **1.3.3 El uso de la norma constitucional y su reforma para tramitar y conjurar intereses**

En la teoría constitucional contemporánea no es usual hallar posiciones que se concentren en una observación ontológica, no meramente epistemológica, del poder constituyente, como sí ocurre más frecuentemente en el escenario de la filosofía del derecho, las teorías de la justicia y la filosofía política. Es decir, que se ocupen especialmente de analizar el contenido material y los actores del denominado poder constituyente originario. Con todo, en este escenario sí se han advertido estudios del reformismo constitucional (tanto desde el punto de su enmienda –constituyente derivado–, como de su reemplazo –constituyente primario–) que llaman la atención acerca de los intereses que convergen en su uso y abuso.

El constitucionalista estadounidense David Landau (2015), por ejemplo, ha examinado cómo el uso de las estructuras constitucionales por parte de los actores políticos y de poder ha llevado a que se forjen auténticos autoritarismos. De este modo, el riesgo de la democracia no está sólo en la vieja fórmula del golpe de Estado, sino en el uso de la norma constitucional, y su reforma, para legitimar prácticas de dominación de quienes detentan el poder. Se trata, en sus palabras, del surgimiento de un constitucionalismo abusivo, a través del cual se acude a “los mecanismos de cambio constitucional en aras de hacer a un Estado significativamente menos democrático de lo que era con anterioridad” (Landau, 2015), por vía de las enmiendas constitucionales o de la sustitución de la constitución.

La alternancia del poder, como elemento esencial de la democracia y de su mantenimiento (Dahl, 1989), es uno de los blancos directos de las prácticas del constitucionalismo abusivo. De hecho, Landau toma el ejemplo de Colombia como una muestra de este fenómeno y destaca el caso del expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien tras su elección en el año 2002 puso a prueba –y en riesgo– la democracia en el país. Ante la inminencia de la finalización de su periodo presidencial, promovió en el año 2005 la enmienda constitucional contenida en el Acto Legislativo 02 del mismo año, para establecer en el artículo 2º de la Carta Política que, en adelante, el presidente podría ser elegido para gobernar hasta por dos periodos.

Con la bendición de la Corte Constitucional, Uribe Vélez se hizo reelegir para gobernar por 4 años más, e intentó reincidir en la misma práctica en el año 2010, cuando definitivamente se quiso dar un tiro de gracia al sistema democrático. En esta última ocasión, el tribunal constitucional colombiano encontró, como era apenas evidente, que la perpetuación en el poder trasgredía los principios más elementales de la Constitución. No deja de llamar la atención, sin embargo, que al interior de la Corte se logró mayor consenso para avalar la primera reelección que para defender, en el año 2010, los postulados básicos de la democracia. Los abogados rosaristas y magistrados en su momento del tribunal constitucional, Mauricio González Cuervo y Jorge Pretelt Chaljub, de raigambre profundamente conservadora y cercanos al uribismo, salvaron el voto para defender la convocatoria a un referendo constitucional que, de mantenerse, permitiría una vez más la reelección del presidente de la república.

Richard Albert (2020), a su turno, presenta la idea del desmembramiento constitucional para indicar que el examen del ejercicio del poder constituyente no puede estar desprovisto de una revisión sobre cómo éste se manifiesta o se desenvuelve en la práctica. Con razón, el constitucionalista canadiense señala que:

“la teoría del poder constituyente propone una rígida división entre el pueblo y sus representantes en el Gobierno: solo el pueblo puede promulgar una constitución completamente nueva, mientras que sus representantes, cuando actúan en nombre de aquel, solo están autorizados para aprobar modificaciones que estén en armonía con los propios términos de esta. Empero, la teoría del poder constituyente se refiere al pueblo como una totalidad amorfa, sin cuantificación ni cualificación. Deja sin aclarar asuntos como quiénes conforman el pueblo, cómo se ejerce el poder constituyente y de qué manera se puede establecer si las acciones que emprende son válidas” (p. 27).

La doctrina del desmembramiento implica el uso del poder de reforma constitucional para deshacerse deliberadamente de los contenidos identitarios de la constitución. Así, aunque la propuesta teórica se inscribe claramente en el análisis del poder constituido –de enmienda–, muestra con precisión que el estudio de la formación de las reglas constitucionales, y en general de la práctica del reformismo constitucional, no puede ignorar sus implicaciones y trasfondos. De este modo, la estrategia de desmembramiento

es una forma de usar la creación derecho para causar rupturas trascendentes, al margen de la sociedad.

En ese sentido, para el autor, el desmembramiento tiene tres manifestaciones, no necesariamente excluyentes y, de hecho, en muchas ocasiones concurrentes: el desmembramiento de los derechos constitucionales; el de la estructura constitucional, asociado al rompimiento de la organización del poder, de cómo se “equilibran intereses contrapuestos y se ejerce la autoridad” (Albert, 2020, p. 89); y el de la identidad propiamente dicha, vinculado con el abandono de uno o varios de los compromisos constitucionales centrales de la carta. De esta modo, los actores políticos hacen uso del procedimiento legal y jurídico de cambio constitucional para legitimar daños sustanciales en la estructura societal y formalizar, en consecuencia, los intereses de quienes obtienen la victoria en la incorporación de una enmienda que, materialmente, está lejos de tener esa connotación.

Así las cosas, a modo de conclusión sobre el enfoque teórico esbozado, se propugna por una aproximación al reformismo constitucional como un escenario en el que las prácticas políticas y los intereses del poder se afianzan de manera especial. En un contexto en el que se prepondera el formalismo jurídico asociado al culto irreflexivo a la ley y a las instituciones, en el que la idea de justicia es reductible a la norma, la defensa de un entendimiento epistemológico y puramente conceptual del sujeto constituyente no es suficiente para ocultar la estructuración definitiva del derecho como aparato legitimador de los subsistemas y/o élites de poder.

Advertir lo anterior frente a la norma constitucional, no sólo frente a la legal, tiene una trascendencia particular si se considera que nos encontramos en un ambiente jurídico en el que, en parte importante de la comunidad, se ha afianzado una defensa férrea de la norma constitucional, de sus ritos y de su aplicación judicial, llegando incluso a atribuirle un carácter emancipador (v. gr. Uprimny Yepes et. al, 2004; y Restrepo Saldarriaga, 2002). Posición riesgosa no sólo porque anula la observación de su dimensión cosificadora e

---

instrumental, sino porque, en cierta medida, se inserta en esa instrumentalización para ser parte de ella<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El profesor Óscar Mejía Quintana se ha encargado de reflexionar acerca de los riesgos de esta visión emancipadora del derecho. En ese sentido, se ha referido a la importancia de no abandonar el reconocimiento de su carácter alienante e ideologizado, en gran medida a partir de los estudios feministas del derecho que actualizan la relevancia por esa visión crítica del derecho instrumentalizado (Mejía Quintana, 2016).





## **2.El uso maleable de la norma constitucional durante la primera parte del siglo XX y, en todo caso, sin interés por cambiar estructuralmente de carta política**

En este capítulo se pretende mostrar cómo durante la primera parte del siglo XX se implementó un reformismo constitucional no estructural, del cual estuvieron encargados los aparatos políticos tradicionales, con escasa intervención de actores como el judicial. Este acápite está dividido en tres partes. En la primera, se aborda el inicio inmediato del ánimo reformador y la convocatoria de la primera asamblea reformatoria. En la segunda, se observa el surgimiento de una segunda asamblea constituyente, promovida por el singular partido republicano, que estaría seguida por una pausa reformadora durante la hegemonía conservadora. En la tercera parte, se mostrará la reactivación del ánimo reformador, liderado ahora por la élite del partido liberal.

### **2.1 El inicio inmediato de formulaciones reformatorias a la Carta de 1886: nueve años fueron suficientes para establecer una nueva asamblea constitucional**

La Constitución Política de 1886, predecesora de la Carta de 1991, y antecedida por el “Acuerdo sobre reforma Constitucional” de 1885, presentado por el Consejo Nacional de Delegatarios al entonces presidente Rafael Núñez, dio origen a la llamada Regeneración (Sáchica, 2012, pp. 338-339). Este Consejo, de naturaleza constituyente en términos jurídicos, se conformó por 18 integrantes que en la práctica fueron nominados por el primer mandatario: 9 liberales independientes y 9 conservadores, todos de la estima de Núñez.

De ahí que se diga, siguiendo a Restrepo Piedrahita (1972), que “no hay exactitud al afirmar que en el Cuerpo Constituyente estuvieran representados dos partidos, el independiente y el conservador; lo estaba uno solo, el *nuevo*, el *nacional*, y de este solo partido es obra la Constitución de 1886. (...) Al dictarse la ley fundamental de la Nación quedó, pues –como en 1863–, sin personería y sin representación por lo menos la mitad del pueblo colombiano” (p. 108).

En 1990, en plena discusión sobre el proceso constituyente que se adelantaría en el siguiente año, el profesor Ricardo Sánchez (1990) describió el andamiaje del Consejo Nacional de la Regeneración (constituyente de 1886) de la siguiente manera: “los delegatarios eran dos por estado de filiación: uno conservador y otro liberal en sus distintas tendencias y denominaciones. En total 18 delegados. Pero ello tenía mucho de ficción en tanto varios de los representantes ni eran oriundos ni vivían en los Estados que representaban. (...) Era una pequeña Asamblea, amarrada, señalada a dedo” (Sánchez, 1990, p. 6). De este modo, reunió cuatro características que merecen ser reiteradas:

“1) La Constituyente de 1886 que votó la Constitución Política de Colombia fue un organismo *ad-hoc* del ejecutivo que tuvo como propósito central dar vida a un régimen férreamente presidencialista. 2) Tanto su convocatoria como designación, temario y alcances fueron fijados por el ejecutivo. 3) Fue una institución pequeña, de escasa representación, un cenáculo o concilio de juristas y jefes de partido. 4) El temario de discusión del Consejo de Delegatarios, las bases de la reforma – Constitución del señor Caro– fueron refrendados plebiscitariamente por concejos y municipalidades. Presidencialismo, pequeña constituyente y actos plebiscitarios son tres institutos jurídicos y políticos fundamentales en la expedición de la Carta Constitucional. En los que el plebiscito y la Constituyente son instrumentos del ejecutivo, unas instancias de legitimación del cesarismo presidencial” (énfasis fuera del original) (pp. 7-8).

Marco Palacios (2002), por su parte, presenta una interesante cronología del movimiento regenerador, en la que explica la manera como un proyecto inicialmente liberal transitó hasta convertirse en una empresa política profundamente reaccionaria, que en su última versión estaría conformada por el extremo nacionalista del conservadurismo colombiano.

De ahí que insista en que la etapa histórica de la Regeneración no pueda ser reducida de ninguna manera a un simple estereotipo conservador. Para el autor:

“la Regeneración fue primero un proyecto liberal, 1878-1885; evolucionó hacia una alianza de conservadores y liberales independientes, 1885-1887, que trató de formar un partido nacional, y en la metamorfosis final quedó convertida en un proyecto del ala nacionalista mayoritaria en el partido conservador, a la que una volátil coalición de liberales y conservadores disidentes o históricos trató de hacer oposición a partir de la campaña electoral de 1891. Los nacionalistas se radicalizarían después de la muerte de Núñez en 1894. El movimiento regenerador terminó con el golpe de Estado de julio de 1900, en plena Guerra de los Mil Días, dirigido por los históricos” (p. 144).

Se fundó de este modo, con la Constitución de 1886, un proyecto político nacionalista, a la medida de los intereses y de los deseos del conservador Miguel Antonio Caro: un Estado “centralista y autoritario, construido como una pirámide, en cuya cima está el Presidente de la República” (Vázquez. P. 194). Desde ese momento, “Colombia estará gobernada con arreglo al sistema presidencial dentro de un Estado de contornos cesáreos. Una ‘República monárquica’, si se nos permite la paradoja, o una ‘Monarquía republicana’” (p. 196).<sup>6</sup>

Con esa misma perspectiva, el abogado constitucionalista José María Samper (1982), miembro de la Constituyente que había llevado a la adopción de la Constitución de 1886, describiría con tono decepcionante el texto constitucional de la regeneración, así:

“conservador en demasía, mejor dicho, reaccionario con exceso (lo que es muy distinto de conservador, en la acepción científica del término), más parecía calculado para un país monárquico que para una república hispanoamericana; y lejos de tomar por guía la experiencia y las ideas particulares de Colombia, se inspiraba

---

<sup>6</sup> A propósito del protagonismo de Miguel Antonio Caro en la adopción del régimen constitucional autoritario de la Regeneración, el historiador Jaime Jaramillo Uribe, en su clásica obra “El Pensamiento Colombiano en el Siglo XIX” (2017), hace una amplia caracterización del perfil de este político y pensador conservador, en la que se muestra su relación ideológica con el conservador payanés Sergio Arboleda.

teóricamente en instituciones de otros países, y, sobre todo, de monarquías europeas. Era una verdad reconocida por todos, en el Consejo y en Colombia, que la libertad individual necesitaba límites, para ser efectiva y no degenerar en libertinaje, y que la autoridad debía ser fortalecida, en obsequio al orden y la estabilidad. Pero si se deseaba avigorar la autoridad, en sus diversas formas y manifestaciones, no por eso se quería concentrar todo el poder autoritario únicamente en manos del gobierno. Esto era, por huir de la anarquía, caer en el posible despotismo de un poder sin contrapeso” (pp. 238-239).

La implantación de este nuevo orden constitucional tendría tal vocación de permanencia, que perduraría como régimen vigente durante 105 años. A voces de Francisco Leal Buitrago (2016), se trató de la permanencia de un ideario político de los terratenientes, en consideración de una élite rural que se afianzó como el nuevo proyecto económico de las clases dominantes forjadas desde la época de la independencia colonial. De ahí que la Regeneración persiguiera la “reafirmación de las relaciones sociales dominantes y no la sustitución de estas. Lo que se pretendía era limpiar la nueva realidad latifundista de los elementos ideológicos perturbadores que habían llevado al desbarajuste social y a la emergencia desmedida de ciertos grupos sociales que utilizaron la ‘anarquía’ para su beneficio económico personal” (Leal Buitrago, 2016, p. 117).

El mantenimiento de este nuevo régimen constitucional no sería pacífico, no sólo desde el punto de vista de su contexto político y social,<sup>7</sup> sino desde su dimensión jurídico normativa. Como lo pone en evidencia Carlos Restrepo Piedrahita en su texto compilatorio (Restrepo Piedrahita, 2009), la Carta constitucional de 1886 fue susceptible de por lo menos 60 reformas que, principalmente durante la primera mitad del siglo XX, no configuraron verdaderos actos de cambio constitucional ni llevaron a consolidar un ánimo reformativo

---

<sup>7</sup> De hecho, algunas lecturas de la historia política y constitucional de Colombia han llegado a establecer que la violencia, así como la adopción inmediata y permanente de los estados de sitio, impidió realmente que la Constitución Política de 1886 llegara a entrar algún día en vigencia, por lo menos en su versión original. Benjamín Ardila Duarte (1979), por ejemplo, explica que “en 1885 Núñez dijo, al conocer el desastre radical de la Humareda: ‘La Constitución de 1863 ha dejado de existir’. Entre la expedición de la Constitución de 1886 y 1910, ese articulado no tuvo vigencia alguna” (p. 11).

estructural o de reemplazo, sino más bien de enmiendas que, en el fondo, propendían por preservar la identidad del régimen político.

El texto constitucional de 1886, con su entrada en vigencia a partir del 5 de agosto del mismo año, no tardaría en ser objeto de reformas. Así, por ejemplo, antes de iniciarse el siglo XX, ya había sido sometido a dos modificaciones: una ocurrida por vía de la Ley 41 del 6 de noviembre de 1894, relativa a la derogatoria del artículo 201 y numeral 4° del artículo 76, dirigida a someter al Departamento de Panamá a la Legislación General de la República; y otra a través de la Ley 24 de 1898, en la que se derogó el artículo 204, sobre variación de tarifas aduaneras.

Se trató, en consecuencia, de dos cambios constitucionales insignificantes en cuanto a los contenidos determinantes o *identitarios* de la Carta Política, aunque no desde el punto de vista de sus implicaciones. Particularmente sobre el primero de estos, asociado al tratamiento jurídico y político que se le daba al Departamento de Panamá en la Constitución, el historiador Tulio Enrique Tascón ha defendido que “este fue uno de los más graves errores del Constituyente de 1886, pues sustrajo al istmo de la legislación general de la República y echó las bases de la separación consumada en 1903. ¿No era, por otra parte, un implícito reconocimiento de la imposibilidad de implantar el centralismo político y administrativo en Colombia?” (Tascón, 2005, p. 229).

Después, un suceso relevante advertiría la imposibilidad de mantener la perpetuidad del texto constitucional original o, por lo menos, de garantizar su implementación material inmediata: en 1898, y no sin polémica, es elegido el conservador vallecaucano Manuel Antonio Sanclemente como presidente de la República. Este abogado, quien para ese momento contaba con 86 años de edad, ejerció su mandato fuera de Bogotá; principalmente en el municipio de Villeta (Cundinamarca), dados los problemas de salud que presentaba y las complicaciones médicas que le implicaba el clima de la capital colombiana (Bermúdez, 2011, p. 437).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> El profesor estadounidense Charles Bergquist (1999) presenta un interesante y completa radiografía del proceso electoral que llevó a la presidencia a José Manuel Sanclemente, el cual es caracterizado como un momento importante en la historia política colombiana para el afianzamiento de las élites del poder. Según el autor, “como candidato a la presidencia por los nacionalistas se

Durante su gobierno, en el año 1900, en pleno auge de la Guerra de los Mil Días, Manuel Antonio Sanclemente es víctima de un golpe de Estado (Sánchez & Aguilera, 2001, p. 22), a través de la toma del poder por parte del vicepresidente conservador José Manuel Marroquín, quien asumió de facto el mandato, el 31 de junio de dicho año.<sup>9</sup> Sobre este primer golpe de Estado, Tulio Tascón (2005) explica cómo este suceso se dio gracias a la integración de los conservadores (las facciones contrarias al extremo conservador nacionalista que gobernaba) con las fuerzas militares, de modo que no se trató simplemente de una contingencia puramente civil:

“Después de la revolución liberal hubo sido vencida en la cruenta batalla de ‘Palonegro’, los jefes conservadores (encabezados por el general Guillermo Quintero Calderón y los doctores José Vicente Concha, Miguel Abadía Méndez, Carlos y Luis Martínez Silva y otros), aprovechándose de la llegada a Bogotá de las fuerzas que comandaba el general Jorge Moya Vásquez, dieron el golpe de Estado el 31 de julio de 1900, consistente en encargar del Poder Ejecutivo al vicepresidente Marroquín y luego reducir a prisión en Villeta al presidente doctor Sanclemente” (p. 239).

Antes del inicio del siglo XX, algunos representantes significativos del mismo partido conservador (cuna del entonces nuevo régimen constitucional), liderados por el comandante naval, médico, abogado y escritor payanés Carlos Albán, dieron a conocer en 1899 una robusta propuesta de reforma constitucional, que contenía una “ley fundamental

---

escogió a Manuel Antonio Sanclemente, político conservador de ochenta y tres años, del departamento del Cauca y quien no había estado activo en la política por muchos años. Viejo y enfermo (algunos críticos decían que estaba senil), prácticamente todos asumían que, de ser elegido, Sanclemente no iba a ejercer el poder. La selección de este venerable patriarca conservador, un hombre alejado del calor del debate político contemporáneo, fue visto como un esfuerzo de los nacionalistas por atraer a todo el partido conservador y minar los esfuerzos de los conservadores históricos por captar a los mismos constituyentes. Estas mismas consideraciones ayudan a explicar la elección nacionalista para candidato a la presidencia, del más vigoroso y algo menor José Manuel Marroquín, el hombre que eventualmente ejercería el poder si la lista nacionalista resultaba victoriosa” (p. 283).

<sup>9</sup> El bogotano José Manuel Marroquín ocupó dos veces la presidencia de la república, ambas por causas fortuitas: “la primera al asumir como vicepresidente por ausencia del titular, Manuel Antonio Sanclemente, el 7 de agosto de 1898, cuando se iniciaba un nuevo sexenio constitucional, y la segunda desde el 31 de julio de 1900, fecha en la que asciende por el golpe cívico militar que se dio contra Sanclemente” (Arizmendi, 1989, pp. 191 y 192).

que todos los colombianos acepten y respeten” (Restrepo Piedrahita, 2009 a, p. 34), en la que se hicieron críticas, apenas justas, a la Constitución vigente. En particular, se resaltó que la Constitución de 1886 implantó un orden absolutista bajo la falsa idea de superar el “desenfreno y anarquía” de la Carta de 1863, lo cual debía ser corregido.

Aun cuando el proyecto de Albán no fue más que una formulación que quedó en el aire, sus ecos perduraron durante algunos años. Así, por ejemplo, Lucas Caballero Barrera (1980) recuerda cómo durante la Guerra de los Mil Días (de la que fue partícipe), en el año 1902, el General Benjamín Herrera comunicó una carta al General Ramón Amaya, en la que le señalaba lo siguiente:

“[e]l antecesor de usted, también persona de pensamiento culto y de visión clara, por reclamos del patriotismo o por clarividencia de estadista, debió de comprender la urgencia de llamar a la cordialidad a todos los colombianos, cuando este campamento dirigió a carias personas su opúsculo titulado ‘Proyecto de constitución presentado al estudio de los republicanos en Colombia’ que tantas increpaciones hace al actual régimen político de Colombia –causa eficiente de todos nuestros males colectivos–” (p. 130)

Mientras se esfumaba este proyecto constituyente incipiente de 1899, el entonces nuevo presidente de facto (José Manuel Marroquín) profirió el Decreto Legislativo 46 del 24 de agosto de 1900, en cuyo artículo 1° se estableció que: “continuarán suspendidas las actuaciones judiciales en materias civiles, que tengan el carácter de juicios ordinarios o que sean juicios especiales convertidos en ordinarios” (Cajas, 2015a, p. 88). Tal disposición es históricamente relevante porque dio lugar a un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, a través del cual se legitimó jurídicamente la toma golpista del poder por parte de Marroquín.

Mediante el Acuerdo Número 865 del 21 de septiembre de 1900, la Sala de Negocios Civiles de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto antes mencionado. La relevancia político constitucional de dicha normatividad, más que su contenido en sí mismo, era el hecho de haber sido proferido por el que hasta el 31 de junio había sido el vicepresidente de la República, y que ahora actuaba en condición de supuesto primer mandatario. Esta situación llevó a que la Corte se ocupara

de resolver, antes que nada, si era posible o no establecer que el Decreto había sido expedido por el señor José Manuel Marroquín, como presidente. En últimas, definir si jurídicamente él había o no asumido el ejercicio del poder ejecutivo. El órgano judicial concluyó que sí, lo cual estuvo sustentado principalmente en las siguientes razones:

“Que conforme a los artículos 98, atribución 6.a, 120, inciso 9º, 124 y 209 de la Constitución, los altos Poderes nacionales residen y ejercen sus funciones en la capital de la República, por regla general, como lo demuestra el ordinal 9º del artículo 120, al prevenir que si el Presidente ejerciere el mando militar en calidad de Jefe de los Ejércitos, quedará el Vicepresidente encargado de los otros ramos de administración.

(...)

Que el Sr. Dr. D. Manuel A. Sanclemente, Presidente de la República, no obtuvo del Senado la licencia que para ejercer fuera de la capital necesitaba, y que en caso de haberla obtenido, ella no podía ser indefinida;

Que no existiendo disposición ninguna en la Constitución que permita al Presidente de la República ejercer indefinidamente el Poder Ejecutivo fuera de la capital, sino en el caso citado del ordinal 9º del artículo 120; y no habiendo ocurrido ese caso, la ausencia del Presidente de la Capital debe considerarse como falta que ha de llenarse por el Vicepresidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la misma Constitución; y

Que a esta Corporación corresponde, de acuerdo con la atribución 8ª del artículo 47 del Código de Organización Judicial, llamar al funcionario que debe reemplazar, según la Constitución, al encargado del Poder Ejecutivo, lo que implica forzosamente facultad para resolver y decretar cuando es el caso de hacerlo,

#### ACUERDA:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declara que el Vicepresidente de la República, en virtud del título de que está investido, ha podido asumir, por derecho propio, el Poder Ejecutivo para ejercer las atribuciones de presidente y que, en



consecuencia, el Decreto número 46 de 24 de Agosto último, es exequible” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, pp. 257 - 258).

Se observa que, como lo sostiene el profesor Mario Cajas (2015a, p. 90), el decreto inicial con el cual se aventuró Marroquín dio lugar a que la Corte Suprema de Justicia se pronunciara respecto de si la norma era jurídicamente exigible, obligándose entonces a referirse al hecho de que se trataba de disposiciones proferidas por un presidente de facto. Por esta vía, la alta corporación, acudiendo, como se vio, a distintos engranajes jurídicos y procedimentales, fungió como agente validador la supuesta constitucionalidad de la toma del poder por parte de José Manuel Marroquín, con apoyo de facciones militares. En otras palabras, esta situación sirvió como excusa para que *la Corte interviniera* y determinara que el cargo de presidente se encontraba vacante, al no estar siendo ocupado por Sanclemente desde la capital sino desde Villeta, lo que sirvió para autenticar el ejercicio del cargo por parte del antiguo vicepresidente de la República (Cortés Nieto et. al, 2009, p. 183).

Como era de esperarse, esta decisión no fue pacífica al interior de la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Acuerdos estuvo conformada por siete magistrados (Luis Isaza, Abraham Fernández de Soto, Carmelo Arango M., Baltasar Botero Uribe, Jesús Casas Rojas, Otoniel Navas y Lucio Pombo), de los cuales tres salvaron el voto (Arango, Botero y Navas) y uno lo aclaró (Casas).

El voto concurrente del magistrado Casas Rojas, miembro del partido conservador, es particularmente diciente de la posición adoptada por el alto tribunal. Con un afán revelador, en su aclaración de voto se dedicó a insistir reiteradamente en que la exequibilidad del decreto y su adopción por parte de un presidente de facto se basó en razones estrictamente jurídicas. Escudriñando en interpretaciones de incisos y disposiciones, el magistrado mostró un esfuerzo por convencer –tal vez por convencerse– de algo imposible de ocultar: la Corte Suprema de Justicia fue la validadora del primer golpe de Estado cívico-militar del siglo XX en Colombia. “*Es el ordenamiento jurídico, no los jueces*” o “*se me sale de las manos*” son expresiones coloquiales que perfectamente podrían caracterizar ese voto particular. Explicaciones como las siguientes fueron a las que acudió el magistrado Casas:

“El inciso único del artículo 65 del Código Político y Municipal, que es la disposición en que se apoyan los que pretenden que el Presidente en ejercicio pueda residir fuera de Bogotá, de modo fijo y ordinario, aún en el caso de guerra, y sin llenar los requisitos exigidos por el artículo 66 de allí, para poder trasladar transitoriamente la Capital de la República a otro lugar, es del tenor siguiente:

‘El Presidente de la República podrá ejercer libremente sus funciones dentro de los límites del territorio de Cundinamarca, por derecho propio’

La palabra *podrá* que emplea aquí la ley, está pregonando altamente que esta facultad es puramente excepcional, que no puede hacerse uso de ella sino extraordinariamente, cuando ocurra algún caso similar que la determine, pero no de ordinario, constantemente y como si fuese la regla a que ella hace excepción” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, p. 259).

A diferencia de la mayoría (incluyendo a Casas Rojas), los votos disidentes dieron cuenta del evidente trasfondo político de la decisión emitida por la Corte. Por ejemplo, desde las primeras palabras de su salvamento de voto, el magistrado liberal Carmelo Arango Martínez, quien en los años previos había sido procurador general de Rafael Núñez, dejó claro que en esta decisión lo que la Corte buscó fue “aprobar los hechos políticos cumplidos en esta ciudad, en la noche del 31 de julio del corriente año” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, p.261), y agregó dos advertencias que merecen ser recordadas:

(i) “La Corte Suprema, el más alto Tribunal de la República, debe mantenerse alejado de las pasiones políticas y conservar su independencia y la serena imparcialidad de los Jueces, para dar a cada uno su derecho, aplicando impasible la ley escrita sin torcer su sentido ni violentar su espíritu” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, p. 261).

(ii) “La Corte no puede negar que es claro y evidente que el legítimo Presidente de la República ha sido desconocido por el Vicepresidente y por parte considerable del Ejecutivo nacional (...), lo que ha dado por resultado el establecimiento de un gobierno *de hecho*” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, p.262).

A su vez, el magistrado Otoniel Navas, sin entrar en mayores formalismos ni en entretejidos normativos, defendió una postura que en todo caso resultaba polémica, pues en la práctica lo que implicaba era defender, sin decirlo, el mantenimiento del gobierno de facto. En su concepto, la aplicación del Decreto Legislativo objeto de estudio no era discutible. Consideraba que sencillamente la Corte Suprema de Justicia no tenía competencia para hacer el control constitucional de este tipo de normas. Con todo, fue claro en poner en evidencia que la decisión de la mayoría de la Sala había sido, sin dudas, una intervención en política a favor del derrocamiento de Sanclemente:

“Es, a mi parecer, ilegal y del todo inusitado el hecho de que las autoridades encargadas de cumplir las leyes (que no otra cosa son los Decretos de carácter legislativo), entren a declarar esas leyes son o no exequibles para el efecto de aplicarlas, pues ello implica, a mi modo de ver, el desconocimiento de la clara y expresa delimitación de poderes que la Constitución reconoce y garantiza. (...) Repito, pues, que, en mi concepto, la Corte es incompetente para resolver la cuestión, más política que judicial, que se ha traído a la discusión; y, en consecuencia, niego mi voto al Acuerdo aprobado por la mayoría, en todas sus partes, sin perjuicio de que, en mi calidad de Magistrado, siga cumpliendo, como hasta hoy lo he hecho, el Decreto legislativo número 46, que acabo de citar” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, p. 262).

Finalmente, el magistrado Baltasar Botero Uribe, integrante también del Partido Conservador, fue sin duda el más contundente y crudo en sus juicios contra la decisión adoptada por la mayoría de la Sala. Juicios que quedaron plasmados en su salvamento de voto y de los cuales vale la pena rescatar los siguientes:

“la Corte, el más alto Tribunal de la Nación, con la expedición de ese Acuerdo, desciende cuarenta codo del nivel de la región serena en que se ha conservado fuera del alcance de las pasiones políticas; el infrascrito no quiere contribuir en nada a ese descenso. Jamás la Corte Suprema de Justicia, desde el tiempo de la gran Colombia, en ninguna ocasión, ha dictado acto alguno en que se aprueben o imprueben gobiernos: estaba reservado a los Magistrados de la mayoría interrumpir,

oficiosamente, esta noble tradición, en circunstancias las menos oportunas para el país. (...)

Comparado ahora con las disposiciones legales el hecho ejecutado en la noche del 31 de julio último resulta:

1º Que la expresada fecha no había ocurrido falta absoluta del Presidente de la República, pues no había muerto ni dimitido ante el Congreso;

2º Que tampoco había ocurrido falta temporal, pues no se había separado del ejercicio del Poder, en uso de licencia del Senado, ni por enfermedad, previo aviso dado a la Corte Suprema, ni demoraba, sin licencia del Senado, fuera del territorio de Cundinamarca, ni ejercía mando militar en campaña; y

3º Que el Vicepresidente de la República no fue llamado por la Corte Suprema a ejercer el poder Ejecutivo, sino por algunos Jefes militares del cuartel de Artillería, ni tomó posesión ante la misma Corte sino, según parece, ante dicho cuartel. (...)

Es bien lamentable que ahora [la Corte Suprema] se deje envolver en el torbellino político, y que pueda tal vez decirse que ha faltado alguna vez a su misión, que se desautoriza a sí misma, que desvirtúa las instituciones y que da armas a la rebelión contra ellas, comprometiendo al Poder Judicial, hasta ahora inmune y salvo del general naufragio.

La Corte Suprema no debe entrar a prejuzgar colectivamente hechos de cierta naturaleza, si con ello aprueba lo que no puede ser aprobado” (Corte Suprema de Justicia, 3 de noviembre 1900, p.264).

Se trató entonces de una de las tantas batallas políticas libradas entre las élites de poder, en este caso con la victoria de la fuerza política golpista, y en ella se acudiría a la élite jurídica para legitimar la acción e intereses políticos autoritarios. Empresa para la cual, en este primer caso, se prestó efectivamente el órgano judicial en Colombia, al fungir como un verdadero autenticador de esta práctica antidemocrática, acudiendo a un ropaje normativo propio de un formalismo jurídico irreflexivo.

---

Este acontecimiento es fundamental en la historia constitucional de nuestro país, pues ha sido interpretado como el aval o *refrendación y favorecimiento institucional por parte de la Corte Suprema de Justicia al golpe de Estado* gestado en el año 1900, lo que sería la antesala para el inicio de formulaciones reformistas, propias de un contexto en el que tuvo lugar una Guerra como la de los Mil Días, que culminó en el año 1902, entrando el país en una profunda crisis social, económica y política (Cajas Sarria, 2015a, pp. 89 y ss).

Sin duda, el primer registro (casi inmediato) de reforma institucional (por vía de procesos constituyentes) ocurre en 1905, cuando el presidente Rafael Reyes (elegido para el periodo 1904-1910), a través del Decreto legislativo N° 29 del 1° de febrero, decidió “convocar una Asamblea Constituyente”. Su articulado disponía la atribución del poder originario a un nuevo órgano colegiado, mediante la designación de las funciones desarrolladas durante sesiones extraordinarias por parte del Congreso.

Fue, en definitiva, un proceso extendido durante un quinquenio en el cual el gobierno de Reyes “evolucionó hacia una dictadura personal con su cortejo de arbitrariedades” (Sánchez, 1996, p. 82), con lo que se buscó fortalecer el ejercicio del poder ejecutivo, a través de estrictas limitaciones formales y sustanciales de los demás poderes. Particularmente del judicial, con la modificación de las funciones ejercidas por la Corte Suprema de Justicia a través del primer acto reformativo aprobado por la Asamblea, el 27 de marzo del mismo año 1905.

Este Acto Reformativo, más que cambiar el contenido de los artículos 147 y 155 de la Constitución, reestructuró verdaderamente el ejercicio de la magistratura, de tal forma que, por un lado, suprimió el carácter vitalicio de la función, dispuso que el nuevo periodo comenzaría a correr el 1 de mayo de 1905, y estableció que los integrantes serían elegidos, la primera vez, por parte del Presidente de la República (Restrepo Piedrahita, 2009, p. 439). Esta evidente necesidad por modificar sustancialmente el ejercicio de la Corte Suprema es descrita por autores como Eduardo Lemaitre (1994, pp. 265-266) quien explica que el único interés del presidente correspondía a la urgencia por impedir que el Alto Tribunal siguiera ejerciendo la labor supervisora del ejecutivo, que ya había sido evidenciada desde la ejecución del golpe de 1900.

Así se observa, por un lado, que esta primera Asamblea Constituyente formalmente nunca tuvo por propósito ser originaria de una nueva Carta Política, lo cual se hace evidente con su labor limitada a expedir actos reformativos y legislativos de modificación parcial. Por otro lado, que el contexto en el que se desarrolló ya advertía un protagonismo del poder judicial, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, quien empezaría a tornarse como un actor fundamental en las disputas políticas que, normativamente, se adelantaban con la maleabilidad de la Carta Política de 1886.

En suma, la primera década de vigencia del régimen constitucional de 1886 estuvo rodeada de particularidades de todo tipo. Primero, las circunstancias de violencia impidieron que el texto original llegara a ponerse en práctica algún día. De este modo, acudir a la figura del estado de sitio llevó a la suspensión material de la implementación de la Constitución. Segundo, las enmiendas no se hicieron esperar. Desde reformas de menor dimensión, como las que se dieron en el año 1894, hasta algunas más robustas, como la de 1905, promovida por el general Reyes con la invocación de la primera Asamblea Constituyente. Entre tanto, intentos de reforma estructural como la de Carlos Albán caían al vacío y golpes de estado, como el cívico militar de Marroquín, eran avalados por la intervención jurídico política de la Corte Suprema de Justicia. Eran la consecuencias de un proyecto constitucional que no era más que un documento de partido y no de sociedad.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Vázquez Carrizosa (1979) se refiere con claridad a la personalización histórica de las constituciones en Colombia y particularmente de la de 1886. Indica que “la guerra civil de 1840 interrumpió el funcionamiento normal de los poderes públicos y el cambio institucional señala la pauta de los años posteriores. En adelante, los partidos tendrán siempre el recurso de cambiar la Constitución para alterar las condiciones políticas del país y anular al adversario. El derecho constitucional no era un método dialéctico para pensar en la vida del Estado, su congreso, sus leyes y corrientes de opinión, sino una estrategia política. Las constituciones se hicieron de 1843 a 1886 contra alguien. El carácter transitorio de las mismas se explica por la fugacidad de los motivos que informaban su elaboración” (p. 12). A su turno, Restrepo Piedrahita (1979) va a explicar atinadamente que “[d]esde luego, si la Constitución debía ser nacional, si se dictaba para toda la ‘República de Colombia’, lo que debió buscarse no era sólo el equilibrio entre los elementos dominantes, sino también –y principalmente– el equilibrio entre los elementos dominantes y los dominados. La falta de ese equilibrio produce guerras” (p. 107).

## **2.2 Surgimiento y extinción de la segunda “Asamblea Constituyente”, en vigencia de la Constitución de 1886: antesala de la escases de reformas constitucionales en el contexto de la hegemonía conservadora**

### **2.2.1 Sobre la segunda Asamblea Constituyente en vigencia del régimen constitucional de 1886**

La iniciativa de reforma de 1905, entonces, se constituyó como la primera formulación de un proceso constituyente seguido de la entrada en vigencia de la Constitución de 1886, que en últimas significó apenas un uso de esta figura por parte del ejecutivo para, sin pretensiones aparentes de impactar de manera relevante en la vigencia del régimen constitucional, institucionalizar sus intereses dirigidos a la realización del gobierno. Seguida de ésta, es posible identificar por lo menos 60 reformas efectivas al texto constitucional, respecto de las cuales, desde el punto de vista del estudio teórico-constitucional, sólo algunas son identificadas permanentemente por los historiadores del derecho en Colombia, como las más significativas. En ese sentido, por ejemplo, el profesor Jaime Vidal Perdomo (2012) refiere:

“[a]demás de la reforma constitucional que creó el Frente Nacional [Decreto Legislativo No. 0247 del 4 de octubre de 1957], también se efectuaron otras enmiendas durante ese siglo XX, en concreto, las conocidas con el nombre de Reforma Constitucional de 1910, que inicia el movimiento constitucional de la naciente centuria, la Reforma Constitucional de 1968 adelantada durante el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, la Reforma Constitucional de 1979 y la Reforma Constitucional de 1986. Esta última tuvo lugar al completarse casi el centenario de la expedición de la Carta de 1886 y fue muy cercana a la redacción de la nueva Constitución de 1991” (p. 14).

En relación con el primero de los procesos antes enunciados (el de 1910), en el cual se centra el estudio en este segundo capítulo temático, pese al fracaso y limitado avance, la Asamblea de 1905 se convirtió en la base jurídica para el surgimiento del proceso

constituyente convocado por el presidente Ramón González Valencia (Esguerra Portocarrero, 2012, p. 91) y cuyo objeto, según lo consignado en el Decreto 126 del 25 de febrero de 1910, estaba integrado por amplios y ambiciosos proyectos que incidían, particularmente, en el ejercicio del poder ejecutivo, a través del establecimiento de límites para el desenvolvimiento del mismo.

Con ocasión del desarrollo de la iniciativa constituyente, el Republicanismo, como fórmula política ecléctica en relación con el liberalismo y el conservadurismo –integrado por representantes de ambas colectividades–, tuvo un auge sustancial, al punto que, bajo el liderazgo del conservador Carlos E. Restrepo, condujo hasta su realización las reformas del centenario de la independencia (Torres del Río, 2015, p. 42). Y en ese sentido, mediante el Acto Legislativo N° 1 del 28 de mayo de 1910, el órgano constituyente dispuso, en el único artículo de dicha normativa que: “las funciones que ejercerá la Asamblea Nacional en substitución del Congreso y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Acto Legislativo N° 9 del 17 de abril de 1905, son todas aquellas que por la Constitución y las leyes corresponde ejercer al Congreso y a cada una de sus Cámaras”.

En tal virtud, la entonces Asamblea Nacional de Colombia, aplicando las facultades antes conferidas, expidió 2 actos reformativos: el N° 2 del 6 de junio de 1910, y el N° 3 del 31 de octubre de 1910, siendo este último la verdadera primera reforma significativa a la Constitución de 1886 (Correa, 1996, pp. 139-140), integrada por 69 artículos definitivos y 7 transitorios, que ciertamente cambiaron la relación ente la institución y los ciudadanos, de forma que, por ejemplo:

“Dio lugar a transformaciones importantes [inclusive] en la actividad política y estimuló el nacimiento de la multitud política. Eso quiere decir que las gentes en grandes cantidades salen a espacios públicos en los que entablan relaciones de diverso contenido con los dirigentes políticos. Esos encuentros tienen lugar en el marco de una serie de actividades proselitistas propias de campañas electorales, previas a las votaciones para elegir miembros de los cuerpos colegiados como los Concejos Municipales, diputados a Asambleas Departamentales, representantes y senadores al Congreso y presidentes de la República” (Acevedo Carmona, 2017, p. 10)



Es conocida la caracterización que Vázquez Carrizosa (1979) hace sobre la significancia e implicaciones teóricas de la reforma de 1910, así:

“cambiaba la filosofía del Estado autoritario y amoldaba la Constitución de 86 a los nuevos criterios del ‘republicanismo’ de Carlos E. Restrepo quien buscaba la República de poderes equilibrados y el ejercicio del Presidente Constitucional. Las enmiendas introducidas en el estatuto original [...] fueron de esa forma importantes; se introdujo el principio de la elección del primer mandatario por el sufragio universal; se fijó el periodo de mandato a cuatro años, en vez de seis; y el concepto de la supremacía legislativa se transforma por el de supremacía de la Constitución. Y la irresponsabilidad presidencial termina para siempre con la disposición que la establece –en la reforma del año 10– ‘por actos u omisiones que violen la Constitución y las leyes’” (p. 280).

De hecho, la relevancia de las reformas incorporadas por la Asamblea Constituyente de 1910 es tal que, para algunos autores, la Constitución de 1886 verdaderamente empezó a regir con los cambios introducidos durante este año, pues ante la superación de la Guerra de los Mil Días y el mantenimiento de excepcionalidad jurídica durante la primera década decimonónica, el texto inicialmente concebido sólo tuvo aplicación cuando se suprimieron sus elementos autocráticos, para dar paso a la protección de las instituciones propias del Estado de Derecho (Uribe Vargas, 1985, p. 214).

Aun cuando esta segunda iniciativa de propuesta de reforma constituyente fue ciertamente definitiva y se consolidó como la primera gran modificación de los contenidos de la Carta vigente, la misma mantuvo un carácter propiamente derivado, pues en últimas, al igual que la de 1905, en apariencia buscó preservar la referencia a la Carta de 1886, pese a aludir al epíteto de “Asamblea Constituyente”, de modo que su formulación estuvo dada a través de actos legislativos, propios del sujeto constituyente secundario; y a partir del Acto Legislativo 03 de 1910, la Asamblea perdió vigencia y los actos reformativos, en adelante, estuvieron a cargo del Congreso de la República..

### **2.2.2 De la cesación reformatoria durante la hegemonía conservadora**

Hasta el término del año 1910, la Constitución de 1886 fue sometida a 26 reformas, unas más determinantes que otras, y en su mayoría adelantadas en el seno de las denominadas “asambleas constituyentes”. A partir de ese momento, y gracias a que la “Asamblea [...] comprendió que su obra quedaría inconclusa si no elegía un Presidente que fuese ejecutor y fiel intérprete del espíritu de la Constitución” (Uribe Vargas, 1985, pp. 221), Carlos E. Restrepo, como líder conservador de la Unión Republicana, ejerció la primera magistratura durante el próximo cuatrienio, periodo en el cual el impulso reformativo de la Constitución cesó. En adelante, estando el ejercicio de la presidencia en manos del conservadurismo hasta 1930, la actividad de cambios constitucionales fue mínima, y ciertamente nula desde el punto de vista de la envergadura o impacto estructural de las reformas, como enseguida se observa.

La próxima modificación al texto de la Carta vino al inicio del gobierno de José Vicente Concha, miembro del Partido Conservador, pero no de la coalición de la Unión Republicana (con lo cual devino su ocaso), quien sancionó el único Acto Reformatorio de la Constitución durante su mandato, fechado el 10 de septiembre de 1914, expedido por el Congreso de Colombia y “por el cual se restablec[ió] el Consejo de Estado”; institución que había desaparecido durante el periodo de reformas del “quinquenio” de Rafael Reyes.

A esta modificación le siguió, por su parte, el Acto N° 1 del 27 de agosto de 1918, sancionado apenas 20 días después de posesionado el presidente Marco Fidel Suárez, también miembro del Partido Conservador, en cuya virtud se introdujo cambios al entonces artículo 44 constitucional, relativo al ejercicio del derecho a escoger profesión u oficio, posteriormente modificado por el Acto Legislativo del N° 1 de 1921, en el que se permitió que, por vía de ley, se reglamentara la producción y consumo de bebidas embriagantes.

Los siguientes dos gobiernos correspondieron a la última etapa de la constante conservadora y de aparente estabilización reformativa. Se trató, en primer término, del gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926), en vigencia del cual el Congreso adoptó el Acto Legislativo N°1 del 25 de agosto de 1924, con el que se estableció que la Corte

Suprema de Justicia no tendría un número de miembros menor a nueve y según lo determinara la Ley.

Luego, durante el periodo presidencial de Miguel Abadía Méndez (1926-1930), no se introdujeron cambios al texto constitucional, y con este gobierno termina el lapso de la llamada “hegemonía conservadora” (1910-1930); rótulo que en sí mismo podría explicar el apaciguamiento del ánimo reformador que se había hecho evidente hasta el inicio de este periodo, en consideración de la médula política de la Constitución de 1886 que seguía vigente. Esto, sin embargo, no puede ser significativo de una estabilización político-social, pues, como lo señala Francisco Gutiérrez Sanín (2014):

“En lo social la Hegemonía fue un régimen severamente excluyente. La exclusión se expresaba en múltiples dimensiones: de clase, racial, regional, religiosa, y partidista. Ser rico, blanco, bogotano, católico y conservador eran patrimonios civilizatorios que se acumulaban. Exclusiones que vistas hoy en perspectiva no parecen muy importantes para el funcionamiento del régimen –como derecho a no admitir ‘hijos naturales’ o de razas sospechosas en los colegios privados– eran celosamente preservadas, y de hecho cuando la República Liberal quiso debilitarlas o eliminarlas eso fue considerado como un *casus delli*. Exclusiones como la racial y la de clase implicaban agresiones cotidianas contra los sectores populares, incluso, claro está, bajo gobiernos moderados, como el de Carlos E. Restrepo” (p. 91).

Son estas circunstancias y distintos acontecimientos de gran calado, como lo fue la Masacre de Las Bananeras y el despido de más de 20000 trabajadores de obras públicas por parte del gobierno (Melo, 2017, p. 197), lo que llevó a que en 1930 se superara la etapa histórica de la administración predominantemente conservadora, para dar inicio, con el gobierno de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), a la llamada hegemonía liberal extendida hasta 1946 (Gechem Sarmiento, 2015, p. 33), durante la cual, según autores como Uribe Vargas (1985), el Partido Liberal, “que después de largo tiempo regresaba al gobierno, reconocía las ventajas del estado de derecho, pero ambicionaba perfeccionarlo, introduciéndole aquellas reformas de tendencia socialista, que interpretaran el hondo anhelo de cambios de las masas populares” (p. 223).

## **2.3 La reactivación del ánimo reformatario por parte de la élite liberal**

Como es públicamente conocido, durante el periodo de la “República Liberal” los gobiernos de Olaya Herrera, López Pumarejo (1934-1938), Santos Montejó (1938-1942) y el segundo periodo interrumpido de López Pumarejo (1942-1945) impulsaron y lograron reformas a la Carta de 1886, indudablemente significativas en lo social y económico. En el curso de la primera de estas administraciones, el Congreso aprobó tres breves cambios al texto constitucional: dos durante el primer año de gobierno y la última el 5 de agosto de 1931; de las cuales resulta importante destacar de manera especial a la primera modificación ocurrida mediante Acto Legislativo del 20 de noviembre de 1930, relativo a la composición y niveles de representación de las cámaras legislativas.

Sin embargo, fue a partir de la propuesta programática de Alfonso López Pumarejo, y el planteamiento desde su campaña presidencial de la “revolución en marcha”, que se hizo evidente el fervor popular sobre “el deseo de modernización del país, para acompañarlo al ritmo de los nuevos tiempos, con hombres e instituciones que fuesen intérpretes del sismo político y social que había sacudido al mundo en las últimas décadas [...], y la urgencia de acometer reformas que pusiesen fin al Estado gendarme, morigerando, a través de la intervención del Estado, los excesos de la libertad económica, síntesis de la concepción histórica del Estado burgués” (Uribe Vargas, 1985, p. 225).

De este modo, en 1936 se reformó la Constitución por vía del Acto Legislativo 01 del 5 de agosto, en el cual se incorporaron cambios sustanciales al régimen original de 1886. Al respecto, Pedro Juan Navarro (1937), quien fue miembro del Senado para el momento en el que se impulsó la reforma, sistematiza y describe el primer programa presentado ante el legislativo así:

“La Comisión de Negocios Constitucionales del Senado de la República, a fin de definir con precisión el objeto y el alcance de la labor que le corresponde, establece formalmente lo siguiente:

-El sentido del movimiento liberal que ha adquirido constitucionalmente el poder, no se limita a la modificación fragmentaria del estatuto constitucional con que gobernó el régimen anterior, sino que se tiende a la formulación de un nuevo orden institucional que organice el Estado y regule las relaciones esenciales de la vida colombiana conforme a un pensamiento fundamental distinto del que inspiró en su origen y ha inspirado en su desarrollo las normas constitucionales hasta ahora vigentes.

-Esta tesis no implica la eliminación absoluta de todas las prescripciones de la Constitución, y los Actos Legislativos actualmente en vigencia. Al contrario, permite reconocer que muchas de ellas deben conservarse en el derecho constitucional del país, incorporándolas en el cuerpo de un Nuevo Estatuto en vez del procedimiento contrario, que consistiría en la incrustación de elementos nuevos dentro de la economía de la Constitución vieja, con perjuicio de la eficacia de ellos y para la unidad de ésta” (p. 28).

La reforma, entonces, nunca tuvo por propósito incorporar cambios estructurales al régimen constitucional vigente, ni asumir soterradamente una nueva Constitución. Desde el planteamiento del propósito reformatorio, el Congreso fue consciente en no estar buscando un reemplazo de la Carta de 1886, y en ese sentido, como lo recuerda Rocha Ochoa (2012), “[s]e partió del concepto de que el texto de la Constitución de 1886 era teóricamente admirable en su integridad primitiva, pero era evidente que los hechos sociales y el tiempo recorrido desde entonces a 1936 implicaban la urgente atención a las necesidades del momento” (p. 125).

Con todo, al observar el contenido de los 34 artículos definitivos y uno transitorio de la reforma constitucional de 1936, es posible hacer evidente su impacto constitucional. A continuación, algunos ejemplos:

En materia territorial, el constituyente derivado actualizó las barreras limítrofes del país, estableció una nueva conformación del territorio nacional, dividido desde entonces (artículo 2º) en Departamentos, Intendencias y Comisarías, los primeros conformados por Municipios o Distritos Municipales. Asimismo, se aceptó como nacionales por adopción a los “hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del Gobierno,

pidan ser inscritos como colombianos ante la Municipalidad del lugar donde se establecen” (artículo 3º, numeral 2º) y se superó la exigencia de ser hijos legítimos para los nacidos en el extranjero con padres colombianos.

El artículo 8º del Acto Legislativo bajo mención es particular, pues pareciera evidenciar un intento por avanzar en el reconocimiento de la ciudadanía en cabeza de la mujer, sin establecerlo de manera definitiva. Aquí la transcripción de la norma: “[l]a calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Pero la mujer colombiana Mayor de edad puede desempeñar empleos, aunque ellos lleven anexa autoridad o jurisdicción, en las mismas condiciones que para desempeñarlos exija la ley a los ciudadanos”.

A su vez, en el artículo 10 (inciso segundo) se incorporó la “función social” de la propiedad, y es con ocasión de esta importante novedad constitucional que, se ha dicho, inicia la producción normativa en materia de tierras de forma concreta y directa en nuestro país (De los Ríos, 2011). De igual manera, en materia económica, el artículo 16 reconoció la asistencia pública como función del Estado, y el 17 al trabajo como obligación social de especial protección estatal.

Se hizo referencia, además, a la titularidad de libertades propias de la modernidad, como lo son las de cultos (artículo 13), enseñanza (artículo 14), escoger profesión y oficio (artículo 15) y asociación (artículo 20). Por su parte, el artículo 33 admitió el sufragio universal (“todos los ciudadanos”) para elegir concejales, diputados, congresistas y presidente de la República.

A la gran reforma de 1936 le siguieron cinco cambios mínimos a la Constitución: el Acto Legislativo del 25 de mayo de 1938, sobre las sesiones ordinarias del Congreso; el Acto Legislativo 1º del 19 de septiembre de 1940, sobre la creación especial de la jurisdicción especial del trabajo (única reforma durante el gobierno de Eduardo Santos); el Acto Legislativo 2º del 4 de noviembre de 1940, sobre composición de la Cámara de Representantes; el Acto Legislativo 1º del 12 de febrero de 1943, sobre la conformación

de un Círculo único para la elección de autoridades regionales; y el Acto Legislativo 1º del 30 de noviembre de 1944, sobre la conformación del Departamento del Chocó.

Pero fue en el año 1945 cuando, mediante el Acto Legislativo del 16 de febrero, se incorporó la más larga reforma constitucional al texto de 1886, desde el punto de vista del número de disposiciones: un cuerpo de normas integrado por 95 artículos definitivos y 8 transitorios que, en todo caso, no significaron un verdadero cambio (desde el punto de vista ideológico o de régimen constitucional), sino más bien un desarrollo normativo de la verdadera modificación de 1936, pues, como lo indica Trujillo (2012a):

“Podría decirse que con la reforma constitucional de 1945 se nacionalizó la de 1936. Formulada, al menos en parte, por el mismo equipo inspirador de ésta, aquella tuvo el respaldo del conservatismo. En ese sentido, las instituciones de la República Liberal se consolidaron como instituciones nacionales. La concepción social del derecho y del Estado que subyace en la reforma del 36 se mantiene en el 45, pero ésta hace ajustes relacionados, fundamentalmente, con la parte orgánica de la Constitución” (p. 162).

De lo anterior tenían conciencia los impulsores de la reforma, y ello resulta consecuente con lo dicho por parte del Ministro de Gobierno, Alberto Lleras Camargo, quien, según el constitucionalista Diego Uribe Vargas (1996), manifestó en alocución radial sobre la reforma del 1945 lo siguiente:

“Quienes ambicionan una revolución institucional van a sentirse defraudados. El gobierno no va a proponer sino una reforma. Pero no una reforma que reorganice otra vez la nación colombiana, sino que afiance, consolide, haga perdurable la organización que ya tiene. Hace tiempo que los colombianos se muestran insatisfechos de la eficacia de sus sistemas de gobierno. Pero no es menos notorio que no quieran cambiarlos radicalmente por otros, sino mejorarlos” (p. 206).

No obstante, de acuerdo con lo expuesto por el historiador Torres del Río (2015), para el momento en el que el cambio constitucional de 1945 entró en vigor, el país permanecía en una profunda crisis política y social. La primera porque el conservadurismo, urgido por retomar el poder luego de más de una década de liberalismo en cabeza de la

administración, optó por declarar oficialmente la guerra al gobierno de turno, al punto que, con apoyo de un sector militar, el 10 de julio de 1944 ya se había consolidado un intento golpista en contra López, quien permaneció retenido contra su voluntad en Pasto durante varias horas, logrando ser liberado a causa de la movilización social que se oponía a una salida de facto de la crisis y la efectiva intervención de las fuerzas militares. Asimismo, una profunda crisis social, pues “si bien la situación económica favorecía a los sectores empresariales, los artesanos, campesinos y trabajadores urbanos sentían los rigores del desequilibrio” (Torres del Río, 2015, p. 127).

A lo anterior se aunaba una innegable escisión del mismo Partido de gobierno, causada principalmente por la aparición protagónica del liberal Jorge Eliécer Gaitán, quien desarrolló un discurso basado en la necesidad de diferenciar el “país político” del “país nacional”, con lo cual se apropió del liderazgo contra “el dominio de la clase política”, en la que incluía a su copartidario López Pumarejo, de quien fue Ministro del Trabajo, Higiene y Previsión Social de Colombia hasta el año 1943 (Henderson, 2006).

Todo este contexto convulsionado determinó que, luego de haber logrado la reforma constitucional, el presidente López insistiera ante el Congreso de la República para que le fuera aceptada su carta de dimisión, lo cual ocurrió finalmente el 19 de julio de 1945. Sobre este acontecimiento, Adolfo Atehortúa (2009) apunta: “[s]in bases políticas claras, asfixiado por los continuos escándalos y denuncias de corrupción en que se involucraba a su familia<sup>107</sup>, con el redoblado encono conservador y con un Ejército en trance de repolitización, López llegó a la conclusión de que su presencia en el poder era el principal obstáculo para la reconciliación de los partidos. Laureano [Gómez, principal líder de la oposición,] había triunfado” (p. 167). Se consolidó así el ocaso de la hegemonía liberal, desde la sucesión del gobierno al sector conservador, a partir de la elección en 1946 de Mariano Ospina Pérez, como el 41° presidente de la República, y se dio inicio a una etapa de amplia violencia y de posterior dictadura militar (Melo, 2017, p. 213).

Hasta entonces, se identifica y caracteriza un importante espíritu reformador de la Carta Política de 1886, sin ánimos evidentes de cambio estructural. No obran registros bibliográficos de proyectos alternativos de un cambio integral de constitución por parte de los actores políticos en Colombia durante ese periodo.







### **3. La segunda mitad del siglo XX como lapso durante el cual se consolida la necesidad de reemplazo de la Constitución vigente: el fracaso de dos constituciones que quisieron ser**

En este apartado se pretende mostrar que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el ánimo reformativo se exagera y empiezan a surgir nuevas pugnas políticas, así como a potencializarse nuevos actores protagónicos dentro de las mismas, como lo serían los aparatos judiciales. Con ello, ocurren nuevas derrotas e intentos fracasados de cambios constitucionales cada vez más estructurales, lo que direccionó los rumbos del país al cambio político de 1991. Con tal propósito, este capítulo se divide en dos partes, que obedecen a los dos acontecimientos o fracasos constituyentes fundamentales –no de enmienda, sino de reemplazo de régimen constitucional– acontecidos en el último periodo de vigencia de la Constitución de 1886: en la primera, se aborda la frustración de la reforma autoritaria promovida por Laureano Gómez, y en la segunda, se estudia el naufragio del cambio de constitución promovido por Virgilio Barco en 1988.

#### **3.1 El golpe de Estado que frustró colateralmente la constitucionalización de un régimen autoritario**

##### **3.1.1 La misión laureanista de transitar constitucionalmente hacia un régimen totalitario: proyecto de reforma de 1953**

El 7 de agosto de 1950, a la sazón del periodo de La Violencia en Colombia, con el congreso cerrado desde el mandato de Ospina Pérez y ante la Corte Suprema de Justicia,

el caudillo conservador Laureano Gómez se posesionó como presidente de la república. Lo hizo después de unas elecciones en las que su candidatura, en últimas, resultó única ante la renuncia del partido liberal a para participar en las mismas (Arizmendi, 1989, p. 257). Se trataba de un personaje político de posiciones radicales y autoritarias, “cuyo estilo feroz y cuya fuerte personalidad” llevó a que en el país se le conociera como el Monstruo (Karl, 2018, p. 12).

El inicio y desarrollo de su gobierno no fue distinto a su personalidad. Preocupado por “el desenfreno” en el que, según él, se había convertido la Constitución de 1886, luego de las reformas liberales (por ejemplo a partir del reconocimiento del sufragio universal), planteó la importancia de preponderar la vigencia de los principios más tradicionales de La Regeneración. De esta manera, al dirigirse a los congresistas, el mandatario manifestó:

“El pretexto para que la política invada todo el ámbito nacional es el sufragio universal. Este sistema se ha apoderado, sin pena ni gloria, de todo el andamiaje de la vida pública, y ha invadido también el campo de la actividad particular. Está en la raíz de todos los sucesos y parece ser el término de las acciones.

Con la generalización del sufragio universal se ha eliminado el sentido de responsabilidad de los colombianos. En el anonimato de los electores o votantes gregarios tienen disculpa toda gestión equivocada o la ineficacia de cualquier iniciativa. La pluralidad de opiniones no se resuelve mediante raciocinio sino mediante operaciones aritméticas. Se delega en el dogma de la mitad más uno el compromiso individual de cumplir con el deber.

Antes no fue así: quizás nadie ha querido que así sea. El sufragio universal, como origen de todas las instituciones públicas y privadas, es el resultado de la inercia, de la transacción, de un negligente ánimo transaccional. Y tras la maniática implantación del sufragio universal sobrevino la invasión de la politiquería. Político el gobierno y todos los funcionarios; político el congreso y cada una de sus cámaras; políticas las asambleas, llamadas irrisoriamente por la constitución ‘corporaciones administrativas’, y políticos los cabildos, el poder judicial el ramo contencioso administrativo, el ministerio público, la contraloría. Nada ha quedado libre del morbo

transmitido sin resistencia alguna por el falseado proceso de la elección popular” (Gómez, 1953, p. 12).

Al celebrar la instalación del nuevo Congreso en 1951 –también de entraña conservadora (Arizmendi, 1989, p. 257)–, Gómez aludió en su discurso a la necesidad de que las Cámaras accedieran a la convocatoria de una Asamblea Constituyente “que revise el contenido doctrinario de la carta... y que adopte jubilosamente, anticipándose a todos los presagios, las innovaciones características destinadas a imprimir la fisionomía propia de esta nueva época de la historia colombiana” (Trujillo Muñoz, 2012b, p. 178). Sobre este intento de reforma constituyente, el historiador James Henderson (1986) ha adelantado un interesante trabajo de caracterización política, dando a notar, con cierto detalle, las muestras más significativas de la tendencia autoritaria que permeaba el deseo laureanista de reemplazo constitucional.

Para este autor estadounidense, el argumento para forjar un nuevo régimen se sintetizaba así:

“Gracias a una división accidental dentro del Conservatismo en 1930, los Liberales consiguieron ganar la Presidencia. Conocedores de que su partido de minoría sería destituido si convocaban a elecciones justas, emplearon el fraude y la violencia para retener el poder. De esta manera corrompieron el proceso electoral. Para conseguir el favor de las masas y para tapar sus mayorías electorales fraudulentas, "reformaron" la constitución de acuerdo a la línea socialista. Los aspectos anticlericales de la reforma fueron diseñados para separar a los humildes de sus creencias Cristianas, permitiendo así que fueran manipulados más fácilmente” (Henderson, 1986, p. 274).

Con Laureano Gómez, explica Antonio Caballero (2018), “no es ya el conservatismo el que se instala, ni siquiera en su más extensa variedad ultramontana: sino el fascismo” (p. 348). Esto se sustenta no sólo en los ánimos aspiracionales de retornar y *radicalizar* los ideales más reaccionarios de la Constitución de 1886, en su versión original, sino en las prácticas de hostigamiento a través la policía política y el Servicio de Inteligencia, así como de la

colaboración de los chulavitas y pájaros en la ruralidad colombiana.<sup>11</sup> No en vano la historia política califica su periodo como una dictadura civil (Tirado Mejía, 1989). Uno de los más reconocidos historiadores del constitucionalismo colombiano, Tulio Enrique Tascón (2005), se refiere de manera contundente al ascenso de Gómez al poder ejecutivo:

“Bajo el imperio de la violencia y del terror consiguiente, fue elegido segundo presidente de la era conservadora, en un fraudulento simulacro de comicios populares, el doctor Laureano Gómez quien durante su agitada vida pública sólo se había destacado como un tremebundo demagogo, que con igual acrimonia había combatido a los gobiernos conservadores y liberales, acusándolos de concupiscentes y tiránicos, y, sin embargo, al llegar al poder ejerció el más ominoso y brutal despotismo que hayan conllevado las naciones de este hemisferio, peor que el de Juan Manuel Rosas en la Argentina, el de José Gaspar de Francia en el Paraguay y el de Juan Vicente Gómez en Venezuela. (...) El doctor Gómez fue a España y Portugal a amaestrarse en el arte de oprimir a sus desgraciados compatriotas” (p. 280).

Desde el punto de vista económico, un sector de la doctrina ha calificado las aspiraciones laureanistas como el intento de estructurar en Colombia un Estado “corporativo”, teniendo como pilares la iglesia, los gremios y la familia, en donde los segundos ejercerían su poder sin intermediarios (Torres del Río, 2015, P. 160). Según Salomón Kalmanovitz (2020), se trató más bien de un liberalismo económico a favor del capital. Entre otras medidas que lo mostraban, “[e]n 1951 el Gobierno reformó el régimen cambiario, unificó el tipo de cambio, abolió las licencias de importación y mantuvo una lista limitada de artículos de prohibida importación. Teníamos prácticamente, pues, un régimen de librecambio” (p. 367).

---

<sup>11</sup> David Bushnell (2007) describe la represión popular que implicó la llegada al poder de Gómez. A modo de ejemplo, señala que “cuando Laureano Gómez llegó al poder las autoridades comenzaron a tomar medidas para limitar la actividad protestante. Negaba el uso de la radio para programas religiosos protestantes y en muchos lugares prohibieron la distribución callejera de la literatura. También culpaban a los mismos protestantes por los continuos incidentes de violencia contra miembros de sus comunidades” (p. 295).

Ahora bien, como primera determinación para lograr el objetivo de cambio constitucional, el gobierno estructuró la Comisión de Estudios Constitucionales encargada de redactar el primer borrador del proyecto, conformada asimismo por once juristas principales, con sus respectivos suplentes, cinco nombrados por el presidente, tres por el Senado y otros tres por la Cámara de Representantes, todos pertenecientes al Partido Conservador, pues, según advierte Trujillo (2012b), pese a que el liberalismo fue convocado, éste decidió no participar de la iniciativa de reforma.

A la par de lo anterior, el Congreso preparaba el camino por el que transitaría la reforma. Para ello, expidió el Acto Legislativo N° 1 del 9 de diciembre de 1952, en virtud del cual se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente (conocida como la ANAC), en la que se llevaría a cabo el desenvolvimiento de la nueva Constitución Política laureanista y se le otorgarían visos de legitimidad. Así, el 11 de febrero de 1953, la Comisión envió una primera propuesta al entonces Ministro de Gobierno y el 9 de junio de 1953 se conocería el proyecto reformativo preparado por el Gobierno, quien se había reservado la redacción final del mismo.

Los contenidos principales que daban cuenta de su profundo sentido autoritario son, entre otros: (i) la ilegalización de los partidos que conspiran o subviertan el orden; (ii) subordinación de la ley positiva a la ley moral; (iii) la competencia del control constitucional se traslada al Consejo de Estado, en el que recaerían competencias meramente formales; (iv) institucionalización de la irresponsabilidad jurídica presidencial; (v) restablecimiento de la pena de muerte; (vi) la regulación de la libertad de prensa como servicio público; (vii) la extinción de la libertad de cultos; (viii) la privación de la nacionalidad colombiana para hijos de padres extranjeros nacidos en el territorio nacional; y (ix) el establecimiento del juicio por traición para quien, de palabra o por escrito, desprestigiara a las autoridades y a las instituciones del país.

### **3.1.2 La Corte Suprema de Justicia como actor validador del régimen laureanista**

La cabeza de la justicia en Colombia no fue un actor pasivo en el desarrollo del gobierno de Gómez. Para el momento en el que se dio su posesión, el presidente de la Corte

Suprema de Justicia era el abogado y miembro del partido conservador Domingo Sarasty, quien además ese mismo 7 de agosto de 1950 fue nombrado como su ministro de gobierno y se encargaría de defender la legalidad de las medidas gubernamentales (Henderson, 2006, p. 515). Como se esperaría, en su discurso de transmisión del poder presidencial el magistrado no sólo se encargó de alabar y sujetarse a los mandatos del nuevo gobierno, sino que brindó “razones jurídicas” con las que se pretendía dar cuenta no sólo de la legitimidad de la elección de Gómez como primer mandatario, sino de la necesidad de restringir libertades en pro del orden y de la seguridad.

Una de las primeras medidas adoptadas por la Corte Suprema de Justicia, en atención a lo dispuesto por el nuevo presidente de la república, fue recomponer los despachos judiciales del país. Puntualmente, decidió que, como medida para “fortalecer” la administración de justicia, en adelante los despachos de los tribunales judiciales serían nominados por la Corte y debía garantizarse la paridad política en su composición. Esta no era una competencia de la alta corporación. La Constitución Política dejaba en cabeza del legislativo la regulación de estas nominaciones, sin embargo, *amparada en su facultad jurídica de interpretación constitucional*, la Corte decidió que existía un vacío sobre la materia y, en consecuencia, procedió a la cooptación judicial.

Así lo explica Mario Cajas Sarria (2015a), historiador de la Corte Suprema de Justicia colombiana quien además, a modo de conclusión, explica que “ese corto periodo del gobierno de Gómez nos mostró una corporación que parecía adaptarse a la continuidad del Gobierno conservador, luego de las medidas que para ‘moderarla’ había tomado Ospina Pérez. La Corte celebró al Gobierno desde la posesión presidencial que se realizó ante la propia Corte, y, al menos en el terreno discursivo, parecía adherir a él. (...) [En adelante,] la Corte era criticada por ser la cabeza y máxima nominadora de la rama judicial y por ser incapaz de despolitizar el Poder Judicial” (p. 334).

### **3.1.3 La dictadura militar ante el reformismo constitucional**

Por fortuna, el proyecto de reforma laureanista “ni siquiera alcanzó a ser debatido pues, el 13 de junio de 1953, dos días antes de la fecha prevista para presentarlo a la asamblea,



se produjo el golpe de estado del general Gustavo Rojas Pinilla” (Trujillo Muñoz, 2012b, p. 174). El presidente tenía todo para imponer en Colombia un régimen autoritario por vía de la reforma de la Constitución: tenía al Congreso y tenía a la Corte Suprema de Justicia a su favor. Paradójicamente, un golpe militar, otra élite conservadora, ansiosa de mantener el poder en el país, conllevó a que la reforma totalitaria de la “dictadura civil” no pudiera ser constitucionalizada. En palabras de Antonio José Rivadeneira, “precisamente el golpe de estado de 1953 libró a Colombia de la afrenta de soportar una Carta Constitucional, cuyo texto era rabulesco” (1978, P. 157).

Ahora bien, esta consecuencia del golpismo fue ciertamente colateral, pues la verdad es que, tomado el poder por la vía militar, el general Rojas Pinilla no abandonó de manera definitiva el proyecto reformador de origen laureanista. De hecho, reconoció, en apariencia, la autoridad política y jurídica de la ANAC, sobre todo por un evidente ánimo legitimador de su actuación golpista. Jorge Orlando Melo (2017) ilustra de mejor manera esta situación, cuando señala que:

“Para dar base ‘legal’ a su gobierno, Rojas se apoyó en la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por el gobierno de Gómez y Urdaneta. Ésta se reunió en los días siguientes al golpe y mostró que los jefes conservadores respaldaban a Rojas: el 18 de junio decidió que la presidencia había quedado vacante el 13 de junio y que el general tenía título legítimo para completar el periodo constitucional, hasta agosto de 1954. Para dar a Rojas mayor influencia en la Asamblea, autorizó el nombramiento de 38 diputados adicionales escogidos por él; además, asumió las funciones legislativas, de manera que el Congreso no se volvió a reunir. El presidente nombró a 22 liberales que aceptaron sus cargos contra las directivas de su partido y fueron calificados como ‘lentejos’. Los demás liberales, a pesar de que no participaron en la Asamblea ni aceptaron colaborar en el gobierno, lo veían como una mejora tan clara sobre el anterior que le dieron su apoyo político y aceptaron, en noviembre, el nombramiento, para responder a la renuncia de la Corte Suprema, de una Corte Paritaria, en la cual estuvieron dirigentes liberales notables como Darío Echandía. Nadie pareció incomodarse porque el nombramiento lo hiciera el presidente, cuando la Constitución atribuía esta función al Congreso. También anunció, sin mayor oposición, que propondría a la ANAC que la Corte fuera

nombrada en adelante por el presidente, para que no fuera elegida con criterios políticos, como los que dominaban en el Congreso” (p. 222).

La Asamblea, fungiendo como legislador permanente, posibilitó dos reformas iniciales para el gobierno dictatorial, correspondientes, en primer lugar, al reconocimiento del voto femenino (Acto Legislativo 03 del 27 de agosto de 1954), y en segundo lugar, a la prohibición constitucional del “comunismo internacional” (Acto Legislativo 06 del 14 de septiembre de 1954).

En relación con la continuidad de la intención reformativa a partir de la cual había surgido la Asamblea Constituyente, el gobierno de Rojas Pinilla decidió seguir con tal empresa, aunque a partir de una reformulación medianamente sustancial del proyecto dejado por su antecesor. Según narra Tulio Enrique Tascón (2005), “el nuevo gobernante retiró el proyecto de Constitución elaborado por el anterior Gobierno y nombró una comisión de estudios constitucionales para que elaborara otro, sobre la base no de abolir la Constitución de 1886 –que el presidente Rojas Pinilla consideraba una de las más antiguas y mejores–, sino de introducirle reformas que aconsejarán las necesidades nacionales, principalmente de orden económico” (p. 284).

De este modo, decidió recomponer la Comisión de Asuntos Constitucionales, ahora presidida por su ministro de Gobierno, Lucio Pabón Núñez, en cabeza de quien estuvo el cambio de 202 artículos de los 273 que integraban el conjunto de disposiciones planteadas en la propuesta inicial de Laureano Gómez. No obstante, estando listo el articulado de la reforma –ya no estructural de la Constitución– para ser presentado ante la Asamblea, “el nuevo proyecto tampoco alcanzó a ponerse en vigencia, pues Rojas fue reemplazado el 10 de mayo de 1957 por una Junta Militar, que preparó la restauración democrática y abrió camino al ‘Frente Nacional’” (Trujillo Muñoz, 2012b, p. 174).

## **3.2 El fracaso de la reforma estructural de origen liberal y la “imposibilidad jurídica” como fundamento**

### **3.2.1 Acudir a “razones jurídicas” para impedir el poder de reforma: el bloqueo de la constitución en la década de los 70**

El Diego Uribe Vargas (1996), en “Evolución política y constitucional de Colombia”, define como “la Constitución bloqueada” aquella propuesta fallida del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), dirigida a convocar una Asamblea Constitucional, que se ocuparía (i) de una reforma estructural de la administración de justicia y (ii) de la administración departamental.<sup>12</sup>

La propuesta de López M., al ser acogida por el Congreso de la República, tuvo como resultado el llamado a una “Asamblea Constitucional”, a través del Acto Legislativo 02 del 19 de diciembre de 1977, a fin de que replanteara las fórmulas constitucionales vigentes en las dos materias ya mencionadas, durante el término máximo de un año, contado a partir del 15 de julio de 1978. Sin embargo, a través de una demanda ciudadana fue controvertido por inconstitucional dicho Acto reformativo, alegando principalmente: (i) incapacidad jurídica del Congreso para delegar la función constituyente en un órgano de competencia derivada, y (ii) la prohibición que, a partir del plebiscito de 1957, impedía adelantar reformas constitucionales por vías distintas al Congreso de la República.

Al conocer del asunto, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 5 de mayo de 1978, declaró la inexecutable del Acto Legislativo en mención, por haber sido expedido sin competencia por parte del Congreso para delegar sus poderes de reforma. La Sala Plena, por mayoría, advirtió que no era posible que el Congreso convocara una Asamblea Constitucional para realizar las enmiendas y/o ajustes constitucionales que le fueron encomendadas a éste, como órgano constituyente derivado. “El Congreso no puede subdelegar el poder de reforma de la Carta a un organismo extraño, pues la asignación de

---

<sup>12</sup> El acto legislativo disponía expresamente en el artículo 1º que se trataría de una asamblea constitucional, no constituyente, y que esas dos serían las materias exclusivas de las cuales se encargaría su función reformadora.

competencias es de la esencia de la función constituyente” (Corte Suprema de Justicia (5 de mayo de 1978, p. 91), advirtió la sentencia. En criterio de la mayoría decisoria,

“el contenido material de un acto puede ser inobjetable en sus precisiones teóricas pero no será ley y carecerá de la virtud de expresar la voluntad soberana si quien lo emite no es órgano competente. Por ello debe la Corte declarar inexecutable el acto legislativo que el Congreso expidió sin competencia para delegar sus poderes de reforma. Porque su contenido material, sin la competencia del Congreso, carece de validez jurídica. Por el camino de utilizar el procedimiento contenido en el artículo 218 y en sus complementos constitucionales, no puede el Congreso desbordar sus poderes, ni crear otro, igual o superior al suyo” (Corte Suprema de Justicia (5 de mayo de 1978, p. 105).

Este sería un pronunciamiento más que no estaría exento de polémica, no sólo al interior de la misma Corte, en la que 14 magistrados conformaron la mayoría y los 10 restantes salvaron su voto, sino en las facciones políticas del país.<sup>13</sup> Según reseña Diego Uribe Vargas (1996), “la opinión nacional comprendió que más allá de los argumentos jurídicos había el interés de enervar el poder constituyente del Congreso e impedir las reformas particularmente en lo referente a la composición de la misma rama jurisdiccional” (p. 253). Esta situación sería, en consecuencia, parte fundamental del debate político y de campaña para llegar a la presidencia de la República el mismo año. La decisión de la Corte Suprema de Justicia caldeó el escenario político y puso en evidencia su decidido interés por impedir la reforma constitucional del liberalismo, a través de interpretaciones normativas y razones, principalmente, de tipo formal.

---

<sup>13</sup> El profesor Mario Alberto Cajas Sarria (2015 b) presenta una interesante reseña de las manifestaciones de algunos líderes políticos de la época frente a la decisión de la Corte Suprema de Justicia (p. 213-214). Por su parte, sobre las críticas a la posición de la Corte y particularmente la reacción del presidente López Michelsen, Arturo Sarabia Better (2003) señala: “En su controvertido fallo, la Corte Suprema adujo, entre otras cosas, que las normas aprobadas en el Plebiscito de 1957 por el constituyente primario –como la paridad y la cooptación en la justicia que en dicha reforma se buscaban eliminar–, no podían ser modificadas por el constituyente delegado. Una tesis que López Michelsen desestimaría en su momento, arguyendo con razón que si esta jurisprudencia hacía carrera, se crearía en nuestro medio la curiosa figura de las normas constitucionales intocables” (pp. 48-49).

Desde el punto de vista del poder o las élites políticas del país, la convocatoria a la asamblea constitucional era un asunto que generaba contradictores incluso al interior del mismo partido de Gobierno. Tal vez la más contundente por parte del expresidente y líder liberal Carlos Lleras Restrepo (1990), quien reprochó que en un gobierno de su afinidad ideológica acudiera a las mismas estrategias a las que en el pasado habían acudido facciones reaccionarias, como había sido el caso de Laureano Gómez:

“La historia de las Asambleas Constituyentes en el presente siglo, salvo la de 1910, que se hizo indispensable para salir de la dictadura, no es muy edificante. Las de Reyes, si bien dejaron algunas cosas propias para afianzar la paz, como la ley de minorías, se caracterizaron por su volubilidad, por su humillante sometimiento al dictador, por el desorden que introdujeron en la división territorial del país, y, por consiguiente, en la administración pública. Ya se sabe también en qué paró la que el doctor Laureano Gómez hizo convocar por el mismo sistema que escogió el ahora Presidente López Michelsen las inesperadas determinaciones que tomó; las repetidas reformas de su misma composición” (p. 67).<sup>14</sup>

En ese contexto, el candidato y próximo presidente, Julio César Turbay Ayala, copartidario liberal de su predecesor, concentró sus esfuerzos en hacer evidenciar la necesidad de una reforma constitucional de gran envergadura, ya no sólo sobre temas de justicia y administración local, sino en general para “hacer más eficiente el trabajo armónico de las distintas ramas el poder público” (Uribe Vargas, 1996, p. 255). De esta manera, se logra la aprobación de una ambiciosa reforma constitucional en el Congreso de la República, integrada por 65 artículos robustos, en los que se introdujeron cambios que impactaban,

---

<sup>14</sup> Si bien Carlos Lleras Restrepo fue un reconocido opositor del uso de las asambleas constitucionales o constituyentes, con el tiempo fue flexibilizando su posición hasta que las condiciones políticas y sociales llevaron a serlo un promotor de las mismas. Su mayor intensidad en ese propósito se evidenció en 1987, cuando públicamente expuso que “creo que ahora es el caso de pensar en la convocatoria de una Asamblea Constituyente que, naturalmente, tendría que ser hecha por la ley aprobada en dos legislaturas, para, con base en un gran acuerdo patriótico, adoptar las medidas que restablezcan plenamente en Colombia el estado de derecho y garanticen su defensa. Mientras tanto se pueden ir implantando normas y mecanismos que mejoren la administración de justicia. Para mí el paso más importante sería que en la reforma constitucional se creara, con poderes bien definidos, el Consejo Superior de la Magistratura” (Lleras Restrepo, 1990, p. 193).

en general, en la forma de organización y desempeño institucional de los poderes públicos y, de manera especial, en la Rama Judicial.

Esta amplia modificación también fue demandada ante la Corte Suprema de Justicia, por adolecer, según los accionantes de la demanda que prosperó (pues hubo otro tanto que fueron resueltas de forma inhibitoria por extemporaneidad), de dos vicios de inconstitucionalidad, a saber: en primer lugar, la violación de la representación minoritaria durante el trámite del acto legislativo; y en segundo lugar, el desconocimiento de las reglas de acumulación de proyectos de reforma, pues en últimas el Acto Legislativo fue producto del trámite de 18 iniciativas adelantadas por medio de una sola actuación.

La Corte, en efecto, accedió a los cargos de inconstitucionalidad y por tanto expulsó del ordenamiento la última gran reforma a la Carta de 1886 que logró ser aprobada en el legislativo. Mario Cajas (2015 b) explica el fallo de la Corporación, así:

“para el tribunal, la [primera] vulneración consistió en que el Congreso desconoció derechos y violó garantías al marginar la minoría como sector de la representación parlamentaria, ya que la elección de las comisiones constitucionales del Congreso fue realizada sin atender al sistema de cuociente electoral que permitía la representación proporcional de los partidos, fueron precisamente esas mismas comisiones las que aprobaron la reforma de 1979. Entonces, para la Corte, el hecho de que el debate a la reforma hubiera tenido lugar cuando esas comisiones de la Cámara de Representantes estaban integradas de manera irregular, vulneraba la participación de los partidos políticos minoritarios, los derechos de los mismos y con todo esto se afectaba gravemente la democracia representativa” (p. 247).

Con ello, el alto tribunal tomó por analogía los requisitos de trámite y puramente formales de las leyes estatutarias, que no estaban consagrados en el artículo 218 constitucional para las reformas a la Carta Política. Lo que hizo fue “cobijarse en la supuesta guarda de la integridad de la Constitución para reiterar su criterio a favor del inmovilismo institucional” (Uribe Vargas. 1996. P. 262). El exvicepresidente de la república Humberto de la Calle Lombana (2004) caracteriza este acontecimiento como la aplicación de “un criterio formalista casi inverosímil para impedir que la reforma aprobada entrara en vigor” (p. 109).

De esta manera, a diferencia de lo que ocurrió con el intento reformista de inicios de los años 50, en estas ocasiones el subsistema de lo jurídico, estructurado en la Corte Suprema de Justicia, sí era un actor por el cual debían preocuparse los promotores del cambio constitucional. Tanto, que allí se forjaron las últimas frustraciones constituyentes, a partir de pugnas políticas que fueron arropadas con vericuetos jurídicos y procedimentales. Siempre, en un caso y en el otro, al margen de la sociedad, pero a favor o en contra de los poderes políticos que convergían en la aprobación o exclusión de la reforma constitucional.

Lo cierto es que, independientemente de las intenciones, orientaciones y actores que determinaron el curso de las iniciativas de reforma constitucional en la historia política del siglo XIX y XX, todo lo anterior muestra que la costumbre de acudir a asambleas constituyentes fue, paradójicamente, una forma decidida de dejar de lado al verdadero constituyente primario –a la ciudadanía–, incluyendo por supuesto estas últimas iniciativas que se han abordado, de origen liberal.<sup>15</sup>

### **3.2.2 El hundimiento de un Barco reformista a causa de las mareas jurídicas: del intento constituyente de 1988**

Los últimos años de la década de los 80 conforman uno de los periodos más violentos en la historia de Colombia, sobre todo, a causa de la campaña terrorista de los carteles de narcotráfico (Palacios, 2012, p. 111), a lo que se aúna una grave crisis de legitimidad institucional y política inocultable en el país. En este contexto y en un censo electoral de casi 16 millones de personas, el ingeniero cucuteño Virgilio Barco fue elegido presidente

---

<sup>15</sup> Con total claridad, Jaime Buenahora (1991) se refiere a las constituyentes que dieron lugar a la adopción de una nueva constitución durante la historia republicana de nuestro Estado: “el sistema electoral se caracterizaba por el sufragio censatario, es decir, la modalidad del sufragio que apenas permite a la minoría expresarse políticamente. La masa popular permanecía ignorada y distante ante la toma de decisiones económicas, sociales y políticas. Por otra parte, casi siempre se produce franca y categórica violación de la Constitución o, mejor, ruptura con el estado de derecho. Así, en 1828, 1863, 1886 y 1905. (...) Desde el punto de vista de los resultados obtenidos, conviene señalar que la Convención de Ocaña condujo a la dictadura y que las Constituyentes de 1905 y 1953 se utilizaron para consolidar los golpes de Estado y facilitar el desarrollo del régimen despótico. Por su parte, la de 1863 convino un sistema federal frágil e inseguro; y la de 1886 aprobó una Constitución que permitió durante varios lustros un régimen altamente opresor y autoritario” (pp. 54-55).

de la república con 4'214.510 votos, bajo “un mandato inequívoco de cambio” (Arizmendi, 1989, p. 302).

El 30 de enero de 1988, en una comunicación al diario El Espectador, Barco lanzó la propuesta de convocar un referendo con el propósito de lograr la derogatoria popular del artículo 13 del Plebiscito de 1957 (De la Calle, 2004, p. 109), en el que se había establecido que “[e]n adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”. El referendo, en principio, se llevaría a cabo el 13 de marzo de 1988 junto con las elecciones locales.

Barco sabía que la historia nacional enseñaba que las discusiones políticas eran también necesariamente jurídicas, por la cultura intervencionista de la élite que se había consolidado alrededor del ejercicio y uso del derecho en Colombia. Por ello, junto con el memorando de propuesta constituyente, dio a conocer un documento jurídico preparado por los ministros César Gaviria Trujillo y Fernando Cepeda Ulloa, en el que se planteaban distintas alternativas o salidas a los obstáculos formalistas que, sobre todo y con una clara dimensión política, habían sido creados por la Corte Suprema de Justicia, en contra de reformas progresistas de la Constitución. Manuel José Cepeda (2022), hijo del último de los ministros mencionados y quien también participó de este contexto jurídico político, describe a el documento así:

“El memorando analizó diferentes alternativas para abrir el camino y la forma de disminuir los riesgos de cada una, como se hace en el derecho constitucional estadounidense en que los precedentes son importantes para identificar espacios dentro de los límites, pero para ese entonces un análisis de ese tipo resultaba algo exótico. El memorando sostenía que una lectura cuidadosa de las sentencias pertinentes de la Corte Suprema de Justicia abría la puerta para reformar la Constitución por fuera del Congreso, siempre y cuando fuera el pueblo mismo, no el Congreso ni el presidente, el que convocara e hiciera la reforma. El mismo 30 de enero, a propuesta del ministro César Gaviria se agregó una conclusión final para sintetizar el mensaje básico: ‘La fórmula más segura consistiría en darle más firmeza a la convocatoria de un referendo para reformar la Constitución derogando el artículo



13 del plebiscito. Si el pueblo deroga ese artículo estaría despejando el camino” (p. 10).

En medio de distintas posiciones de los sectores políticos que surgieron frente a la propuesta, el 20 de febrero de 1988 se celebró el famoso Acuerdo de la Casa de Nariño. Un pacto bipartidista entre el presidente liberal y el líder conservador Misael Pastrana Borrero, en el que se concertó apoyar la iniciativa del referendo con el compromiso de que la votación no se hiciera el 13 de marzo, sino el 9 de octubre de 1988.

En este acuerdo, se planteó un “Proceso de Reajuste Institucional” en el que se incluía, al menos, estos elementos o fases: (i) la conformación de una Comisión Preparatoria multipartidista, en la que se recibirían propuestas de reforma de parte de distintos sectores sociales y políticos, y se planeará la agenda de proceso; (ii) la elección en el Congreso de la república de una Comisión de Reajuste Institucional o de un órgano constituyente con 50 integrantes; (iii) una fase de elaboración del proyecto de cambio de Constitución; y finalmente (iv) la celebración de un referendo en el que se someta al pueblo la aprobación de la reforma constitucional.

Sobre esta iniciativa, Valencia Villa (1989) plantea que:

“Aun cuando el Acuerdo de la Casa de Nariño y su Proceso de Reajuste Institucional reproducen la lógica excluyente del bipartidismo, (...) la Comisión Preparatoria tiene imaginación suficiente como para convocar a una serie de audiencias públicas en las cuales todos los individuos y grupos interesados tengan oportunidad de presentar sus ideas y propuestas en materia de reforma constitucional. Celebradas a mediados y fines del mes de marzo de 1988, las cinco sesiones abiertas ante la instancia preliminar del itinerario reformador desencadenan un amplio debate nacional en torno a las enmiendas posibles y deseables de la ley de leyes y se traducen en 523 propuestas cuya riqueza ideológica no tiene antecedentes entre nosotros. Esta oleada de propuestas y contrapropuestas de enmienda o sustitución del código político configura un inventario de necesidades y aspiraciones del cual no podrá prescindirse en adelante, cualquiera que sea el desenlace del debate constitucional de este cuatrienio” (p. 84).

A pesar de todo el proceso social en el que se convirtió la iniciativa reformadora de Barco, poco tiempo después recibió un *golpe jurídico* de gracia. El Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto unipersonal del magistrado Guillermo Benavides Melo, usó la figura de la “suspensión a prevención”<sup>16</sup> para, el 4 de abril de 1988, dejar sin efectos el Acuerdo de la Casa de Nariño. Según la corporación judicial, ese pacto debía ser entendido jurídicamente como un auténtico *acto administrativo preparatorio* que contenía la voluntad del primer mandatario de la Nación, por lo que era susceptible de control judicial. Con esa calificación jurídica, el Consejo de Estado se autorizó a sí mismo para impedir la ejecución del plan de reforma, al que se le acusó de estar “destinad[a] a violar la constitución, ya que cualquier intento de reforma de esta por vía popular había sido proscrito expresamente” (Echeverri Uruburu, 2019, p. 56).

Con esta posición, jurídica y políticamente muy discutible, como lo sostendrá Echeverri Uruburu (2019), el alto tribunal sustituiría la función que la Corte Suprema de Justicia había venido cumpliendo en relación con los anteriores intentos de reforma constitucional: ser un actor auto legitimado para determinar el futuro político del país, mediante de pronunciamientos escudados en entretejidos jurídicos y procedimentales.<sup>17</sup> El órgano de cierre de lo contencioso administrativo estableció lo siguiente:

---

<sup>16</sup> Pedro Díaz Arenas (1993) explica que “la suspensión en prevención es una medida que se aplica contra actos preparatorios o de trámite cuando se dirijan a producir un actor definitivo inconstitucional” (p. 52).

<sup>17</sup> El exconstituyente de 1991, Jaime Castro (1990) describe esa frustración por la imposibilidad de renovar el régimen constitucional de origen e identidades autoritarias en Colombia, o siquiera de introducirle enmiendas: “en los últimos quince, hemos hecho cuatro esfuerzos que desafortunadamente han terminado en cuatro grandes frustraciones. El primero de esos esfuerzos o intentos fue el del Presidente López en 1977, cuando se convocó lo que en ese momento se llamó la “pequeña Constituyente” que murió en manos de la Corte Suprema de Justicia. El segundo, el del Acto Legislativo número 1 de 1979 que corrió la misma suerte. El tercero, durante las legislaturas de los años 84 y 85, durante el gobierno del Presidente Betancur, que buscó revivir lo que sustancialmente fue el Acto Legislativo número 1 de 1979. (...) El último, es el del año pasado [1989] con episodios que todos tenemos frescos en la memoria y que no valen la pena revivir. Yo diría que esos cuatro intentos mostraron bien que no había voluntad ni capacidad política para los efectos señalados. No hubo esa voluntad ni esa capacidad en el congreso, ni en los partidos, ni en los gobiernos de turno, ni en la Corte Suprema de Justicia porque es claro que cuando esta ejerce la llamada función de control constitucional está ejerciendo una función eminentemente política” (p. 77).

“Antes se expresó y explicó cómo el denominado Acuerdo de la Casa de Nariño es un acto administrativo de carácter preparatorio. Conforme a su texto, el mismo establece un procedimiento• dirigido única y exclusivamente a la celebración de un referéndum, a través del cual el pueblo colombiano exprese su voluntad y decida sobre el proyecto de reforma constitucional que · se le someterá. Ese referéndum es inconstitucional. La Carta Fundamental únicamente puede ser reformada de la manera como ella misma, de modo preciso, determina en su canon 218, en armonía con el artículo 13 del plebiscito de 1957. Sobre esto no abriga duda el Despacho y para llegar a esta conclusión tajante ·no precisa siquiera ensayar otro razonamiento, como quiera que la Ley de leyes es terminante al respecto” (Consejo de Estado, 4 de abril de 1988, p. 549).

De hecho, esta intervención del Consejo de Estado en el proceso político colombiano es particularmente trascendente, de una parte, por las implicaciones sociales mucho más evidentes que acarreó, en razón de la forma como se desarrolló popularmente la iniciativa reformista de Barco;<sup>18</sup> y de otra, porque fungió claramente como un dispositivo autenticador y legitimador del sistema de poder político, al afianzar una suerte de círculo vicioso consistente en que la reforma del régimen sólo podía hacerse bajo las reglas del mismo régimen que se buscaba sustituir.<sup>19</sup>

Pero esta obstaculización jurídica en contra del cambio constitucional y social era un asunto que si bien se consolidó en el Consejo de Estado, ya venía formulándose incluso

---

<sup>18</sup> Como lo explica Carmenza Echeverri (1991), “es preciso reconocer que el presidente Barco llevaba a cabo una actividad poco común en el difícil campo de la política: darle curso a lo que muchos colombianos estaban pidiendo. En una u otra forma y en medio de la dolorosa guerra simultánea en la cual está empeñado el Estado contra los movimientos alzados en armas y la delincuencia organizada, se hacía inaplazable presentar una fórmula audaz para dotar de nuevos instrumentos al Estado” (pp. 57-58).

<sup>19</sup> La perversidad de este círculo vicioso se evidenció de manera inmediata en este proceso de reforma. Una vez el Consejo de Estado decidió suspender el proceso constituyente, Virgilio Barco intentó el cambio constitucional a través del Congreso de la República, bajo las reglas de la Constitución de 1886 que, justamente, se buscaba reemplazar. Empresa que fracasó, como era de esperarse, pues ante el desmembramiento de los contenidos de la reforma y ante la intención de usarla para tramitar también reglas asociadas la extradición, el gobierno decidió frenar su curso y retirarla del legislativo. Las razones que llevaron al naufragio de la reforma son especialmente revisadas por Jaime Buenahora Febres-Cordero, en su libro “El Proceso Constituyente” (1991, p. 122-126).

por parte de facciones del mismo Partido Liberal. López Michelsen fue protagónico en esa función. En una carta enviada al director de la revista Cromos el 16 de febrero de 1988, citada por Carmenza Echeverry (1991), el expresidente fue contundente en sus manifestaciones:

“un cenáculo de raposas inventa semana tras semana sofismas jurídicos, para revestir de legalidad un paso que se puede considerar necesario políticamente pero que es pueril adobarlo con visos de legalidad. En esta cuestión reside el enredo en que se debate el tema. Que sea conveniente o inconveniente el procedimiento, que obedezca a una necesidad o no, es otro cantar. Es querer disfrazar un hecho incontrovertible como es que se está acudiendo a las vías de hecho por fuera del ordenamiento constitucional, con el ropaje de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia transfigurada. De unas consideraciones contenidas en dicha sentencia en donde se especula intelectualmente sobre el llamado “constituyente primario”, se quiere llegar a la conclusión de que la Corte autorizó al Presidente de la República para convocar un plebiscito y se buscan argumentos para legitimar lo que es ilegal a la luz del orden existente” (p. 86).

En evidente apoyo a López, el liberal Carlos Lleras Restrepo también se unió a este extremo de oposición jurídica a las reformas sociales-constitucionales, y así lo hizo saber en distintas intervenciones periodísticas. Tal vez de las más contundentes ocurriría el 21 de febrero de 1988 cuando, en el periódico El Tiempo, manifestó:

“No se consagró entre las funciones entre las funciones presidenciales la de convocar plebiscitos y, por el contrario, se consagró una prohibición de celebrarlos, que sólo puede ser reformada por el Congreso, como prescribieron la Constitución de 1886 y los actos legislativos posteriores. Y si eso es así, ¿para qué el Presidente quiere lanzarse a celebrar un plebiscito, con lo cual violaría abiertamente la Constitución? Carece de facultades para hacerlo; ningún artículo de la Carta lo autoriza para dar ese paso. En cambio, dentro de sus atribuciones puede formar una comisión que estudie las reformas y buscar un apoyo masivo de la opinión pública para que el Congreso las apruebe” (Lleras Restrepo, 1988, p. 9A).

Esto muestra que, en la tierra de los “doctores”<sup>20</sup>, acudir al uso de las herramientas y procedimientos jurídicos para librar las batallas políticas no sólo ha sido algo propio de los órganos judiciales, y ni siquiera algo exclusivo de la oposición partidista. Ha sido simplemente una fórmula a la que acuden las élites para medirse a sí mismas, la mayoría de las veces de espaldas a la situación social.

Esta última experiencia –la de Barco– muestra cómo las élites del mismo partido de gobierno se escudaron en el culto normativo para impedir los cambios constitucionales demandados por la ciudadanía. Líderes liberales de abolengo social, como Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen –especialmente este último, que paradójicamente en su mandato había vivido el fracaso de sus reformas a causa de los formalismos jurídicos–, en esta ocasión iban a liderar una férrea oposición acudiendo a los mismos instrumentos de los que habían sido víctimas, pero que ahora les eran favorables a sus idearios; sin dudas en contra del querer ciudadano.

---

<sup>20</sup> En el sentido en que se advirtió en la introducción de este trabajo.



## 4. Conclusiones

En este trabajo académico se adelantó una aproximación del reformismo constitucional en Colombia, durante la vigencia de la Constitución de 1886, como antesala del proceso constituyente de 1991. En particular, se procuró una revisión crítica de este fenómeno, con un énfasis en los procesos frustrados de reforma constitucional, sus actores y sus causas, a partir de perspectivas teóricas que advierten la importancia de no ignorar la relación entre el derecho y la política, así como de los riesgos que acarrea asumir el primero como un factor neutral y asistémico, del cual se hace depender el concepto de la justicia de manera exclusiva.

Esta revisión contextual de los procesos reformistas de la Constitución de 1886, y principalmente de aquellos fracasados (los que “quisieron ser”), llevó a mostrar que en la historia política del país es innegable la instrumentación del derecho en beneficio de las élites del poder para, a través de disputas jurídicas y normativas, legitimar sus acciones e intereses. Este uso y abuso instrumental de la norma constitucional es, pues, una elemento que no puede obviarse en el análisis de nuestra cultura jurídica. El formalismo irreflexivo que se evidencia en la práctica colombiana es un ideario profundamente político, en virtud del cual se forja un culto ritual a la norma constitucional y se ampara el silencio frente a un uso soterrado del derecho al servicio del sistema, en términos habermasianos.

Así, en reivindicación de la propuesta teórica de Hernando Valencia Villa, se insiste en que fácticamente el derecho es y ha sido una guerra ritual en Colombia. Se trata de una retórica estratégica con la que se libran intereses de poder y, en últimas, se extienden los fenómenos de la guerra en la vida cotidiana. En esta realidad, los abogados y, sobre todo, la judicatura han sido un actor político fundamental.

El derecho no sólo ha sido utilizado por las élites extrajudiciales para librar sus intereses, sino que en el ámbito jurídico se han forjado verdaderas élites políticas que, abrigados con el ropaje de expertos, han jugado un rol fundamental para avalar u obstaculizar las empresas políticas de sus promotores, según la coincidencia o desencuentro de intereses. Este uso del derecho es especialmente problemático en la historia sociopolítica del país porque, en últimas, ha servido como un mecanismo al servicio de los subsistema de poder con el que se toman decisiones al margen de la sociedad. En otras palabras, se ha tratado de un uso del derecho –de sus procedimientos y de sus reglas– para afianzar la exclusión de la ciudadanía.

De ahí que en este trabajo se haya procurado mostrar que esa práctica jurídica instrumental –de las formas, de los procedimientos y de la norma constitucional– no es un asunto aislado. No sólo tiene un reflejo en el sistema político que es (porque lo han permitido independientemente de las democráticas o antidemocráticas del mismo), sino en el que no es (porque lo han obstaculizado, también con independencia de sus orientaciones), muy regularmente en contra de las necesidades y exigencias del verdadero constituyente primario.

Estas reflexiones se escriben mientras la Constitución Política de 1991 ha cumplido 30 años de vigencia. En este contexto, se espera haber aportado a la necesidad de incentivar una aproximación crítica a la maleabilidad y uso del derecho constitucional en Colombia. Aquí hemos abordado las implicaciones históricas que ello ha tenido en términos de las constituciones que no fueron. En la actualidad, serán valiosas también las valoraciones reflexivas sobre la Constitución que no ha podido ser o que, desde la comunidad jurídica que tiene su dominio, no han dejado ser. El profesor Luis Javier Orjuela (2005) nos enseñó que en la Constituyente de 1991 se adoptó un régimen político en el que confluyen tres proyectos de sociedad: uno económico neoliberal, otro social y otro multicultural. Después de tres décadas es importante considerar, por ejemplo, cómo se ha consolidado un resquebrajamiento evidente y de urgente atención sobre los últimos dos proyectos, pero, de manera especialmente dramática y más reciente, del proyecto multicultural.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Este resquebrajamiento se enmarca, sobre todo, a partir de un preocupante debilitamiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas y el debilitamiento de la jurisdicción especial indígena



---

que ha tenido curso, por ejemplo, en la Corte Constitucional. Debilitamiento que se inicia especialmente a partir del Auto N° 206 de 2021, con ponencia del magistrado José Fernando Reyes Cuartas, aclaración de voto de Jorge Enrique Ibáñez Najjar y de Alberto Rojas Ríos, y salvamento de voto de Diana Fajardo Rivera.



## Bibliografía

1. Acevedo Carmona, D. (2017). *Ciudadanía, pueblo y plaza pública: campañas presidenciales en Colombia 1910-1949*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín.
2. Albert, R. (2020). *Reforma y desmembramiento constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
3. Arizmendi Posada, I. (1989). *Presidentes de Colombia 1810 – 1990*. Bogotá: Planeta.
4. Atehortúa Cruz, A. L. (2009). El Cuartelazo de Pasto. *Historia Crítica*(37), pp. 148-169.
5. Bergquist, C. W. (1999). Economía política de la elección presidencial de 1897. En A. McFarlane, R. Earle, R. L. Gilmore, J. Lynch, D. Sowell, D. Bushnell, M. Jiménez & P. Murray. *Colombia en el siglo XIX: ensayos de Bergquist, Bushnell, Earle, Gilmore, Jiménez, Lynch, McFarlane, Murray y Sowell* (pp. 269-308). Bogotá: Planeta.
6. Bermúdez, A. (2011). *Nueva visión de la Historia de Colombia. Tomo III: de la Nueva Granada a la República*. Bogotá D.C.: Universidad Sergio Arboleda.
7. Bodín, J. (2006). *Los seis libros de la República*. (P. Bravo Gala, Trad.) Madrid: Tecnos.

8. Bonilla, D. E. (2013). El formalismo jurídico, la educación jurídica y la práctica profesional del derecho en América Latina. *Derecho y Pueblo Mapuche*. Pp. 259 – 302. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Disponible en internet en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp/wpcontent/uploads/2013/05/Bonilla.pdf>
9. Borja Cevallos, R. (1991). *Derecho Político y Constitucional* (Segunda edición ed.). México DF: Fondo de Cultura Económica.
10. Braun, H. (2018). *La nación sentida: Colombia, 1949. El país se busca en sus palabras*. Bogotá: Aguilar.
11. Bridart Campos, G. (1972). *Derecho Político*. Buenos Aires: Aguilar.
12. Buenahora Febres-Cordero, J. (1991). *El proceso constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
13. Caballero Calderón, L. (1980). *Memorias de la Guerra de los Mil Días: testimonio de los causantes de la absurda confrontación fratricida en Colombia (1899-1902)*. Bogotá: El Ancora.
14. Caballero, A. (2018). *Historia de Colombia y sus oligarquías*. Bogotá: Planeta.
15. Cajas Sarria, M. A. (2015 a). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991. Tomo I: de la Regeneración al régimen militar 1886-1958*. Bogotá: Universidad de los Andes & Universidad ICESI.
16. Cajas Sarria, M. A. (2015 b). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991. Tomo II: del Frente nacional a la Asamblea Constituyente, 1958-1991*. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Icesi.

17. Camargo, P. P. (1987). *Crítica a la Constitución colombiana de 1886*. Bogotá: Editorial Temis.
18. Cepeda Espinosa, M. J. (2020). *La Constitución de 1991: viviente y transformadora*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
19. Correa, F. (1996). *Republicanism and Constitutional Reform 1891-1910*. Medellín: Universidad de Antioquia-Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
20. Cortés Nieto, J. D., Dueñas Ruiz, Ó. J., Londoño Toro, B., Orjuela Ramírez, B. P., Ortiz Delgado, G., Ospina Duque, E., Rico Chavarro, D. (2009). *Itinerario de la jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de Derechos Humanos*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
21. Dahl, R.(1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.
22. De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Planeta.
23. De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*(8), 93-119.
24. De Trazegnies, F. (1981). *Ciriaco de Urtecho: litigante por amor. Reflexiones sobre la polivalencia táctica del razonamiento jurídico*. Lima: Universidad Católica del Perú.
25. Díaz Arenas, P. (1993). *La Constitución Política Colombiana (1991): procesos, estructuras y contexto*. Bogotá: Temis.

26. Duarte Ardila, B. (1979). *Temas constitucionales 1979*. Bucaramanga: Impresores Colombianos.
27. Duhamel, O. y Cepeda Espinosa, M. J. (1997). *Las democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*. Bogotá: TM Editores.
28. Echeverri de Restrepo, C. (1991). *La reforma de Barco, crónica de un naufragio anunciado*. Tomo 1. Bogotá: Diké.
29. Echeverri Uruburu, Á. (2019). La Constitución de 1991: de una democracia restringida y bloqueada a una democracia social y participativa. En J. Vidal Perdomo, A. Trujillo Muñoz & L. J. Moreno Ortiz. *Historia Constitucional de Colombia Siglo XXI. Tomo III* (Tercera ed., pp. 45-93). Bogotá D.C.: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
30. Elster, J. (1998). *Deliberation and Constitution Making*. En J. Elster (Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
31. Esguerra Portocarrero, J. C. (2012). La reforma constitucional de 1910. En J. Vidal Perdomo, & A. Trujillo Muñoz, *Historia Constitucional de Colombia, Tomo II* (pp. 83-113). Bogotá DC: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
32. García Villegas, M., Jaramillo Pérez, J. F., Rodríguez Villabona, A. A., & Uprimny Yepes, R. (2018). *El Derecho frente al poder: surgimiento, desarrollo y crítica de la constitución y el constitucionalismo modernos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
33. García Villegas, M. (2010) *Los abogados en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

34. Gechem Sarmiento, C. E. (2015). *EL Congreso colombiano a partir de 1991*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
35. Gómez, L. (1953). Mensaje presidencial en la instalación del congreso de 1951. En M. d. Gobierno, *Estudios Constitucionales. Tomo Primero*. Bogotá : Imprenta Nacional.
36. Guastini, R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
37. Guillén Martínez, F. (2017). *Estructura histórica, social y Política de Colombia*. Bogotá: Ariel.
38. Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Iepri y Debate.
39. Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta.
40. Henderson, J. (2006). *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez 1889-1965*. (M. Holguín, Trad.) Medellín: Universidad de Antioquia.
41. Herderson, J. D. (1986). El proyecto e reforma constitucional conservadora de 1953 en Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (13-14), pp. 261-279.
42. Horwitz, M. J. (1975). The Rise of Legal Formalism. *The American Journal of Legal History*, pp. 251-264.
43. Horwitz, M. J. (1977). *The Transformation of American Law 1780-1860. El país se busca en sus palabras*. Harvard University Press.

44. Jaramillo Uribe, J. (2017). *El Pensamiento Colombiano en el Siglo XIX*. Bogotá: Ministerio de Cultura – Biblioteca Nacional de Colombia.
45. Kalmanovitz, S. (2020). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. (Sexta edición). Bogotá: Ediciones Uniandes.
46. Kalyvas, A. (2005). Soberanía popular, democracia y el poder constituyente. *Política y Gobierno*, 12(1), pp 91-124.
47. Karl, R. (2018). *La paz olvidada*. Bogotá: Librería Lerner.
48. Kirchheimer, O. (2001) *Justicia Política: empleo del procedimiento legal para fines políticos*. Granada: Comares.
49. Landau, D. (2015). *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional: la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
50. Lassalle, F. (2013). *¿Qué es una constitución?* Bogotá: Temis.
51. Leal Buitrago, F. (2016). Formación nacional y proyectos políticos de la clase dominante en el siglo xix. En F. Leal Buitrago, L. Wills Otero, & A. Rettberg Beil. *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia: la contribución de Francisco Leal Buitrago, Tomo II* (pp. 85-120). Bogotá DC: Universidad de los Andes – Universidad Nacional de Colombia.
52. Lemaitre, E. (1994). *Rafael Reyes: biografía de un gran colombiano*. Bogotá: Norma.
53. Lleras Restrepo, C. (febrero 21 de 1988). Una sencilla cuestión jurídico-política. *El Tiempo*, p. 9A.



54. Lleras Restrepo, C. (1990). *¿Constituyente o congreso?* Bogotá: Nueva Frontera El Áncora Editores.
55. Martínez Dalmau, R. (2012). El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo. *Revista General de Derecho Público Comparado*(11), pp. 1-15.
56. Mejía Quintana, Ó. (2013). *Curso de Filosofía Política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
57. Mejía Quintana, Ó. (2016). *Teoría consensual del derecho: el derecho como deliberación pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
58. Mejía Quintana, Ó. & Hincapié Cetina, D. (2019). Justicia política y constitucional *qua* democracia radical y posfundacional (De Habermas a la democracia radical y posfundacional). *Revista Claves de la Justicia desde América Latina* (6), pp. 95-123.
59. Melo, J. (2017). *Historia Mínima de Colombia: la historia de un país que ha oscilado entre la guerra y la paz, la pobreza y el bienestar, el autoritarismo y la democracia*. México D.F. y Madrid: El Colegio de México y Turner Publicaciones.
60. Navarro, P. (1937). *Constitución Política de la República de Colombia, 1936*. Bogotá: Talleres Gráficos del Mundo al Día.
61. Negri, A. (2015). *El poder constituyente*. Madrid: Traficantes de Sueños.

62. Nogueira Alcalá, H. (1990). La democracia, el orden constitucional democrático y las reglas de su modificación. En Varios, *XX Jornadas Chilenas de Derecho Público. Tomo I* (p. 85). Valparaíso: Edeval.
63. Nogueira Alcalá, H. (2009). Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional. *Ius et Praxis*, 15(1), pp. 229-262.
64. Orjuela Escobar, L. J. (2005). *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*. Bogotá: Uniandes-Ceso.
65. Oyarte Martínez, R. (1998). Límite y limitaciones al poder constituyente. *Revista Chilena de Derecho* (Especial), pp. 65-84.
66. Palacios, M. (2002). *La Clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Bogotá: Norma.
67. Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia 1958 - 2010*. Bogotá: FCE.
68. Pisarello, G. (2014). *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta.
69. Ramírez Cleves, G. A. (2017). Teoría de la Constitución, Constitución y poder constituyente. En M. Correa Henao, N. Osuna Patiño, & G. Ramírez Cleves (Edits.), *Lecciones de Derecho Constitucional, Tomo I* (pp. 25-115). Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.
70. Restrepo Piedrahita, C. (1972). *Orientación Republicana. Tomo II*. Bogotá: Banco Popular.

71. Restrepo Piedrahita, C. (2009 a). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia* (Cuarta edición ed.). Bogotá DC: Universidad Externado de Colombia.
72. Restrepo Piedrahita, C. (2009 b). *Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX* (Segunda edición ed.). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
73. Restrepo Saldarriaga, E. (2002). Reforma constitucional y progreso social: la constitucionalización de la vida cotidiana en Colombia. En *Yale Law School. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*. Paper 14.
74. Rivadeneira, A. J. (1978). *Historia Constitucional de Colombia 1510 - 1978*. Bogotá: Editorial Horizontes.
75. Rocha Ochoa, C. (2012). La reforma a la Carta Política de 1936. En J. Vidal Perdomo, & A. Trujillo Muñoz, *Historia Constitucional de Colombia Siglo XX. Tomo II* (Segunda ed., pp. 115-160). Bogotá D.C.: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
76. Roznai, Y. (2020). *Reformas constitucionales inconstitucionales: los límites al poder de reforma*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
77. Sáchica, L. C. (2002). *Constitucionalismo mestizo*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
78. Sáchica, L. C. (2012). La Contrarrevolución Restauradora de 1886. En J. Vidal Perdomo, & A. Trujillo Muñoz, *Historia Constitucional de Colombia, Tomo I* (Segunda edición ed., pp. 323-385). Bogotá D.C.: Academia Colombiana de Jurisprudencia.

79. Samper, J. M. (1982). *Derecho Público Interno*. Bogotá: Temis.
80. Sánchez, G., y Aguilera, M. (2001). *Memoria de un país en guerra: los Mil Dias 1899-1902*. Bogotá D.C.: Planera, Unijus-Iepri Universidad Nacional de Colombia.
81. Sánchez, R. (1990). El Presidencialismo y la Reforma Constitucional. *Revista Foro* (13). Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia. Pp. 5-14.
82. Sánchez, R. (1996). El poder y las constituyentes en la historia colombiana, 1886-1992. En A. Vargas, & y. otros, *Constitución, gobernabilidad y poder* (pp. 77-96). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Industrial de Santander.
83. Sarabia Better, A. (2003). *Reformas políticas en Colombia: del plebiscito de 1957 al referendo del 2003*. Bogotá: Norma.
84. Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
85. Sieyés, E. (2012). *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*. Madrid, España: Alianza Editorial.
86. Silva Bascuñán, A. (1984). *Derecho Político: ensayo de una síntesis* (Segunda edición ed.). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
87. Tascón, T. E. (2005). *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
88. Thiebaut, C. (2012). El constitucionalismo colombiano en el siglo XX. En V. Camps, *Historia de la Ética. 3. La ética contemporánea*. (pp. 441-480). Barcelona: Editorial Crítica.

89. Tirado Mejía, Á. (1989). El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar. En *Nueva Historia de Colombia. Tomo II* (Ed. A. Tirado Mejía). Bogotá: Planeta.
90. Torres del Río, C. M. (2015). *Colombia siglo xx: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe* (Segunda edición ed.). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
91. Trujillo Muñoz, A. (2012a). La reforma constitucional de 1945. En J. Vidal Perdomo, & A. Trujillo Muñoz, *Historia Constitucional de Colombia siglo XX* (Segunda ed., pp. 162-172). Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
92. Trujillo Muñoz, A. (2012b). Las constituciones fallidas de medio siglo. En J. Vidal Perdomo, & A. Trujillo Muñoz, *Historia constitucional de Colombia siglo XX* (Segunda ed., p. 690). Bogotá D.C.: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
93. Uprimny Yepes, R. y García Villegas, M. (2004). Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. *Emancipación social y violencia en Colombia* (Ed. B. de Sousa Santos y M. García Villegas). Bogotá: Norma.
94. Uribe Vargas, D. (1985). *Las Constituciones de Colombia. Volumen I* (Segunda edición ed.). Madrid: Cultura Hispánica - Instituto de Cooperación Iberoamericana.
95. Uribe Vargas, D. (1996). *Evolución política y constitucional de Colombia*. Madrid: Instituto de Derecho Comparado - Universidad Complutense de Madrid.
96. Valencia Villa, H. (1989). De las Guerras Constitucionales en Colombia, Capítulo LXVII: un informe sobre la reforma Barco. *Revista Análisis Político* (6). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp. 80-97.

97. Valencia Villa, H. (2010). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana.

98. Vanossi, J. R. (2002). *Estudios de teoría constitucional*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

99. Vázquez Carrizosa, A. (1979). *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional*. Bogotá: Grupo Editorial Dobry.

100. Vidal Perdomo, J. (2012). El constitucionalismo colombiano en el siglo XX. En J. Vidal Perdomo, & A. Trujillo Muñoz, *Historia Constitucional de Colombia. Tomo II* (pp. 11-18). Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.

101. Wiggershaus, R. (2011). *La Escuela de Fráncfort*. México: Fondo de Cultura Económica.

## **JURISPRUDENCIA**

102. Corte Constitucional de Colombia (5 de mayo de 2021). Auto 206 de 2021 (José Fernando Reyes Cuartas. M.P.) [corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/A206-21.htm](http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/A206-21.htm)

103. Corte Suprema de Justicia (3 de noviembre de 1900). Acuerdo Número 865 (Lucio Pomo, M.P.). Gaceta Judicial Año XIV. Número 711.

104. Corte Suprema de Justicia (5 de mayo de 1978). Acta Número 17. (José María Velasco, M.P.). Gaceta Judicial Tomo CLVII. Número 2397. Pp. 91.

105. Consejo de Estado (22 de enero de 1988). Expediente número 862 (Guillermo Benavides Melo, M.P.). Anales del Consejo de Estado Primer Semestre de 1988. Tomo 114. Pp.541-551.