

A medida que el proyecto avanzaba, algunos hallazgos se presentaban en distintos foros: en especial quiero agradecer el espacio que me brindaron profesores y colegas mexicanos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el Instituto de Postgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

Finalmente agradezco a Rafael Silva Vega por la cuidadosa labor de edición del texto.

## Prólogo

Para mí constituye un gran placer poder presentar a los lectores el libro titulado *El control judicial a la reforma constitucional. Colombia, 1910-2007*, del profesor Mario Alberto Cajas Sarria. Tuve el honor de acompañar al autor en la escritura de este libro, que constituye una versión renovada de su tesis de maestría, cuando dirigí su trabajo de investigación en la Universidad Nacional de Colombia. Poca cosa, en realidad, pude dirigir debido a que él adelantó la investigación con el pulso seguro del gran constitucionalista que ya es, para fortuna de la doctrina colombiana.

Como en breve lo podrá constatar el lector, en el presente libro se examina un tema crucial de la historia y del presente constitucional colombiano: el país, por diversas razones, ha acudido con frecuencia a reformas totales o parciales de sus constituciones que, en nuestra vida republicana, han sido muy abundantes. Estas reformas se expresan en un rango amplio: las de mayor consecuencia, por ejemplo, buscaron la solución de crisis políticas existenciales de la *polis* (como la que instauró en Colombia el Frente Nacional o la que reemplazó el acuerdo constitucional de 1886 con los compromisos y la retórica mucho más contemporánea de la de 1991);

otras reformas, en cambio, buscaron mejoras institucionales concretas, bien sea reestructurando la administración pública (como ocurrió en 1968), o introduciendo cambios a la rama judicial (como se intentó en 1977 y luego en 1979). Grandes o pequeñas, las reformas constitucionales han sido frecuentes en nuestra historia constitucional.

A la par de este reformismo constitucional, Colombia ha venido desarrollando desde el año de 1910 un constante y fuerte control judicial sobre el poder legislativo. El control de constitucionalidad de las leyes se ha desarrollado en Colombia con una amplitud y frecuencia que llama poderosamente la atención en el derecho comparado. Esta intervención judicial en los procesos legislativos, originalmente, no parecía incluir la capacidad de que los jueces evaluaran también las reformas constitucionales. El control judicial de la ley, de hecho, había nacido de una reforma constitucional en 1910. Y si la reforma constitucional creaba, por definición, texto constitucional: ¿cuál habría de ser el texto frente al cual se comparara la reforma para hacer un juicio de su constitucionalidad? La respuesta tradicional, pues, parece sugerir que el control judicial de constitucionalidad no debía extenderse a la reforma constitucional.

Así, pues, parecía dictarlo la “lógica”. Pero las reformas constitucionales ocurren de muchas y sorprendentes formas: a veces, por ejemplo, son el fruto de “revoluciones” institucionales, esto es, movimientos políticos de muy marcada intensidad en que las instituciones vigentes son claramente desobedecidas y, en las que se imponen nuevas decisiones político-constitucionales bajo la retórica de la urgencia, de

la necesidad y del poder incontrovertible y desbordado en las calles (bien de tanques militares o de movimientos sociales). El primer hallazgo del presente libro consiste en afirmar que los jueces colombianos, por regla general, no han arriesgado su pellejo frente a este tipo de reforma constitucional cuando el poder constituyente parece así movilizado. No apuestan al control de constitucionalidad en “momentos constituyentes”. Pero los jueces tampoco se han quedado quietos: luego de sostener durante muchos años su incompetencia para conocer de la constitucionalidad de reformas constitucionales, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Acto Legislativo 2 de 1977 y, luego, para peor escándalo, el Acto Legislativo 1 de 1979. El presente libro busca explicarle al lector por qué ocurrió este cambio jurisprudencial y lo hace, según creo, de manera muy contundente. La tesis fundamental, si no me equivoco, es la siguiente: los jueces han intervenido activamente en el control de reformas constitucionales cuando éstas amenazan, de manera creíble, el propio papel que las altas Cortes juegan en el sistema constitucional colombiano. Se han excusado de ejercer control cuando el poder político en crisis busca salidas a dilemas existenciales de la polis. Esta dualidad en el comportamiento judicial sugiere, de entrada, una evaluación mixta: las Cortes han fluido con las grandes decisiones políticas del poder constituyente entreviendo que la obstaculización judicial sólo serviría para construir un pequeño dique institucional que, en todo caso, sería arrasado por el *tsunami* de la realidad política. Así, pues, las Cortes contemporizaron con tales realidades en, al menos, tres momentos fundamentales de la vida nacional:

permitieron la legitimación constitucional del golpe de estado de Rojas Pinilla; a renglón seguido, como si se tratara de enmendar la plana, le dieron rienda suelta a la constitucionalización del Pacto de Sitges y, con él, a la solución civilista del Frente Nacional; y, más cercanos a las preocupaciones de mi generación, dieron su bendición a la Asamblea Nacional Constituyente de 1990-91, cuando los jóvenes nos estábamos ahogando políticamente en el clientelismo bipartidista en el que el Frente Nacional se había convertido. Por otro lado, sin embargo, las Cortes arrancaron a hacer control de constitucionalidad de reformas constitucionales cuando los primeros esfuerzos de la llamada “reforma judicial” de finales de los años 1970 parecían ambiguos y amenazantes frente al poder tradicional del que se ufana la Corte Suprema de Justicia. La Corte, pues, se abstuvo de obstaculizar los grandes acuerdos políticos con los que se sellaban crisis constitucionales; al mismo tiempo, empezó a defender la intangibilidad de la Constitución cuando las reformas se dirigían hacia la propia rama judicial sin que existiera mucha claridad de su propósito o profundidad.

Para controlar la reforma, la Corte tuvo que pasar de la tesis de la incompetencia absoluta a la de la competencia parcial, por vicios de forma. Una vez abierta esa puerta, por supuesto, la posibilidad de control sobre las reformas se ensanchó de manera muy importante, hasta el punto que quedó reconocida de manera formal en el nuevo texto de la Constitución de 1991. La idea de “control formal” buscó, en un primer momento, reforzar un procedimiento parlamentario que fuera más justo, equitativo y participativo,

impidiendo que las fuerzas mayoritarias impusieran reformas constitucionales sin los consensos políticos que se requieren para su estabilidad y eficacia. Al menos esa fue la teoría de “reforzamiento de la democracia” que desde la sentencia de 1978 trató de impulsar la Corte cuando se opuso a la reforma judicial. Esta explicación, como es obvio, cuadra más intuitivamente con las narrativas que los abogados ofrecemos al exponer el desarrollo de líneas jurisprudenciales. La gran virtud del análisis del autor consiste en mostrarnos las dos caras de Jano: por un lado, la Corte es una institución política cuyas acciones responden al gran equilibrio de fuerzas e intereses en el que está irremediabilmente sumergida; de otro lado, también se atribuye algún poder explicativo a las doctrinas jurídicas que emanan de estas luchas, sin negar que los intereses también existen y son causalmente operativos. La narrativa de la línea jurisprudencial, que nos ofrece el autor, da buena cuenta de la doctrina jurídica, pero también de las dinámicas políticas.

El libro, pues, hace una investigación exhaustiva de la línea jurisprudencial en donde la Corte Suprema de Justicia, primero, y luego la Corte Constitucional han abocado el conocimiento de la constitucionalidad de actos reformatorios de la Constitución. Es evidente el detalle con que el autor reconstruye la línea. Los lectores se sorprenderán de la enorme disciplina e integralidad del presente estudio que, sin embargo, no se pierde en los detalles. El bosque, en su conjunto resulta muy claro, pero el autor conoce también cada uno de los árboles. Otros doctrinantes parecen perderse en los árboles y no pueden dar cuenta, al final, del bosque.



Resulta particularmente meritorio su esfuerzo por vincular interpretativamente la jurisprudencia que sobre el tema se expidió en tres momentos diferenciados: primero en los años cincuenta, luego a finales de los setenta y, más recientemente en los últimos siete años (2001-2007). Estos períodos han sido examinados en relativo aislamiento el uno del otro, y el autor hace una clara contribución al ofrecernos claves para una lectura sistemática de esta línea jurisprudencial que permite, entre otras cosas, lograr una mejor comprensión del concepto contemporáneo de “sustitución constitucional”. En cada período la explicación política es dominante y necesaria: pero de los precedentes surgen doctrinas y ellas, a partir de su anuncio, funcionan con relativa autonomía con respecto al contexto político del que nacieron. Esta autonomía les permite funcionar de maneras diversas e, incluso, sorprendentes en momentos posteriores donde los contextos han variado radicalmente. Aquí, en particular, es donde se tejen los diferentes niveles de autonomía o dependencia que el derecho tiene frente a la política, y el libro de Mario Cajas nos da un mapa muy autorizado del tema.

Los aportes del texto no paran allí. Como ya he indicado, la línea jurisprudencial, según podrán evidenciar los lectores, ofrece marcos interpretativos más amplios a los estrictamente jurisprudenciales. El autor, además de los aportes ya enunciados, nos ofrece el panorama político general en el que se enmarcan las sentencias. Esta ampliación del contexto de interpretación de los pronunciamientos judiciales aumenta de forma muy significativa la capacidad explicativa del texto y hace contribuciones significativas al avance de nuestra

comprensión del sistema constitucional y político colombiano. Debe, por tanto, ser tenido como una contribución metodológica muy importante al derecho constitucional colombiano. Muchas personas intentan hacer líneas jurisprudenciales, pero no pueden estructurar las narrativas que les den sentido a los fallos. El presente estudio nos da un ejemplo excelente de cómo pueden armarse estas narrativas mediante la incorporación crítica e interdisciplinaria de conocimiento político y social que el derecho tradicional desafortunadamente ignora .

Pero quizá desconfíe el lector de esta presentación si es que tan sólo acierta a encontrar virtudes en el libro. Alguna crítica se me permitirá, sin que ello reduzca en lo más mínimo el valor inmenso de la obra. Sus límites, creo, están muy relacionados con cosas que ya hemos dicho con anterioridad. Varios constitucionalistas, entre los cuales me encuentro, estamos en un esfuerzo intelectual por hacer mejores líneas jurisprudenciales, en las que hipótesis más ricas y correctas nos ayuden a entender la dinámica del derecho constitucional colombiano. Estas hipótesis dependen de nuestra capacidad de mejorar las “narrativas” mediante las cuales identificamos las causas y consecuencias de los cambios doctrinales. Este esfuerzo, como es apenas lógico, nos acerca a contextos más amplios, a la historia política, económica e institucional del país que debería ser fundamental en derecho constitucional, pero que se ha mantenido en relativo aislamiento debido a un excesivo celo en proteger la “autonomía” del derecho. He dicho que el libro de Mario Cajas avanza notablemente en este esfuerzo pero hay en él, todavía, cierta inseguridad

en la forma en que conocimientos más amplios nos pueden ayudar a explicar las ondulaciones y sinuosidades de la doctrina jurídica. Estamos, en algún sentido, refundando la posibilidad de tener interdisciplinariedad en derecho constitucional y, mientras ello ocurre, todavía las costuras entre política y derecho a veces nos quedan algo burdas, con hilachas aquí y allá que afean la precisión del discurso. Pero este reparo, en realidad, no va tanto para el autor sino para una doctrina constitucional que no ha acompañado a la Constitución de 1991 con la energía que debiera haberlo hecho. El derecho constitucional colombiano se renovó en 1991 con la fuerza política del momento, pero me parece que la ciencia del derecho constitucional no ha acompañado esas transformaciones con la misma velocidad que sería deseable. Los científicos del derecho constitucional no hemos acabado de refundar nuestros métodos. La metodología de línea jurisprudencial, que podría ser tan fértil y provechosa, amenaza con volverse en el amontonamiento de sentencias sin que los analistas nos puedan explicar las razones por las cuales cambia el derecho. El libro de Mario Cajas va mucho más allá del amontonamiento: revisa muchas sentencias, encuentra patrones, cruza el Rubicón hacia la explicación política y regresa, victorioso, con una antorcha que ilumina cosas que antes estaban oscuras para todos. ¿No consiste en esto, precisamente, la función social de los académicos y los intelectuales?

En suma, creo que el presente texto trae una reconstrucción juiciosa e innovadora de una línea jurisprudencial en un tema de gran importancia teórica y práctica. La narrativa

ampliada que nos ofrece permite profundizar el diálogo entre derecho e historia política, como quizá no se ha intentado en estos campos con suficiente éxito. Debo felicitar al autor por el trabajo riguroso y paciente que demostró en el hallazgo e interpretación de los materiales jurídicos. La tenacidad en la investigación fue igualmente complementada con interpretaciones frescas y poderosas que creo contribuyen significativamente a la ciencia jurídica nacional. Culmino estas palabras expresándole a Mario Cajas el reconocimiento que me merece el trabajo intelectual y científico de alguien que entra, ahora, muy fundadamente al círculo de las voces más autorizadas en el derecho constitucional colombiano. Sólo confío, finalmente, que el lector (los jueces, abogados y estudiantes que nos presten su atención) encuentre estas palabras ajustadas a la realidad y que disfrute y aprenda en este libro tanto como quien, en este momento, pone el punto final de este prólogo.

Diego López Medina  
Nueva York, Marzo de 2008