

**O COMPORTAMENTO DA CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA
NO CONTROLE PREVENTIVO DOS ATOS DE REFORMA
CONSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DE SEU ATIVISMO JUDICIAL**

**THE BEHAVIOR OF THE COLOMBIAN CONSTITUTIONAL COURT IN
THE PREVENTIVE CONTROL OF CONSTITUTIONAL REFORM ACTS:
AN ANALYSIS OF ITS JUDICIAL ACTIVISM**

Submissão: 6 jun. 2024

Aprovação para publicação: 18 ago. 2025

Beatriz Tavares Fernandes dos Santos

Mestra em Ciência Jurídica e Doutoranda em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Paraná – UFPR – (Curitiba, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5882-442X>

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/1053200006223833>

Email: beatriztavaresfs@gmail.com

Jairo Néia Lima

Doutor em Direito do Estado

Afiliação institucional: Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP – (Jacarezinho, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3346-7865>

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5837066319512062>

Email: jaironlima@uenp.edu.br

Yenny Andrea Celemín Caicedo

Doctora en Derecho

Afiliação institucional: Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3308-0129>

Curriculum: <https://tinyurl.com/3dr8mjxd>

Email: ya.celemin24@uniandes.edu.co

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

SANTOS, Beatriz Tavares Fernandes dos; LIMA, Jairo Néia; CELEMÍN CAICEDO, Yenny Andrea. O comportamento da Corte Constitucional da Colômbia no controle preventivo dos atos de reforma constitucional: uma análise de seu ativismo judicial. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 70, n. 2, p. 93-119, maio/ago. 2025. ISSN 2236-7284. DOI: <https://doi.org/10.5380/rfdufr.v70i2.95733>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/95733>. Acesso em: 31 ago. 2025.

RESUMO

A Colômbia estabelece, em seu texto constitucional, uma espécie de controle preventivo de constitucionalidade sobre propostas de modificação constitucional, efetivado mediante o controle das leis convocatórias de referendo para alteração da constituição e exercido pela Corte Constitucional da Colômbia (CCC). Embora a Constituição Política de 1991 (CP/91) preveja que esse controle seja apenas procedimental, estudiosos apontam que a CCC tem também exercido um controle material (ou substancial) dessas leis. Diante disso, parte-se da seguinte pergunta de pesquisa: — De que modo esse comportamento judicial da CCC pode ser avaliado a partir do(s) conceito(s) de ativismo judicial e o que justificaria sua eventual postura ativista? O objetivo do artigo é analisar a atuação da Corte à luz das concepções de ativismo judicial. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental-qualitativa centrada nas Sentenças C-551 de 2003 e C-141 de 2010, complementada por investigação bibliográfica voltada à compreensão da atuação da CCC. Os resultados apontam que a Corte tem adotado uma postura ativista, ao ultrapassar os limites do controle procedimental previsto na CP/91. As conclusões indicam que esse ativismo judicial tem sido justificado, em parte, pela necessidade de conter postura expansiva adotada pelo Poder Executivo colombiano.

PALAVRAS-CHAVE

Emendas constitucionais. Leis convocatórias de referendo constitucional. Controle material. Corte Constitucional da Colômbia. Teoria da substituição constitucional.

ABSTRACT

Colombia's constitutional framework provides for a form of preventive constitutional review over proposed constitutional amendments, carried out through the control of referendum-calling laws for constitutional change and exercised by the Colombian Constitutional Court (CCC). Although the 1991 Political Constitution (CP/91) establishes that this control should be merely procedural, scholars have noted that the CCC has also engaged in substantive (or material) review of these laws. This article investigates the following research question: — How can the CCC's judicial behavior be assessed in light of the concept(s) of judicial activism, and what justifies its possible activist stance? The study's objective is to analyze the Court's actions through the lens of judicial activism theories. A qualitative documentary research method was employed, focusing on Judgments C-551 of 2003 and C-141 of 2010, complemented by a bibliographic review to deepen the understanding of the CCC's role. The results indicate that the Court has adopted an activist posture by exceeding the procedural control limits set forth in the CP/91. The conclusions suggest that this judicial activism is partly justified by the need to curb expansive tendencies adopted by the Colombian Executive Branch.

KEYWORDS

Constitutional amendments. Referendum-calling laws for constitutional reform. Substantive review. Colombian Constitutional Court. Theory of constitutional replacement.

INTRODUÇÃO

O controle jurisdicional de constitucionalidade, realizado por um juiz ou um tribunal para verificar a compatibilidade de determinado ato com a constituição vigente, pode incidir em dois momentos: antes da aprovação da norma, quando será caracterizado como preventivo (ou prévio), ou após a aprovação da norma, quando será caracterizado como repressivo (ou posterior).

No Brasil, esse modo de atuação jurisdicional ainda se subdivide em controle de constitucionalidade de emendas constitucionais e controle de constitucionalidade de legislação infraconstitucional. Neste trabalho, o foco é colocado sobre a primeira situação, relacionada ao controle das reformas constitucionais. Essa discussão tem sido conduzida no Brasil por trabalhos recentes que analisam tanto o fenômeno sob o ponto de vista teórico como empírico. No entanto, nesta pesquisa, a investigação foi direcionada para fenômeno correlato na Colômbia, por se tratar de uma realidade constitucional que tem recebido atenção nos últimos anos e contribuído para o entendimento do tema. Para delimitar a pesquisa, a atenção foi direcionada especificamente ao exercício da jurisdição constitucional previamente à reforma constitucional.

Nesse sentido, observa-se que a Colômbia estabelece, em seu texto constitucional (CP/91), que a Corte Constitucional (CCC) do país pode exercer o controle de constitucionalidade em seus dois momentos, a depender de qual ato estiver sob escrutínio, conforme se verifica dos numerais do art. 241 da CP/91. Em relação aos atos reformatórios da Constituição, há controle repressivo¹, enquanto sobre as leis que convocam referendo ou assembleia constituinte para modificação do texto constitucional, há controle preventivo². Nas duas modalidades, permite-se que a CCC analise apenas a existência de vícios procedimentais (ou formais) na formação do ato.

Ocorre, no entanto, que a CCC passou a realizar não só o controle procedimental, autorizado na CP/91, mas também o controle substancial das leis convocatórias de referendo para modificação do texto constitucional, não previsto no texto constitucional. Por isso, por meio deste estudo, pretende-se responder à seguinte pergunta-problema: — De que modo o exercício do controle de constitucionalidade de leis convocatórias de referendo constitucional pela CCC pode ser avaliado a partir dos conceitos de ativismo judicial e o que justificaria sua eventual postura ativista?

¹ “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación” (Colômbia, 1991).

² “[...] 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación” (Colômbia, 1991).

Para tentar responder à pergunta-problema, a decisão de criação da “teoria da substituição constitucional”, hoje utilizada pela CCC para exame de leis convocatórias de referendo, será examinada, assim como os argumentos nela empregados. Em seguida, outra decisão proferida pela Corte no exercício dessa competência será analisada. A partir desses dados, as atuais concepções e noções empregadas às expressões “ativismo judicial” pela literatura colombiana serão apresentadas, para, ao final, verificar de que modo o comportamento decisório da CCC nesses casos pode ser avaliado a partir de tais concepções.

A presente pesquisa se justifica em razão de evocar a discussão sobre uma das modalidades de comportamento decisório da CCC, que, por sua vez, guarda íntima relação com a tensão entre constitucionalismo e democracia, visto que o exercício dessa competência judicial incide sobre uma lei que carrega, em seu interior, proposta normativa fruto do poder constituinte reformador a ser chancelado mediante referendo constitucional, sobre o qual se supõe, portanto, um elevado *status* democrático.

1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E FORMULAÇÃO DA “TEORIA DA SUBSTITUIÇÃO CONSTITUCIONAL”

A CCC, criada com a promulgação da CP/91³, é mundialmente reconhecida por possuir uma extensa relação de poderes e instrumentos inéditos em relação a qualquer outro tribunal⁴. A escolha pela sua criação nesses moldes decorre do descontentamento existente à época em relação à Suprema Corte de Justiça⁵, então o mais alto tribunal do país e responsável pelo exercício do controle de

³ A Constituição de 1991 resultou do trabalho da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) colombiana, realizada em um contexto conturbado de abertura política e, simultaneamente, de crise institucional. A abertura política ocorreu em razão das marcas deixadas pelo regime da Frente Nacional, um acordo iniciado para remover o ditador general Gustavo Rojas Pinilla do poder e que vigorou entre 1958 e 1974, mantendo no governo membros dos partidos Conservador e Liberal. Mesmo após seu término, o pacto influenciou o país até o final dos anos 1980. A crise institucional, por sua vez, estava associada, por exemplo, à violência política, às guerrilhas e ao narcotráfico. A constituinte não surgiu de uma revolução, mas de um contexto histórico complexo, no qual se buscava ampliar a democracia. Suas atividades iniciaram-se em cinco de fevereiro de 1991 e encerraram-se em quatro de julho do mesmo ano. A organização se estruturou em cinco comissões distintas, com 70 delegatários. Cabe destacar que forças políticas e sociais anteriormente excluídas, como grupos de guerrilha desmobilizados, indígenas e minorias religiosas, desempenharam papel relevante na constituinte, de modo que 40% dos membros não pertenciam aos partidos Liberal ou Conservador, que dominaram a política colombiana por décadas. A discussão sobre “controle de constitucionalidade, Corte Suprema de Justiça e Conselho de Estado” ocorreu na Comissão IV da ANC (Jiménez, 2017, p. 251, 269; Uprimny, 2004, p. 52).

⁴ Como exemplo desses instrumentos, observa-se que, com a promulgação da Constituição de 1991, a CCC manteve a possibilidade de realizar controle abstrato de leis por meio de petição de qualquer cidadão, a qualquer tempo, e passou a exercer um novo poder, a tutela, por controle concreto, nos casos em que cidadãos busquem a proteção de direitos fundamentais diante de ações ou omissões de autoridades ou de particulares (Cifuentes Muñoz, 2002, p. 288-302; Landau, 2014, p. 87-89).

⁵ O descontentamento, segundo Landau, pode ser explicado pelo fato de que, durante o período da Frente Nacional, a

constitucionalidade. Esse descontentamento motivou a adoção de um desenho institucional fortalecido, que pudesse estar mais alinhado às forças políticas em ascensão naquele momento (Landau, 2014, p. 37-127).

Desde a sua criação, a Corte enfrentou diversas tentativas de influência (como estratégias de *court packing*⁶, por exemplo) ou até mesmo ataques mais diretos em diferentes governos, a exemplo dos de Ernest Samper e de Álvaro Uribe, que buscaram limitar os seus poderes. Apesar dessas tentativas, a Corte tem conseguido manter sua posição e atuação ativista (Landau, 2014, p. 283-329; Uprimny, 2004, p. 60).

Sobre a atuação hoje considerada ativista, no entanto, é necessário observar que, logo no início de sua atividade como tribunal máximo da jurisdição constitucional colombiana, a CCC, no que tange ao controle de emendas constitucionais, atuou nos estritos termos impostos pelos arts. 241 e 379 da CP, sendo que alguns até classificaram sua atuação como minimalista. Exemplo disso ocorreu na Sentença C-222 de 1997, em que a Corte se utilizou de um procedimento de *check list* para verificar se a criação de um ato legislativo correspondia com o disposto no art. 375, complementado com o art. 150, da CP, e na Lei nº 5 de 1992. No entanto, esse cenário começou a mudar em 2003, quando, no caso da Sentença C-551, a CCC assumiu a competência de revisar substancialmente a atividade do Congresso colombiano (Celemín Caicedo, 2020, p. 17).

O referido caso foi submetido à apreciação da CCC em razão do controle automático de constitucionalidade estabelecido no art. 241, numeral 2, da CP⁷. Por meio dele, analisou-se a constitucionalidade da Lei nº 796 de 2003 (Colômbia, 2003a), ato por meio do qual se convocava referendo para alteração do texto constitucional. A referida lei surgiu por iniciativa do governo.

Suprema Corte atuava de forma alinhada às forças políticas predominantes, enquanto, após esse período, passou a adotar postura distinta. Embora mantivesse decretos de estado de sítio, a Corte intervinha no sistema político por meio de medidas como o bloqueio de reformas constitucionais. Essa postura, portanto, desagradou importantes setores e contribuiu para a decisão tomada no âmbito da ANC (Landau, 2014, p. 55-87). Além disso, cabe observar que a Suprema Corte se posicionou contrariamente a algumas reformas desejadas pela constituinte, fator que também influenciou na criação da CCC (Cepeda-Espinoza, 2004, p. 551).

⁶ Termo utilizado pelo autor para se referir a qualquer tipo de esforço de controlar a Corte por meio de nomeações (Landau, 2014, p. 315).

⁷ Conforme consta na Sentença C-551 de 2003, o controle exercido pela CCC pode ser assim caracterizado: “[...] 2- O controle exercido pela Corte sobre a referida lei é um controle posterior à sanção e promulgação da lei correspondente, como também o é o controle sobre a lei que consulta o povo sobre se se convoca uma Assembleia Constituinte [...] 4- O controle de constitucionalidade exercido sobre a lei por meio da qual é convocado um referendo constitucional caracteriza-se por ser anterior ao pronunciamento popular; concentrado, pois está exclusivamente a cargo da Corte Constitucional; judicial, pela natureza do órgão que a realiza; automático, uma vez que opera por mandato imperativo da Carta Política; integral, uma vez que compete à Corte verificar todos os eventuais vícios processuais dessa lei; específico, uma vez que o Tribunal só pode examinar os vícios processuais da lei, uma vez que não lhe compete estudar o seu conteúdo material; participativo, uma vez que os cidadãos têm o poder de assistir ou contestar a constitucionalidade; definitivo, porque o texto submetido a controle não pode ser objeto de pronunciamento do Tribunal Constitucional; e delimitado pela própria Constituição nos artigos 379 e 241, numeral 2” (Colômbia, 2003b, tradução nossa).

Com essa lei convocatória, pretendia-se submeter ao povo colombiano a decisão sobre alteração a respeito dos seguintes pontos da CP: perda dos direitos políticos por funcionários públicos que tivessem atentado contra o patrimônio do Estado; voto nominal e acesso à informação de como votaram os representantes políticos; substituições de membros de corporações públicas e proibição da existência de suplente para cargos de eleição popular em corporações públicas; faculdades das corporações públicas de eleição popular na direção e controle da fazenda pública; serviços administrativos do Congresso; redução do tamanho do Congresso e modificação da eleição dos congressistas; perda de investidura de congressistas, deputados, conselheiros e membros de juntas administrativas locais; limitação de pensões e salários a serem pagos com recursos de natureza pública; supressão das controladorias departamentais, distritais e municipais; supressão de algumas pessoas jurídicas e atribuição de suas funções à Procuradoria Geral da Nação; auxílios com dinheiro público; novos recursos para educação e saneamento básico; destinação de recursos para educação e saneamento básico; medidas de racionalização de gasto público; modificação do regime dos partidos políticos; punições relacionadas ao tráfico e o uso de drogas; mandatos de autoridades territoriais; e vigência imediata da reforma ao texto constitucional (Colômbia, 2003a).

Assim, a referida reforma, proposta logo após a eleição do Presidente Álvaro Uribe, em 2002, tinha como principal escopo a contenção de gastos públicos, tendo em vista que as alterações indicadas anteriormente relacionam-se com temas como, por exemplo, a diminuição da estrutura do governo e a destinação de recursos públicos.

Na sentença, a CCC iniciou a sua fundamentação com a indicação da necessidade de se determinar o alcance de sua competência na revisão de constitucionalidade da lei convocatória, tendo em vista que alguns intervenientes argumentaram que a apreciação deveria manter-se restrita à verificação do correto trâmite da lei, enquanto outros defenderam que a Corte poderia analisar eventual violação aos requisitos tratados no Título XIII da CP, sem adentrar na matéria referente ao regramento do Congresso (Lei nº 5 de 1992) ou à Lei Estatutária de Mecanismos de Participação (LEMP, Lei 134 de 1994), enquanto outros argumentaram, por fim, que cláusulas constitucionais fora do Título XIII, assim como o conteúdo da Lei, deveriam ser examinados pela CCC.

A Corte indicou, então, que a CP, ao estabelecer em seu art. 379 que a lei convocatória de referendo só poderia ser declarada inconstitucional quando violados os requisitos previstos no Título XIII da CP – mais especificamente, os previstos no art. 378 –, não restringiu o controle apenas à análise de tal dispositivo, visto que ela mesma remeteu a outros artigos e apontou que o trâmite do referendo não se encontrava disciplinado apenas nela. Assim, segundo estabelecido pela CCC, o texto constitucional deve ser interpretado de maneira harmônica, de modo a também considerar os

propósitos do constituinte. Ademais, a CCC apontou que a restrição imposta pelo art. 379 não significaria que a CCC deveria considerar apenas normas constitucionais, de modo que a Lei nº 134 de 1994, a LEMP e o regimento do Congresso⁸ também deveriam ser considerados quando relacionados a princípios e valores constitucionais.

Com isso, é possível observar que, na análise de constitucionalidade da Lei Convocatória nº 796 de 2003, a CCC considerou: o texto constitucional de maneira “sistemática” e “harmônica”; a vontade do constituinte; e a legislação infraconstitucional, ou seja, a LEMP, o regimento do Congresso e a lei que disciplina os mecanismos de participação popular na Colômbia.

Após definir quais normas serviriam de parâmetro para verificação da constitucionalidade da convocatória, a CCC passou a tratar do alcance da sua competência no caso submetido à sua apreciação. Neste ponto, a CCC indicou que sua análise estaria limitada à verificação de vícios de procedimento na formação do ato e que não caberia a análise material da lei, ou seja, o exame sobre o conteúdo do diploma legal, ou, ainda, analisar se as mudanças propostas eram politicamente oportunas.

Contudo, na sequência, a CCC indicou que a noção de vício de procedimento na formação de uma lei que incorpora um referendo não seria evidente, tendo em vista que existem diversas compreensões sobre o que configura um vício formal. Porém, em razão da diferenciação realizada na própria Constituição (que permite a análise material em relação a outros atos, como, por exemplo, decretos com força de lei e projetos e leis estatutárias), a CCC indicou que a CP adotou uma classificação bipartida dos vícios dos atos jurídicos, que podem ser materiais ou procedimentais, de modo que caberia somente a análise sobre os últimos no caso examinado (de controle de lei convocatória de referendo).

Na sequência, a CCC indicou que um vício de competência se projeta tanto sobre o conteúdo material como também sobre o trâmite da lei, tendo em vista que configura a base de ambos. Contudo, se a Corte não verifica a competência do órgão que propõe a reforma, ela não controla o procedimento de aprovação da reforma na forma estabelecida. Por isso, seria cabível, segundo entendimento construído pela Corte, a análise de vício de competência ao exercício do poder de reforma, que seria espécie de vício de procedimento.

A literatura aponta, no entanto, uma contradição na construção jurisprudencial do Tribunal. Isso porque ao definir a natureza do vício de competência, a Corte indica, quando exerce a revisão de

⁸ Sobre esses diplomas, a CCC indicou que apenas os seguintes pontos seriam capazes de causar a inconstitucionalidade da convocatória: disposições do Regulamento do Congresso e da LEMP relacionadas estreita e diretamente a valores constitucionais e aos requisitos estabelecidos no Título XIII da CPC.

leis, que se trata de um vício material⁹, enquanto para justificar sua revisão em relação a reformas ao texto da Constituição (tal como as leis convocatórias de referendo constitucional) aponta, desde a sentença examinada neste tópico, que se trata de um vício formal. Desse modo, é possível notar que um mesmo vício detém tratamento distinto, de acordo com o ato em exame, conforme seja conveniente (García-Jaramillo; Gnecco-Estrada, 2016, p. 70).

Após tal ponto, a CCC ressaltou, na sentença, que poderiam haver objeções em razão de o povo e o Congresso não possuírem limites materiais ao exercerem o poder de reforma, tendo em vista que a CP, de modo diferente de outras constituições, não possui cláusulas pétreas, mas apenas limites formais e procedimentais. Entretanto, a Corte destacou que “importantes setores da doutrina e da jurisprudência” sustentam que toda constituição democrática, embora não contenha de maneira expressa cláusulas pétreas, impõe limites materiais ao poder de reforma pertencente ao poder constituinte derivado (Colômbia, 2003b). Após tal consideração, a CCC passou a analisar quais seriam os limites de competência ao poder de reforma existentes na CP, ou seja, quais temas deveriam ser excluídos do âmbito de atuação do poder de reforma.

Nesse ponto, foi inicialmente destacado que a CP, ao dispor, em seu art. 374, que “a Constituição poderá ser reformada”, autorizaria apenas a reforma, mas não a substituição da Constituição. Por isso, segundo entendimento empregado na decisão pela Corte, as reformas constitucionais deveriam conservar a identidade da CP em seu conjunto, sem a supressão ou substituição por uma nova constituição. Esse ponto do artigo, segundo indicado pela CCC, fora propositalmente determinado pelo constituinte, pois, caso contrário, constaria a possibilidade de mudança total ou reforma da CP, assim como admitem outros ordenamentos (Colômbia, 2003b).

Desse modo, a partir dessa decisão, a CCC passou a empregar a doutrina da substituição constitucional, pelo entendimento de que a CP definiu um limite de competência ao poder reformador, expressamente previsto no art. 374, que não pode ser violado, sob pena de substituição da CP.

Estabelecido isso, foi apontado na sentença que, na análise da Lei nº 796 de 2003, caberia à CCC verificar se o poder de reforma havia ultrapassado seus limites de competência, o que exigiria examinar cada um dos números do art. 1º da lei convocatória, para verificar se os projetos de reforma constitucional submetidos à aprovação do povo incorreriam em substituição do que consta na CP/91. A partir disso, a CCC passou a analisar, então, os componentes da lei convocatória de referendo.

Para tratar sobre como os artigos se encontravam apresentados na convocatória, a CCC

⁹ Para exemplificar, os autores García-Jaramillo e Gnecco-Estrada (2016, p. 69-70) citam a Sentença C-219, de 22 de abril de 2015, que examina o Decreto nº 19 de 2012. A sentença encontra-se disponível em: <https://tinyurl.com/bdf5brcy>. Acesso em: 31 maio 2024.

indicou, primeiro, que a aprovação de um referendo constitucional relacionaria distintos órgãos do Estado, tendo em vista que participam: o Governo, detentor da iniciativa; o Congresso, que debate e incorpora a reforma em uma lei; e a Corte, que deve assegurar a regularidade do procedimento. Essa colaboração tem o propósito de permitir a reforma da Constituição, com a participação do povo, a fim de garantir a sua liberdade. Em razão disso, a lei de referendo, conforme indicado, deve proteger a supremacia da Constituição e a liberdade do eleitor, mas também favorecer o princípio democrático e a soberania popular, o que significa que o ato não pode ser irregularmente aprovado ou conter perguntas apresentadas de modo a não garantir a liberdade do eleitor.

A liberdade do eleitor, segundo a Corte, constitui um elemento integrante do núcleo essencial do direito fundamental ao voto. Em toda a votação deve ser assegurada a liberdade do eleitor; porém, para a CCC, o constituinte estabeleceu, de maneira clara, que essa deveria ser ainda mais protegida no caso de referendos constitucionais, para evitar que regimes autoritários se utilizassem do referendo para se legitimarem plebiscitariamente. Como consequência disso, a CCC indicou que o seu exame não deveria ser realizado apenas sobre os vícios de procedimento na formação da lei convocatória de referendo, mas, também, e “de maneira inevitável, sobre o mesmo texto da lei” (Colômbia, 2003b).

Após tais considerações, a CCC passou a examinar as notas introdutórias da lei convocatória, parte em que o Congresso faz uma apresentação da finalidade ou do propósito do conteúdo normativo sob votação. Em análise a tal ponto, a CCC indicou, inicialmente, que os arts. 42 e 43 da Lei nº 134 de 1994, ao tratarem dos conteúdos mínimos que a tarjeta eleitoral deve conter na votação de referendos, não incluíam a hipótese de notas informativas ou de perguntas introdutórias sobre a reforma constitucional. Contudo, a CCC considerou que não havia oposição clara, do ponto de vista constitucional, à incorporação das notas introdutórias no texto da lei. Assim, embora as notas introdutórias não contassem com previsão legal, a CCC entendeu que também não havia proibição relacionada à sua utilização.

Após essa análise preliminar, a CCC enfrentou a questão do tratamento legal das perguntas constantes na lei convocatória (componente esse em que o eleitor é questionado sobre a aprovação ou recusa da reforma constitucional). Nesse ponto, foi indicado que a pergunta deveria evitar possíveis induções. Assim, o uso de expressões como “fazer efetiva a participação”, “proteger a juventude” ou “reduzir as desigualdades sociais” nas perguntas, por exemplo, levaria a uma ausência de neutralidade, pois associaria uma situação socialmente desejável e a opção política de aceitar a aprovação do conteúdo normativo do artigo. Após, a CCC também indicou que as notas introdutórias deveriam ser apresentadas para compreensão completa do conteúdo dos artigos que introduziam.

Nessa análise a respeito da compreensão completa do conteúdo dos artigos, a CCC entendeu

que algumas introduções assinalavam finalidades ou propósitos (como as que utilizavam expressões “com o fim de”, “para que”, “para fazer”, entre outras), de modo que haveria relação de causalidade entre a nota introdutória e a aprovação do texto do artigo. Diante disso, a CCC declarou que as notas introdutórias dos números 3¹⁰, 4¹¹, 5¹², 6¹³, 8¹⁴ e 16¹⁵ da lei eram inconstitucionais, pois induziam uma resposta afirmativa no votante, por darem informação incompleta do sentido do artigo a ser aprovado e não deixarem evidente o vínculo entre o que era enunciado na pergunta e o texto a ser aprovado (Colômbia, 2003b).

Na sequência, a CCC declarou a inexequibilidade de todas as notas introdutórias constantes na lei convocatória, de modo a deixar a salvo apenas a pergunta formal (que interroga ao eleitor se aprova o texto normativo ou não), pelas seguintes razões: a nota introdutória leva a uma interpretação prévia do conteúdo normativo a que se refere e, por isso, restringe as possíveis interpretações do texto submetido à consideração; pode levar o eleitor a crer que está votando nas finalidades e não pela aprovação de um novo texto normativo que integrará a Constituição; gera insegurança jurídica no futuro, pois não se saberia ao certo o que os cidadãos aprovaram como reforma da Constituição (Colômbia, 2003b).

A declaração de inconstitucionalidade das notas introdutórias, desse modo, ocorreu sob o pretexto de que se buscava assegurar a liberdade do eleitor, que deveria votar sem qualquer tipo de influência, tendo em vista que o enunciado exprimia a finalidade do artigo a ser aprovado por meio da reforma constitucional.

Ao passar para o exame do texto da lei convocatória de referendo, a CCC declarou inconstitucionais diversos artigos ou expressões constantes da proposta de reforma constitucional,

¹⁰ A nota introdutória de número 3 indicava o seguinte: “3. Suplencias. Pregunta: para eliminar las suplencias de los Congresistas, Diputados Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales ¿aprueba usted el siguiente artículo?” (Colômbia, 2003b).

¹¹ A nota introdutória de número 4 indicava o seguinte: “Facultades de las Corporaciones Públicas de elección popular en la dirección y control de la hacienda pública. Pregunta: para hacer efectiva la participación de la comunidad, del Congreso, de las Asambleas y los Concejos, en la formulación y control de los presupuestos de ingresos y gastos del estado, ¿aprueba usted el siguiente artículo?” (Colômbia, 2003b).

¹² A nota introdutória de número 5 indicava o seguinte: “5. Servicios Administrativos del Congreso. Pregunta: para separar las funciones legislativas y administrativas del congreso ¿aprueba usted el siguiente artículo?” (Colômbia, 2003b).

¹³ A nota introdutória de número 6 indicava o seguinte: “Reducción del Congreso. Pregunta: para reducir el tamaño del Congreso y modificar la elección de los Congresistas, Diputados Concejales y miembros de las juntas administradoras locales, ¿aprueba usted el siguiente artículo?” (Colômbia, 2003b).

¹⁴ A nota introdutória de número 8 indicava o seguinte: “Limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública. Pregunta: como medida para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público, ¿aprueba usted el siguiente artículo?” (Colômbia, 2003b).

¹⁵ A nota introdutória de número 16 indicava o seguinte: “contra el narcotráfico y la drogadicción. Pregunta: para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno, ¿aprueba usted el siguiente artículo?” (Colômbia, 2003b).

conforme será discutido a seguir.

O parágrafo relativo aos distritos especiais de paz do numeral 6 da lei convocatória foi declarado inexecutável, pois, segundo entendimento da CCC, tratar tal tema em um referendo sobre reforma eleitoral violava a liberdade do eleitor, que não poderia decidir autonomamente sobre essas duas questões (distritos especiais de paz e reforma eleitoral) independentes. Além disso, a CCC declarou inexecutável também o numeral 10 da lei convocatória, sobre “supressão de personalidades”, pois, segundo o seu entendimento, a competência de uma das comissões havia sido extrapolada, visto que o tema havia sido negado em uma das Câmaras e, por isso, não poderia ser retomado (Colômbia, 2003b).

Ademais, a CCC definiu que o referendo constitucional deveria estar desprovido de conteúdo de natureza plebiscitária, ou seja, que implicasse apoio de políticas ou feitos de um governante específico, motivo pelo qual declarou inexecutável expressões do numeral 14 da Lei nº 796 de 2003 – mais especificamente, “expansão da” e “democrática”, pois implicavam apoio à política específica do governo. Em relação ao numeral 16, que tratava sobre narcotráfico e uso de drogas, a CCC entendeu que o tema não estava no projeto original e, inclusive, não tinha nenhum vínculo com a finalidade ou a matéria do projeto apresentado pelo governo, motivo pelo qual violou o princípio da publicidade, por não ter sido publicado oficialmente antes de tramitar perante a comissão respectiva, sendo assim inexecutável. A Corte entendeu também que a previsão de campo para voto em branco seria inconstitucional e inexecutável, já que estaria em desacordo com o disposto no art. 378 da CP, que só prevê o voto afirmativo ou negativo, e, além disso, que o numeral 17 seria inconstitucional, pois embora tenha sido apresentado como um projeto de norma jurídica, configurava, materialmente, um ato eleitoral, o que violava o art. 38 da LEMP. Por fim, a CCC também entendeu pela inexecutabilidade do voto em bloco em um referendo multitemático, tratado no numeral 19 do art. 1º da Lei, tendo em vista que esse converteria a consulta cidadã a um mecanismo plebiscitário, impróprio para alteração do texto constitucional (Colômbia, 2003b).

Assim, observa-se que grande parte dos números da lei convocatória de referendo foram declarados inconstitucionais pela CCC. Ao final da decisão, constou que a decisão da Corte não foi unânime, haja vista entendimento divergente expressado pelos magistrados Alfredo Beltrán Sierra e Clara Inés Vargas Hernández, que indicaram que a Lei nº 796 de 2003 era inexecutável em sua totalidade.

Um dos motivos da divergência se deu porque a tramitação da Lei nº 796 de 2003 não terminou nas sessões ordinárias do Congresso, concluídas em 16/12/2002, tendo em vista que foram realizadas sessões extraordinárias no Senado da República e na Câmara de Representantes nos dias

19 e 20 do mesmo mês, respectivamente. Assim, o procedimento para edição do ato adveio de sessões extraordinárias, o que estaria, portanto, em desacordo com o disposto no art. 375 da CP, que determina que o projeto deve tramitar em “dois períodos ordinários e consecutivos”.

Outro motivo ocorreu porque, para os magistrados, a Lei nº 796 de 2003 seria, na verdade, um plebiscito, tendo em vista que os arts. 3º e 7º da Lei nº 134 de 1994 (Colômbia, 1994) indicam que o referendo deve ser realizado para aprovar ou rejeitar projeto de norma jurídica que derogue ou não determinada norma que se encontra vigente, enquanto o plebiscito ou pronunciamento popular ocorre para os cidadãos decidirem se apoiam ou rejeitam uma determinada decisão do Executivo, enquanto o projeto de lei indicava ter sido apresentado como consequência do resultado eleitoral que culminou na eleição do presidente da República.

Diante dos diversos fundamentos constantes na Sentença C-551 de 2003 (Colômbia, 2003b), expostos anteriormente, chama a atenção a seguinte questão: ao examinar a lei convocatória, a CCC construiu um conceito de limites de competência do Congresso da República para reforma da CP. Esse entendimento, embora inexistam cláusulas pétreas no texto constitucional colombiano, permite impor ao constituinte derivado limites materiais, sob o fundamento de se tratar de um poder constituído e não originário (García; Santander; Valdeleón, 2017, p. 343).

Assim, a CCC atribuiu a si mesma o poder de examinar eventual substituição da Constituição nas reformas constitucionais. Para avaliar essa substituição, ela examina os princípios e valores contidos na CP – exame esse que, segundo defendido pela CCC, não possui fundo material, visto que os vícios de competência nos quais o poder reformador pode atuar dizem respeito aos pressupostos procedimentais (Colón-Rios, 2012, p. 135).

Observa-se, portanto, que, mesmo com disposição constitucional que indica que o controle de constitucionalidade automático sobre a lei de referendo deve se dar apenas em relação aos aspectos formais, a CCC construiu entendimento, na sentença analisada no presente subtópico, que permite o controle material dessas leis que carregam o projeto da reforma constitucional, o que lhe permite obstar reforma constitucional em curso e definir questões relevantes para a sociedade colombiana.

2 EXERCÍCIO DO CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE PELA CCC NO EXAME DAS LEIS CONVOCATÓRIAS DE REFERENDOS CONSTITUCIONAIS APÓS A FORMULAÇÃO DA “TEORIA DA SUBSTITUIÇÃO CONSTITUCIONAL”

Após a Sentença C-551 de 2003, a CCC concentrou a sua argumentação para manter a tese sobre a natureza procedimental da doutrina da substituição constitucional. Passados anos da criação

desse argumento, é possível notar que a Corte não o abandonou até a presente data (Celemín Caicedo, 2020, p. 22). Esse fato é perceptível a partir da análise da Sentença C-141 de 2010¹⁶.

Nesse caso, a CCC analisou a constitucionalidade da Lei nº 1354 de 2009, pela qual se pretendia convocar um referendo constitucional para modificar o artigo 197 da CP¹⁷, que estabelece regras para eleição do presidente da República. Destaca-se que essa lei convocatória teve origem em uma iniciativa legislativa cidadã, ou seja, teve de cumprir os requisitos tratados nos artigos 24 e 27 da LEMP, tais como atingir o apoio de 5% do censo eleitoral vigente.

A alteração tinha o objetivo de permitir a reeleição do presidente da República (que, à época, era Álvaro Uribe) para exercício por mais um período, após o exercício de dois mandatos consecutivos (2002-2006 e 2006-2010). Assim, buscava-se reformar o texto constitucional para permitir que o então presidente da República pudesse exercer três mandatos consecutivos.

Ao realizar o controle automático dessa lei, a Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 1354 de 2009 em sua totalidade. A declaração de inconstitucionalidade se deu porque a Corte entendeu que uma segunda reeleição presidencial substituiria as estruturas da CP. Além disso, a inconstitucionalidade também foi declarada em razão de diversos vícios de procedimento na aprovação do ato.

Primeiramente, a Corte realizou o exame das irregularidades no processo de promulgação da Lei nº 1.354 de 2009 com foco em duas fases: a de busca de apoio cidadão à iniciativa legislativa popular, para colocar na agenda de discussão legislativa a proposta de expedir uma lei para convocar um referendo, bem como a fase de discussão e aprovação do projeto de lei no Congresso colombiano.

Ao realizar esse exame, a CCC constatou diversos vícios processuais que serviram de base para a declaração de inconstitucionalidade da lei na Sentença C-141/2010. No total, o Tribunal

¹⁶ Além desse caso, deve-se observar que a CCC também exerceu controle sobre lei convocatória de referendo na Sentença C-397 de 2010. Neste segundo caso, porém, não houve uma aplicação direta da teoria da substituição constitucional, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade decorreu da constatação de vícios procedimentais na lei convocatória de referendo (Lei nº 1327 de 2009, originada por iniciativa cidadã). É importante destacar, contudo, que a teoria foi mencionada em votos de ressalva dos magistrados Mauricio González Cuervo, Maria Victoria Calle Correa e Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, que defenderam que sua aplicação também seria pertinente nesse caso. Assim, embora não tenha sido aplicada, a teoria da substituição constitucional acabou por ser reafirmada.

¹⁷ “Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cubre al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá” (Colômbia, 1991).

constatou a existência de 23 vícios nas diferentes fases de promulgação da Lei nº 1354/2009 (Roa Roa, 2021, p. 50). Nesse controle processual judicial realizado pelo Tribunal, o exame mais significativo se deu em relação a uma mudança realizada na redação de uma pergunta a que os cidadãos deveriam responder no referendo – mudança essa operada entre o momento em que foram recolhidas as assinaturas da iniciativa legislativa popular e o momento em que a lei foi aprovada pelo Congresso.

Ainda na fase de colheita de assinaturas, perguntou-se aos cidadãos se concordavam em promover uma iniciativa para tramitar uma lei convocatória de referendo para modificação da Constituição, para que o texto constitucional passasse a indicar que “quem tiver exercido” a presidência por dois mandatos, poderá ser eleito apenas para um terceiro mandato presidencial. Essa questão foi modificada durante a fase de discussão e debate no Congresso, para: “Quem foi eleito presidente para dois mandatos, somente poderá ser eleito para um terceiro mandato presidencial”.

Essa mudança introduzida pelo Congresso baseou-se no fato de que, durante o ano em que a lei foi aprovada, o Presidente Uribe não havia completado o seu segundo mandato presidencial, o qual ainda estava exercendo. Isso significava que a alteração constitucional sobre a reeleição introduzida pelo referendo poderia não se aplicar a ele, a menos que deixasse o cargo. Em outras palavras, na redação original da questão, não seria possível a reeleição imediata do presidente em exercício. A alteração de redação e conjugação (de “tiver exercido” para “foi eleito”) foi, assim, introduzida para evitar um problema semântico que implicaria a desqualificação do Presidente Uribe para disputar uma terceira reeleição. É por isso que, para resolver este problema linguístico, o Congresso decidiu alterar a redação da pergunta que seria submetida ao referendo para aprovar a alteração constitucional ao artigo 197 da CP.

A CCC analisou a situação e declarou a existência de uma violação do processo legislativo, que tornou a lei inconstitucional. O cerne do argumento, segundo o Tribunal, era que essa modificação na formulação da questão violava o direito fundamental das pessoas de participarem politicamente, especificamente dos cidadãos que constituem 5% do censo eleitoral e que, por meio de suas assinaturas, apoiaram a iniciativa legislativa popular para colocar na agenda legislativa a lei que convocaria o referendo. A principal preocupação da CCC era evitar que o Poder Legislativo, mediante o ato de reformular a questão, ultrapassasse as suas próprias competências como poder constituinte derivado. Tal excesso de poderes violaria o direito que a Constituição colombiana concede ao povo, de propor iniciativas legislativas populares, e levaria a substituir a vontade popular, no processo de promoção de novos projetos de lei, sem maiores contrapesos. Mas o Tribunal também concluiu que a reforma proposta substituiria a Constituição.

Para chegar a essa conclusão, a Corte considerou que a reeleição para um terceiro mandato repercutiria profundamente no desenho institucional adotado pela ANC, e que haveria repercussão em direitos, valores e princípios constitucionais, como, por exemplo, no que diz respeito à igualdade de tratamento e de oportunidades dos candidatos à eleição e na regra da alternância no exercício do poder político, além do risco de preservar por muito tempo tendências ideológicas defendidas pelo governo e de conferir continuidade à maioria dominante.

Foi considerado, ainda no que diz respeito aos direitos, princípios e valores constitucionais, que a alteração constitucional proposta na lei resultaria em aumento do poder do presidente e na perda de efetividade dos controles sobre a ação dele. Por fim, a Corte também trouxe o argumento de proteção ao direito de minorias, tendo em vista que indicou que as minorias não ligadas ao governo e à oposição não teriam a oportunidade de liderar o Estado ou de contribuir para essa liderança, no caso de aprovação da reforma constitucional proposta.

No que tange à estrutura da Constituição, a Corte considerou que o aumento do poder presidencial, aliado ao desaparecimento dos controles ou a sua existência apenas nominal, teria graves repercussões, tendo em vista que os controles recíprocos e os que sujeitam o presidente e seu governo possibilitam o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, sem o qual o equilíbrio se perderia nas instâncias mais altas do Estado, de modo a colapsar a separação de Poderes, que impõe a moderação no exercício do poder, evita arbitrariedades e controla a tendência de transbordamento do Executivo. Com isso, verificar-se-ia uma predominância do Executivo e prejuízo da pluralidade institucional, que se manifesta com diferentes funções sendo exercidas por diferentes instituições.

Todas estas questões – enfraquecimento dos controles, falta de equilíbrio e prejuízo ao princípio da separação dos Poderes – tenderiam a produzir, segundo exposto na sentença, ações desvinculadas das avaliações externas, assim como desequilíbrio e concentração de poderes em um só ramo, qual seja, o Executivo, o que, na visão da Corte, seria oposto ou contrário aos elementos originalmente consagrados na Constituição¹⁸ com o fim de evitar uma prevalência do Poder Executivo sobre os demais Poderes.

No que tange à redação da lei, a Corte considerou que a lei introduziu campo para voto em branco, e que tal previsão deveria ser declarada inconstitucional caso não estivesse sendo declarada

¹⁸ Segundo indicado pela CCC, o sistema de governo instituído em 1991 na CP é definido pela separação de Poderes e pelo regime presidencialista. Ademais, a Constituição estabeleceu o regime político da democracia participativa e pluralista, fundada no povo formado por maiorias e minorias, e, além disso, adotou o modelo republicano. Desse modo, a concentração do poder apenas no Executivo, com o prolongamento da predominância da maioria em torno do presidente em período superior ao máximo permitido, substituiria forma política adotada pela Constituição (Colômbia, 2010).

a inconstitucionalidade completa da lei. Ademais, foi destacado que a lei não continha um enunciado normativo que convocasse o povo, de maneira expressa, para decidir sobre a reforma da Constituição por meio de um referendo, o que configuraria um vício material em razão da ausência de um conteúdo específico e essencial no corpo normativo da lei.

Dois magistrados apresentaram *salvamento de voto* para trazer argumentos contrários àqueles que constaram na decisão: Mauricio González Cuero e Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Para o primeiro, a Corte estaria realizando controle material ante uma convocatória de referendo naquela oportunidade, o que retiraria a oportunidade do povo se pronunciar acerca da proposta de modificação constitucional. Ademais, a Corte teria competência apenas para analisar a convocatória de referendo, e não os atos que a precedem, como as questões de iniciativa cidadã e de trâmite perante a Registradora (Colômbia, 2010).

Sobre esse salvamento de voto, Jorge Ernesto Roa Roa (2021, p. 52-53) aponta que ambos os magistrados que se opuseram à decisão da Sala Plena da CCC foram escolhidos por proposta do Presidente Álvaro Uribe, que tinha interesse na aprovação da reforma constitucional, tendo em vista que seria diretamente afetado por ela. Porém, o autor também cita outra questão relacionada à decisão: o relator, Nilson Pinilla, esclareceu seu voto para indicar que não concordava com a decisão da Sala Plena do Tribunal de aplicar o teste de substituição ao caso examinado. Desse modo, é possível observar que alguns dos magistrados da CCC entenderam que a aplicação da teoria da substituição constitucional no caso examinado configurou controle material sobre a lei convocatória de referendo constitucional, e não apenas controle procedimental.

Antes da Sentença C-141 de 2010, a Corte já havia se manifestado sobre o tema da reeleição, visto que em 18 sentenças (Sentença C-1040 de 2005 a C-1057 de 2005) decidiu sobre recursos apresentados contra o Ato Legislativo nº 22 de 2004, que derogava a proibição de reeleição imediata do presidente da República – o que permitiu uma segunda candidatura consecutiva ao então Presidente Álvaro Uribe Vélez. Nessas decisões, a Corte concluiu que a reforma não havia provocado a substituição da Constituição, tendo em vista que, embora relevante, não afetava os fundamentos do Estado Social de Direito, pois permitiu ao povo escolher o presidente por eleição direta e mantinha os pesos e contrapesos da forma de governo (Ragone, 2021, p. 114).

Porém, é possível observar que na decisão posterior, sobre a reeleição presidencial, ora examinada, a CCC adotou posicionamento distinto em relação ao tema, pois, após apontar uma série de irregularidades da lei convocatória, entendeu que a alteração configurou substituição da CP/91, por conflitar com os princípios fundamentais do texto constitucional, tais como a separação de Poderes, o sistema de freios e contrapesos, a regra sobre a alternância de poder, a direito à igualdade

e o caráter geral e abstrato das leis (Colón-Rios, 2012, p. 138).

Nota-se, portanto, que embora os casos tratassem de hipóteses distintas (um sobre uma segunda reeleição e outro sobre uma terceira), os fundamentos utilizados pela CCC denotam diferentes entendimentos a respeito do tema da reeleição, tendo em vista que, nos casos C-1040 de 2005 a C-1057 de 2005, definiu-se que a reeleição não afetaria os fundamentos do Estado Social de Direito, pois o povo ainda poderia escolher seu representante por eleição direta, enquanto no posterior (C-141 de 2010), definiu-se que a reeleição implicaria substituição da Constituição vigente, pois afetaria uma série de valores e princípios.

Outro ponto relevante a respeito da sentença é que, embora a proposta de reforma constitucional tenha sido apresentada por iniciativa popular (diferentemente da Sentença C-551/2003, analisada no tópico anterior) e estivesse sujeita a referendo, isso não levou a CCC à conclusão de que se tratava de um exercício do poder constituinte, visto que esses mecanismos apenas fazem parte do processo de emenda ordinário (Colón-Rios, 2012, p. 138).

Com isso, tem-se que mesmo atendidos os critérios estabelecidos na LEMP para apresentação de modificação do texto constitucional por meio de referendo, e mesmo com a submissão da alteração do texto constitucional ao povo mediante referendo, a CCC não enfrentou a alteração proposta como exercício do poder constituinte reformador, que, em seu exercício, encontra limitação apenas no estabelecido pelo poder constituinte originário.

Todavia, faz-se necessário ressaltar que, para Gonzalo A. Ramírez Cleves (2017, p. 10), a sentença ora examinada foi, do seu ponto de vista, a mais importante produzida ao longo da história da CCC. Nela, foi possível verificar a independência do Tribunal em relação ao Executivo e suas maiorias no Congresso, quando tentaram se perpetuar no poder. No caso, a teoria da substituição constitucional foi considerada como último recurso na defesa da democracia constitucional ante a democracia de maiorias, quando se busca eliminar pilares básicos da ideia ou do conceito de Constituição. Assim, a teoria da substituição constitucional, empregada na referida sentença, obistou, segundo aponta o autor, um ato do Poder Executivo que prejudicaria o princípio da separação de Poderes e, em consequência, a própria CCC.

Sobre essa sentença, observa-se, ainda, que, embora ela represente continuidade na linha jurisprudencial relacionada ao teste da substituição constitucional, também traz um ponto relevante, que consiste na demonstração de seu caráter de inacabado e em construção no que diz respeito à definição dos contornos dos limites de competência do poder da reforma constitucional. Esse contorno é delineado conforme ocorre o controle sobre os atos reformatórios da CP/91 (Jaramillo Giraldo, 2013, p. 340).

Desde a Sentença C-551 de 2003, a CCC desenvolveu metodologia de interpretação para afastar a alegação de que desempenhava o controle material sobre as emendas constitucionais (Lima, 2018, p. 149). Esse teste de substituição, que compreende alguns passos¹⁹, foi explicado pela primeira vez na Sentença C-970/2004 e expandido na decisão C-1040 de 2005²⁰. No caso da Sentença C-141 de 2010, analisada neste tópico, a CCC reconheceu um novo elemento essencial na ordem constitucional, qual seja, a estrutura do sistema de *checks and balances* adotado na CP.

Tem-se, portanto, que o referido caso acrescentou mais um elemento como essencial na ordem constitucional colombiana: a separação de Poderes, que, conforme fundamentação utilizada pela CCC, seria afetada no caso de aprovação de reforma constitucional sobre uma terceira reeleição.

Conforme expõe Sabrina Ragone (2019, p. 333), a referida doutrina se aplicou a questões altamente politizadas, como a reeleição do chefe do Executivo, tratada anteriormente. Essa doutrina tem causado diversas reações, de modo que alguns endossam o comportamento da CCC, enquanto outros o criticam fortemente, sob o fundamento de que a aplicação da teoria seria um exemplo de ativismo judicial, por conceder ao Tribunal grande margem de manobra ao decidir o que é ou não constitucional.

Essa dupla face da doutrina indica que uma aproximação das decisões da CCC (em que foi utilizada a doutrina da substituição constitucional) demonstra que o instituto é aplicado para evitar os excessos em que tentaram incorrer os demais Poderes públicos na Colômbia, tal como no caso C-141, pois tanto o Poder Executivo, com iniciativa na tramitação dos atos legislativos, quanto o Poder Legislativo, buscam transpor, em benefício próprio, certos limites constitucionais estabelecidos para configurar o princípio da separação de Poderes, e que também induz o efeito contrário, pois o Poder Judiciário também pode se valer da doutrina para ir além dos parâmetros constitucionais estabelecidos por outros Poderes para garantir o sistema de contrapesos constitucionais (Celemín Caicedo, 2020, p. 27).

Diante disso, a discussão no próximo tópico tratará das atuais concepções da expressão “ativismo judicial”, com foco em textos de autores colombianos, a fim de verificar se a atuação da

¹⁹ De acordo com Carlos Amaya Rodríguez (2017, p. 74), o teste de substituição se trata de um raciocínio de silogismo entre a premissa maior, que enuncia os aspectos que definem a identidade da Constituição que se supõe que o ato reformatório tenha substituído, a premissa menor, que é o exame do ato que se acusa ter substituído a Constituição, e a conclusão, que traz o contraste entre a premissa maior e a menor.

²⁰ Nessa sentença, a CCC atribuiu sete níveis ao teste de substituição: declarar qual é o elemento essencial da constituição que a reforma constitucional diz respeito; explicitar como o elemento essencial sustenta diversos dispositivos constitucionais; explicar por que o elemento é essencial; comprovar que o conteúdo do elemento não pode ser reduzido a um único preceito constitucional; demonstrar que a indicação de um elemento como essencial não configura a definição de cláusulas constitucionais de eternidade; comprovar a substituição; explicar que este novo elemento contradiz o elemento essencial que se distingue dele (Bernal Pulido, 2013, p. 344).

CCC pode ser considerada ativista (de modo a confirmar a classificação já feita por alguns autores mencionados neste artigo – p.ex., Ragone, 2019), e, em caso positivo, à luz de quais concepções. Além disso, também serão examinadas as justificativas e consequências dessa classificação.

3 CARACTERIZAÇÃO DE ATIVISMO JUDICIAL NO USO DA “TEORIA DA SUBSTITUIÇÃO CONSTITUCIONAL”

Conforme já indicado, a CP/91 prevê expressamente que a CCC pode exercer o controle de constitucionalidade dos atos reformatórios da Constituição antes de sua aprovação, o que ocorre no caso de controle de lei convocatória de referendo para modificação do texto constitucional. Sobre esse controle, estabelecido no art. 241, numeral 2, da CP/91, foi mencionado anteriormente que o constituinte estabeleceu que a CCC pode examinar apenas vícios de procedimento na formação da lei convocatória de referendo, de modo que restou afastada a possibilidade de a CCC analisar a existência de vícios materiais na formação desse ato.

Porém, também foi indicado que a CCC desenvolveu teoria que, conforme apontado pela literatura, permite o controle material dos atos reformatórios: a teoria da substituição constitucional. Mencionou-se, ainda, que a CCC aponta que tal teoria não é utilizada para controle do conteúdo do ato reformatório da Constituição, mas sim de um vício formal, qual seja, o vício de competência em que pode incidir o poder constituinte reformador.

Por isso, o uso da referida teoria será considerado, neste texto, como questão central no que diz respeito ao controle de constitucionalidade preventivo das leis convocatórias de referendo, exercido na Colômbia. Tal questão, portanto, será examinada à luz das atuais concepções de ativismo judicial, a fim de verificar se é possível confirmar (ou não) a classificação como ativista do comportamento judicial da CCC nesse exercício.

Antes de adentrar essa discussão, cumpre esclarecer que o debate sobre ativismo judicial não é recente, tendo se iniciado ainda em 1940, nos Estados Unidos. No cenário brasileiro, existem diversas definições para o termo, motivo pelo qual alguns autores, como Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2012, p. 152-161), destacam que há diferentes elementos que permitem identificar o ativismo em uma decisão, de modo que uma única definição não seria capaz de abarcar todas as dimensões do conceito. Mesmo com essa ressalva, o autor propõe cinco diretrizes para a construção de um conceito de ativismo judicial²¹.

²¹ As diretrizes são: a postura de expansão do poder político-normativo por juízes e cortes, a ausência de legitimidade (ou ilegitimidade) do ativismo, o caráter dinâmico e contextual na identificação do ativismo judicial, a pluralidade de

Além de Campos, Júlio Grostein (2016, p. 41-67) analisou o uso do termo no direito brasileiro e estadunidense, identificando quatro concepções principais: a primeira, julgamento pautado em posições políticas e axiológicas do juiz, ocorre quando o magistrado se deixa guiar por convicções pessoais ao decidir; a segunda, criação do direito, e a terceira, utilização de métodos interpretativos não ortodoxos, serão discutidas neste subtópico, e a quarta, superação indevida de precedentes, manifesta-se quando os mecanismos previstos para garantir a previsibilidade do direito (como o *stare decisis et non quieta movere*) não são observados. Vale destacar que as duas últimas concepções foram identificadas pelo autor apenas no contexto estadunidense.

Neste artigo, portanto, duas das concepções de ativismo judicial identificadas pelo autor serão utilizadas para examinar a atuação da CCC no controle das leis convocatórias de referendo constitucional: a de criação do direito e a do uso de métodos não ortodoxos de interpretação. Essas concepções passarão a ser aprofundadas, a seguir, com base na discussão feita por autores colombianos a respeito do tema.

Sobre a primeira concepção, de criação judicial do direito, observa-se que Jorge Mejia Turizo e Roberto Pérez Caballero (2015, p. 33, tradução nossa) indicam que “o ativismo judicial pressupõe que o juiz desempenhe, entre outras, uma função que em princípio corresponde apenas ao corpo legislativo: criar normas”. Essa norma por eles tratada, contudo, não é considerada no sentido formal e estrito da palavra, mas sim como uma regra de regulação para determinados casos e, ainda, para conceder ou ampliar direitos que o ordenamento jurídico não contempla. Sobre isso, os autores ressaltam que existe o risco de uma atuação arbitrária nos casos em que: a criação de direito se relaciona a problemas políticos; não há uma delimitação clara entre direito e moral; não há certeza sobre os critérios para a aplicação da norma. Por isso, a criação judicial do direito deve ter limites, que, conforme defendem os autores, podem ser colocados pela própria jurisprudência.

Essa mesma concepção foi tratada sob outra ótica no texto de outro autor colombiano, Pablo Rivas-Robledo (2022, p. 75-76): a partir das “normas de competência”. As normas de competência estabelecem os poderes e faculdades que os órgãos possuem. São elas que permitem verificar a validade de um ato, ou seja, se foi emanado de autoridade competente. O ativismo judicial, desse modo, está atrelado às normas de competência, e pode ser verificado quando um juiz modifica suas faculdades ou competências, pela ampliação ou reforma delas.

Por isso, observa-se que o uso da teoria da substituição constitucional no controle das leis convocatórias de referendo pela CCC pode ser associado à concepção de ativismo judicial pela

variáveis contextuais que limitam, favorecem e moldam o ativismo e, por fim, a estrutura adjudicatória multidimensional, consistente na ressalva anteriormente mencionada (Campos, 2012, p. 152-161).

criação do direito, discutida na literatura colombiana por Jorge Mejia Turizo, Roberto Pérez Caballero e Pablo Rivas-Robledo.

A criação judicial do direito se verifica em relação à teoria da substituição constitucional no caso colombiano porque, por meio dessa construção jurisprudencial, a Corte conseguiu alcançar o exame do conteúdo das leis convocatórias de referendo, exame esse que, pela leitura literal da CP/91, não é permitido. Nota-se, portanto, que, com essa teoria, a Corte conseguiu ultrapassar o limite inicialmente estabelecido pelo constituinte originário para o controle das leis convocatórias de referendo. Com isso, a Corte, ao alcançar o exame dos limites materiais ao poder reformador, não tratado na CP/91, incorreu na criação judicial do direito, e, por isso, sua atuação pode ser classificada como ativista em razão do uso dessa teoria.

A segunda concepção de ativismo judicial, relacionada ao uso de métodos não ortodoxos de interpretação, pode ser identificada na literatura colombiana no texto de Manuel Aragón Reyes (2021). Nesse caso, o ativismo se caracterizaria pela “frouxidão interpretativa” dos textos legais e pela substituição, por parte do órgão jurisdicional, das faculdades de outros Poderes do Estado. Sobre a primeira forma de caracterização de ativismo, o autor indica que tanto na interpretação da Constituição, como na interpretação constitucional da lei, a atividade interpretativa deve ter limites, pois, caso contrário, seria possível que os órgãos de justiça constitucional suplantassem tanto o constituinte, como o legislador. O autor também aponta que a Constituição colombiana possui amplo grau de abstração e generalidade em suas prescrições, o que implica uma alta dose de recriação e adaptação da norma às novas circunstâncias, mas que deve haver um limite para isso, derivado do significado unívoco que alguns dos termos normativos podem ter. Quando se ignora esse limite, para que se considere que a Constituição diz o oposto do que diz literalmente, não se pode afirmar que há interpretação da Constituição, mas sim uma modificação imprópria do texto. Essa modificação deve ser evitada, para que a própria legitimidade dos órgãos de justiça constitucional não seja ameaçada (Aragón Reyes, 2021, p. 22).

Exemplo de como isso poderia ser verificado na atuação da CCC está nas sentenças interpretativas. Por meio delas, a Corte pode estabelecer quais significados de uma disposição acusada como inconstitucional são válidos no ordenamento jurídico e quais não são constitucionalmente legítimos. Assim, nessas sentenças, a Corte pode fixar o sentido constitucional de uma lei (Martínez Caballero, 2000, p. 14-17). Desse modo, é possível que a Corte, pelo uso de uma sentença interpretativa, dê sentido distinto do literal a dispositivo constitucional, o que, caso verificado, faria com que ela incorresse em ativismo.

Diante disso, também se mostra possível confirmar o ativismo judicial da CCC no controle

aqui examinado a partir de tal concepção. O ativismo sob essa concepção se verifica porque, caso a Corte realizasse uma interpretação estritamente circunscrita ao disposto na CP/91, não seria possível que ela examinasse o conteúdo da lei convocatória de referendo para modificação da Constituição, que permite apenas a análise dos vícios de procedimento nesse controle.

Tal classificação, no entanto, não tem sentido negativo, já que, conforme indica Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2012, p. 152-153), a decisão judicial ativista não necessariamente pode ser enquadrada como legítima ou ilegítima. Assim, o enquadramento da atuação como ativista não implicaria juízo de valor. A classificação não ignora que a referida teoria permite materializar o princípio de freios e contrapesos ao reverter atos com excesso de poder por parte do Executivo e do Legislativo (Celemín Caicedo, 2020, p. 32). A questão levantada tem servido, portanto, como justificativa a uma atuação mais ativista da Corte no controle aqui examinado.

Nesse sentido, cumpre observar que a Colômbia é apontada como um país paradoxal: não se trata de uma ditadura nem de uma democracia apenas de fachada, pois conta com instrumentos como eleições regulares e controles institucionais relativamente eficazes; ao mesmo tempo, apresenta desafios em sua democracia que ainda precisam ser enfrentados²² (Uprimny, 2004, p. 50).

Nesse contexto paradoxal, posturas mais expansivas da Corte Constitucional tendem a ser mais bem aceitas no país²³. Um exemplo é mencionado por Uprimny (2004, p. 53-58), ao tratar do controle material dos decretos de estado de exceção pela CCC. Segundo o autor, o controle passou a ser amplamente aceito por ser visto como um mecanismo para conter abusos, já que a intenção inicial desses decretos era permitir ao presidente da República gerir crises sozinho, e não torná-lo um legislador *de facto*. O mesmo se observa em relação ao controle de constitucionalidade das leis convocatórias de referendo: embora a CCC seja considerada ativista e exerça controle não previsto expressamente na CP/91, tal atuação foi justificada em uma ocasião como uma resposta ao Executivo, que, historicamente, praticou atos abusivos de poder no país.

Para Gonçalo A. Ramírez Cleves (2017, p. 40-41), a doutrina da substituição constitucional utilizada nesses casos é uma boa forma de proteger a democracia constitucional contra a democracia majoritária, quando, por exemplo, há intenção de se utilizar de maiorias no Congresso para se

²² Tais como altos níveis de violência (política e contra cidadãos), de desigualdade social e uma séria crise de direitos humanos desde o fim de 1970 (Uprimny, 2004, p. 50).

²³ Outras razões são apontadas por outros autores. Uprimny (2004, p. 62-63) indica que a Corte conta com elevado grau de legitimidade, já que é vista como um dos únicos corpos remanescentes que buscam implementar as liberdades e justiça sociais estabelecidas na Constituição, pois os demais atores políticos e sociais da constituinte foram enfraquecidos após 1992. Ademais, Landau (2014, p. 37) ressalta que existem evidências de que a Corte exerce um papel político importante há muito tempo, o que faz com que forças políticas passem a lhe conferir mais poderes e aumentem sua capacidade de intervir em questões políticas.

perpetuar no poder (como ocorreu no caso de reeleição, da *Sentencia* C-141 de 2010), para burlar a eficácia das decisões de constitucionalidade ou para favorecer um grupo especial de pessoas, sem qualquer justificação constitucional.

Porém, mesmo diante de tal questão, o autor ressalta que se faz necessário utilizar ferramentas teóricas que limitem o uso da referida doutrina, para implementá-la apenas como *ultima ratio* que protege a democracia constitucional dos abusos da democracia majoritária. O estabelecimento desses novos parâmetros, segundo aponta o autor, pode se dar pela via jurisprudencial, para que, assim, a referida doutrina seja aplicada de forma razoável e ponderada (Ramírez Cleves, 2017, p. 40-41).

O uso de ferramentas que limitem a referida teoria deve ocorrer sobretudo porque, tal como indica González-Bertolomeu (2019, p. 140), a teoria da substituição constitucional permite que a CCC decida sobre questões que envolvem, ao menos indiretamente, seus próprios poderes ou do Judiciário. Em tal cenário, torna-se difícil demonstrar que a decisão que fez uso de tal construção não se baseou apenas em resultados.

Nesse mesmo sentido, observa-se que a mesma preocupação é partilhada por constitucionalistas brasileiros, que indicam que o Supremo Tribunal Federal é ativista (por razões diversas das ora apontadas em relação à CCC, ligadas à ausência de uma teoria da decisão adequada e jurisprudência constitucional incoerente) e que isso fragiliza a própria democracia constitucional, ao permitir que essa corte defina os limites de sua própria atuação e incorra em práticas que aumentam a tensão entre Poderes (Trindade; Moraes, 2011, p. 157).

Desse modo, observa-se que embora a teoria da substituição constitucional seja apontada como instrumento necessário em determinados momentos da história colombiana, por permitir barrar o avanço de atos praticados pelo Executivo e pelo Legislativo em excesso de poder, ela também pode colocar a CCC em risco, por abrir espaço para questionamentos relacionados às decisões tomadas pela Corte.

4 CONCLUSÕES

A “teoria da substituição constitucional”, construção jurisprudencial que vem sendo utilizada no controle de constitucionalidade de leis e alterações constitucionais pela CCC, permite a análise substancial sobre as leis convocatórias, o que não é autorizado expressamente pela CP/91.

O uso dessa teoria, a partir das concepções de ativismo judicial apresentadas por autores colombianos, tais como a de criação judicial do direito e uso de métodos não ortodoxos de

interpretação, permite caracterizar o ativismo judicial por parte da CCC no controle de constitucionalidade das leis convocatórias de referendo.

O ativismo no uso dessa teoria se caracteriza porque, por meio dela, a Corte consegue realizar a análise substancial das leis convocatórias de referendo, e, em consequência, da própria proposta de reforma constitucional, de modo a criar possibilidade não prevista no texto constitucional colombiano. Ademais, nota-se, também, que seu uso somente é possível quando empregado método não ortodoxo de interpretação, uma vez que uma interpretação literal da CP/91 não permitiria a aplicação da teoria da substituição constitucional.

Deve-se notar, no entanto, que a confirmação da classificação da atuação da CCC como ativista no uso da referida teoria, realizada neste artigo, não guarda um sentido negativo. Como mencionado no decorrer do texto, a decisão judicial ativista não necessariamente pode ser enquadrada como legítima ou ilegítima, sobretudo quando se considera que, no contexto colombiano, diversos autores apontam que a referida teoria permite barrar, em determinados momentos, atos com excesso de poder.

Observa-se, portanto, que a postura ativista da CCC no contexto colombiano está fundamentada em fatores como seu elevado grau de legitimidade (conforme explicado na última nota de rodapé), sua imagem enquanto instituição de salvaguarda contra abusos cometidos pelos demais Poderes e, ainda, os amplos poderes que lhe foram conferidos pela constituinte, os quais lhe permitem atuar e deliberar sobre diversas questões e por diferentes meios.

Embora a atuação ativista não tenha necessariamente conotação negativa e seja, de certa forma, aceita por razões históricas, os textos analisados neste artigo indicam que a CCC deve recorrer à teoria de forma moderada, apenas como *ultima ratio*. Caso contrário, seu uso indiscriminado ou sem critérios abriria espaço para questionamentos sobre as decisões da Corte, especialmente aquelas relacionadas aos próprios poderes da CCC ou, ainda, aos do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

AMAYA RODRÍGUEZ, Carlos. El control constitucional a las reformas constitucionales: El juicio de sustitución constitucional. **Revista de Derecho**, v. 8, p. 65-82, 2017.

ARAGÓN REYES, Manuel. Significado y función de la Corte Constitucional en los 30 años de vigencia de la Constitución de Colombia. **Revista Derecho del Estado**, n. 50, p. 11-41, set./dez. 2021.

BERNAL PULIDO, Carlos. Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: an Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement

Doctrine. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 2. p. 339-357, 2013.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CELEMÍN CAICEDO, Yenny Andrea. Sustitución Constitucional: reflexiones a partir del principio de pesos y contrapesos. **Revista Prolegómenos**, v. 23, n. 46, p. 13-31, jul./dez. 2020.

CEPEDA-ESPINOZA, Miguel Luiz. Judicial Activism in a Violent Context: the Origin, Role and Impact of the Colombian Constitutional Court. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 3, n. 4, p. 529-700, 2004.

CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Jurisdicción Constitucional en Colombia. **Ius et Praxis**, v. 1, n. 8, p. 283-317, 2002.

COLÔMBIA. [Constitución (1991)]. **Constitución Política de Colombia 1991**. Bogotá, D.E.: Presidencia de la República, 1991. Disponível em: <https://tinyurl.com/7y5aze87>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-141/2010**. Bogotá, 26 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/4turx4cw>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-219/2015**. Bogotá, 22 de abril de 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdf5brcy>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-551/2003**. Bogotá, 9 de julho de 2003b. Disponível em: <https://tinyurl.com/3f6u9w58>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÔMBIA. El Congreso de Colombia. **Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana**. Disponível em: <https://tinyurl.com/yewp6znf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÔMBIA. El Congreso de Colombia. **Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes**. 1992. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrtfernf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÔMBIA. El Congreso de Colombia. **Ley 796 de 2003, por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional**. 2003a. Disponível em: <https://tinyurl.com/mv6wnxyp>. Acesso em: 4 dez. 2023.

COLÓN-RIOS, Joel L. **Weak constitutionalism: democratic legitimacy and the question of constituent power**. New York: Routledge, 2012.

GARCÍA, José Ricardo Palomares; SANTANDER, Javier; VALDELEÓN, Edgar. La Evolución de la Doctrina Constitucional Colombiana sobre la Rigidez Constitucional. In: PEGORARO, Lucio *et al.* **Tribunales y justicia constitucional**. Homenaje a la Corte Constitucional colombiana. Bogotá: Universidad Libre: Universidad de Bolonia, 2017. p. 307-353.

GARCÍA-JARAMILLO, Santiago; GNECCO-ESTRADA, Francisco. La teoría de la sustitución: de la protección de la supremacía e integridad de la constitución, a la aniquilación de la titularidad del poder de reforma constitucional en el órgano legislativo. **Vniversitas**, Bogotá, v. 65, n. 133, p. 59-104, jul./dez. 2016.

GONZÁLEZ-BERTOLOMEU, Juan F. The Colombian Constitutional Court's Doctrine on the Substitution of the Constitution. In: ALBERT, Richard; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden (Ed.). **Constitutional Change and Transformation in Latin America**. Oxford: Hart Publishing, 2019.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo Judicial**: uma análise comparativa no direito constitucional brasileiro e norte-americano. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JARAMILLO GIRALDO, Juan Esteban. La problemática de los límites al poder de reforma de la Constitución Política de 1991. **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, v. 43, n. 118, p. 309-347, 2013.

JIMÉNEZ, William Guillermo. El Origen de la Corte Constitucional Colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. In: PEGORARO, Lucio *et al.* **Tribunales y justicia constitucional**. Homenaje a la Corte Constitucional colombiana. Bogotá: Universidad Libre: Universidad de Bolonia, 2017. p. 251-305.

LANDAU, David Evan. **Beyond Judicial Independence**: The Construction of Judicial Power in Colombia. 2014. Doctoral dissertation (Doctorate in Political Science) – Department of Government, Graduate School of Arts & Sciences, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2014.

LIMA, Jairo Néia. **Emendas Constitucionais Inconstitucionais**: Democracia e Supermaioria. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2018.

MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro. Tipos de sentencias en el control constitucional de las leyes: La experiencia colombiana. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, v. 2, n. 1, p. 9-32, jun. 2000.

MEJIA TURIZO, Jorge; PÉREZ CABALLERO, Roberto. Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes. **Justicia**, Barranquilla, n. 27, p. 30-41, jan./jun. 2015.

RAGONE, Sabrina. La contribución de la jurisprudencia colombiana al debate comparado sobre el poder de reforma: la “sustitución” como paradigma formal y material. **Revista Derecho del Estado**, n. 50, p. 99-131, set./dez. 2021.

RAGONE, Sabrina. The “Basic Structure” of the Constitution as an Enforceable Yardstick in Comparative Constitutional Adjudication. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 11, n. 3, p. 327-340, 2019.

RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo Andrés. La inconstitucionalidad de las reformas constitucionales en Colombia: tensión entre la democracia de mayorías y democracia constitucional. In: WONG MERAZ, Víctor Alejandro; LEÓN BASTOS, Carolina; SOSA CARRERO, Juan Luis (Coord.). **La**

reforma constitucional y su problemática en el derecho comparado. Bogotá: VLex, 2017. p. 67-96.

RIVAS-ROBLEDÓ, Pablo. ¿Qué es el activismo judicial? Parte I. Desiderata para una definición de activismo judicial. **Díkaion**, v. 31, n. 1 p. 70-92, 2022.

ROA ROA, Jorge Ernesto. La reelección presidencial en Colombia: la defensa de la democracia por parte de la Corte Constitucional frente al constitucionalismo abusivo y autoritario. *In*: RIVADENEIRA, Jacobo Castellanos *et al.* (Coaut.). **La Reección en América Latina en el Siglo XXI**. Ciudad de México: tirant lo blanch, 2021.

TRINDADE, André Karam; MORAIS, Fausto Santos de. Ativismo Judicial: As Experiências Norte-Americana, Alemã e Brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 53, p. 137-164, 2011.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia. *In*: GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Elin (Ed.). **Democratization and the Judiciary**. The Accountability Function of Courts in New Democracy. Londres: Frank Cass, 2004. p. 46-69.