

LÍMITES AL PODER DE REFORMA DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA: DE LAS CLÁUSULAS  
PÉTREAS A LOS LÍMITES MATERIALES  
SONIA SÁNCHEZ ARTEAGA\*



LIMITS TO THE POWER OF REFORM  
OF THE POLITICAL CONSTITUTION: FROM  
STONE CLAUSES TO MATERIAL LIMITS

RESUMEN

El presente artículo hace referencia al acercamiento dogmático al concepto de cláusulas pétreas y a la tesis de los límites materiales al poder de reforma. En la parte correspondiente al acercamiento dogmático al concepto de cláusulas pétreas se aclara que una Constitución Política puede contener límites formales y límites materiales al poder de reforma, siendo los límites formales, conocidos como cláusulas pétreas o de intangibilidad.

PALABRAS CLAVE: Cláusulas pétreas; Reforma de la Constitución; Constitución del 91; Límites formales; Límites materiales; Intangibilidad.

---

\* Abogada de la Universidad del Cauca, Colombia y Psicóloga de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia, Especialista en Derecho de Familia de la Universidad Santiago de Cali, Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Cooperativa de Colombia, Magister en Derecho de la Universidad de Manizales, estudiante regular de los cursos válidos para el Doctorado en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Coordinadora de la Especialización en Psicología Jurídica y Forense y de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Libre; *e-mail*: [[soniasanchezarteaga@hotmail.com](mailto:soniasanchezarteaga@hotmail.com)].

## ABSTRACT

The present article makes reference to the dogmatic approach to the concept of stony clauses and to the thesis of the material limits to the power of reform. In the part corresponding to the dogmatic approach to the concept of stony clauses it is made clear that a Political Constitution may contain formal limits and material limits to the power of reform, being the formal limits, known as stony clauses or intangibility.

KEYWORDS: Stone clauses; Reform of the Constitution; Constitution of 91; Formal limits; Material limits; Intangibility.

Fecha de presentación: 2 de abril de 2018. Revisión: 12 de abril de 2018. Fecha de aceptación: 2 de mayo de 2018.



## INTRODUCCIÓN

El presente artículo, quiere servir como elemento de análisis y de comparación entre las cláusulas pétreas y los límites materiales al poder de reforma, a partir del reconocimiento de elementos supra-constitucionales.

Se parte del caso colombiano, en tanto éste presenta un amplio desarrollo desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, además que es constante punto de partida para las discusiones sobre reforma constitucional en nuestro país.

El análisis que se hace es de dogmática, entendiendo ésta como la solución de interrogantes desde un sistema jurídico particular. El análisis comprende la explicación de las cláusulas pétreas o intangibles y una breve referencia al caso colombiano. Así mismo, se hace un análisis sobre los límites materiales al poder de reforma y el análisis cronológico y temático, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

Aunque en principio el análisis es descriptivo, en ciertos aspectos se presentan posiciones críticas frente a las posiciones de la Corte Constitucional de Colombia. Al final, se espera que el lector quede en la posibilidad de comprender, en el sentido gadameriano de la expresión, la tesis de los límites materiales o inmanentes al poder de reforma de la Constitución, que en Colombia se conoce como tesis de los límites competenciales.

## I. UN ACERCAMIENTO DOGMÁTICO AL CONCEPTO DE CLÁUSULAS PÉTREAS

Cualquier Constitución Política puede contener límites formales y límites materiales al poder de reforma. Los primeros, se conocen comúnmente como cláusulas pétreas o de intangibilidad, son aquellas que prohíben la reforma o modificación de la Constitución en la que se encuentran previstas<sup>1</sup>, se encuentran expresamente consignadas en el texto. Los segundos, pueden ser expresos o implícitos y se representan, por lo general, en un decálogo axiológico de elementos supraconstitucionales.

En ambos casos –tanto las cláusulas pétreas como los expresos o implícitos– nos encontramos frente a la distinción entre Constituciones rígidas o flexibles. Entendiendo por Constituciones rígidas, aquellas que tienen complejos procedimientos de reforma, cláusulas pétreas o límites materiales. Las constituciones flexibles, son aquellas que pueden ser modificadas mediante procedimientos simplificados, por el mismo procedimiento de modificación de la ley o, inclusive, mediante un procedimiento judicial o la instauración de una nueva costumbre<sup>2</sup>.

En el caso de las constituciones rígidas, se tiene que las cláusulas pétreas pueden ser de tres clases: 1. Temporales; 2. Circunstanciales; y 3. Axiológicas.

Para el primer caso, es decir para las cláusulas pétreas temporales, se las contempla como aquellas que limitan la reforma constitucional durante un lapso de tiempo. Ese periodo de tiempo en el que no se puede reformar, de manera parcial o total la Constitución, debe estar expresamente consignado, bien en el mismo artículo que se eleva a la categoría de pétreo o en otro que haga referencia o reenvío a éste.

---

1 En este sentido, véase FRANKLIN MORENO MILLÁN. "La tesis de los límites competenciales al poder de reforma de la Constitución de Colombia de 1991: una mirada crítica desde la discrecionalidad judicial", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 20, 2016, pp. 257 a 285, disponible en [<https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/54267/32938>]. GONZALO RAMÍREZ CLEVES. *Límites de la reforma constitucional en Colombia*, Bogotá, Externado, 2005, p. 354; PEDRO DE VEGA GARCÍA. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 240.

2 Cfr. VLADIMIRO NARANJO MESA. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, 2007.

Por ejemplo, en el artículo 5.º de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 se señalaban las reglas de la reforma y se establecía la siguiente limitación temporal –se trae a colación porque la cláusula figura aun cuando ya no tenga valor ni fuerza alguna–:

Artículo Cinco. Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, *y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado*<sup>3</sup>. (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, las cláusulas pétreas circunstanciales son aquellas que prohíben la reforma constitucional bajo ciertas circunstancias de tipo fáctico. Esta limitación se puede presentar respecto al contenido total de la Constitución o respecto de parte de su articulado.

En este sentido, nos encontramos como ejemplo con el contenido del artículo 169 de la Constitución Política de España de 1978 el cual precisa que:

Artículo 169. No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116<sup>4</sup>.

Y por último, están las cláusulas pétreas axiológicas, las cuales son quizá las más comunes y están representadas en aquellas que limitan la reforma constitucional en virtud de la importancia de su contenido,

---

3 Disponible en [<https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>].

4 Disponible en [<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>].

del enorme aprecio constitucional que un pueblo le reconoce a una regulación específica.

Un ejemplo lo encontramos en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Italia de 21 de diciembre de 1947, que trata sobre la prohibición de modificar la forma República de Gobierno. Dice la norma lo siguiente:

Artículo 139. No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana<sup>5</sup>.

Otro caso de cláusula pétrea en Latinoamérica, lo encontramos en el inciso final del artículo 248 de la Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, en el cual se prevé la imposibilidad de reformar la forma y sistema de Gobierno, lo relativo al territorio de la República y al principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, es decir, la prohibición de reelección presidencial. Dice la norma lo siguiente:

No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República<sup>6</sup>.

También encontramos en el artículo 137 de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, con las modificaciones introducidas con la reforma del año 2002, en la cual se consagró como cláusula pétrea su sistema político. Dice la norma lo siguiente:

Artículo 137.- Esta Constitución solo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes, excepto en lo que se refiere al sistema político, económico y social, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3.º del Capítulo I, y la prohibición de negociar acuerdos bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera<sup>7</sup>.

---

5 Disponible en [<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html>].

6 Disponible en [<http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>].

7 Disponible en [<http://www.cubadebate.cu/cuba/constitucion-republica-cuba/#c15>].

En el caso colombiano, durante el siglo XIX fueron varias las Constituciones que adoptaron cláusulas pétreas. Así, por ejemplo, la Constitución Política de 1821 previó que:

En cualquier tiempo en que las dos terceras partes de cada una de las Cámaras, juzguen conveniente la reforma de algunos artículos de esta Constitución podrá el Congreso proponerla para que de nuevo se tome en consideración [...] pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en la sección 1.<sup>a</sup> del título I, en la 2.<sup>a</sup> del título II<sup>8</sup>.

Otras constituciones en Colombia consagraron cláusulas pétreas durante el siglo XIX. Por ejemplo, en el artículo 218 de la Constitución Política de 1832 y en el artículo 172 de la Constitución Política de 1843 también se consagraron cláusulas pétreas<sup>9</sup>.

Ya en el siglo XX, la Constitución Política de 1991<sup>10</sup> no consagró cláusulas pétreas, de ninguna naturaleza. Así lo afirmó de manera tajante la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003<sup>11</sup>, donde analizó por vez primera esta temática en vigencia de la Constitución de 1991.

En contra de esta posición, diríamos que, primero, el artículo 11 de la Constitución Política de 1991 señala que el derecho a la vida es inviolable y que no habrá pena de muerte. En segundo lugar, que de conformidad con el numeral 3 del artículo 4.<sup>º</sup> de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>12</sup>, los Estados que abolieron la pena de muerte no la pueden establecer de nuevo. En tercer lugar, que de conformidad con la teoría del bloque de constitucionalidad, la cual

---

8 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA.. *Constitucionales Políticas Nacionales de Colombia*, Bogotá, Externado, 2003. pp. 116 y 117.

9 Ídem.

10 CORTE CONSTITUCIONAL *et ál.* *Constitución Política de Colombia 1991*, Actualizada con los actos legislativos a 2016, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2016, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>]. En adelante, todas las referencias a la Carta Magna remiten a esta fuente.

11 M. P.: LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>].

12 Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), Pactos de San José, 7 al 22 de noviembre de 1969, disponible en [[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)].

tiene plena acogida en el derecho colombiano, los tratados sobre derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad, a partir del reenvío que el artículo 93 del texto de la Constitución hace a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado colombiano.

Según esa teoría del bloque de constitucionalidad, que para muchos proviene del derecho francés, en forma específica, de la experiencia del Consejo Constitucional francés durante la v República, la Constitución Política no se compone únicamente de su texto y de su Preámbulo, sino también de otras normas que están por fuera pero que se le integran a través de la técnica del reenvío, tanto de primer como de segundo grado.

En el caso francés, hacen parte del bloque de constitucionalidad, además del texto, el preámbulo de la Constitución Política de 27 de octubre de 1946<sup>13</sup>, conocida como Constitución de la iv República; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>14</sup>; los principios generales del derecho, reconocidos en leyes de la República, a condición que se hayan expedido en la época republicana, en todo caso, antes de 1946 y que no tenga excepciones en otras leyes de la misma época; algunos principios sociales comunes a nuestra época y algunos principios de derecho constitucional. No hacen parte del bloque de constitucionalidad en Francia los reglamentos parlamentarios, la costumbre constitucional, las leyes orgánicas ni el derecho internacional, tanto general como particular.

A partir de lo anterior, si la Constitución de 1991 en su artículo 11 prohíbe la pena de muerte y si otra norma de la Constitución Política, ahora del bloque de constitucionalidad, prohíbe su consagración si ya fue abolida, en conjunto, estas normas señalan la prohibición de la pena de muerte como una cláusula pétrea axiológica, así la Corte Constitucional de Colombia diga lo contrario.

---

13 Disponible en [[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_preambulo\\_27octubre1946.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_preambulo_27octubre1946.pdf)].

14 Disponible en [[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)].

En el caso de la Constitución de la República de Argentina de 1853, con la última reforma aprobada el 22 de agosto de 1994<sup>15</sup>, no se encuentra, dentro de su clausulado, referencia alguna a cláusulas péticas.

## II. LA TESIS DE LOS LÍMITES MATERIALES AL PODER DE REFORMA

En el caso de los límites materiales, se puede hablar de cláusulas insustituibles, de límites competenciales, materiales o de límites tácitos al poder de reforma. Estos, que pueden ser expresos o estar implícitos dentro del clausulado, no impiden la modificación de las normas, sino que colocan barreras a ese poder de reforma.

En el caso colombiano, la tesis de los límites materiales al poder de reforma tiene ya una vasta literatura jurídica en vigencia de la Constitución Política de 1991, ya que, no está demás decirlo, en las Constituciones anteriores esta discusión no se presentó.

Se puede decir que es con la Sentencia C-551 de 2003 citada que se inicia la discusión sobre los límites materiales o competenciales al poder de reforma de la Constitución. La sentencia, que se produjo en relación con la revisión oficiosa de la Ley 796 de 21 de enero de 2003<sup>16</sup>, por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional, sirvió para que la Corte Constitucional hiciera las siguientes aclaraciones en relación con el poder de reforma de la Constitución.

La primera aclaración es que de conformidad con el artículo 374 de la Constitución Política de 1991, “La Constitución Política podrá ser reformada” por el Congreso de la República mediante un acto legislativo, por una Asamblea Nacional Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

Señala la Corte Constitucional que la Constitución Política puede ser reformada, *contrario sensu*, no puede ser sustituida. De este modo,

---

15 Disponible en [<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>].

16 *Diario Oficial*, n.º 45.070, de 21 de enero de 2003, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7144>].



la propia Constitución restringe la competencia de los órganos que pueden modificarla: se les atribuye competencia para reformar pero no para sustituir, de suerte que, si una modificación a la Constitución trasciende de la reforma a la sustitución, se está ante un vicio de competencia.

En este momento es preciso hacer una aclaración terminológica: en el caso colombiano, se habla de límites competenciales o de vicios competenciales y no propiamente de límites materiales. Según la Corte Constitucional, sentencias C-551 de 2003 y C-1200 de 9 de diciembre de 2003<sup>17</sup>, el artículo 374 de la Constitución Política habilita al constituyente derivado para reformar.

En este sentido, si la función pública se rige por el principio de legalidad estricta, en el entendido que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido y si lo que está expresamente permitido es reformar, quiere decir que cuando sustituyen, exceden el marco de sus competencias y el vicio en el que se incurre es de dicha naturaleza.

En el caso colombiano, por ejemplo, el artículo 6.º de la Constitución de 1991 señala que los particulares son responsables por infringir la Constitución y la ley. Los servidores públicos lo son por la misma razón y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. A su vez, el artículo 122 señala que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la Constitución Política, la ley o el reglamento.

Pero, ¿cuándo se está frente a una sustitución? Según lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003, complementado por lo dicho por este mismo tribunal en la Sentencia C-1200 de 2003, una sustitución es el cambio de una Constitución por otra, pero no en términos formales sino materiales o de contenido. A su vez, la sustitución es total cuando se sustituye toda la Constitución y parcial cuando se altera la esencia de un principio definitorio del Estado colombiano.

Aunque la Corte Constitucional de Colombia aún no aclara lo que se entiende por principios definitorios, ni establece un catálogo ce-

---

17 MM. PP.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1200-03.htm>].

rrado de éstos, la tesis de que la alteración a la esencia de un principio definitorio sigue teniendo una importancia capital en la definición, correspondiendo a la Corte Constitucional decidir en cada caso si el principio tiene o no dicha naturaleza.

Es en la Sentencia C-1040 de 19 de octubre de 2005<sup>18</sup>, donde se precisa el concepto final de sustitución en los siguientes términos:

... el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles.

En el caso colombiano, la Corte Constitucional puede controlar las reformas constitucionales solo por vicios de procedimiento en su formación, según lo señalan los numerales 1 y 2 del artículo 241 de la Constitución Política.

Así, en el caso del numeral 1, se dice que, corresponde a la Corte Constitucional “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución”, esto es, los actos legislativos, que son las reformas que adelanta en forma directa el Congreso de la República. A su vez, en el numeral 2 se prevé la competencia de la Corte Constitucional para

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.

En ninguna parte señala la Constitución Política la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse respecto de vicios de diferente naturaleza.

De este modo, para legitimar su intervención frente a los vicios competenciales o materiales, dijo la Corte Constitucional en la men-

---

18 MM. PP.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, RODRIGO ESCOBAR GIL, MARCO GERARDO MONROY CABRA, HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, ÁLVARO TAFUR GALVIS y CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>].

tada Sentencia C-551 de 2003 que los vicios competenciales son “un presupuesto lógico del procedimiento”, es decir, no habría manera de revisar si el procedimiento de formar fue el adecuado sino se verifica de manera previa que quien lo adelantó tenía competencia para ello.

Sin embargo, es claro que para abordar el control constitucional de una reforma por vicios competenciales o materiales, es necesario adentrarse en el contenido mismo de la modificación a la Constitución, con lo que se deja en evidencia que se trata de un control material o de fondo en el que se confronta el contenido de la reforma con el contenido de otros preceptos constitucionales de rango supraconstitucional, esto último dicho en el sentido de que se trata de normas que, pese a que están formalmente dentro de la Constitución, están por fuera de ella en tanto no son susceptibles de ser modificadas por los procedimientos que la misma Constitución establece.

Por lo menos así lo reconoció la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia C-472 de 14 de junio de 2006<sup>19</sup> en la que afirmó, sin temor alguno que, el control por vicios de competencia, implica:

la revisión material de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución.

Esta discusión ha servido en Colombia para decir, por ejemplo, que una segunda reelección presidencial constituye una sustitución constitucional<sup>20</sup>, o para discutir temas relativos al proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–<sup>21</sup>.

---

19 M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-472-06.htm>].

20 Véase Corte Constitucional. Sentencias C-1040 de 2005, cit., y C-141 de 26 de febrero de 2010, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>]. Una excelente explicación de estos dos fallos con relación a la tesis de los límites competenciales al poder de reforma en FRANKLIN MORENO MILLÁN. “Reelección presidencial y alteraciones a la Constitución de 1991”, *Revista Pensamiento Jurídico*, n.º 34, 2012, pp. 49 a 102, disponible en [<http://www.bdigital.unal.edu.co/36765/1/37764-168732-2-PB.pdf>].

21 Véase FRANKLIN MORENO MILLÁN. “La refrendación de los Acuerdos de La Habana: del referendo constitucional a la asamblea nacional constituyente”, *Revista de Derecho*, n.º 43, 2015, pp. 372 a 399, disponible en [<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/6589/6755>].

También ha servido para reconocer como principios definitorios del Estado colombiano, esto es, aquellos cuya afectación a su núcleo esencial daría lugar a una sustitución parcial o total, los siguientes:

Conforme lo señaló FRANKLIN MORENO MILLÁN<sup>22</sup>, los principios definitorios del Estado colombiano, reconocidos así por la Corte Constitucional, son los siguientes:

Primero, tenemos reconocimiento de los caracteres propios del Estado colombiano: Estado social y democrático de derecho (Corte Constitucional, SC-551 [de] 2003); Estado constitucional, republicano, democrático, participativo y pluralista, con autonomía de sus entidades territoriales (Corte Constitucional, SC-1040 [de] 2005 y SC-303 [de 28 de abril de] 2010<sup>[23]</sup>).

Segundo, los aspectos relacionados con el régimen político: sistema de gobierno presidencial; fundado en el principio de la separación de poderes con colaboración armónica y frenos y contrapesos (Corte Constitucional, SC-1040 [de] 2005 y SC-288 [de 18 de abril de] 2012<sup>[24]</sup>) y con soberanía popular (Corte Constitucional, SC-303 [de] 2010).

Tercero, temas relacionados con el funcionamiento del poder público: la moralidad pública, la prevalencia del interés general, el deber de los congresistas de actuar en procura de la justicia, la posibilidad de que los electores controlen la actuación de los elegidos (Corte Constitucional, SC-1056 [6 de diciembre de] 2012<sup>[25]</sup>), el mérito y la capacidad del funcionario público como fundamentos de la carrera administrativa (Corte Constitucional, SC-588, 2009).

Sin embargo, señala la Corte Constitucional que como en el caso colombiano no existen cláusulas pétreas, incluso los principios definitorios del Estado colombiano son susceptibles de modificación.

Dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-1200 de 2003 ya citada, que no son sustitución, así recaigan sobre principios definitorios, las siguientes situaciones: reconceptualizaciones, reformulaciones positivas, excepciones específicas y limitaciones específicas.

---

22 Ídem.

23 M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-303-10.htm>].

24 M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-288-12.htm>].

En el primer caso, se trata de la fijación de conceptos diferentes a los que ya surgían del enunciado constitucional o del alcance fijado por la jurisprudencia al respecto. En el segundo caso, del cambio de ubicación de los elementos de la proposición jurídica, caso en el cual se requiere que no mermen el alcance de la disposición. En el tercer caso, del establecimiento de excepciones puntuales a la aplicación de los principios constitucionales. En el último caso, de una limitación para su materialización.

Otro elemento de la mayor importancia, lo introduce la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2009<sup>26</sup>, donde se hace un símil entre sustitución y destrucción, supresión, quebrantamiento y suspensión de la Constitución. Aunque estas cuatro últimas son diferentes expresiones de la sustitución, se presentan de diferentes formas.

Así, la destrucción implica la anulación de la Constitución y del poder constituyente en que ésta se fundaba como en un golpe de Estado en el que se erige una nueva Constitución y un nuevo poder constituyente. En la supresión ocurre lo propio de una sustitución, es decir, un resquebrajamiento de la continuidad constitucional. En el quebrantamiento, hay una violación de normas constitucionales, bien por procedimientos previstos en la propia Constitución o por procedimientos no previstos. Finalmente, en la suspensión se deja sin vigencia, de manera temporal, determinado precepto constitucional.

Finalmente, en la Sentencia C-574 2011<sup>27</sup>, la Corte Constitucional condensa toda su línea jurisprudencia sobre los límites materiales al poder de reforma de la Constitución Política de 1991 en los siguientes términos:

“1. Que por tratarse de una demanda por un vicio formal relacionada con la competencia, la Corte tiene que verificar que no se haya sobrepasado el término de caducidad de un año [...]

---

25 M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-1056-12.htm>].

26 Cit.

27 Cit.

2. Que el juicio de sustitución no es un juicio de intangibilidad ni tampoco un juicio de un contenido material de la Constitución [...]
3. Que el concepto de sustitución no es un concepto completo, acabado o definitivamente agotado que permita identificar el conjunto total de hipótesis que lo caracterizan [...]
4. Que la sustitución de la Constitución puede ser total, parcial, temporal o definitiva [...]
5. Que para determinar si la Constitución fue sustituida por otra –parcial, total, transitoria o permanentemente– se debe realizar el llamado “juicio o metodología de la sustitución” que está compuesto de tres premisas [...]
6. Que para la verificación del cumplimiento de la Premisa mayor, la Corte debe comprobar a través de una lectura transversal e integral de la Constitución de 1991 [...]
7. Que mediante el llamado test de la eficacia el juez constitucional puede comprobar: (i) si las normas constitucionales a reformar siguen siendo las mismas antes y después de la reforma [...] (ii) que el cambio no dio lugar a que se establecieran normas ad hoc o particulares, y (iii) que no se hayan sustituido tácitamente a través de la reforma otros principios estructurales de la Constitución, dando lugar al fraude de la Constitución.
8. Teniendo en cuenta lo anterior se puede afirmar que dentro de la clasificación de los límites al poder de reforma constitucional, la Corte Constitucional a través de la teoría de la inconstitucionalidad por sustitución ha reconocido que existen unos límites intrínsecos al poder de reforma, ya que estos se encuentran reflejados en la Constitución misma o en los elementos del bloque de constitucionalidad.

Esta tesis de los límites competenciales al poder de reforma de la Constitución Política de 1991, se aplica al procedimiento de acto legislativo, esto es, reforma adelantada por el Congreso de la República, según lo sentado en la Sentencia C-1200 de 2003, proferida por la Corte Constitucional, así como en un sinnúmero de sentencias que le sucedieron. Se aplica, así mismo, al mecanismo de referendo constitucional, según lo dispuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003.

En la Sentencia C-397 de 2010<sup>28</sup>, la Corte Constitucional agrega que el referendo es un mecanismo complejo en el que intervienen diversas autoridades, por ejemplo, interviene el Congreso de la República en el trámite de la ley, el Presidente de la República en la sanción y promulgación de la ley, la Corte Constitucional en la revisión de la ley y, finalmente, los órganos de la función electoral en la organización de la votación, la certificación del umbral y el conteo de los votos, de suerte que no es el referendo canal de expresión del Poder Constituyente.

Finalmente, en la Sentencia C-153 de 2007<sup>29</sup>, la Corte Constitucional afirmó que, en el caso colombiano, la Constitución Política se puede sustituir por el Poder Constituyente originario o por una Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, en la Sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional ya había dicho que en el caso de Colombia, no existen canales de expresión del Constituyente originario, de suerte que, se puede concluir, la única vía legítima para sustituir la Constitución Política es la Asamblea Nacional Constituyente.

Frente a esto último hay que señalar que en ninguna parte el artículo 374 de la Constitución Política excluye al mecanismo de reforma de la Asamblea Nacional Constituyente del supuesto límite material de sustitución. Inclusive, el mecanismo de la Asamblea está previsto en la mitad del artículo, entre el acto legislativo y el referendo constitucional.

Se podría decir entonces que donde no distingue el Constituyente no lo puede hacer ni el legislador ni el intérprete. Sin embargo, la Corte Constitucional reconoce esta excepción, quizá más como un mecanismo para evitar la petrificación constitucional que como una auténtica excepción que parte de un proceso hermenéutico y argumentativo serio y coherente.

---

28 Cit.

29 Cit.

## CONCLUSIONES

Después de lo expuesto, se puede concluir que:

– La Constitución Política de Colombia de 1991, no contempla aplicación de cláusulas pétreas para su reforma.

– Para el caso colombiano, es la propia Constitución la que restringe la competencia de los órganos que pueden modificarla, atribuyéndoles competencia para reformar mas no para sustituir.

– En Colombia, si la modificación a la Constitución trasciende de reforma a sustitución, se está frente a un caso de vicio de competencia.

– Se considera como sustitución el cambio de una Constitución por otra, pero no en términos formales sino materiales o de contenido. Sustitución que puede ser total o parcial, total cuando se sustituye toda la Constitución y parcial cuando se altera la esencia de un principio definitorio del Estado colombiano.

– La única vía legítima para sustituir la Constitución está representada en la Asamblea Nacional Constituyente.

– En el caso colombiano, la Corte Constitucional puede controlar las reformas constitucionales solo por vicios de procedimiento en su formación.

## BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la Nación de Argentina de 1853, disponible en [<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>].

Constitución Política de España de 1978, disponible en [<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>].

Constitución Política de la República de Francia de 27 de octubre de 1946, Preámbulo, disponible en [[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_preambulo\\_27octubre1946.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_preambulo_27octubre1946.pdf)].

Constitución de la República de Italia de 21 de diciembre de 1947, disponible en [<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html>].

Constitución Política de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, disponible en [<http://www.cubadebate.cu/cuba/constitucion-republica-cuba/#c15>].



Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, disponible en [<http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>].

Constitución de los Estados Unidos de Norte América de 1787, disponible en [<https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>].

#### CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA:

Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003, M. P.: LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>].

Sentencia C-1200 de 9 de diciembre de 2003, MM. PP.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1200-03.htm>].

Sentencia C-1040 de 19 de octubre de 2005, MM. PP.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, RODRIGO ESCOBAR GIL, MARCO GERARDO MONROY CABRA, HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, ÁLVARO TAFUR GALVIS y CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>].

Sentencia C-472 de 14 de junio de 2006, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-472-06.htm>].

Sentencia C-153 de 7 de marzo de 2007, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-153-07.htm>].

Sentencia C-588 de 27 de agosto de 2009, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-588-09.htm>].

Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>].

Sentencia C-303 de 28 de abril de 2010, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-303-10.htm>].

Sentencia C-397 de 25 de mayo de 2010, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-397-10.htm>].

Sentencia C-574 de 22 de julio de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-574-11.htm>].

Sentencia C-288 de 18 de abril de 2012, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-288-12.htm>].

Sentencia C-1056 de 6 de diciembre de 2012, M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-1056-12.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL *et ál.* *Constitución Política de Colombia 1991*, Actualizada con los actos legislativos a 2016, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2016, disponible en

[<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>].

DE VEGA GARCÍA, PEDRO. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en [[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnoles\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnoles_ddhc.pdf)].

Ley colombiana 796 de 21 de enero de 2003, *Diario Oficial*, n.º 45.070, de 21 de enero de 2003, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7144>].

MORENO MILLÁN, FRANKLIN. “Reelección presidencial y alteraciones a la Constitución de 1991”, *Revista Pensamiento Jurídico*, n.º 34, 2012, pp. 49 a 102, disponible en [<http://www.bdigital.unal.edu.co/36765/1/37764-168732-2-PB.pdf>].

MORENO MILLÁN, FRANKLIN. “La refrendación de los Acuerdos de La Habana: del referendo constitucional a la asamblea nacional constituyente”, *Revista de Derecho*, n.º 43, 2015, pp. 372 a 399, disponible en [<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/6589/6755>].

MORENO MILLÁN, FRANKLIN. “La tesis de los límites competenciales al poder de reforma de la Constitución de Colombia de 1991: una mirada crítica desde la discrecionalidad judicial”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 20, 2016, pp. 257 a 285, disponible en [<https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/54267/32938>].

NARANJO MESA, VLADIMIRO. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, 2007.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. Convención Americana de Derechos Humanos, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), Pactos de San José, 7 al 22 de noviembre de 1969, disponible en [[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)].

RAMÍREZ CLEVES, GONZALO. *Límites de la reforma constitucional en Colombia*, Bogotá, Externado, 2005.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *Constitucionales Políticas Nacionales de Colombia*, Bogotá, Externado, 2003.