

REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

*JULY SAMANTHA PAZ ERAZO**



CONSTITUTIONAL REFORM IN COLOMBIA

RESUMEN

La reforma de la Constitución en Colombia, es una temática que ha generado ciertas dudas sobre los posibles vicios de competencia del Congreso, toda vez que la ciudadanía contempla la posibilidad de que mediante ello se podría desfigurar la Carta magna desconociendo las diferencias entre reforma y sustitución de la Constitución. De ahí la importancia de que la ciudadanía tenga claridad sobre el conducto regular y los procedimientos establecidos que se deben contemplar para adelantar una posible reforma constitucional. Con fundamento en que existen diferentes tipos de mecanismos que pueden conducir a una reforma constitucional, para el caso de estudio, fue importante adentrarse en la reforma de la Carta por medio del referendo que se propuso para negociar un probable acuerdo para finalizar el conflicto armado en Colombia, bajo sus particulares reglas, proceso y su desarrollo, mecanismo el cual se basa en convocar a la ciudadanía que podrá aprobar o derogar un acuerdo final.

Palabras clave: Constitución; Ciudadanía; Reforma; Sustitución; Referendo.

ABSTRACT

The reform of the Constitution in Colombia is a subject that has generated some doubts about the possible vices in the Parliament, because the people contemplates the possibility to go

* Asistente del Centro de Investigaciones del Programa de Derecho de la Institución Universitaria CESMAG, Pasto (Nariño), Abogada Universidad de Nariño, Especialista en Derecho de Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia, Estudiante de los cursos para optar por el título de Doctorado en Derecho en la Universidad de Buenos Aires-Argentina; e-mail: samybiojo@gmail.com].

on the Constitution, and it could be disfigured, ignoring the differences between reform and substitution of the Constitution. That is the reason and the importance people knows the regular conduct and established procedures that should be contemplated to advance a possible Constitutional reform. Is a fact that there are different types of mechanisms that can let a constitutional reform. For the case study, it was important to get involved in the reform of the Constitution through a referendum that was proposed to negotiate a probable agreement to end the armed conflict in Colombia, under its particular rules, process and its development which is based on call to the people who can approve or repeal a final agreement.

Keywords: Constitution; People; Reform; Substitution; Referendum.

Fecha de presentación: 25 de septiembre de 2016. Revisión: 17 de octubre de 2016. Fecha de aceptación: 7 de noviembre de 2016.



Las reformas constitucionales pueden ser agrupadas en dos clases: las que obedecieron a circunstancias y las que responden a necesidades técnicas, políticas y sociales.

Las primeras, ante la contribución a la consolidación de sistemas presidenciales y las segundas como adecuaciones a un texto constitucional en materia de amparo, innovaciones en materia electoral, protección del ambiente y demás temas relativos a materias relevantes, lo cual está presente en diferentes sistemas constitucionales, las que pueden darse de manera radical o puede que requieran de ciertos procesos que pueden perfilarse a diferentes procesos, entre ellos, como respuesta a consolidar pactos políticos que restablezcan la gobernanza de sociedades que han alcanzado límites de tensión, a situaciones culturales, sociales a percepciones colectivas que se perfilan hacia soluciones institucionales, capacidad de conducción política y necesidades reales¹.

En el mundo se han generado varios movimientos de renovación constitucional, es así como DIEGO VALADÉS en uno de sus ensayos aporta evidencia empírica sobre dicho fenómeno, poniendo de presente, por ejemplo,

1 DIEGO VALADÉS. "Las funciones de la reforma constitucional", disponible en [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/27.pdf>], pp. 811 a 843, p. 812.

2 DIEGO VALADÉS. *Constitución y democracia*, México D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 5.

que entre 1980 y 1997 fueron promulgadas en el mundo 79 nuevas constituciones² [...] En América Latina, la puesta al día en materia constitucional ha sido especialmente intensa: de los 18 países que practican el constitucionalismo democrático, 12 han adoptado constituciones completamente nuevas entre 1980 y 1999³.

La reforma de la Constitución en Colombia es netamente una función del Congreso, el cual tiene la autoridad para reformarla, aclarando que en ningún caso cambiarla o sustituirla, como consta en los artículos 114 y 374 de la Constitución⁴, y en el artículo 241, numerales 1 y 2, en los cuales se establece que la Corte Constitucional solo puede controlar los actos reformativos de la Constitución en los casos en los que existan vicios de procedimiento en la formación, de lo cual se han planteado dos tesis: una tesis textualista y otra restrictiva.

Con fundamento en el artículo 374 de la Constitución Política de Colombia, la reforma de la Constitución podrá ser adelantada por el Congreso, mediante una asamblea constituyente o por el pueblo, mediante referendo.

Para adentrarnos un poco en la reforma Constitucional en Colombia, resulta pertinente describir los procedimientos por vía de Congreso, lo cual se relacionará a continuación.

La reforma de la Constitución por el Congreso: La reforma de la Constitución por vía del Congreso se denomina acto legislativo, está descrita en el artículo 375 de la Constitución, en el cual se propone su realización en dos periodos ordinarios consecutivos: el primer periodo debe tener el voto aprobatorio de la mayoría de los asistentes y el Gobierno deberá publicar el proyecto, por otro lado, con relación al segundo periodo, este, después del proyecto discutido en la primera etapa, deberá aprobarse con el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.

La reforma de la Constitución mediante referendo constitucional: El artículo 3.º de la Ley 134 de 31 de mayo de 1994⁵, refiere el

3 Ibid., p. 28.

4 En adelante, las referencias a la Carta Magna se toman de Constitución política de Colombia de 1991, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>].

5 *Diario Oficial*, n.º 41.373, de 31 de mayo de 1994, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>].

llamado al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una norma vigente, especifica el proceso requerido, describiéndolo de diferentes maneras, pudiendo ser un referendo constitucional (aprobar o derogar una norma constitucional), legislativo (una ley) o administrativo (norma administrativa).

La ley referida, además, establece que mediante la creación de un proyecto de ley estatutaria, se dictaron unas reglas para el desarrollo de referendos constitucionales que propone un acuerdo para la terminación del conflicto armado que ha vivido Colombia durante más de 50 años⁶.

La reforma constitucional por la vía de la asamblea constituyente: Teniendo en cuenta que es el Congreso el que tiene la facultad de reformar la Constitución, existe la posibilidad de que un grupo de personas denominados asambleístas (convención o asamblea constituyente) decidan los contenidos de un acto reformativo, convocatoria que debe hacerse mediante una ley que es objeto de control automático por parte de la Corte Constitucional⁷.

La reforma de la Constitución tramitada ante el Congreso de la República: Con fundamento en la Sentencia C-222 de 29 de abril de 1997⁸, la Corte Constitucional estableció los elementos estructurales de las reformas que se adelantarán en el Congreso, las que se diferencian del trámite del que son objeto los proyectos de ley, siendo así los elementos del trámite de los actos legislativos, los que a continuación se mencionan:

La iniciativa: en este punto, con base en el artículo 375 de la Constitución, se debe contar con diez miembros del Congreso, el 20% de los concejales o diputados del país (art. 223 Ley 5.^a de 17 de junio de 1992⁹), el consejo de estado (art. 237 de la Constitución), el 5% de

6 Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, disponible en [http://www.cej.org.co/doc_sl/SL_PL_SEN_063_2013.pdf].

7 Numeral 2, artículo 241 de la Constitución Política de Colombia de 1991, cit.

8 M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-222-97.htm>].

9 *Diario Oficial*, n.º 40.483, de 18 de junio de 1992, disponible en [<http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/reglamento%20interno%20ley%205.pdf>].

los ciudadanos registrados en el censo electoral vigente a la fecha de la iniciativa.

Las publicaciones: el proyecto se puede hacer público, por medio de su publicación en la *Gaceta del Congreso* ante la comisión primera constitucional permanente o mediante dos publicaciones en el *Diario Oficial*, cuando se finalizan las sesiones del primer periodo y antes de iniciar el segundo (art. 375) con constancia de quórum, adiciones, votos y aprobaciones, supresiones de cada debate, con una segunda fase de finalización del proceso en el Congreso.

La unidad de materia: el proyecto de acto legislativo tiene que tener unidad de materia, la cual según el art. 148 de la Ley 5.^a de 1992 antes citada, dicha unidad de materia debe estar regida por “El asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución”.

Acumulación de procesos: la acumulación de procesos no se deber presentar en un proyecto de acto legislativo, a menos que se realice antes de que se tome alguna determinación, o sea, en el primer debate en la primera vuelta.

La consecutividad y la identidad relativa: con fundamento en la Sentencia C-332 de 4 de abril de 2005¹⁰, donde se expone que se necesitan ocho debates completos, o sea consecutivos, con base en que los principios de consecutividad y de identidad relativa durante el segundo periodo deben ser explicitados con anterioridad, en las consideraciones de los debates previos y las modificaciones y adiciones deben tener conexidad con lo legislado en el trámite legislativo en sus fases anteriores.

Exclusión de las votaciones en bloque, de las comisiones conjuntas y de los mensajes de urgencia del presidente: La Corte elimina la posibilidad de que los proyectos se voten en bloques, las sesiones conjuntas de las comisiones y los mensajes de urgencia del presidente (art. 163 Constitución Política).

Ausencia de sanción u objeción presidencial. Este proceso está destinado para trámites de los proyectos de ley y no para reformas constitucionales.

10 M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOZA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-332-05.htm>].

Con base en lo anterior, han surgido dudas o malestares sobre los posibles vicios de competencia del Congreso, siendo que la comunidad considera que es probable que se desfigure la Constitución, ante lo cual resulta pertinente aclarar la diferencia entre reforma y sustitución de la carta.

II. DIFERENCIAS ENTRE REFORMA Y SUSTITUCIÓN

La diferencia entre reformar y sustituir la Constitución, había sido referenciada por KONRAD HESSE así:

En todo caso la reforma constitucional presupone que se mantienen intactas las decisiones fundamentales que configuran la identidad de la Constitución; según la ley fundamental, los principios consagrados en los artículos 1.º y 20 y la articulación territorial en *Länder* que concurren a la legislación (art. 79.3 G. G.). Las *reformas constitucionales* que eliminen esa identidad produciendo discontinuidad son inadmisibles. En realidad, se trataría de ejercitar el poder constituyente, de sustituir la actual por otra nueva Constitución, al margen del orden constitucional¹¹.

Al estudiarse la constitucionalidad de la Ley 796 de 21 de enero de 2003¹², en la Sentencia C-551 de 9 de julio de 2003¹³, en la que la Corte establece el concepto de vicios de competencia del Congreso, en cuanto al poder de reformar la Constitución, se contempló lo siguiente:

Toda Constitución democrática, aunque no contenga expresamente cláusulas pétreas, impone límites materiales al poder de reforma del constituyente derivado [...] debe entenderse que la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan. Es decir, que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución.

11 KONRAD HESSE. *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

12 *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>].

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

Con fundamento en lo anterior, se concluye que la Corte no puede derogar o sustituir en su totalidad la Carta, solo tiene la facultad de reformar el texto constitucional, debiendo tener en cuenta para su reforma los principios de la Constitución, vigilando que los valores, el control de los actos reformativos y los límites del poder deben ser examinados cuando exista la intención de reformarla.

En la Sentencia C-1200 de 9 de diciembre de 2003¹⁴, la Corte expuso la diferencia entre violación y sustitución de la Carta, en cuanto que violación de la Constitución se fundamenta en la contradicción entre una norma inferior y una de tipo constitucional, mientras que la sustitución, es reemplazar a ésta de manera trascendental.

Es común escuchar que en algunos sectores se comente que las reformas se realicen sin seguir el conducto regular ni los procedimientos establecidos y que se realicen de manera precipitada y conveniente, ante lo cual resulta pertinente que se tengan los parámetros de modificación muy claros, teniendo pleno conocimiento de las propuestas a reformar.

III. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POR REFERENDO PARA FINALIZAR EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Teniendo de presente que es bien conocido en la escena nacional e internacional el conflicto armado de nuestro país, se consideró la posibilidad de crear un mecanismo de referendo para negociar un probable acuerdo para la finalización del conflicto referido, así pues, el actual Presidente de la República de Colombia, JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN¹⁵ adelantó negociaciones con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia –FARC–, ante lo cual se aprobó el Acto Administrativo 01 de 31 de julio de 2012¹⁶, denominado “Marco jurídico para la paz”, y se dictaron las reglas para el desarrollo de referendos constitucio-

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

15 Bogotá, 10 de agosto de 1951-, 59.º Presidente de Colombia en dos períodos consecutivos, del 7 de agosto de 2010 a la fecha, último período que finaliza el 7 de agosto de 2018.

16 *Diario Oficial*, n.º 48.508, de 31 de julio de 2012, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679>].

nales destinados a la terminación del conflicto armado mediante un acuerdo final, lo anterior bajo las directrices de la expedición de la Ley 1745 de 26 de diciembre de 2014¹⁷, que establece los principios que se aplicarán a los referendos sobre terminación de conflicto armado y actos electorales, que serán publicados, difundidos y puestos en conocimiento de los ciudadanos para que sean votados.

KARL LOEWENSTEIN, describe el referendo constitucional como una forma de participación ciudadana en el cual

Puede existir bien en forma de votación popular sobre la enmienda constitucional efectuada por el Parlamento –el caso más frecuente– o, también en forma de participación del electorado a través de iniciativa popular y consiguiente votación final, tras haber expresado el Parlamento su actitud positiva o negativa al respecto¹⁸.

En Colombia, la Ley 134 de 1994 ya citada, en su artículo 33 regula este mecanismo de participación y los artículos 374 y 378 de la Constitución, proponen que por iniciativa de Congreso y los ciudadanos, el Congreso por medio de ley podrá “someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley”.

El referendo es un mecanismo de participación que se fundamenta en convocar al pueblo para que apruebe (referendo aprobatorio) o derogue (referendo derogatorio) una norma existente. Aunque si bien el objeto de la presente investigación es el referendo constitucional, no está de sobra comentar que esta reforma también puede tratarse tanto de normas (referendo nacional), de aprobar o derogar la ordenanza de una asamblea departamental (referendo departamental) o sobre un acuerdo del concejo municipal o distrital (referendo municipal).

17 “Por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado”, *Diario Oficial*, n.º 49.376, de 26 de diciembre de 2014, disponible en [<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201745%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202014.pdf>].

18 KARL LOEWENSTEIN. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 180.

Es relevante tener en cuenta que el referendo tiene por lo general cuatro fases: a. La de iniciativa; b. La legislativa; c. La judicial; y d. La electoral.

De iniciativa del referendo constitucional. Con fundamento en el artículo 378 de la Constitución, los titulares de esta fase son el Gobierno y el pueblo, cada uno con un procedimiento específico.

Legislativa del referendo constitucional. Después de ratificar en el Senado el proyecto de Ley 047 de 2002 sobre el procedimiento de referendo constitucional, el cual pasó a ser la Ley 796 de 21 de enero de 2003¹⁹, entró a analizar la norma bajo la lupa de los criterios orgánico, sustancial y procedimental.

Criterio orgánico. El Concepto n.º 3217 de 16 de mayo de 2003 de la Procuraduría General de la Nación expresa que el referendo es

Un acto complejo de participación democrática en el cual los diversos actores, estos es, el Ejecutivo, el Congreso y los ciudadanos, han de tener cabida en la elaboración del texto normativo que va a ser sometido a la aprobación popular²⁰.

Criterio sustancial. El referendo debe estar referido en enunciados constitucionales.

Criterio procedimental. El trámite de la ley que convoca a referendo tiene las siguientes características:

La iniciativa debe ser presidencial o ciudadana: 5% de ciudadanos habilitados.

Aprobación de la mayoría de miembros de ambas cámaras.

Se debe realizar la presentación del proyecto de ley y la ley que convoca a los electores, quienes votarán afirmativa o negativamente.

Según el artículo 227 de la Ley 5.^a de 1992, el trámite de la ley tendrá aplicación de las leyes ordinarias, siempre que no se oponga al trámite constitucional.

19 Ver *supra*, nota n.º 12.

20 Revisión oficiosa de la Ley 796 de 2003 "Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional", Expediente n.º CRF-001, M. P.: LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, p. 16, disponible en [<https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/index.jsp?option=co.gov.pgn.relatoria.frontend.component.pagefactory.PirelTipoDocumentoPageFactory>].

Una vez el Congreso apruebe la ley, debe pasar a control automático de la Corte Constitucional²¹.

El referendo requiere del voto afirmativo de la mitad más uno de los votantes y que estos excedan la cuarta parte de la totalidad del censo electoral²².

Fase judicial del referendo constitucional. Toda vez que es viable la acción pública de inconstitucionalidad contra el acto reformativo de la Constitución, hay que tener en cuenta los dos momentos del control reforzado, siendo estos un control automático (Sentencia C-551 de 2003), de oficio y otro posterior a la votación del texto, por vía activa, por demanda ciudadana (Sentencia C-879 de 2004).

Fase electoral del referendo constitucional. La Ley 134 de 1994, en su artículo 34 establece que una vez se expida la ley y se profiera la sentencia de la Corte, la fecha para llevar a cabo el referendo se convocará mediante decreto en el término de ocho días adoptando los requerimientos para llevarlo a cabo.

Así pues, con base y en aplicación de lo anterior, se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2012 denominado “Marco jurídico para la paz” y mediante la Ley 1745 de 2014, se dictaron las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales destinados a un acuerdo final de terminación del conflicto armado, acuerdo que fue publicado y difundido antes de la votación.

Observamos cómo este proceso fue desarrollándose sobre la marcha, toda vez que aunque nuestra Carta magna establece en su artículo 374 que la asamblea constituyente es un método para reformar la Constitución, no estableció el cómo, motivo por el cual existió la necesidad de apoyarse en la Ley 134 de 1994 que contempla la asamblea constituyente como mecanismo de consulta popular. Este mecanismo fue descrito por CARL SCHMITT como

una asamblea elegida según los postulados democráticos fundamentales, comisionada especialmente para la formulación y normación de las determinaciones legal-constitucionales, que acuerda el texto de las leyes constitucionales y las expide²³.

21 Numeral 2, artículo 241, Constitución Política de Colombia de 1991, cit.

22 Artículo 378, ibíd.

23 CARL SCHMITT. *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 97.

Pero para cuando se expidió la Constitución Política de Colombia, la ley había establecido reglas de procedimiento para la realización de una asamblea nacional constituyente y su cuerpo fue surgiendo de manera paulatina, siendo que hasta el momento no se ha creado una ley que especifique su realización, aunque en la Ley 134 de 1994 se contempla que la asamblea constituyente es una modalidad de consulta popular y la consulta a los ciudadanos sobre la viabilidad de convocar a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, relaciona los alcances de la asamblea, el número de delegatarios, las fechas de inicio y finalización del periodo de sesiones y todo sobre su ejecución. Así pues, los ciudadanos mediante votación exteriorizarán si aceptan o no la convocatoria e integración de una asamblea constituyente y también si se elegirán los asambleístas, quienes redactarán las modificaciones o un nuevo texto.

En Colombia, los ciudadanos después de conocer del acuerdo final para la paz, votaron mediante un “sí” o un “no” la aprobación del texto, siendo que al finalizar este proceso de votación el resultado arrojado fue que el voto mayoritario fue el “No”, lo que permitió concluir la necesidad de reformar el texto nuevamente.

IV. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución está catalogada como norma suprema vinculante, prohíbe, permite y tiene más fuerza que la ley, decretos y cualquier norma.

Inicialmente en América Latina, se manejaba el concepto propuesto por HANS GEORG JELLINEK, quien argumenta que la Constitución se limitaba a la estructura del Estado, sus órganos, límites y competencias, de la siguiente manera:

Cualquier tipo de unión que pretenda perdurar precisa de un ordenamiento formado y ejecutado conforme a su voluntad, que haya delimitado su ámbito y regulado en él para él la condición de sus miembros. Un ordenamiento de estas características se denomina Constitución. De ahí que todo Estado disponga necesariamente de una Constitución [...] ordinariamente los pueblos civilizados disponen de un ordenamiento jurídicamente reconocido y compuesto de normas jurídicas. Según lo anterior, la Constitución contiene, por regla general, las normas jurídicas que caracterizan los órganos supremos del Estado, establecen la forma de crearlos, sus recíprocas y sus áreas de in-

fluencia, además de la posición fundamental del individuo respecto al poder estatal²⁴.

Hoy en día, los fundamentos naturalistas y orgánicos de la Constitución, se opusieron a las nociones sustantivas de la Constitución, para el caso LUIGI FERRAJOLI, vincula la noción estructural y axiológica de la Constitución, incluyéndose en el área pública las competencias estatales, la división de poderes y la representación política, en el área privada, la contratación, y en las garantías la realización de los derechos sociales e individuales, siendo entonces “Constitución”.

el estatuto de una institución política consistente en un conjunto de normas sobre la producción dotadas de algún grado de efectividad, cuyo acto institutivo es el acto constituyente y que, en democracia, tiene: a. Como normas de reconocimiento de la esfera privada la producción por obra del ejercicio de los derechos civiles de las situaciones disponibles a ellas pertenecientes; y b. Como razón social la garantía de los derechos de libertad y de los derechos sociales estipulados como vitales por sus normas sustantivas²⁵.

La supremacía de la Constitución se fundamenta en que la Carta magna es norma de normas, contiene principios, reglas y valores que rigen todo el ordenamiento jurídico, resultando relevante traer a colación al juez KONRAD HESSE quien manifiesta lo siguiente:

Al derecho constitucional corresponde la primacía respecto del todo el restante derecho interno. Esta primacía es presupuesto de la función constitucional como orden jurídico fundamental de la comunidad. De ahí que el derecho constitucional no pueda ser derogado ni reformado por leyes ordinarias; ninguna disposición del ordenamiento jurídico o acto estatal alguno pueden contradecirlo; todos los poderes públicos, incluso el Legislativo, se hallan vinculados por la Constitución²⁶.

En Colombia, el artículo 4.º de la Constitución Política contempla que es la norma más importante, rige la vigencia del Estado constitucional democrático, la concreción del Estado social de derecho y la práctica

24 HESSE. *Constitución y derecho constitucional*, cit.

25 LUIGI FERRAJOLI. *Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia*, Madrid, Totta, 2007.

26 HESSE. *Constitución y derecho constitucional*, cit.

del ejercicio control constitucional, Carta que no únicamente es un catálogo que contiene elementos declarativos sino un texto normativo, la que tiene una aplicación directa y exigible judicialmente²⁷.

Toda vez que la Constitución –al ser norma de normas y con base en el principio de supremacía de la Constitución– debe ser protegida, se han destinado una serie de mecanismos e instituciones enfocados a la defensa de la misma, mediante la aplicación directa y la fuerza vinculante mucho mayor que la ley, leyes que serían aplicadas cuando no contradigan lo contenido en la Constitución, mediante el control de constitucionalidad de las mismas.

Así pues, con el paso de la legalización del derecho a la constitucionalización del mismo, a un modelo inverso en el cual quede claro que todo tipo de asunto se debe pasar primero a ser resuelto por la Constitución, para luego ser tratado desde la ley. Esta afirmación del Estado constitucional y la operación del control de concurrencia del Estado constitucional de derecho fue reseñado por FERRAJOLI, siendo entonces que

la subordinación de la ley a los principios constitucionales equivalen a introducir una dimensión sustancial no sólo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia, para la que representa un límite a la vez que la completa²⁸.

En el pasado, cuando la Constitución era orgánica, su protección era un deber de los tribunales supremos de justicia en los cuales no se le daba prioridad, sino más bien a las áreas según su especialidad y no al contenido de la Constitución, pero en el siglo XX, ya que se había establecido la supremacía de la Constitución, se miró la obligación de protegerla mediante órganos especializados y se estableció que se debían establecer tribunales también especializados de justicia constitucional.

27 MANUEL FERNANDO QUINCHE RAMÍREZ. *Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá, Temis, 2012.

28 LUIGI FERRAJOLI. *Constitucionalización. Pasado y futuro del Estado de derecho*, Madrid, Trotta, 2003.

V. EL CONTROL SOBRE LOS ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCIÓN EN COLOMBIA

Los actos legislativos, son aquellos reformatorios de la Constitución. La Constitución de 1991, en su artículo 241 numeral 1 estableció que los actos reformatorios de la misma serían una función de la Corte Constitucional tal y como se había contemplado antes mediante Sentencia de 5 de mayo de 1978²⁹. Según el artículo 241 de la Carta Magna, le corresponde a la Corte Constitucional:

Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Así pues, con base en el control realizado a la Constitución, el jurista colombiano MANUEL FERNANDO QUINCHE RAMÍREZ, identifica dos momentos, uno, desde 1992 hasta 2003, en el cual el control realizado por la Corte se fundamentaba en constatar el trámite del constituyente en el Congreso, y el segundo, entre 2003 hasta la actualidad, en donde la Corte incluye el control sobre los vicios de competencia en los que el Congreso pudo haber incurrido durante el trámite de las reformas constitucionales³⁰.

CONCLUSIÓN

Cuando se expidió la Carta de 1991 en Colombia, se la percibió como un texto muy rígido, el cual tenía instrumentos muy complejos para adelantar su reforma, pero en adelante hasta 2013, han sido adelantadas ya 37, dándonos a entender que no es un mecanismo extraño o

29 “El 5 de mayo de 1978, con ponencia del magistrado JOSÉ MARÍA VELASCO y diferencia de 14 votos contra 10, la Corte Suprema de Justicia lo tumbó por errores de forma. Según el alto tribunal, durante el trámite de la reforma, ésta fue aprobada sin el número de votos requeridos, como lo ordenaba el artículo 218 de la Carta”. Ver “Una Carta remendada”, en *El Espectador*, 27 de febrero de 2010, disponible en [<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso190165-una-carta-remendada>].

30 MANUEL FERNANDO QUINCHE RAMÍREZ. *El control de constitucionalidad*, Bogotá, Ibáñez, 2014.

difícil, sino más bien viable cuando se requiera tramitar alguna modificación a la Carta Magna.

Ahora bien, las reformas constitucionales, siendo un proceso que se puede tramitar sin mayor dificultad, no deben ser tomadas a la ligera, se sugiere que aunque si bien los asuntos legales se elevan a canon constitucional o al concepto de los intereses de algunos mandatarios, deben significar un aporte al sistema mas no un reflejo de la manipulación de unos cuantos, para lo cual resulta necesario que su proceso sea estudiado con mucho juicio, sin dejar de lado los posibles problemas estructurales y de ejecución a los que puedan enfrentarse.

El Congreso deberá ser neutral en sus procesos, tratar de no favorecer a ninguna de las partes o intereses involucrados en las reformas, como tampoco ceder a las presiones externas, como las que pueden ejercer los Estados, bancos o empresas con mucho poder, buscando en algunos casos atraer la inversión extranjera o implementar instituciones jurídicas de otros países, tal y como ya ha ocurrido en algunas oportunidades.

Así pues, no se pueden olvidar las funciones del Congreso de la República de Colombia establecidas en la Constitución:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

Como tampoco las competencias que tiene, según el artículo 374 de la Carta Magna: “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

Por lo tanto, debe haber claridad sobre el hecho de que le corresponde al Congreso y solo a éste, la competencia para reformar la Constitución y que con independencia del mecanismo que se utilice para hacerlo, debe ser adelantada ante el Congreso de la República, para finiquitar el proceso en una ley que será tramitada que convocará a asamblea o a referendo.

BIBLIOGRAFÍA

Acto Administrativo 01 de 31 de julio de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.508, de 31 de julio de 2012, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679>].

Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, disponible en [http://www.cej.org.co/doc_sl/SL_PL_SEN_063_2013.pdf].

Constitución Política de Colombia de 1991, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>].

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA:

Sentencia C-222 de 29 de abril de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-222-97.htm>].

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-332 de 4 de abril de 2005, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOZA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-332-05.htm>].

FERRAJOLI, LUIGI. *Constitucionalización. Pasado y futuro del Estado de derecho*, Madrid, Trotta, 2003.

FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris. Teoría del derecho y la democracia*, Madrid, Totta, 2007.

HESSE, KONRAD. *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

Ley 5.ª de 17 de junio de 1992, *Diario Oficial*, n.º 40.483, de 18 de junio de 1992, disponible en [<http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/reglamento%20interno%20ley%205.pdf>].

Ley 134 de 31 de mayo de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.373, de 31 de mayo de 1994, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>].

Ley 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>].

Ley 1745 de 26 de diciembre de 2014, *Diario Oficial*, n.º 49.376, de 26 de diciembre de 2014, disponible en [<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201745%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202014.pdf>].

LOEWENSTEIN, KARL. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Concepto n.º 3217 de 16 de mayo de 2003, Revisión oficiosa de la Ley 796 de 2003 “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, Expediente n.º CRF-001, M. P.: LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, disponible en [<https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/index.jsp?option=co.gov.pgn.relatoria.frontend.component.pagefactory.PirelTipoDocumentoPageFactory>].

QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL FERNANDO. *Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*, Bogotá, Temis, 2012.

QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL FERNANDO. *El control de constitucionalidad*, Bogotá, Ibáñez, 2014.

SCHMITT, CARL. *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

“Una Carta remendada”, en *El Espectador*, 27 de febrero de 2010, disponible en [<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso190165-una-carta-remendada>].

VALADÉS, DIEGO. *Constitución y democracia*, México D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

VALADÉS, DIEGO. “Las funciones de la reforma constitucional”, disponible en [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/27.pdf>], pp. 811 a 843.

