

Algunos problemas del cambio del Núcleo Normativo Constitucional del Derecho como sistema complejo¹

Mesa temática: Sistemas Jurídicos

Rocío del Pilar Peña Huertas

*Profesora de carrera académica, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia
Teléfono: 57 1 2970200 Ext.: 455. Fax: 57 1 2970296. Dirección electrónica: ropena@urosario.edu.co*

Resumen

Actualmente el derecho se considera un sistema dinámico. En este sentido, la estabilidad de sus reglas y cambios explica el funcionamiento del sistema jurídico y da pistas sobre la incidencia que tiene en la sociedad que regula. ¿Cuál es la frecuencia, la intensidad, la motivación y las implicaciones de los cambios legislativos del sistema jurídico? ¿Qué debe cambiar del sistema? ¿Existen reglas cuasi-inmutables en el sistema jurídico? Las respuestas a estos interrogantes toman varias direcciones y permiten establecer, en principio, que el sistema jurídico no tiene comportamientos regulares y, al mismo tiempo, que si bien existe una tendencia al cambio constante de las reglas jurídicas, el sistema cuenta con un núcleo básico de normas o comunicaciones normativas cuasi-inmutables que tienen como objetivo fundamental darle identidad al sistema para que cumpla con las funciones sociales y pueda diferenciarse del entorno y de otros sistemas normativos. Este núcleo se denomina núcleo normativo constitucional (NNC). En este sentido, como sistema el derecho se encuentra entre dos límites: el comportamiento cuasi-inmutable de su NNC y la volatilidad del grueso de sus normas. Con base en lo anterior y desde una aproximación de los sistemas autopoieticos, este artículo analiza los cambios de la Constitución Política colombiana de 1991 en sus primeros 16 años de vigencia.

Palabras clave: cambio constitucional, sistema jurídico, sistemas autopoieticos, volatilidad.

I. EN LUGAR DE INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA

El derecho se ha representado como un sistema complejo compuesto principalmente por normas jurídicas o comunicaciones jurídicas que en las democracias modernas tienen como objetivo controlar el ejercicio del poder político y limitar las libertades individuales de los asociados, con la finalidad última de gestionar los conflictos sociales de forma pacífica. Como sistema complejo, el derecho es dinámico: va constantemente del equilibrio al cambio y del cambio al equilibrio. Esta alternación entre cambio y equilibrio lleva a que el sistema jurídico se adapte a las necesidades de una sociedad compleja. De acuerdo con el modelo teórico de Hart es necesario que existan reglas secundarias de cambio en el sistema

que permitan que deliberadamente se introduzcan cambios para que el derecho se adapte a las circunstancias cambiantes de la sociedad.²

En otras palabras, el derecho como sistema complejo es cambiante y se adapta constantemente a la sociedad que regula. Sin embargo, ¿cuándo o qué tan rápido debe cambiar el sistema? ¿Debe cambiar todo el sistema? Estos dos interrogantes sugieren que es preciso que el sistema jurídico contenga un núcleo básico de normas o comunicaciones normativas cuasi-inmutables que tengan como función fundamental darle identidad y que le permitan cumplir con las funciones sociales, por un lado, y diferenciarse del entorno y de otros sistemas normativos por el otro. A este núcleo lo hemos denominado núcleo normativo constitucional (NNC). Dicho de otra forma: el derecho como sistema jurídico tiende al cambio, pero existe un núcleo normativo del sistema que no cambia o cuyo cambio es muy lento porque es el que le da identidad.

En este trabajo se hace un análisis del sistema jurídico colombiano a partir del cambio del NNC desde la promulgación de la Carta de 1991. El análisis sistémico se basa en la teoría de los sistemas autopoieticos, la teoría política y la teoría del derecho, y tiene como finalidad comprender las causas de la crisis del derecho como sistema de control del poder político y de control de las libertades individuales. El análisis parte de la premisa de que el derecho se puede entender como un sistema complejo de reglas, normas, comunicaciones normativas, sentencias de la magistratura, decisiones de los funcionarios, laudos arbitrales y, en general, en términos de Kelsen normas generales y categóricas. Por lo demás, dicho sistema es dinámico y no lineal, es decir, cambia de acuerdo con sus propias necesidades o por ingerencia de otros sistemas, y sus cambios tienen consecuencias normativas deseadas y no deseadas, y en ocasiones desproporcionadas frente al cambio que se ha introducido. Este sistema tiene una propiedad que hemos denominado la volatilidad jurídica que tiene, además, una función explicativa del sistema³ y que muestra como, si bien el sistema cambia constantemente, es necesario que lo que hemos llamado NNC sea el componente menos volátil del sistema para que éste logre mantener su identidad, diferenciarse de otros sistemas normativos y cumplir con funciones básicas de control del poder político y de restricción a las libertades individuales. En este sentido, la volatilidad es una propiedad que nos permite entender la “transición del orden al régimen caótico en los sistemas dinámicos como una analogía de las transiciones de fase de los sistemas físicos, del cambio de un estado a otro del estado sólido al estado gaseoso, por ejemplo, quizá con un estado intermedio de fluido.”⁴ En resumen, este trabajo se centra en los cambios del NNC del sistema jurídico colombiano a partir de la regla de cambio del sistema constitucional colombiano vigente desde 1991, los 26 cambios constitucionales que se han implementado y un análisis sobre las implicaciones de dichos cambios. Finalmente, el artículo presenta algunas conjeturas.

II. LA REGLA DE CAMBIO CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 1991

El cambio de las reglas y normas de los sistemas jurídicos contemporáneos es intrínseco. Cómo y cuándo se dan los cambios resulta fundamental para determinar una característica del sistema jurídico estudiado, por lo que la propiedad de las normas que establecen el cómo y el cuándo del cambio termina siendo si no indispensable para el hacer jurídico, por lo menos adecuada como herramienta de análisis. No obstante, el cambio del NNC no es tan sencillo ya que el propio sistema determina protocolos distintos para su cambio. En teoría, la volatilidad del NNC debe ser cercana a cero. Esto no significa que el NNC no pueda cambiar sino que la velocidad de cambio debe ser lenta ya que de esto depende la identidad del sistema, su posibilidad de diferenciarse de otros sistemas normativos y el que cumpla con dos funciones fundamentales: el control del poder político y la restricción de las libertades individuales. En este sentido, la regla de cambio constitucional consagrada en la constitución de 1991 y los cambios que con base en ella se han dado resultan de interés para sustentar la tesis sobre el cambio del NNC que aquí se presenta.

En Colombia, mediante una Asamblea Nacional Constituyente, en 1991 se sustituyó completamente el NNC del sistema jurídico. La nueva Constitución previó un ajuste o adaptación del sistema a su nuevo núcleo normativo y, de hecho, consagró 80 artículos transitorios. Esta Constitución determinó que para que se le hicieran cambios posteriores, además del mecanismo existente desde 1886, es decir, el cambio vía Congreso, se introdujeran dos mecanismos adicionales en su título XIII: el cambio mediante Asamblea Constituyente (Art. 374) y el cambio vía referendo avalado por el pueblo (desarrollado en la Ley 134 de 1994).

En el caso de los actos legislativos, la Constitución dispone que “el trámite de un proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período [se hará] la aprobación. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”⁵ Por otro lado, el artículo 138 de la misma Carta establece que “el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura, el primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 20 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.”⁶ En este sentido, en la práctica un proyecto de acto legislativo puede tramitarse en un año calendario. Esto hace que la previsión de dos periodos ordinarios para una mayor decantación que permita sopesar las consecuencias del acto legislativo y, sobre todo, las consecuencias colaterales no deseadas se pueda suplir con el trabajo de dos sesiones ordinarias en un sólo año.

III. LOS INTENTOS, LOS CAMBIOS Y LAS CONSECUENCIAS

El cambio en el núcleo normativo tiene como consecuencia una adaptación del sistema a las nuevas reglas de juego y la búsqueda del equilibrio del sistema en esas nuevas reglas que incluyen, a su vez, nuevas reglas de cambio. En 1991 se dio un cambio brusco de todo el NNC colombiano y se adoptó una nueva Carta Constitucional. Dado lo reciente de este

cambio integral, los cambios que se han dado en dicho núcleo pueden leerse en dos direcciones contrarias: la primera tiene que ver con el ajuste de la Constitución a las necesidades sociales y la segunda con la imposibilidad del sistema a adaptarse a su NNC y, por ende, la voluntad de volver a la regla de juego anterior. Esto se ve reflejado en los 25 cambios constitucionales que se dieron entre 1991 y 2007.

En 1991, y contrariando la regla de cambio constitucional, el sistema jurídico colombiano tuvo un cambio en su NNC. Este cambio abrupto y extra-regla⁷ produjo en el sistema, como sistema dinámico, una serie de comportamientos adaptativos que básicamente buscaban el equilibrio y, consecuentemente, volver a comportamientos determinables o determinados. Por esta razón, la nueva Constitución introdujo 80 artículos transitorios que buscaban que la adaptación del sistema a un nuevo NNC fuera lo menos traumática posible. Sin embargo, y de manera simultánea, esta nueva Constitución sufrió cambios y adaptaciones a la nueva estructura por ella creada. A continuación se hace una descripción de los cambios constitucionales desde 1991 hasta 2002, es decir, 11 años de nuevas reglas de juego, y se muestran las consecuencias para el sistema jurídico del cambio constante de su NNC. (Ver cuadro Anexo 1).

En total, en los 11 años revisados en el contexto de este trabajo se presentaron más de cuatrocientos noventa proyectos de acto legislativo. De éstos, tuvieron éxito 26, lo que representa una tasa de éxito del 3.3%. En la última década de la Constitución de 1886, la inmediatamente anterior a la Constitución de 1991, la mayoría de cambios constitucionales obedeció a la voluntad política de ampliar la democracia y establecer mayores equilibrios en el ejercicio del poder político entre el centro y la periferia. Ejemplo de esto son los tres departamentos y dos distritos especiales consagrados en esa década y la elección popular de alcaldes. La constitución de 1886 se considera especialmente rígida en su regla de cambio y seguramente fue la causa principal para el cambio extra-regla de 1991. Sin embargo, y a pesar de la aparente flexibilidad de la Carta de 1991, sólo uno de los 26 actos legislativos que la han cambiado se hizo con un trámite distinto al consagrado para el Congreso, es decir, los cambios constitucionales que se han dado a partir de 1991 se han llevado a cabo de acuerdo con una regla de cambio muy semejante a la única consagrada por la Constitución de 1886.

¿Qué es lo que cambia entonces? ¿A qué fenómeno obedece que con una misma regla de cambio se haya incrementado tanto el porcentaje de éxito y el número de cambios constitucionales? Desde el punto de vista de la volatilidad, es posible ver que la Constitución de 1991 estipula que el Congreso se reúna en sesiones ordinarias en dos periodos al año lo que, de acuerdo con la regla de cambio, constituye una legislatura que tiene dos periodos: el primero va del 20 de julio al 16 de diciembre y el segundo del 16 de marzo al 20 de junio. En este orden de ideas, si el acto legislativo debe hacerse en dos legislaturas puede presentarse en marzo y sancionarse en diciembre del mismo año, lo que ya hace que exista una gran diferencia con la regla de 1886 que necesitaba por lo menos dos años para hacer estos cambios.

En el análisis que aquí se presenta se contemplaron tres periodos de más o menos cinco años. Dado el número de proyectos presentados en cada periodo y el número de actos legislativos efectivamente sancionados, se construyó un indicador de éxito, esto es, el porcentaje de proyectos sancionados. En cierta forma, este indicador mide una velocidad de cambio útil para determinar la volatilidad del núcleo normativo constitucional y su incidencia en el sistema. Teniendo esto en cuenta, se estableció que la tasa de éxito de los actos legislativos es del 3.3 % en promedio. Por otro lado, el periodo con tasa de éxito más baja es el comprendido entre 1987 y 1991 que es de 1,9%, mientras que el más alto es el periodo comprendido entre 2002 y 2006 con un 11%. En este periodo que se aprobaron 14 actos legislativos.

De los cambios constitucionales que se dieron a partir de 1991 llama poderosamente la atención el artículo 357 que ha sido reformado en tres oportunidades: la primera con el acto legislativo No.1 de 1995; la segunda con el acto legislativo No. 1 de 2001 y la tercera con el acto legislativo No. 4 de 2007. El primer cambio obedeció a la imposibilidad legal, dada una sentencia de la Corte Constitucional de destinar los recursos del sistema general de participaciones a gastos de funcionamiento por parte de las entidades públicas; el segundo pretendía un ajuste en la asignación de recursos que sobreestimaba a los distritos sobre los departamentos y municipios creando, según el gobierno nacional, inequidades; y el tercero estaba dirigido a lograr mayor eficiencia por parte de las entidades territoriales para, nuevamente, reducir el monto de los recursos que la nación destina a educación, salud, nutrición, agua potable, saneamiento básico y recreación, entre otros.

Existen diferentes posturas frente a los cambios que se le han hecho a la Constitución de 1991. De acuerdo con estas posturas, dichos cambios obedecen a tres motivaciones principales: la primera, y más neutra, los explica con base en la necesidad de ajustar el texto constitucional a la dinámica social y política; la segunda plantea que con estos cambios se busca neutralizar el espíritu garantista de la Constitución y suavizar los efectos de la descentralización para no debilitar el poder central, y la tercera asegura que estos cambios tienen que ver con la elusión por parte del gobierno nacional a los dictámenes sobre la constitucionalidad de algunas normas jurídicas en el entendido de que mediante “distintas maniobras o procedimientos formalmente válidos, pero materialmente contrarios al estado constitucional democrático [...] se articula o adopta un aparato mimético que permite la adopción de textos normativos sin que sobre éstos recaiga el control constitucional material.”⁸

De acuerdo con este último planteamiento, algunos de los cambios que se le han hecho a la Constitución de 1991 obedecen a una política gubernamental de “hacerle el quite” a los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de las leyes por parte del tribunal constitucional colombiano. Ejemplo de esto es el acto legislativo No. 2 de 1995 que se tramitó como respuesta a la sentencia C-520 de 1994 de la Corte Constitucional que declaraba inexequibles algunos artículos de la ley 60 de 1993. Otro ejemplo es el acto

legislativo No.2 de 2003, llamado Estatuto Antiterrorista, que limita los derechos ciudadanos y las garantías individuales en respuesta a la sentencia 251 de 2002 que declaraba inexecutable la ley 684 de 2001 por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. Esto se evidenció cuando en la exposición de motivos del mencionado acto legislativo el gobierno de la época expresó lo siguiente:

La Corte Constitucional, en especial durante los últimos cuatro años, ha sido bastante crítica y estricta en el entendimiento de las razones que han llevado al Gobierno a decretar el Estado de conmoción interior y, así, ha convertido a éste en un mecanismo en parte inservible para el ejecutivo ante la crítica situación del país.

... La Constitución otorga al Presidente de la República la misión de velar por el orden público en todo el territorio nacional. Pero para ello no puede contar con el concurso de sus fuerzas armadas. Tampoco pueden éstas colaborar en las funciones de policía judicial, ni siquiera en casos en que por su especialidad, complejidad o ubicación geográfica, presentan enormes dificultades para los fiscales.”⁹

En el periodo comprendido entre 1992 y 2006,¹⁰ el Congreso tramitó más de 480 proyectos de acto legislativo. Como ya se ha mencionado, de éstos 26 se convirtieron en cambios constitucionales y, de éstos, el acto legislativo No.1 de 2004 fue el único cambio constitucional que se llevó a cabo por fuera de la regla de cambio de trámite por el Congreso. En el mismo periodo, sólo un acto legislativo, el No.2 de 2003, fue declarado inexecutable por fallas de procedimiento. De los 26 actos legislativos aprobados en el periodo de 1991 a 2006, dos mejoran el estatus de las entidades territoriales: en 1993, mediante el acto legislativo No.1, Barranquilla fue erigida como Distrito Especial, Industrial y Portuario, y en 2007 el acto legislativo No.2 erigió a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso. Tres actos legislativos modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución. Esto puede significar que el ejercicio del poder público en la administración sigue siendo un problema que trata de solucionarse con la distribución de recursos.

En la última década de vigencia de la Constitución de 1886 se presentaron al Congreso más de cuatro iniciativas que buscaban implementar un sistema general de pensiones que permitiera que todos los colombianos accedieran a una pensión después de determinado número de años de trabajo permitiéndoles gozar de una vejez en condiciones de vida dignas. En 1991, y con el cambio constitucional extra-regla, en el artículo 48 se consagró el derecho de todos los ciudadanos a tener seguridad social. La ley 100 de 1993 desarrolló este artículo y se consagraron en el país dos sistemas de pensiones, uno de prima media administrado por el Estado, y otro de ahorro individual administrado por los fondos privados. Mediante el acto legislativo No.1, en 2005 se limitaron los derechos pensionales de los ciudadanos, se impusieron mayores cargas y el Estado diluyó la responsabilidad de garantizarle a todos los ciudadanos la seguridad social y el derecho a una vejez en condiciones dignas.

Este cambio, que a primera vista puede no parecer muy significativo, tiene estrecha relación con lo que se ha llamado la parte dogmática de la Constitución, toda vez que involucra no sólo el derecho a una pensión sino que afecta gran parte de los derechos ciudadanos consagrados en su parte dogmática como el derecho a la vida, a la salud y, sobre todo, a tener una vejez en condiciones dignas. En este sentido, la fuerza o intensidad de este cambio es muy alta y afecta de manera importante la estructura del sistema consagrado en el artículo primero y en el preámbulo, en el que se le da a Colombia la forma de un Estado Social de Derecho y se consagran instrumentos como la acción de tutela para hacer efectivos estos derechos. Este tipo de ajustes constitucionales parecen ir encaminados a hacer de la Constitución de 1991 una carta de intenciones retóricas acorde con la concepción decimonónica de las constituciones como simples mapas de batalla y guías para el ejercicio del poder.

IV. EN LUGAR DE CONCLUSIONES, ALGUNAS INFERENCIAS

La constante adaptación o cambio del NNC a “la realidad” ha tenido consecuencias para el derecho colombiano entendido como un sistema complejo auto referenciado. Esta adaptación constante se refleja en la falta de identidad del mismo y en la dificultad de diferenciarse de otros sistemas normativos como el sistema moral o político, dejando que el control del poder lo ejerzan los medios de comunicación y que las restricción de las libertades de los ciudadanos se haga por parte de otros ciudadanos que comparten con el Estado el uso de la fuerza y convierten esta función en un oligopolio. Un ejemplo de la pérdida de funcionalidad del derecho son los cambios constitucionales que tienen como objetivo realizar un ajuste institucional consecuente con una nueva estructura estatal de ejercicio del poder político y de la administración pública y que, sin embargo, veladamente eluden el control constitucional de las acciones del ejecutivo, como es el caso de las competencias y recursos de las entidades territoriales.

La elusión al control constitucional por parte del ejecutivo se ha convertido en una práctica frecuente del cambio constitucional, convirtiendo la regla de cambio del NNC en un instrumento político del ejecutivo para eludir el control del poder político. Al introducir en la carta un texto legal previamente declarado inexecutable no se adapta el sistema al nuevo modelo sino que se cambia o retoma el modelo anterior. En este sentido, la frecuencia de este tipo de cambios es mucho más alta de lo que se pueda apreciar a simple vista y hace aún más complejo el comportamiento del sistema que, por una parte, se está ajustando, y por otra está siendo constantemente intervenido en su NNC. Es necesario refinar el parámetro de medición para que no sólo evidencie la cantidad de veces que se cambia un artículo sino los cambios que tienen una incidencia alta en el NNC. En este contexto, el parámetro de medición se vuelve crucial para observar lo sucede con el NNC y con el sistema en general. La incidencia de este tipo de cambios es alta por su impacto sobre el sistema y su identidad, y porque lo cambia y lo afecta profundamente.

En los 80 se presentaron varios proyectos de acto legislativo que buscaban atenuar el poder presidencial y reajustar el sistema de pesos y contrapesos de la democracia colombiana. En gran medida, la Constitución de 1991 logró reducir el poder presidencial introduciendo sistemas de control más fuertes a éste como la moción de censura, la autonomía de la rama judicial, la autonomía de la junta del Banco Central y el nombramiento independiente de quienes ejercen control al presidente como el fiscal general, los magistrados de las altas cortes, entre otros. El acto legislativo No.2 de 2004, que permite la reelección presidencial inmediata, produjo un serio desbalance de este esquema de controles, pesos y contrapesos contemplado en la Constitución de 1991.

La dimensión del cambio se vuelve clave cuando vemos su intensidad e incidencia en el NNC y en el sistema. La combinación de los parámetros de medición de la volatilidad muestran que es un cambio que hace que la regla sea muy poco clara y que el NNC no tenga los filtros necesarios para decantar las exigencias coyunturales del sistema político. La paradoja es que el NNC es tan volátil como el sistema mismo por lo que no se garantiza un mínimo de permanencia. Para el derecho como sistema normativo que tiene como función fundamental el control del ejercicio del poder político y la restricción de las libertades individuales, el cambio constante y profundo del NNC tiene consecuencias directas sobre la identidad y sobre la capacidad de diferenciarse de otros sistemas normativos. Esto, a su vez, se traduce en una incapacidad de controlar el poder político o restringir las libertades individuales haciendo que el derecho sólo cumpla una función preformativa, es decir, que se componga de normas jurídicas que existen con el fin de ser promulgadas pero que no tienen eficacia alguna y son, como afirma García Villegas,¹¹ “un instrumento para comunicar una decisión proveniente del poder.”

El asunto de que el derecho como sistema complejo pierda su capacidad de autorreproducirse, de diferenciarse del entorno y de los demás sistemas normativos y, por otro lado, pierda su capacidad de ejercer control al poder y restringir las libertades de los asociados, explicaría ciertos fenómenos políticos y jurídicos de América Latina en las últimas décadas: la crisis del derecho como mecanismo de control y, por consiguiente, la aparición y consolidación de modelos de gobierno de corte populista y autoritario en los que el derecho juega un papel simbólico que se identifica más con la voluntad de quien detenta el poder que como un sistema de control.

Es posible tener varias lecturas sobre los cambios de la Constitución de 1991: la primera, y más benevolente, hace referencia a ajustes del sistema para adaptarse; la segunda hace referencia a la necesidad del gobierno de turno de contestar con un cambio constitucional y, finalmente, la tercera plantea que los cambios buscan atenuar o cambiar el modelo establecido por la Constitución de 1991. En el periodo analizado se limitó el número de concejales en Bogotá mediante el acto legislativo No.3 de 2007, y de igual forma se limitó el número de representantes a la Cámara mediante el acto legislativo No.3 de 2005. Este tipo de reformas bien pueden verse como ajustes al modelo pero también como restricción o contrarreformas al mismo. En cuanto a la volatilidad de este tipo de cambios, el más

importante desde el punto de vista de la incidencia en el sistema es el que limita el número de representantes a la Cámara pues tiene consecuencias para el sistema y, sin duda, para el modelo de estructura democrático-participativa que se estableció con la Constitución de 1991.

Referencias

¹Este estudio es parte de la investigación doctoral *La volatilidad jurídica como herramienta explicativa del derecho entendido como un sistema complejo* de Rocío del Pilar Peña.

²H. L. A. Hart en su libro *El concepto del derecho* hace una estructura del derecho que se ha dado en llamar positivismo empírico.

³La volatilidad de las normas de un sistema jurídico es la propiedad que permite determinar los tipos de cambios que éstas sufren y la velocidad con que lo hacen.

⁴Lewin Roger, *La complejidad: el caos como generador de orden*. Editorial Tusquets, España, 1995, página 68.

⁵República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Artículo 375.

⁶República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Artículo 138.

⁷El cambio constitucional de 1991 se dio mediante Asamblea Nacional Constituyente no prevista como regla de cambio en la Constitución vigente en ese momento.

⁸Quinche Ramírez, Manuel. *La elusión constitucional*. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2006, página 11.

⁹Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2003, Cámara de Representantes, por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo, exposición de motivos. Citado en: Peña Huertas Rocío del Pilar, “La seguridad democrática o la parábola del retorno”, en: Revista de Estudios Socio Jurídicos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Vol.6, No. 2 de 2004.

¹⁰Se incluyen cuatro actos legislativos tramitados en 2006 y promulgados en 2007.

¹¹García Villegas, Mauricio. *El valor simbólico del derecho*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.

Anexo 1

Reformas constitucionales a la carta de 1991

Año	No.	Proyecto	Artículos que se planeta modificar	Indicadores					Tema	Publicación en el Diario Oficial	Acto legislativo No.
				Dogmático	Orgánico	D+O	Regional	Nacional			
1992	1	15/92 S 177/92 C	356		x		x		Erige a Barranquilla en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario.	Diario Oficial No. 40.995 de agosto de 1993.	AL 01 de 1993
1993	2	309/93 C			x			x	Adiciona un artículo transitorio según el cual, durante el período de transición constitucional, los planes y programas aprobados por el CONPES harán las veces de Plan Nacional de Desarrollo.	Diario Oficial No. 41.117 del 24 de noviembre de 1993	AL 02 de 1993
1993	3	37 S/92 284 C/92	134		x			x	Autoriza la suplencia de los funcionarios elegidos popularmente cuando deban retirarse temporalmente por grave enfermedad, calamidad doméstica o solicitud de licencia voluntaria.	Diario Oficial No. 41.140 del 16 de diciembre de 1993	A.L 03 de 1993

1995	4	18	357		x			x	Adiciona un párrafo según el cual los municipios, dependiendo de una clasificación en categorías, podrán utilizar del 10% al 30% de la participación en los ingresos del Estado en gastos de funcionamiento.	Diario Oficial No. 42.132 del 1o. de diciembre de 1995	AL 01 de 1995
1995	5	26	221		x			x	Establece que los Tribunales o Cortes Militares estarán integrados por miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo o en retiro.	publicado en el Diario Oficial No. 42.688 del 17 de enero de 1996	AL 2 de 1995
1995	6	185	299 y 300		x			x	Otorga a los departamentos autonomía administrativa y patrimonio propio y concede a las Asambleas Departamentales diversas funciones con respecto a dicha autonomía.	Diario oficial 42688	AL. 01 de 1996
1997	7	26/97 S 320/97 C	35		x			x	Deroga el artículo 35 de la CN acerca de la extradición.	Diario Oficial No. 43.195 del 17 de diciembre de 1997	AL 01 de 1997
1998	8	14/98 S 137/98 C	58		x			x	Elimina la expropiación sin indemnización.	Diario Oficial No. 43.662 del 10 de agosto de 1999	AL 01 de 1999
1998	9	12c/40s	322		x			x	Retoma el primer nombre dado a la Capital, Bogotá.	Diario Oficial No. 44.138 del 23 de agosto de 2000.	AL 01 de 2000

1999	10	158	52	x				x	Afirma que el deporte tiene como función la formación integral de las personas y que junto con la recreación constituyen gasto público social.	Diario Oficial No. 44.133 del 18 de agosto de 2000.	AL 02 de 2000
2001	11	12/00 S 120/01 C	347, 356, 357		x			x	Sistema General de Participaciones	Diario Oficial No. 44.506, de 1 agosto de 2001	AL 01 de 2001
2001	12	14/01 S 227/01 C	93	x				x	Corte penal Internacional	Diario Oficial No. 44.663, de 31 de diciembre de 2001	AL 02 de 2001
2001	13	15/01 S 211/01 C	96	x				x	Nacionalidad Colombiana	Diario Oficial No. 44.893, de 7 de agosto de 2002	AL 01 de 2002
2001	14	09/01 S 91/01 C	299, 303, 312, 314, 318 y 323		x		x		Período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles	Diario Oficial No. 44.893, de 7 de agosto de 2002	AL 02 de 2002
2002	15	12/02 S 237/02 C	116, 250, 251		x			x	Funciones de la justicia y la fiscalía general	Diario Oficial No. 45.040, de 20 de diciembre de 2002	AL 03 de 2002
2002	16	01/02 S, 03/02 S, 07/02 S, 136/02 C	107, 108, 109,111, y 112	x				x	Reconocimiento y financiación de partidos políticos	Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003	AL 01 de 2003
2003	17	15/03 S 233/03 C	15, 24, 28 y 250			x		x	Estatuto antiterrorista	Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003	AL 02 de 2003

2004	18	47/02 S 57/02 C	122		x				x	Convoca a un referendo y somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional	Diario Oficial No. 45.424, de 8 de enero de 2004	AL 01 de 2004
2004	19	12/04 S 267/04 C	127 152 197 204		x				x	Reelección presidencial	Diario Oficial No. 45.775 de 28 de diciembre de 2004	AL 02 de 2004
2005	20	11/04 S 34/04 C	48	x					x	Reforma Pensional	Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005	AL 01 de 2005
2005	21	08/04 S 226/04 C	176		x				x	Circunscripción extraterritorial en la cámara de representantes	Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005	AL 02 de 2005
2005	22	20/05 S 324/05 C	176		x				x	Elección de representantes a la Cámara	Diario Oficial No. 46.136 de 29 de diciembre de 2005	AL 03 de 2005
2007	23	08/06S, 179/06C	135 (numeral 9), 300, 313		X				X	Moción de censura	Diario Oficial No. 46.672 del 27 de junio de 2007	AL 01 de 2007
2007	24	06/06 C 014/06 S	356		x				x	Buenaventura distrito especial, industrial, portuario y biodiverso	Diario Oficial No. 46.681 del 6 de junio de 2007	AL 02 de 2007
2007	25	052/06 C acum. 067/06 C 073/06 C 078/06 C 015/06 S	323		x				x	Limitación al número de concejales del Distrito Capital	Diario Oficial No. 46.685 del 10 de julio de 2007	AL 03 de 2007
2007	26	11/06S 169/06 C	356, 357		X				X	Sistema General de Participaciones	Diario Oficial No. 46529 de 1 de febrero de 2007	AL 04 de 2007