



Reforma constitucional

William Fredy Pérez T.

Los eventos constituyentes no son la expresión de un soberano eterno, ni de allí surgen pactos celebrados de una vez y para siempre. Pero sin la adecuada fuerza simbólica de ese momento constituyente y de ese sujeto soberano, y sin una mediana estabilidad de la Constitución resultante, un orden normativo tiene muy pocas posibilidades de ser puesto al servicio de aquello para lo que dice ser fundado, muy pocas posibilidades de concitar suficiente acatamiento y, aun, muy pocas posibilidades de consolidarse efectivamente como un *orden* en el sentido más jurídico del término.

Aquella fuerza simbólica del episodio fundacional y la estabilidad del texto pactado, dependen de muchos factores. La magnitud de aquella fuerza suele guardar relación, por ejemplo, con la intensidad de la crisis en medio de la cual se produce el evento constituyente, con la amplitud de la participación y con la calidad de la representación que en ella tiene lugar. Y también tiene que ver, por supuesto, con la movilización de recursos y discursos para comunicar eficazmente las imágenes del terrible presente y del deseable futuro que harían necesario un nuevo pacto.

La estabilidad del texto acordado, por su parte, puede depender de la decisión constituyente sobre qué parte o qué contenidos del pacto, y cómo, pueden ser modificados en el futuro. Pero la estabilidad depende también de las necesidades o los intereses, del talante o la voluntad de quienes podrán activar después los mecanismos de reforma. Y depende, finalmente, cómo no, de la actitud del público respecto de los cambios que se introduzcan en ese referente primero y último de sus derechos y obligaciones legales; es decir, depende también de nuestra actitud respecto de los nuevos amojonamientos del territorio de la ciudadanía.

Aquellos son pues sólo algunos factores, desde luego muy genéricamente expuestos, que guardan relación con las exigencias de credibilidad y solidez de un orden constitucional. Exigencias de credibilidad porque en últimas es cierta fe la que logra comprometernos con la idea de un soberano pre-normativo, con su autoridad suprema y con la potencia bienhechora de su obra; porque es cierta esperanza la que hace que actuemos *como si* así fuera, y porque es cierta ilusión con el nuevo orden lo que nos permite admitir la idea de regla. Exigencias de solidez, porque el orden jurídico que se inspira, que se soporta y que se justifica en una constitución tiene sentido sólo si las personas podemos tener certeza por lo

menos de él mismo, pues sólo de esa manera compartiríamos alguna seguridad de respuesta; o tiene sentido sólo en cuanto, por lo menos, sabemos cuáles son las reglas y, con ello, logramos unas expectativas medianamente compartidas.

Pero más allá de estas razones y de aquellos factores, referidos a la fuerza simbólica y a la estabilidad de una Constitución, hay una recíproca y determinante relación entre credibilidad y solidez constitucional. En primer lugar, como es esperable, el escepticismo respecto de *una* constitución ya sancionada deriva rápidamente en un intento constante o en un ejercicio de permanente enmienda (en todos los sentidos del término). Rectificar, corregir, enderezar, revisar, moderar o mejorar la Constitución, será el destino de quienes nunca vieron en ella un proyecto de sociedad adecuado, un referente ajustado a sus preferencias políticas o morales. Tal vez sea eso lo que exprese la reforma constante de la Constitución Política de Colombia vigente durante los últimos veinte años; es decir, la expedición de un acto legislativo cada veintinueve semanas. La tabla y el gráfico siguientes¹ son elocuentes:

Año	Actos Legislativos			
	1	2	3	4
1993	356	transitorio 60 (adicional)	134, 180, 261	
1994				
1995	357	221		
1996	299, 300			
1997	35			
1998				
1999	58			
2000	322	52		
2001	347, 356, 357	93		
2002	96	303, 312, 314, 299, 323	116, 250 y 251	
2003	107, 108, 109, 111, 112, 125, 135, 160, 161, 179, 258, 263, 263A (adicional), 264, 266, 299, 306.	15, 24, 28 y 250		
2004	122	127, 197, 204, 152		
2005	48	176	176	
2006				
2007	135, 299, 300, 312, 313	328 y 356	323	356 y 357
2008	125	49		
2009	107, 108, 109, 122, 133, 134, 144, 179, 237, 261, 263, 265			
2011	183	76 (excluido) y 77	334, 339, 346	Transitorio (adicional)

Artículos reformados, adicionados o excluidos



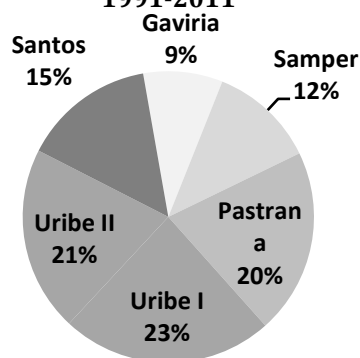
Por supuesto que descreer del proyecto constitucional de 1991 es tan legítimo como descreer de esta o aquella reforma. De hecho, tanto detractores como promotores de una u otra enmienda constitucional suelen interpretarlas como “contra-reformas” de un proyecto que, o bien no es soportable por aquellos, o bien estos tratan de defender a toda costa. Por eso, en el fondo, cada ejercicio de reforma constitucional no es más que una prolongación de ese momento constituyente en el cual la confrontación política tiene un lugar privilegiado.

Pero no sólo hay una relación de incidencia entre la incredulidad originaria y la constante reforma de la Constitución, sino que, al contrario y mucho más importante, la constante reforma del pacto inicial incide directamente en la credibilidad y simbología que ha rodeado la idea de Constitución. En efecto, la imagen de un documento límite, de un principio básico del orden jurídico-político, de unos textos fundamentales, casi sagrados, y de un soberano presupuesto, se va haciendo pedazos en la misma medida en que se hacen recurrentes las reformas constitucionales.

La cuestión en este caso es, por supuesto, de mayor impacto. No se trata ya sólo de que

las reformas sean introducidas por un incrédulo en este o aquel texto constitucional, lo cual podríamos resolver siempre oponiendo nuestras propias incredulidades, es decir, activando nuestra capacidad política. No se trata sólo de eso, entonces; se trata ahora más bien de que con la vertiginosa reforma se pueda producir un impacto negativo en una cultura que muy lentamente habría ido aceptando las ideas de límite, derechos, libertades, responsabilidad y ley, conjugadas en un cuerpo normativo básico. Se trata de que con la movilidad constante del primer referente jurídico se haya puesto en riesgo el valor, ya no de este o aquel texto constitucional, sino el valor de la propia idea de Constitución.

Porcentaje de Actos Legislativos sancionados por gobierno 1991-2011





Patricia Bravo. Huella y memoria, evento urbano, 1991.

Finalmente, la vertiginosidad aludida puede ser gráficamente presentada así: hasta el 7 de julio de 2011 se expidieron treinta y tres actos reformatorios de la Constitución (doce durante los primeros diez años, veintiuno durante los últimos diez); de los Actos Legislativos expedidos hasta la fecha, la Corte declaró dos inexequibles y seis inexequibles parciales.

Todo esto significa que, en promedio, desde 1991 se ha reformado efectivamente la Constitución cada siete meses; diez títulos, de trece que contiene la Carta, han sido tocados por la reforma; sin contar los textos que introducen disposiciones transitorias (que eventualmente pueden incluir aplicaciones excepcionales de algunos artículos)², se han modificado efectivamente cincuenta y cinco artículos constitucionales,

aunque, desde luego, habría que considerar que once de esos artículos han sido reformados dos veces, dos tres veces y otros dos han sufrido modificaciones en cuatro ocasiones. El veintidós por ciento de los artículos tocados por la reforma lo fueron durante los primeros diez años y el setenta y ocho por ciento de ellos durante los diez años siguientes.

Los alcances de cada reforma son, además, diversos e ilustrativos:

- El Acto Legislativo 1 de 2003 modificó catorce artículos distribuidos en siete capítulos y cuatro títulos de la Constitución
- El Acto Legislativo 1 de 2009 modificó doce artículos de ocho capítulos y cinco títulos diferentes
- El Acto Legislativo 1 de 2005 adicionó nueve incisos, dos párrafos y seis párrafos transitorios

- El Acto Legislativo 2 de 1995 modificó apenas un artículo
- El Acto Legislativo 1 de 1999 suprimió un inciso
- El Acto Legislativo 1 de 2002 agregó una frase
- El Acto Legislativo 1 de 2000 cambió un nombre
- El Acto Legislativo 1 de 2003 adicionó un artículo nuevo a la Constitución
- Los Actos Legislativos 2 de 1993 y 4 de 2011 crearon un artículo transitorio
- El Acto Legislativo 2 de 2011 excluyó un artículo de la Constitución.

La tendencia a la reforma no parece ser una cuestión de “primeros y necesarios desarrollos del texto del 1991”. Por el

contrario, es creciente y sostenida en el tiempo. Por ejemplo, desde hace apenas un año, entre el 20 de julio de 2010 y el 16 de junio de 2011, fueron radicados en la Comisión Primera de Senado veinte Actos Legislativos; de ellos, dieciséis fueron aprobados por la Comisión.

El siguiente cuadro contiene una síntesis de los Actos Legislativos y de los temas que han sido objeto de reforma en cada momento:

	A. L.	Reforma		
		Título	Capítulo	Tema específico
Gaviria	1-93	Régimen económico y hacienda	Distribución de recursos y competencias	Creación de un Distrito Especial, Industrial y Portuario (Barranquilla)
	2-93	Artículo transitorio	Artículo transitorio	Plan de Desarrollo 1993 y 1994
	3-93	Rama Legislativa	Composición y funciones	Faltas y suplencias de los miembros de corporaciones públicas. Incompatibilidades
		Congresistas		
		Elecciones y organización electoral	Sufragio y elecciones	
Samper	1-95	Régimen económico y hacienda	Distribución de recursos y competencias	Sistema General de Participaciones
	2-95	Rama ejecutiva	Fuerza pública	Cortes marciales o tribunales militares
	1-96	Organización territorial	Régimen departamental	Naturaleza y funciones de las Asambleas; calidades y derechos de Diputados
	1-97	Derechos, Gs. y deberes	Derechos fundamentales	Extradición de nacionales por nacimiento

	A. L.	Reforma		
		Título	Capítulo	Tema específico
Pastrana	1-99	Derechos, Gs. y deberes	Derechos sociales, económicos y culturales	Exclusión de posibilidad de expropiación sin indemnización
	1-00	Organización territorial	Régimen especial	"Bogotá" (y no "Santa Fe de Bogotá")
	2-00	Derechos, Gs. y deberes	Derechos sociales, económicos y culturales	Deporte y otros son educación y gasto público social. Organizaciones deportivas
	1-01	Régimen económico y hacienda	Presupuesto	Ley anual de presupuesto 2002 a 2008; Sistema General de Participaciones
			Distribución de recursos y competencias	
	2-01	Derechos, Gs. y deberes	Protección y aplicación de los derechos	Corte Penal Internacional (reconocimiento de jurisdicción)
	1-02	Hábitat y territorio	Nacionalidad	Nacionalidad colombiana por nacimiento
2-02	Organización territorial	Régimen Departamental	Período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles	
		Régimen Municipal		
		Régimen especial		
Uribe	3-02	Organización del Estado	Estructura del Estado	Sistema acusatorio; particulares como jurados en causas criminales; Fiscalía General; funciones especiales del Fiscal; aplicación gradual del nuevo sistema
		Rama Judicial	Fiscalía General de la Nación	
	1-03	Participación y partidos políticos	Partidos y movimientos políticos	Organización interna de partidos; umbral, cifra repartidora, listas, financiación, utilización de medios de comunicación, oposición; períodos para cargos de elección; facultades de las Cámaras; votación de proyectos de ley; comisiones de conciliación; inhabilidades de congresistas; voto en blanco; Consejo Nacional Electoral (composición y elección); Registraduría (sistema de carrera; período, designación e inhabilidad del Registrador); Asambleas (control político); Región Administrativa y de
			Estatuto de la oposición	
		Organización del Estado	Función pública	
		Rama Legislativa	Comp. y funciones	
			Las leyes	
Elecciones y organización	Sufragio y elecciones			
	Autoridad electoral			

A. L.	Reforma		
	Título	Capítulo	Tema específico
	electoral		Planificación Especial (Bogotá, Cundinamarca y departamentos contiguos)
	Organización territorial	Régimen Departamental	
2-03	Derechos, Gs. y deberes	Derechos fundamentales	Interceptación de comunicaciones, detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin orden judicial previa; informe de residencia; unidades de Policía Judicial con Fuerzas Militares
	Rama Judicial	Fiscalía General de la Nación	
1-04	Rama Legislativa	Composición y funciones	Inhabilidad para cargos de elección popular, servidores públicos o contratistas del Estado
2-04	Organización del Estado	Función pública	Reelección. Participación de servidores públicos en política (especificación de los casos del presidente y vicepresidente); ley estatutaria de la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia
	Rama ejecutiva	Presidente de la republica	
		Vicepresidente	
	Rama Legislativa	Las leyes	
1-05	Derechos, Gs. y deberes	Derechos sociales, económicos y culturales	Pensiones. Sostenibilidad, exclusiones, límites, regímenes especiales y de transición
2-05	Rama Legislativa	Cámara de Representantes	Circunscripciones territorial, especial e internacional
3-05	Rama Legislativa	Id.	Id.
1-07	Rama legislativa	Composición y funcionamiento	Control político, moción de censura o moción de observaciones (Congreso, Asambleas, Consejos municipales y distritales)
	Organización territorial	Régimen Departamental	
		Régimen Municipal	
2-07	Régimen económico y hacienda	Distribución de recursos y competencias	Distritos “Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos”; “Especial Ecoturístico”, “Histórico y Universitario”; “Histórico y Cultural”; “Especial”, “Especial Fronterizo y Turístico”
3-07	Organización territorial	Régimen especial	Consejo Distrital: Composición
4-07	Régimen económico y	Distribución de recursos y	Sistema General de Participaciones. Distribución, monitoreo, incrementos

	A. L.	Reforma			
		Título	Capítulo	Tema específico	
		hacienda	competencias		
	1-08	Organización del Estado	Función pública	Inscripción extraordinaria -sin concurso público- en carrera administrativa	
	1-09	Participación y partidos políticos	Partidos y movimientos	Organización, consultas, avales, responsabilidad y sanciones, personería jurídica, financiación, suplencias, umbral, cifra repartidora, pérdida de curul, investigaciones judiciales, faltas temporales, cabildeo, acción contencioso electoral, voto en blanco . Inhabilidad para elección popular, servidores públicos y contratistas. Funciones del Consejo Nacional Electoral. Régimen especial para algunos territorios	
		Organización del Estado	Función pública		
		Rama Legislativa	Composición y funcionamiento		Congresistas
			Reunión y funcionamiento		
		Rama Judicial	Jurisdicción contencioso administrativa		
		Elecciones y organización electoral	Sufragio y elecciones		Autoridad electoral
	2-09	Derechos, Gs. y deberes	Derechos sociales, económicos y culturales	Dosis mínima: consumo, sanciones, acciones preventivas y de rehabilitación	
Santos	1-11	Rama Legislativa	Congresistas	Conflicto de intereses de congresistas en trámite y votación de actos legislativos.	
	2-11	Derechos, Gs. y deberes	Derechos sociales, económicos y culturales	Eliminación de la Comisión Nacional de Televisión	
	3-11	Régimen económico y hacienda	Disposiciones generales	Planes de desarrollo	Sostenibilidad fiscal: marco de las ramas y órganos, de proyectos legislativos, del Plan de Inversiones, del presupuesto. "Incidente de sostenibilidad fiscal" frente a sentencias
			Presupuesto		
	4-11	Artículo transitorio	Artículo transitorio	Carrera administrativa. Homologación de experiencia por estudios requeridos	
5-11	Régimen económico y hacienda	Distribución de recursos y competencias	Regalías por explotación de recursos naturales no renovables: Destinación, distribución, Fondos ("Ciencia, Tecnología e Innovación", "Desarrollo		

	A. L.	Reforma		
		Título	Capítulo	Tema específico
				regional”, “Compensación regional”, “Ahorro y Estabilización”). Proyectos prioritarios, Sistema de Monitoreo

Notas

¹ Los cuadros y gráficos que aparecen en el texto son elaboración del autor. En este cuadro no se incluye el Acto Legislativo 5 de 2011 sancionado el pasado 18 de julio y modificatorio de los artículos 360 y 361. El vértigo de la reforma suele estropear, inclusive, estos ejercicios gráficos.

² Téngase en cuenta que, originalmente, la Constitución contaba con cincuenta y nueve artículos transitorios y uno más sin numerar. Desde entonces se adicionó el artículo transitorio general 60 (Acto Legislativo 2 de 1993) y por lo menos cuatro más como transitorios generales sin numeración (Actos

Legislativos 2 de 2002, 1 de 2009, 2 y 4 de 2011).

William Fredy Pérez T. es docente del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro del Grupo de investigación Hegemonía, guerras y conflictos. Escribió este artículo para la *Agenda Cultural Alma Mater*.