

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/301701431>

# Problemas de la volatilidad jurídica en el Núcleo Normativo Constitucional del Derecho como sistema complejo. Revista Estudios En Derecho Y Gobierno

Article · January 2008

CITATIONS

0

READS

78

1 author:



[Rocio del Pilar Peña-Huertas](#)

Universidad del Rosario

34 PUBLICATIONS 56 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Observatorio de Regulación y Restitución de Derechos de Propiedad Agraria [View project](#)

## *Problemas de la volatilidad jurídica en el Núcleo Normativo Constitucional del Derecho como sistema complejo*

Rocío del Pilar Peña Huertas \*

Recibido: octubre 31 de 2008

Aprobado: diciembre 11 de 2008

### RESUMEN

¿Con qué frecuencia e intensidad ocurren cambios legislativos en el sistema jurídico, por qué razones son motivados y cuáles son sus implicaciones? ¿Qué aspectos del sistema deben ser modificados? ¿Existen reglas cuasi inmutables en el sistema jurídico? Las respuesta a estos interrogantes sigue varias direcciones y permite establecer, en principio, que el sistema jurídico no tiene comportamientos regulares y que, aunque existe una tendencia al cambio constante de las reglas jurídicas, el derecho como sistema normativo cuenta con un núcleo básico de normas cuasi inmutables, denominado *núcleo normativo constitucional* (NNC), cuyo objetivo fundamental es brindar identidad al sistema para que cumpla con su función social y se diferencie del entorno y de otros sistemas normativos. Esta propiedad, ha sido denominada *volatilidad normativa* y es comprendida como un rasgo emergente de un sistema normativo que refleja su velocidad de cambio y adaptación al sistema. Como sistema normativo, 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 a 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.

\*Especialista en derecho tributario de la Universidad del Rosario, con estudios de doctorado de esa misma universidad. Profesora de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: [ropena@urosario.edu.co](mailto:ropena@urosario.edu.co)

---

*Some legal problems of volatility in the Normative Core of Constitutional Law as a complex system<sup>1</sup>*

**ABSTRACT**

Currently the law is considered a dynamic system. In this sense, the stability of its rules changes and explains how the legal system works and gives clues about the impact on society it regulates. With what frequency and intensity legislative changes occur in the legal system? What other reasons or motives may have and what are their implications? What aspects of the system should be changed? Are quasi-immutable the rules in the legal system? The answer to these questions follows several directions to establish in principle that the legal system is not a regular behavior, and although there is a change of legal rules, law and regulatory system has a core of standards regulatory or quasi-fixed communications, called the *normative constitutional core* (NCC), whose primary objective is to provide identity to the system to fulfill its social function and is different from the environment and other regulatory systems. This property has been referred to as *volatility rules* and is understood as an emergent feature of a regulatory system that reflects the speed of adaptation and change to the system. As a normative system, the law is between two limits: the conduct of its quasi immutable NCC and the volatility of the bulk of its rules. Based on the above and from an approach to the autopoieticos systems, this article analyzes the changes in the Colombian Constitution of 1991 in its first 16 years of operation.

**Key words:** constitutional change, legal system, autopoieticos systems, volatility.

---

<sup>1</sup> A preliminary version was presented at the Third Regional Meeting of the Latin American Association Systems ALAS, Mexico 6-9 November 2008.

## 1. INTRODUCCIÓN

El problema. El derecho ha sido representado como un sistema complejo, compuesto principalmente por normas 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 el fin último de gestionar los conflictos sociales en forma pacífica. Como sistema complejo, el derecho es dinámico: pasa constantemente del equilibrio al cambio y del cambio al equilibrio. Este movimiento permite que el sistema jurídico se adapte a las necesidades de una sociedad compleja. De acuerdo con el modelo teórico de Herbert Lionel Hart es necesario que existan reglas secundarias de cambio dentro del sistema, que permitan introducir cambios en forma deliberada, para que el derecho se adapte a las circunstancias cambiantes de la sociedad.<sup>2</sup>

En otras palabras, el derecho como sistema complejo es cambiante y se adapta constantemente a la sociedad que regula. Esto plantea dos preguntas claras: ¿Cuándo y con qué frecuencia debe cambiar el sistema? ¿Es necesario que cambie todo el sistema? Los dos interrogantes sugieren que es preciso que el sistema jurídico contenga un núcleo básico de normas o comunicaciones normativas cuasi inmutables, denominado núcleo normativo constitucional, cuya función fundamental consista por una parte, en brindarle identidad y permitirle cumplir con sus funciones sociales y por otra, en diferenciarse del entorno y de otros sistemas normativos.

Este trabajo analiza el sistema jurídico colombiano a partir de la modificación de su NNC, ocurrida con la promulgación de la Carta de 1991. El análisis sistémico se basa en la teoría de los sistemas autopoiéticos, 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 las libertades individuales. Se 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, como las denomina Hans Kelsen; normas generales y categóricas. Por lo demás, es un sistema dinámico y no lineal; es decir, que cambia de acuerdo con sus propias necesidades o por injerencia de otros sistemas y sus cambios tienen consecuencias normativas deseadas y no deseadas; en ocasiones desproporcionadas con respecto al cambio que ha sido introducido. Este sistema tiene

---

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

una propiedad que hemos denominado *volatilidad jurídica*<sup>3</sup>, cuya función explicativa<sup>4</sup> evidencia que, aunque el sistema cambia constantemente, es necesario que el denominado NNC sea el componente menos volátil. Esto con el fin de mantener la identidad del sistema, diferenciarlo de otros sistemas normativos y permitirle cumplir con su función de control del poder político y de restricción de 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."*<sup>5</sup>

Este trabajo se centra en los cambios del NNC del sistema jurídico colombiano ocurridos a partir de la regla de cambio del sistema vigente desde 1991. Se hace un análisis de los 26 cambios constitucionales que han sido implementados, así como de sus implicaciones. Finalmente, el artículo presenta algunas conjeturas.

## 2. LA REGLA DE CAMBIO CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 1991

El cambio ocurrido en las reglas y normas de los sistemas jurídicos contemporáneos es intrínseco. Establecer cómo y cuándo se dan los cambios es fundamental para determinar una característica del sistema jurídico estudiado, por lo que la propiedad de las normas que se refieren al cómo y al cuándo del cambio resulta siendo, si no indispensable para la labor jurídica, al 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 que esto ocurra. En teoría, la volatilidad del NNC debe ser cercana a cero. Esto no significa que el NNC sea inmodificable, sino que su cambio debe ser lento, ya que de esto depende que el sistema conserve su identidad, que se diferencie de otros sistemas normativos y 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, así como 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 analiza.

<sup>3</sup> Este tema es tratado en extenso en el trabajo de investigación preparatoria de la tesis doctoral de la autora: "La volatilidad jurídica como herramienta explicativa del derecho, entendido como un sistema complejo".

<sup>4</sup> La 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.

<sup>5</sup> Lewin Roger, *La complejidad: el caos como generador de orden*. Editorial Tusquets, España, 1995, página 68.

Mediante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se sustituyó completamente en Colombia el NNC del sistema jurídico. La nueva Constitución previó un ajuste o adaptación del sistema a su nuevo núcleo normativo, consagrando de hecho, 80 artículos transitorios. Esta constitución modificó los mecanismos de reforma constitucional, incluyendo en el título XIII, Art. 374; la asamblea nacional constituyente y el referendo de iniciativa popular (desarrollado en la Ley 134 de 1994), además del que estaba facultado al congreso desde 1886.

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.”*<sup>6</sup> Por otro lado, el artículo 138 de la misma norma, 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.”*<sup>7</sup>

En la práctica, un proyecto de acto legislativo puede tramitarse en un año calendario. Esto hace que la previsión de dos periodos ordinarios permita sopesar las consecuencias del acto legislativo y sobre todo las consecuencias colaterales no deseadas.

### **3. 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, así como la búsqueda de equilibrio del sistema en ese nuevo contexto normativo, incluye a su vez, nuevas reglas de cambio. En 1991 ocurrió un cambio brusco de todo el NNC colombiano y se adoptó una nueva Carta Constitucional. Debido a que esta reforma es reciente, los cambios que se han dado en el núcleo pueden ser comprendidos en dos direcciones contrarias: la primera tiene que ver con el ajuste de la Constitución a las necesidades sociales y la segunda con la incapacidad del sistema para adaptarse al nuevo NNC; lo que tiene como consecuencia la voluntad de volver a la regla de juego anterior. Esto se refleja en los 25 cambios constitucionales que se dieron entre 1991 y 2007.

En 1991, contrariando la regla de cambio constitucional, el sistema jurídico colombiano tuvo un cambio en su NNC. Este cambio abrupto y “extra-regla”<sup>8</sup> produjo en el sistema

---

<sup>6</sup> República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Artículo 375.

<sup>7</sup> República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Artículo 138.

<sup>8</sup> El cambio constitucional de 1991 se dio mediante Asamblea Nacional Constituyente no prevista como regla de cambio en la Constitución vigente en ese momento.

(como sistema dinámico) diversos comportamientos de adaptación, que buscaban básicamente el equilibrio del sistema y en consecuencia, el retorno a comportamientos determinables o determinados. Por esta razón, la nueva Constitución introdujo 80 artículos transitorios encaminados a facilitar la adaptación del sistema a un nuevo NNC. Sin embargo, en forma simultánea, la nueva Constitución sufrió varios cambios en el proceso de adaptación a la nueva estructura creada por ella. A continuación se hace una descripción de los cambios constitucionales ocurridos entre 1991 y 2002 (11 años de nuevas reglas de juego) y se evidencia las consecuencias que tuvo para el sistema jurídico el cambio constante de su NNC.

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 fueron los tres departamentos y dos distritos especiales creados en esa década, así como la elección popular de alcaldes. La constitución de 1886 se considera especialmente rígida en su regla de cambio y seguramente fue una de las causas principales del cambio "extra-regla" ocurrido en 1991. Sin embargo, y a pesar de la aparente flexibilidad de la constitución de 1991, sólo uno de los 26 actos legislativos que la han modificado fue hecho mediante un trámite distinto al consagrado para el Congreso; es decir, las reformas constitucionales que se han dado a partir de 1991, han sido efectuadas de acuerdo con una regla de cambio muy semejante a la única consagrada por la antigua Constitución de 1886.

¿Qué es lo que cambia entonces? ¿A qué fenómeno obedece el hecho de que con una misma regla de cambio, se haya incrementado en tal magnitud la cantidad de reformas constitucionales y su porcentaje de éxito? Desde el punto de vista de la volatilidad, es evidente 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 se encuentra entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el segundo entre el 16 de marzo y el 20 de junio. En este orden de ideas, si el acto legislativo debe hacerse en dos legislaturas, sería posible que fuera presentado en marzo y sancionado en diciembre del mismo año, lo que sí establecería una gran diferencia con la regla de 1886, que necesitaba por lo menos de dos años para hacer estos cambios.

En el presente análisis, fueron contemplados 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 de acuerdo

con el porcentaje de proyectos sancionados. En cierta forma, este indicador mide la velocidad de cambio útil para determinar la volatilidad del núcleo normativo constitucional y su incidencia en el sistema. De acuerdo con esto, se estableció que la tasa de éxito de los actos legislativos es del 3.3 % en promedio. El periodo con la 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 fueron aprobados 14 actos legislativos.

De los cambios constitucionales que se dieron a partir de 1991, es muy llamativo el del 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 de destinar los recursos del sistema general de participaciones a gastos de funcionamiento por parte de las entidades públicas, de acuerdo con una sentencia de la Corte Constitucional; el segundo pretendía un ajuste en la asignación de recursos que sobre estimaba a los distritos sobre los departamentos y municipios, creando, según el gobierno nacional, inequidades; y el tercero estaba dirigido a lograr mayor eficiencia en el desempeño de las entidades territoriales, para reducir nuevamente 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 le han sido hechos a la Constitución de 1991. De acuerdo con estas posturas, dichos cambios obedecen a tres motivaciones principales: la primera y más neutral, 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 pretende 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 intención del gobierno nacional, de eludir los dictámenes sobre la constitucionalidad de algunas normas jurídicas en el sentido 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.*"<sup>9</sup>

De acuerdo con este último planteamiento, algunos de los cambios han sido hechos 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

---

<sup>9</sup>Quinche Ramírez, Manuel. *La elusión constitucional*. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2006, página 11.

tramitó como respuesta a la sentencia de la Corte Constitucional C-520 de 1994, que declaraba inexecutable algunos artículos de la ley 60 de 1993. Otro ejemplo es el acto legislativo No.2 de 2003, también conocido como 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 que se expedían normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictaban otras disposiciones. Esto se evidenció cuando en la exposición de motivos del mencionado acto legislativo el gobierno de la época, se 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."*<sup>10</sup>

En el periodo comprendido entre 1992 y 2006,<sup>11</sup> el Congreso tramitó más de 480 proyectos de acto legislativo. Como ha sido mencionado; 26 de éstos se convirtieron en reformas constitucionales. El Acto Legislativo 1 de 2004, fue la única reforma constitucional que se llevó a cabo por fuera de la regla de cambio cuyo trámite corresponde al Congreso. En el mismo periodo, sólo un acto legislativo (el 2 de 2003) fue declarado inexecutable por fallas de procedimiento. De los 26 actos legislativos aprobados en el periodo comprendido entre 1991 y 2006, dos mejoraron el estatus de las entidades territoriales: en 1993, mediante el Acto Legislativo 1, Barranquilla fue erigida como Distrito Especial, Industrial y Portuario y en 2007, el Acto Legislativo 2 de 2007 confirió a Buenaventura el carácter de *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 pretende 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 crear un sistema general de pensiones que garantizara a todos los colombianos acceder a una pensión después de cierto número de años de trabajo; permitiéndoles gozar de una vejez en condiciones de vida dignas. En

<sup>10</sup> Proyecto 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.

<sup>11</sup> Se incluyen cuatro actos legislativos tramitados en 2006 y promulgados en 2007.

1991, y con el cambio constitucional “extra-regla”, se consagró en el artículo 48, el derecho de todos los ciudadanos a tener seguridad social. La ley 100 de 1993 desarrolló este artículo, creando dos sistemas de pensiones en el país; uno denominado *de prima media*, administrado por el Estado y otro de *ahorro individual*, administrado por los fondos privados. Mediante el acto legislativo No.1 de 2005, se limitó el derecho de los ciudadanos a la pensión, imponiendo mayores cargas y diluyendo la responsabilidad estatal de garantizar 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, dado que no sólo involucra 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 digna. En este sentido, la fuerza o intensidad de este cambio es muy relevante, dado que afecta de manera importante la estructura del sistema consagrado en el artículo primero y en el preámbulo de la constitución, que describe a Colombia como un Estado Social de Derecho y consagra mecanismos para hacer efectivos estos derechos, tales como la acción de tutela establecida en el artículo 86. Este tipo de ajustes constitucionales parece encaminarse a hacer de la Constitución de 1991 una carta de intenciones retóricas cercana a la concepción decimonónica de las constituciones como simples mapas de batalla y guías para el ejercicio del poder.

#### 4. INFERENCIAS

La constante adaptación o cambio del NNC a “la realidad” ha tenido diversas 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 su dificultad para diferenciarse de otros sistemas normativos, como el sistema moral o político. La consecuencia inmediata es que el control del poder lo ejercen los medios de comunicación y que la restricción de las libertades de los ciudadanos es ejercida por otros 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 poder ejecutivo, como es el caso de las competencias y recursos de las entidades territoriales.

Eludir el control constitucional, se ha convertido para el poder ejecutivo en una práctica frecuente del cambio constitucional, transformando la regla de cambio del NNC en un

instrumento político para evadir 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, este tipo de cambios es mucho más frecuente de lo que se puede apreciar a simple vista, y hace aún más complejo el comportamiento del sistema que, no sólo se ajusta, sino que está siendo constantemente intervenido en el NNC. Es necesario refinar el parámetro de medición para que se evidencie, tanto la cantidad de veces que es modificado un artículo, como los cambios que tienen una incidencia alta en el NNC. En este contexto, el parámetro de medición se vuelve crucial para observar lo que 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 modifica y afecta profundamente.

En los años 80 fueron presentados 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 y los magistrados de las altas cortes, entre otros. El acto legislativo No.2 de 2004, que permite la reelección presidencial inmediata, produjo un serio desequilibrio 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, evidencia que es un cambio que hace la regla muy poco clara e impide que el NNC 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 del sistema, así como sobre su capacidad diferenciarse de otros sistemas normativos. Esto se traduce en una incapacidad de controlar el poder político o restringir las libertades individuales, haciendo que el derecho sólo cumpla una función pre formativa; es decir, que se componga de normas jurídicas que existen con el fin de ser promulgadas, pero no tienen eficacia alguna y son; como afirma García Villegas, *"un instrumento para comunicar una decisión proveniente del poder."*

El asunto de que el derecho como sistema complejo pierda su capacidad de autor reproducirse (autopoiesis), de diferenciarse del entorno y de los demás sistemas

normativos y 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 con un sistema de control.

Es posible hacer 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 pretenden atenuar o cambiar el modelo establecido por la Constitución de 1991. En el periodo analizado se redujo el número de concejales en Bogotá mediante el Acto Legislativo 3 de 2007; 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 restricciones o contrarreformas al mismo. En cuanto a la volatilidad de este tipo de cambios, el más importante desde el punto de vista de su incidencia, 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.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

- CÁMARA DE REPRESENTANTES. Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2003. Citado por Peña Huertas Rocío del Pilar en: La seguridad democrática o la parábola del retorno. *Revista de Estudios Socio Jurídicos* de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Vol.6, No. 2 de 2004.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *El valor simbólico del derecho*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.
- HART, Herbert Lionel Adolphus. *El concepto del derecho*. Traducción de Carrió Genaro. Primera edición, 1961, 332 páginas.
- LEWIN, Roger. *La complejidad: el caos como generador de orden*. Editorial Tusquets, España, 1995, página 68.
- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel. *La elusión constitucional*. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2006, página 11.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia*, Artículo 375.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia*, Artículo 138.