

**ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA A LA  
LUZ DEL CONCEPTO DE FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL EN EL  
PERIODO 2002-2006.**

**MICHAEL ANDRÉS MÉNDEZ TORRES**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Análisis de las reformas constitucionales en Colombia a la luz del concepto de flexibilidad constitucional en el periodo 2002-2006.”

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar al título de  
Politólogo  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Michael Andrés Méndez Torres

Dirigida por:  
Julián Andrés Escobar Solano

Semestre I, 2016

*A Dios, mi gran bastión, gracias por tantas bendiciones en mi vida.*

*A mis padres, mi hermana, mi abuela, porque su orgullo siempre estuvo aquí, nunca se fue.*

*A mis tías, porque estuvieron conmigo cuando tenía que madurar.*

*A todos mis amigos entrañables de la Universidad, quienes nunca abandonaron.*

*A la mujer que amo, porque me enseñó a vivir.*

*A Doña Inés, Don Carlos y Karen, porque me dieron la oportunidad de seguir viviendo.*

*Y a mí más grande tesoro, mi hija Paula, porque por su llegada a este mundo me cuestionaron, ahora, es ella quién los va a empezar a cuestionar.*

## AGRADECIMIENTOS

Las palabras no sobran al describir este momento culminante, no de mi vida, sino de una etapa de ella. Esta monografía de grado no fue escrita solo con el propósito de obtener un título profesional, que ya *per se* es importante. Fue escrita con el fin de demostrar que cuando algunos creían que había echado todo por la borda, hoy, estoy a punto de graduarme de mi primera carrera. Vendrán muchos títulos más.

No voy a escatimar palabras en agradecer a quienes estuvieron conmigo cuando me llegó la mala hora, y que hoy disfrutan de este gran logro. A Dios en primer lugar, por ser mi bastión cada segundo de mi vida, él siempre me ha bendecido en cada momento de ella, nunca me ha abandonado. Mis suegros, mi cuñada, quienes siempre me alentaron a la hora de no abandonar mis sueños, y no escatimaron esfuerzos en ayudarme a terminar lo que allá en el lejano 2010 había comenzado. Esto es para ellos, porque gracias a esos esfuerzos, hoy estoy escribiendo estas palabras, y no otras. A mi hermosa esposa y mi hija Paula, porque fueron ellas las que me empujaron, no a terminar esto, sino a ir por más.

A mis padres, mi hermana y mi abuelita, por quienes pasé un amargo Diciembre de 2014 debido a su ausencia, decirles que los amo, y que en cada momento de mi vida los llevo en el pensamiento. Gracias totales por apoyarme al iniciar este sueño, pero nunca se olviden, que da más felicidad ayudar a otros a intentar cumplir sus sueños, que intentar conservar la felicidad propia.

A todos mis amigos de la Universidad, Diego, Nicolás Guzmán y Ana María, Nicolás Atara, Ricardo y Mariana, Andrés Sarmiento, John Rodríguez, Juan Sebastián, Laura Rodríguez, a toda la Unidad Promocional de la Universidad del Rosario, por compartir tantos episodios de mi vida, Dios los bendiga siempre.

Por último, agradecerle a mi alma mater, a la Universidad del Rosario, y a mi director de este trabajo, el doctor Julián Escobar, por tantos conocimientos que he adquirido en estos años de academia.

Todos estarán siempre en mi memoria.

## RESUMEN

*La presente monografía pretende analizar la incidencia de las reformas hechas a la Constitución Política de Colombia sobre la flexibilidad de la misma, tomando como base el periodo de Gobierno 2002 – 2006. Se realiza una descripción del proceso de reforma constitucional en Colombia con base en la doctrina constitucional y jurisprudencial. Se describe de manera sucinta el contenido de las reformas hechas a la constitución de 1991 en el periodo 2002 – 2006. Se hace un análisis del concepto de flexibilidad constitucional con base en algunos autores como Arend Lijphart, Giovanni Sartori y Rodrigo Uprimny. Acto seguido se relaciona el análisis realizado del concepto de flexibilidad constitucional con los procesos de reforma constitucional en Colombia tomando como base las reformas realizadas en el periodo 2002 – 2006. Por último se analiza el concepto de flexibilidad constitucional en Colombia con base en el análisis anteriormente expuesto.*

### **Palabras clave:**

*Constitución Política de Colombia; Reformas Constitucionales; Flexibilidad constitucional; Período de Gobierno 2002-2006; Congreso de la República.*

## RÉSUMÉ

*La monographie présente essaie d'analyser l'incident des réformes faites à la Constitution Politique de la Colombie sur la flexibilité de la même, en prenant comme base la période de Gouvernement 2002 - 2006. On réalise une description du processus de réforme constitutionnelle en Colombie avec base dans la doctrine constitutionnelle et jurisprudentielle. On décrit d'une manière succincte le contenu des réformes faites à la constitution de 1991 dans la période 2002 - 2006. On fait une analyse du concept de flexibilité constitutionnelle avec base chez quelques auteurs comme Arend Lijphart, Giovanni Sartori et Rodrigo Uprimny. Tout de suite se rattache l'analyse réalisée du concept de flexibilité constitutionnelle avec les processus de réforme constitutionnelle en Colombie en prenant comme basez les réformes réalisées dans la période 2002 - 2006. Finalement le concept de flexibilité constitutionnelle est analysé en Colombie avec base dans l'analyse antérieurement exposé.*

### **Mots-clés:**

*Constitution Politique de la Colombie; les Réformes Constitutionnelles; la Flexibilité constitutionnelle; Période de Gouvernement 2002 - 2006; le Congrès de la République.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. ENTENDER LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: MARCO CONCEPTUAL POLÍTICO – JURÍDICO.	14
2. PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: ACTOS LEGISLATIVOS EN EL PERIODO 2002 – 2006.	18
2.1. La reforma constitucional.	18
2.2. La constitución colombiana de 1991: procedimientos de reforma.	20
2.3. El Congreso de la República en el período de Gobierno 2002-2006.	24
2.4. Reformas a la Constitución en el primer período del Gobierno Uribe: Situación del país y Actos legislativos en el cuatrienio 2002-2006.	25
3. LA TEORÍA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: UNA APROXIMACIÓN A LIJPHART, SARTORI Y UPRIMNY.	30
3.1. La reforma constitucional en Arend Lijphart.	30
3.2. Giovanni Sartori y su teoría sobre la ingeniería constitucional.	34
3.3. Rodrigo Uprimny y su visión sobre la reforma constitucional.	36
4. FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA.	41
4.1. Proyecto de Gobierno 2002-2006 y los cambios a la Constitución de 1991	41
4.2. La fuerza política de Álvaro Uribe en el Congreso.	46

4.3. Transformaciones políticas en Colombia 2002-2006: 4 años de grandes cambios constitucionales.	49
4.4. La Constitución Política de 1991, ¿Rígida o flexible?	50
5. CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Propuestas en materia de la lucha contra la corrupción del candidato a la Presidencia de la República, Álvaro Uribe Vélez, en el año 2002.	42
Tabla 2. Curules obtenidas por partido en las elecciones legislativas del año 2002 para el Senado de la República	47

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 1. Tabla. Actos legislativos y artículos de la Constitución modificados durante el período de Gobierno 2002 – 2006 en Colombia.
- Anexo 2. Tabla. Comparativo con otros países: Frecuencia (en años) con que suceden reformas constitucionales.
- Anexo 3. Gráfico. Número de reformas constitucionales por año en Colombia.

## **LISTA DE SIGLAS**

RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
INCaP	Instituto Nacional de Capacitación Política
OPIP	Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público

## INTRODUCCIÓN

La constitución de 1991 en Colombia fue creada con el propósito de darle solución a varios de los problemas que aquejaban al país por ese entonces, como lo eran la inequidad, la crisis económica devenida por la inmersión de los dineros del narcotráfico en el mercado, y el aumento de las acciones delictivas de los grupos armados ilegales como el M-19, las FARC o el ELN, lo cual generaba un aumento en la desconfianza de los colombianos hacia las instituciones políticas. En este sentido, la asamblea constituyente de 1991 pensó la manera en como, por medio de un texto constitucional, se le podía dar forma a un país que estaba sumido en tantos problemas. Junto a lo anterior, la Constitución del 91 fue pensada para generar mayor apertura del sistema político y con ello, realizar una profundización de los mecanismos de democratización, dentro de los cuales, se incluye un proceso de reingeniería institucional que involucra un nuevo diseño de equilibrio de poderes.

Así entonces, la constitución de 1991 intenta ser el marco de referencia de estos componentes enunciados para, de esta manera, llegar a ser una sociedad mejor, lo cual hace que se clasifique como una constitución que expresa una visión de la sociedad que está por realizarse. (García. et al. pág. 5) Sin embargo, la sociedad no es estática, y la visión de país puede cambiar de un gobierno a otro dependiendo de las necesidades. Es por eso que el marco de referencia constitucional sobre el cual se efectúan los cambios constitucionales sufrió un cambio abrupto entre la constitución de 1886 y la de 1991.

Teniendo en cuenta este panorama, el estudio que se va a abordar en el presente trabajo se realiza con base en varios conceptos como lo son Constitución, Reforma constitucional, junto a un concepto global denominado Sistema Político, el cual se abordará de manera más general en el primer capítulo, pero que según David Easton, su definición está basada en

(...) un conjunto de conductas interrelacionadas a partir de las cuales se asignan valores sobre un sistema social. Conforme a esta conceptualización, el sistema político tendrá tres componentes, siendo crucial la interacción que entre ellos se establezca. Ellos son: 1) la comunidad política: los ciudadanos y todo sujeto que esté expuesto a la decisión de las autoridades y a la forma de funcionamiento del régimen, 2) la autoridad, conformada por los detentadores de los cargos institucionales, y 3) el régimen, entendido como las normas, reglas, y procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones entre las que se

encuentra, lógicamente, la constitución. (Instituto Nacional de Capacitación Política [INCaP] 2010, págs. 2-3)

Así pues, teniendo claro el marco conceptual anterior, siendo la constitución un conjunto de normas que limita el ejercicio del poder político, (Loewenstein 1983, pág. 149) ese conjunto de normas debe tener algún carácter de rigidez para que no pueda ser cambiado con facilidad, es decir, que las reglas de juego sean las mismas para todos y no cualquiera pueda modificarlas para su propio beneficio, junto con el hecho derivado de los necesarios cambios que se produzcan en el sistema político y que tengan, como consecuencia, una modificación necesaria del modelo institucional desde la Constitución. Es así como aparece en el marco de las constituciones escritas el concepto de reforma constitucional (enmienda o adenda constitucional).

Abordando el campo de los cambios constitucionales, en Colombia la constitución de 1991 no ha sido esquivada al tema, mucho menos cuando se tiene en cuenta que desde el nacimiento de esta, según una investigación realizada por el Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público (OPIP), de la Universidad del Rosario, en el mes de Febrero de 2015 existían alrededor de 35 reformas realizadas a la constitución, sin contar con los proyectos de reforma que durante estos casi 25 años no han sido aprobados. (OPIP 2015) A lo anterior hay que sumarle una reforma más, aprobada en el segundo semestre de 2015: la Reforma al equilibrio de poderes.

Lo anterior lleva a preguntarse ¿Cuáles son los factores que producen que la configuración del Sistema Político, en torno a los procesos de Reforma Constitucional en Colombia, afecte la flexibilidad constitucional del Estado frente a su diseño institucional? Con el análisis que se realiza en el presente trabajo, se pretende concluir que las continuas reformas a la Constitución Política de Colombia de 1991 generan efectos en torno a la flexibilidad constitucional del país de tal manera que esta se considera alta, debido a que a) las reformas constitucionales se plantean para dar viabilidad a un proyecto político que constitucionalmente no era permitido, b) la conformación del órgano legislativo en torno a las bancadas políticas que favorecen al gobierno de turno hacen más viable la aprobación rápida de los proyectos de reforma y c) hay una constante adaptación del marco constitucional a los constantes cambios políticos del país.

En este ámbito, al examinar el número de reformas constitucionales hechas por cada gobierno, se puede encontrar que el gobierno en el que mayor cantidad de reformas constitucionales hubo, fue el encabezado por Álvaro Uribe Vélez, gobierno de 8 años (2002-2010), en el cual se presentaron 15 reformas a la constitución según un estudio realizado por la organización *Congreso Visible*. (Patiño y Correa 2014) Llama la atención examinar cuales fueron las razones que llevaron a la aparición de estas reformas a la constitución del 91, pero para no examinar tan amplio periodo de tiempo, es llamativo observar el primer periodo del gobierno Uribe (2002-2006) que fue el periodo en el que mayor número de reformas se hicieron a la carta magna (Ver Anexo 3).

Esta investigación busca generar la ampliación del espectro de estudio del campo de la Ciencia Política en torno a consideraciones normativas, por cuanto pretende iniciar una búsqueda de un modelo de análisis de los fenómenos atinentes a los esquemas políticos constitucionales contemporáneos, con base en el desarrollo de varias teorías, que de plano han tocado esquemáticamente el concepto político de Constitución pero que tan solo se someten o a la rigurosa conceptualización del mismo, o a la sola inclusión de este como variable del estudio de un Sistema Político.

Para realizar el análisis anteriormente planteado, en el primer capítulo del presente trabajo se presenta el marco conceptual que se ha de tener como referencia para el análisis planteado anteriormente, en el segundo capítulo se describe el proceso de reforma constitucional en Colombia con base en la doctrina constitucional y jurisprudencial teniendo en cuenta las reformas realizadas a la Constitución en el periodo 2002 – 2006. Luego, se analiza el concepto de flexibilidad constitucional con base en autores como Arend Lijphart, Giovanni Sartori y Rodrigo Uprimny y, finalmente, en el último capítulo, se relaciona el análisis realizado del concepto de flexibilidad constitucional con los procesos de reforma constitucional en Colombia tomando como base las reformas realizadas en el periodo de gobierno anteriormente citado.

## **1. ENTENDER LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: MARCO CONCEPTUAL POLÍTICO – JURÍDICO.**

Para analizar el concepto de reforma constitucional, éste se debe concatenar como se presentó en la introducción con los conceptos de Sistema político, régimen político, sistema constitucional y constitución política, para de esta manera entender su alcance en el contexto de las reformas constitucionales en Colombia. En este sentido, el presente capítulo aborda un marco conceptual que presenta algunas definiciones básicas de estos conceptos, que ayudan a entender el marco sobre el cual se está analizando, no solo las reformas en sí, sino el proceso de reforma constitucional en Colombia, en torno a la configuración del Sistema Político del país.

Para empezar, aunque muchos autores han revaluado la necesidad del emplear el concepto de Estado, cambiándolo por el de Sistema Político, fue a partir de la década del 70 donde corrientes estatistas o neo-estatistas de corte marxista devolvieron a la Ciencia Política el uso del término, separado del de Sistema Político. (Vita 2008, pág. 102) En este sentido, como apunta Victor García Toma, el concepto de Estado debe ser entendido teniendo en cuenta tres perspectivas: la perspectiva deontológica, que hace referencia a una definición del concepto de Estado según los fines que éste persiga o se proponga lograr; una perspectiva sociológica, que apunta a la descripción de la naturaleza del Estado “en atención a las propiedades y cualidades propias del tipo de poder de que goza y ejerce” (García T. 2010, pág. 62); y una perspectiva jurídica, que hace referencia a la conceptualización del Estado en torno a la función coercitiva del mismo con el fin de hacer cumplir las normas que de él emanan. (García T. 2010, pág. 62)

Sin embargo, algunos teóricos de la política apuntan a darle relevancia al concepto de Sistema político, como fue el caso de David Easton, quien define este concepto como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio” (Easton 1997, pág. 221). Este concepto está vinculado con varios elementos como el flujo de demandas y salidas (inputs y outputs) que presenta cualquier Sistema Político, además del ambiente que puede o

no modificar la estabilidad del sistema mismo, y el conjunto de retroalimentaciones que sufre a raíz de los procesos de toma de decisiones.<sup>1</sup>

Siguiendo esta línea teórica, dentro del análisis que hace Easton, la definición de Régimen Político que propone está relacionada con un

[...] conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, que se componen por: Valores (principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar), normas sociales (elementos que explicitan que procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas) y estructuras de autoridad (modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido). (Easton 1957, págs. 383-385)

A partir de lo anterior, surgen ciertos valores, normas sociales y estructuras de autoridad que determinan si un régimen político es democrático, y en este sentido, se analiza determinado régimen, actualmente, dentro de un marco definido por las Organizaciones Internacionales como los Estados democráticos. Según Bobbio, el Estado democrático

[...] es aquel en el que la opinión pública debería tener un peso decisivo para la formación y el control de las decisiones políticas. Donde está establecido que las sesiones del parlamento son públicas. Que todo lo que se dice en los debates en asamblea es publicado íntegramente de forma que todos puedan tener noticia de ello, y no solo los que están presentes en la sesión, y los periódicos son libres de manifestarse a favor o en contra de las acciones del gobierno. (Bobbio 1985, pág. 21)

Para el caso de estudio que corresponde al presente trabajo, que es el caso de las reformas constitucionales en Colombia, es importante rescatar el régimen político constitucional, dentro del régimen democrático del mencionado país. Éste se deriva de una corriente surgida a partir de la construcción de las constituciones francesa y Estadounidense del siglo XVIII, llamado constitucionalismo, el cual, según Andrés Abel Rodríguez, “es también una práctica

---

<sup>1</sup> “Dichas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas (inputs y outputs) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (feedback). Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad. Éstas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (black box), formada por aquéllos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas. Los outputs son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión; que cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar. Este modelo se ha denominado circuito de retroalimentación, o de autoreproducción, o de autopertuación (feedback loop) y permite a las autoridades sondear el estado del sistema y corregir errores y perturbaciones”. (Easton 1957, págs. 383-385)

histórica en la cual se produce una reformulación permanente de las ideas sobre el derecho, el poder y el Estado a través de la experiencia política de cada nación” (García V. et al. 2011, pág. 6). Sin embargo, a partir de las transformaciones que surfió el Estado hasta el fin de la primera guerra mundial, el marco en el cual se entendía el concepto de constitucionalismo también fue cambiando, hasta el punto en que, desde el año de 1949 se empezó a revelar “un nuevo sentido para el constitucionalismo, ya no centrado en la estabilidad institucional y la soberanía del Estado, sino en la dignidad humana y los derechos fundamentales” (García V. et al. 2011, pág. 8). Así pues, estos cambios llevaron a limitar el concepto de tal manera que la corriente constitucionalista se asociara solo al hecho presente de las constituciones escritas, de tal manera que

[...] la historia del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la facticidad de la autoridad existente. (Loewenstein 1983, pág. 150)

A partir de la comprensión del concepto de la corriente constitucionalista, muchos autores han intentado definir el concepto subyacente, que es el de Constitución. Sin embargo, para los intereses del presente trabajo, es importante resaltar la importancia del concepto aportado por Karl Loewenstein, quien en su texto *Teoría de la constitución*, define el concepto mencionado como “el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder” (Loewenstein 1983, pág. 149). Si la constitución es la forma con la cual los destinatarios del poder controlan a los detentadores del mismo, en teoría no debería tener cambios, pues su estructura de control debería ser la misma para cada Gobierno de turno en un determinado Estado. Sin embargo, debido a las mutaciones que sufre la sociedad y los Estados en general con el paso del tiempo, es necesario realizar algunas modificaciones a los textos constitucionales para que estos sean completamente adaptables a las circunstancias. Es en este marco donde aparece el concepto de Reforma constitucional.

Miguel Carbonell, en su texto *La reforma constitucional: función, procedimiento y límites*, explica la estrecha relación que existe entre la política y el derecho en el campo de estudio de las reformas constitucionales, pues “es tocar el límite equívoco en que el Derecho y el Estado enlazan con su supuesta prehistoria constituyente” (Carbonell 1998, pág. 233).

El estudio de la reforma constitucional se volvió más relevante a partir de la consolidación de los regímenes democráticos en los Estados, pues la participación activa de los ciudadanos en las decisiones de Gobierno, llevaron a que también estos fueran incluidos en los procesos de reforma a la constitución de sus países. Así de esta manera, el hecho de que una constitución pueda ser reformada, es expresión de su propia legitimidad a través del tiempo, de allí se sigue que la constitución pueda ser reformada, siempre en el cauce que las mismas normas constitucionales lo establezcan. (Carbonell 1998, pág. 234)

Esta necesidad de efectuar reformas constitucionales se puede argumentar desde dos justificaciones: En primer lugar, la reforma constitucional surge en respuesta a la necesidad de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política de cualquier Estado, y en segundo lugar, la reforma constitucional surge en respuesta al problema del surgimiento de lagunas en el texto constitucional. (Carbonell 1998, págs. 235-236) Carbonell describe dos tipos de lagunas constitucionales: las primeras, a las que llama descubiertas, surgen en cuanto el constituyente fue consciente de la necesidad de regular alguna materia dentro de la constitución, pero por determinadas razones omitió hacerlo; las segundas, a las que denomina ocultas, se producen cuando en el momento de la elaboración del texto constitucional, no se previó la necesidad de regular cierto tema. (Carbonell 1998, pág. 236) En suma, como el mismo Carbonell apunta, “la reforma constitucional [...] constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio” (Carbonell 1998, pág. 237).

Todo este marco conceptual es necesario para entender el problema que se aborda en el presente trabajo, debido a que en Colombia, la constitución de 1991 ha sido reformada desde su entrada en vigencia. Teniendo en cuenta la característica que poseen los Estados democráticos, como la participación ciudadana, algunas de las modificaciones introducidas a los textos constitucionales están basadas en procesos electorales fuertemente relacionados con el voto de los ciudadanos, lo cual en Colombia no se presentó, debido a que, desde 1991, solo un referendo reformativo de la carta del 91 tuvo trámite exitoso en el Congreso, pero a la hora de realizarse la consulta, solo una de las 18 preguntas superó el umbral, pero no logró la mayoría necesaria para su aprobación. En este sentido, la mayoría de las reformas tuvieron curso como Acto Legislativo. Su procedimiento se describe en el siguiente capítulo.

## 2. PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: ACTOS LEGISLATIVOS EN EL PERIODO 2002 – 2006.

### 2.1. La reforma constitucional.

Javier Ruiperez Alamillo, profesor titular del área de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña, realiza un análisis del concepto de Reforma Constitucional partiendo de la base teórica, según la cual, una Constitución “establece y regula los fundamentos de orden de la vida de un Estado” (Ruipez 1992, pág. 234), y para lograr este fin, necesita herramientas necesarias para mantener cierta estabilidad. Dado lo anterior, como primera medida aparecieron las constituciones escritas, las cuales pretendían garantizar la perpetuación de la norma fundamental en un Estado determinado, pero, no asegura la estabilidad de la constitución tal como se pretendía, pues no es el carácter de ‘Constitución escrita’ *per se* lo que protege, sino el grado de dificultad de introducir una modificación al texto constitucional. (Ruipez 1992, pág. 234)

La introducción de parámetros dentro de las constituciones que determinen su modificación, garantiza el hecho que el texto mismo sea perdurable, pues una constitución, debido a las diferentes mutaciones que sufre la sociedad civil dentro de un Estado determinado, “ha de ser necesariamente modificable” (Ruipez 1992, pág. 235).<sup>2</sup> Teniendo lo anterior como premisa principal que justifica el hecho de la existencia de reformas constitucionales, de allí se siguen dos vertientes según las cuales se puede justificar el nacimiento de un concepto claro de reforma constitucional, la primera de ellas, refiere a que “la reforma constitucional ha sido concebida y justificada como medio idóneo para subsanar los errores, políticos o técnicos, en que hubiera podido incurrir el legislador constituyente, cuyo mantenimiento podría, incluso, deparar la disolución del propio cuerpo político” (Ruipez A. 1992, pág. 236). Esta vertiente hace referencia a la reforma constitucional como

---

<sup>2</sup> Frases como “la generación viviente, no dudará en denunciar como absurdo el que la Constitución sirva de instrumento para hacer prevalecer la voluntad de los muertos sobre la de los vivos” o “un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras”, demarcan la explicación de Rupérez Alamillo sobre la comprensión que tuvieron estados como Francia y Estados Unidos entorno a la necesidad de viabilizar los cambios constitucionales por medio de normas dentro de la misma Constitución nacional. (Ruipez 1992, pág. 235)

un ‘medio’, debido a que es tan solo es una de las formas de modificar un texto constitucional determinado, y además de esto, destaca la importancia de corregir los errores en los que haya podido incurrir el legislador constitucional en su momento y que aparacen con posterioridad a la entrada en vigencia del texto constitucional.

La segunda vertiente hace referencia a que “la modificabilidad de la Constitución — y, por tanto, la reforma constitucional, [...] — ha sido defendida atendiendo a la inexorable necesidad de que la Constitución debe adaptarse a la historia para conseguir sus fines” (Ruiperez 1992, pág. 238). El carácter de adaptabilidad de los textos constitucionales resulta importante si se tiene en cuenta los diferentes cambios políticos, sociales, económicos y culturales; entre otros ámbitos, que sufre una sociedad dentro de un Estado determinado, ya que un texto normativo no puede regular un entorno cuya realidad en cada uno de estos ámbitos mencionados no conozca. Es por esta razón que las tesis revisionistas de los textos constitucionales cobran mayor validez con el paso del tiempo, pues como se afirma en la doctrina constitucional, “los muertos no pueden determinar las leyes con que se van a regir los vivos” (Ruiperez 1992, pág. 235).

Según lo anterior, Ruipérez Alamillo se plantea la dicotomía entre constituciones flexibles y constituciones rígidas. Para el autor mencionado, hablar de reforma constitucional sólo es procedente tratándose de constituciones “estáticas, fijas, estables, sólidas, cristalizadas o, en definitiva, «rígidas»” (Ruiperez 1992, págs. 240-241), pues la diferencia con las flexibles radica en que la diferencia entre la ley ordinaria y la constitucional es estrecha y que la transformación de la constitución “se verificará siempre por el procedimiento legislativo ordinario” (Ruiperez 1992, pág. 241). De otra manera son reformadas las constituciones rígidas, pues su modificación comprende procedimientos más complejos que los establecidos en la legislación ordinaria. Así pues, comprendiendo todo lo anterior, la reforma constitucional parte del concepto de revisión constitucional, que en el entramado de las constituciones rígidas, es definido por Ruipérez como:

[...] aquella actividad normativa tendente a modificar, parcial o totalmente, una Constitución a través de órganos especiales, o procedimientos particulares diversos de los establecidos para la legislación ordinaria, y que, en la medida en que por ella se colman lagunas o se complementan y derogan determinados preceptos, producirá siempre una alteración, expresa o tácita, del documento constitucional. (Ruiperez 1992, pág. 239)

Es así como en este marco teórico, es conducente entrar a examinar el caso de la Constitución colombiana de 1991 y sus correspondientes reformas constitucionales, basados en los procedimientos establecidos para efectuar dichos cambios, teniendo como marco de referencia el periodo de Gobierno comprendido entre los años 2002-2006.

## **2.2. La constitución colombiana de 1991: procedimientos de reforma.**

Las elecciones de 1990 en Colombia se convirtieron en más que un mero formalismo, para, una vez más, elegir a los representantes de la ciudadanía en los siguientes cuatro años dentro de los diferentes cargos públicos que requerían nombramientos vía elección popular. Se convirtieron a través del impulso del movimiento de la “Séptima Papeleta”, iniciado en los salones del claustro del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en un intento por cambiar las reglas de juego construidas, en ese entonces, hace más de un siglo. El proceso de paz con la guerrilla del M-19, la turbulenta sociedad de la década de los 80’s, el aumento de las redes de los carteles del narcotráfico, la exacerbación de los actos violentos por parte de las guerrillas de las FARC y el ELN, fueron situaciones que dieron paso al cambio de la constitución de 1886 por una que se adaptara al complejo entorno socio-político del país, además por supuesto, al cambio de modelo económico que estaba experimentando el mundo tras la caída de la ‘cortina de hierro’ en Europa, la escisión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y al naciente Consenso de Washington.

Esta constitución nacida de la Asamblea Constituyente de 1991, que sesionó entre el 5 de Febrero y el 4 de Julio de 1991, es definida por varios autores como el máximo resultado de un consenso constitucional. (Hernández 2013, pág. 49) Como se mencionó anteriormente, siendo una constitución con rasgos aspiracionales, (García V. et al. 2011, pág. 5) quedó claro a partir de la intromisión de cada una de las reformas posteriores a su expedición que dicha visión no se estaba realizando.<sup>3</sup> El título XIII de esta carta política entonces planteó desde un

---

<sup>3</sup> Para García Villegas y cía. la constitución de Colombia de 1991 “se caracteriza por no lograr la realización completa de sus contenidos normativos, y en eso se parecen al discurso político. El resultado de esta situación es una disociación notoria entre las normas y las realidades sociales y políticas que aquellas pretenden transformar” (García V. et al. 2011, pág. 5).

principio una ruptura total en en cuanto a la constitución anterior se refiere, en el ámbito de los procedimientos de reforma constitucional.

El título XIII de la carta política del 91, titulada “De la Reforma de la Constitución”, difiere de la anterior constitución (1886), como primera medida, por el hecho de tener más artículos, pues aquella contaba con tan solo dos artículos (Const. 1886, Título XX) y la presente cuenta con siete artículos (artículos 374 a 380). El único medio de reforma a la constitución de 1886, establecido por su artículo 209 era el acto legislativo, el cual, para su aprobación debía contar con “tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras”. (Const. 1886, art. 209) Como se mencionó anteriormente, la Constitución de 1991 cambia totalmente el panorama de los medios o métodos de reforma.

El artículo 374 de la Constitución colombiana de 1991 menciona que son 3 los únicos medios con los cuales se puede realizar un cambio en la constitución: una nueva asamblea constituyente, el pueblo mediante referendo o por la vía del Congreso (es decir, vía de Acto Legislativo). En el caso de una asamblea constituyente, el artículo 376 de la Constitución, especifica el procedimiento para convocar una nueva asamblea, de tal manera que “mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine” (Const. 1991, art. 376). Al respecto, se puede encontrar en el Congreso de la República varios intentos de proyectos de ley como ejemplo de esta situación. El 23 de Julio de 2001 se radicó en el Senado de la República un proyecto de ley, con el cual se pretendía convocar al pueblo colombiano a las urnas para que decidiera si era pertinente convocar a una asamblea nacional constituyente, el proyecto tuvo rápido trámite en primer debate pues rápidamente fue archivado.

Más recientemente, en el año 2012, hubo también proyectos de ley que darían trámite en el Senado de la República con los cuales se buscaba convocar a una asamblea nacional constituyente. Uno de ellos, impulsado por el Senador Miguel Gomez Martinez del partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), tenía como objetivo, por medio de esta

convocatoria, reformar la Justicia, la reelección presidencial y la organización territorial del país. Dicho proyecto se dio en el marco del hundimiento del proyecto de ley que reformaba la justicia, y en medio de tal crisis, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, ratificó su posición hacia el Congreso entonces vigente de no llamar a una Asamblea Nacional Constituyente y darle trámite a otro proyecto que reformara la justicia. Fue así como el proyecto de ley n° 029/12 en Senado fue archivado en primer debate por tránsito en legislatura el día 20 de Junio de 2013. (Visible, 2012)

Por otra parte, convocar al pueblo para un referendo que apruebe o no una reforma, está estipulado por la constitución del 91 en los artículos 377 y 378. En el primero de los dos artículos, se tratan los temas sobre los cuales se pueden convocar al pueblo a un referendo aprobatorio o derogatorio de una ley<sup>4</sup>, y en seguida, el artículo 378, pone a consideración del Gobierno o de los ciudadanos la iniciativa de proponer al Congreso de la República una ley que convoque a referendo, para consultar a la ciudadanía el temario o articulado de una reforma constitucional en donde se requiere, para su aprobación, una mayoría de más de la mitad del total de los sufragantes. Hasta el momento, solo un referendo ha logrado superar con éxito el trámite de su ley de convocatoria en el Congreso y ha logrado realizarse. Dicha consulta se efectuó el día 25 de Octubre de 2003<sup>5</sup>, sin mucho suceso para el Gobierno Uribe, impulsador de la iniciativa, pues de los 18 puntos en cuestión, tan solo uno superó las mayorías necesarias para ser aprobada. Este referendo se considera uno de los más duros golpes a las intenciones reformistas del Gobierno Uribe, sin embargo, por medio de acto legislativo como se muestra más adelante, Álvaro Uribe Vélez logró su cometido de ser reelecto por un periodo más, además de otras reformas, en lo que se conoce como la “Reforma Política de 2003”.

---

<sup>4</sup> Los temas a los cuales una reforma constitucional se debe someter a referendo según el artículo 377 son derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. (Const. 1991, art. 377)

<sup>5</sup> Para profundizar más en el temario propuesto para el referendo, consultar *Análisis de las preguntas del referendo*. Sitio web de “Revista Semana”. Consulta realizada el día 15 de Agosto de 2015. Documento electrónico. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/on-line/articulo/analisis-preguntas-del-referendo/60033-3>

Por último, el medio de reforma que nos convoca para el análisis en el presente trabajo. El Acto Legislativo, como medio de reforma constitucional en Colombia, está regulado en el artículo 375 de la carta política del 91. Dicho artículo establece, en primera medida, quienes son los titulares de la iniciativa para presentar un proyecto de Acto legislativo ante el Congreso de la República, de tal manera que podrán presentar proyectos de Acto Legislativo “diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente” (Const. 1991, art. 375). En seguida, el mismo artículo menciona la forma del trámite del proyecto de Acto Legislativo, el cual consiste en un trámite “en dos períodos 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 la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero” (Const. 1991, art. 375).

Siguiendo la línea del trámite del proyecto dentro del Congreso, la mayoría requerida para la aprobación del proyecto en la primera vuelta es simple, es decir, la mitad más un voto de los asistentes, según lo contempla el numeral 1 del artículo 117 de la ley 5° de 1992.<sup>6</sup> En contraste a lo anterior, la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto de Acto Legislativo en segunda vuelta es absoluta, es decir, la decisión se adopta por la mitad mas uno de los votos de los integrantes de cada una de las cámaras o comisiones, según lo contemplado en el numeral 1° del artículo 119 de la ley 5° de 1992, relacionado con el numeral 2° del artículo 117 de la misma ley.<sup>7 8</sup> Esto se evidencia en el segundo inciso del

---

<sup>6</sup> El numeral 1° del artículo 117 de la ley 5° de 1992, sobre las “mayorías decisorias” a la letra dice: “ARTÍCULO 117. MAYORÍAS DECISORIAS. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: 1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes” (Ley 5°, 1992).

<sup>7</sup> El numeral 1° del artículo 119 de la ley 5° de 1992, sobre la “mayoría absoluta” a la letra dice: “ARTÍCULO 119. MAYORÍA ABSOLUTA. Se requiere para la aprobación de: 1. Reformas constitucionales en la "segunda vuelta", que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso (artículo 375, inciso 2 constitucional)” (Ley 5°, 1992).

<sup>8</sup> El numeral 2° del artículo 117 de la ley 5° de 1992, sobre las “mayorías decisorias” a la letra dice: “ARTÍCULO 117. MAYORÍAS DECISORIAS. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: [...] 2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes” (Ley 5°, 1992).

artículo 375 de la Constitución, en el cual se diferencian las mayorías requeridas tanto en primera como en segunda vuelta en expresiones como “la mayoría de los asistentes” y “la mayoría de los miembros de cada cámara” respectivamente.

Queda claro además, en el mismo artículo de la Constitución antes mencionado, que en el segundo periodo de debates sobre determinado proyecto de acto legislativo, sólo se podrán discutir iniciativas presentadas en el periodo inmediatamente anterior, según lo demanda el inciso tercero del artículo ya mencionado de la carta del 91. A partir de este procedimiento, se tiene entonces que en Colombia han existido numerosos intentos, algunos exitosos otros no, para modificar la constitución vía Acto Legislativo tramitado por el Congreso de la República. Uno de los periodos de mayor actividad en cuanto a trámites de este tipo se refiere, fue el periodo de Gobierno comprendido entre los años 2002-2006, el cual cuenta entre sus haberes 8 proyectos de Acto Legislativo que contaron con su procedimiento de manera íntegra y llegaron a feliz puerto, es decir, lograr modificar algunos artículos de la constitución. Pero además de esto, se encuentran también algunos proyectos de acto legislativo que ni siquiera pasaron del primer debate.

### **2.3. El Congreso de la República en el período de Gobierno 2002-2006.**

El análisis de la reformas realizadas a una constitución por medio del trámite de un proyecto de Acto Legislativo, parte del hecho de conocer al órgano encargado de la función de legislar, que para el caso colombiano, es el Congreso de la República. En el entramado de la estructura y el funcionamiento del Estado Colombiano, el órgano legislativo está atado a lo que constitucionalmente se denomina ‘función legislativa’ (o como el título VI de la Constitución la denomina, ‘Rama Legislativa’). Esta organización está precedida, además, por el artículo 114, el cual a la letra dice: “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes” (Const. 1991, art. 114). Entonces, siendo bicameral, el Congreso tiene elecciones periódicas para cada una de sus cámaras cada 4 años, en el mismo año en donde se elige, además, Presidente y Vicepresidente de la República.

El Senado de la República está conformado por 102 Senadores, 100 elegidos por circunscripción nacional y otros dos por circunscripción especial<sup>9</sup>, para un período de 4 años, con posibilidad de reelección inmediata e indefinida (Artículo 132 de la Constitución Política de 1991, en concordancia con el artículo 262 de la ley 5° de 1992). La Cámara de Representantes está conformada actualmente por 166 representantes, sin embargo, el número de sus integrantes, al depender la elección de circunscripción territorial y circunscripción especial, puede variar. El artículo 176 de la Constitución de 1991 menciona el número de representantes que debe tener cada una de las 33 circunscripciones territoriales más la distribución de las 5 curules asignadas a circunscripciones especiales<sup>10</sup>. De igual manera, los Representantes a la Cámara tienen la posibilidad de ser reelegidos de manera inmediata e indefinida.

#### **2.4. Reformas a la Constitución en el primer período del Gobierno Uribe: Situación del país y Actos legislativos en el cuatrienio 2002-2006.**

Como característica fundamental de este período de reformas a la Constitución Política de Colombia, pueden nombrarse, por un lado, la coyuntura que vivía el país, en cuanto al orden público se refiere, y por el otro lado, la conformación del Congreso de la República. Desde que Álvaro Uribe Vélez estaba en su periodo de campaña hacia la presidencia de la República, anunciaba fuertes reformas para contrarrestar la difícil situación de alteración al orden público que vivía Colombia por esos momentos, debido al fracaso de las negociaciones del Gobierno de Andrés Pastrana y consecuentemente, con la exacerbación de la violencia

---

<sup>9</sup> En la organización electoral de Colombia existen tres tipos de circunscripciones: la circunscripción general, en la cual puede participar cualquier ciudadano “que reúna los requisitos constitucionales y legales para aspirar a las cámaras legislativas”; la circunscripción especial, “dirigida únicamente a las comunidades indígenas y, por tanto, los candidatos deben pertenecer a una de esas etnias y haber ocupado responsabilidades de mando dentro de su organización, lo que deberá ser acreditado.”; y la circunscripción territorial, que en la actualidad son 33 y se refieren a “los 32 departamentos y el Distrito Capital” (Value 1998)

<sup>10</sup> El artículo 176 de la carta del 91, menciona que cada departamento mínimo debe contar con la presencia en la Cámara de Representantes de 2 congresistas, más uno por cada 365 mil habitantes o fracción mayor a 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365 mil habitantes cada uno de los departamentos o el Distrito Capital de Bogotá (adicional se elige un representante de la comunidad raizal de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina). En cuanto a las circunscripciones especiales, la Constitución asigna dos curules en Cámara de Representantes a las comunidades afrodescendientes, una curul para las comunidades indígenas y una curul para los colombianos que residan en el exterior (Const. 1991, art. 176)

generada por las guerrillas, como las FARC y el ELN, en todo el territorio Nacional. Sin embargo, la popularidad del candidato hacia Noviembre de 2001 no permitía presagiar una victoria en las elecciones de 2002: según sondeos realizados por *Voz y Voto* y *La gran encuesta*, Álvaro Uribe ocupaba el tercer y segundo puesto en las encuestas, respectivamente, siempre detrás del candidato Liberal, Horacio Serpa. (Daza 2010, pág. 24)

Sin embargo, a raíz de algunos sucesos puntuales acaecidos durante la campaña presidencial, Álvaro Uribe Vélez tomó fuerza y se encaminó hacia la presidencia de Colombia. En el mismo mes de Noviembre de 2001, en Galapa, departamento del Atlántico, el entonces candidato sufre un ataque por medio de la detonación de un artefacto explosivo cerca de donde había pasado su caravana de campaña. Este hecho, junto con la propuesta de Horacio Serpa de conseguir una salida negociada al conflicto, fueron aprovechados por Álvaro Uribe, quien con un discurso totalmente opuesto, sugiere una salida radical a la confrontación con los grupos armados ilegales. Este discurso junto con lo acaecido, generó un repunte en la favorabilidad del candidato hasta el punto de llevarlo a la presidencia en el 2002. (Daza 2010, págs. 24-25)

Pero no solo lo llevó a él a la presidencia. Muchos de los candidatos al Congreso de la República que compartían campaña con él, adhirieron a su discurso radical contra las guerrillas y tomaron fuerza para encaminarse hacia la consecución de un escaño en el órgano legislativo nacional. Otros candidatos de otros partidos se unieron a la campaña de Uribe, con la cual dejaron claro las sendas divisiones que empezaban a consolidarse al interior de los partidos Liberal y Conservador. Además de estos hechos, otros más colaboraron con el posicionamiento del discurso de Álvaro Uribe Vélez: en Enero de 2002 se rompen las negociaciones con las FARC y el entonces presidente, Andrés Pastrana, anuncia el 9 de Enero la orden de que las FARC debería desalojar la zona de despeje; al siguiente mes es secuestrada la también candidata presidencia Ingrid Betancourt. Todo este cúmulo de acontecimiento dieron pie para que tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales, el gran vencedor fuera Álvaro Uribe Vélez.

La conformación del Congreso en el período 2002-2006 expuesta anteriormente, permitió que se realizaran exitosamente el trámite de ocho proyectos de Acto Legislativo hasta el punto de lograr su fin último, es decir, modificar la constitución. Sin duda alguna,

siendo uno de los cuatrienios de Gobierno más activos en cuanto a actividad legislativa se refiere, no deja de ser menospreciable el hecho de que, además de las reformas tramitadas con éxito, hubiesen otros intentos por reformar la constitución.

Sin embargo, más allá de estos intentos no exitosos por cambiar el articulado del texto constitucional, existen como ya se mencionó anteriormente, 8 reformas que si tuvieron un trámite exitoso hasta convertirse en ley de la República. Estos Actos Legislativos se relacionan en el Anexo 1, donde se encuentra el dato del número de artículos que cada uno de estos Actos Legislativos modificaron en su momento. Los motivos para modificar la constitución fueron diversos, entre los que se encuentran la gran reforma política de 2003 o la creación de un marco jurídico para viabilizar las acciones del Gobierno contra los grupos armados ilegales.

La primera reforma introducida durante el primer período del Gobierno Uribe tuvo que ver con la implementación del nuevo sistema penal acusatorio. Este nuevo sistema, modificó algunas de las funciones de la fiscalía e introdujo nuevas características al sistema acusatorio, como la oralidad, la concentración, entre otros. Además de ello, constituyó una comisión especial, integrada por

[...] el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General [...] (Congreso de la República de Colombia, Acto legislativo 03, 2002).

Para redactar las normas correspondientes a la implementación del nuevo sistema, estas normas se convirtieron en la reforma penal. Dicho proyecto de reforma se radicó en la comisión primera de la Cámara de Representantes, el 20 de Julio de 2003, con el nombre de Proyecto de ley Estatutaria n° 001 de 2003. Entre los cambios más importantes se encuentra la adopción del principio de oportunidad, “según el cual se facultaría a la Fiscalía, en casos expresamente determinados en el Código de Procedimiento Penal, para optar entre investigar o dejar de hacerlo de acuerdo con conveniencias político- criminales” (Política 2004, pág. 3).

Después de esta reforma, se introdujo por medio del Acto legislativo 1 de 2003, la gran Reforma Política que se había anunciado desde campaña. Este es el cambio más importante que ha tenido la estructura política del país, por cuanto modificó un poco más de una decena de artículos de la Constitución, estableció un nuevo modelo para la organización y conformación de partidos y movimientos políticos, entre otros cambios importantes. En un análisis de Maria Camila Durán Escalante, se mencionan cuatro aspectos que las diferentes reformas que se han intentado implementar en el país han intentado modificar, estas son “el régimen de partidos, el sistema electoral, la financiación de campañas partidos y movimientos políticos y el Congreso de la República” (Durán 2006, pág. 115); por supuesto, la reforma de 2003 no escapa a esta caracterización.

Sin entrar a explicar detalladamente el proyecto de la reforma política de 2003, hay que mencionar que la aprobación de dicho proyecto se dio en el marco de la discusión de otro proyecto similar que pretendía modificar el régimen político colombiano. Ese otro proyecto, liderado por el presidente, pretendía “la adopción de un Congreso unicameral, la eliminación de las suplencias y la adopción de un umbral del 6% entre otras medidas que igual posteriormente serían modificadas” (Durán 2006, pág. 116), medidas que, según el título del proyecto, serían implementadas vía referendo. Sin embargo, a pesar que el proyecto no fue aprobado íntegramente, pues la idea de tener un Congreso unicameral, por ejemplo, no era vista con buenos ojos por muchos de los congresistas del momento, muchas de las ideas centrales del proyecto fueron aprobadas en el ya mencionado Acto legislativo 01 de 2003. En esta reforma se adoptaron reformas como:

- La prohibición de la doble militancia política.
- Mayores requisitos para que los partidos obtuvieran la personería jurídica.
- Se conservó el esquema mixto de la financiación de los partidos pero se aumentó el monto destinado para tal fin.
- El cambio de la fórmula electoral, en donde el sistema seguía siendo de Representación Proporcional (RP), pero se implementó la fórmula de D’hondt, en donde, entre los partidos que superen el umbral requerido, se calcula el coeficiente de repartición (número de votos recibidos por el partido sobre el total de escaños), y se va repartiendo desde el mayor cociente obtenido (que siempre será el partido que mayor votación tuvo entre 1), hasta completar el número de escaños a repartir.
- La adopción de lista única cerrada o abierta, junto con la implementación del voto preferente.

- La adopción de un umbral electoral del 2% para Senado y ‘de la mitad del cociente electoral en los demás cuerpos colegiados, excepto para las circunscripciones de dos curules’ (Durán 2006, pág. 118).

La tercera reforma, materializada en el Acto legislativo 2 de 2003, fue concretamente para adoptar medidas “para enfrentar el terrorismo” (Acto legislativo 2, 2003). En dicho Acto Legislativo, se modifica por primera vez después de mucho tiempo, uno de los derechos fundamentales, consagrados en el artículo 15 de la Constitución, dándole viabilidad a que una ley estatutaria posterior reglamente la forma en la cual se puedan realizar interceptaciones a las comunicaciones de las personas “con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas” (Acto legislativo 2 de 2003, 2003).

De ahí en adelante, los Actos Legislativos 01 de 2004, 01 de 2005, 02 de 2005 y 03 de 2005, reglamentarían materias como la pérdida de derechos políticos, el sistema pensional, la aparición de la circunscripción internacional para que los extranjeros eligieran representante a la Cámara a partir del año 2006 y la modificación de las elecciones para Cámara de Representantes a partir del año 2010, en donde se modifica la base para la asignación de curules. Pero sin duda alguna, es el Acto legislativo 02 de 2004, el que introduce otra de las Reformas más fuertes al Sistema Político Colombiano: por primera vez, después de mucho tiempo, el presidente de la República puede ser reelegido por un periodo adicional, le impide al Vicepresidente de la República presentarse a elecciones si el Presidente de turno se presenta como candidato, el Vicepresidente de turno podrá ser reelegido si se presenta en la misma fórmula del Presidente candidato. Esta reforma duraría hasta el año 2015, en la que, otro Acto Legislativo, esta vez impulsado por el Gobierno de Juan Manuel Santos, eliminara la reelección presidencial.

### **3. LA TEORÍA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: UNA APROXIMACIÓN A LIJPHART, SARTORI Y UPRIMNY.**

En primer lugar, el autor que más ha conceptualizado sobre la “reforma constitucional” es Arend Lijphart, quien desde textos como *Democracia en las sociedades plurales*, *Modelos de democracia* o *Las democracias contemporáneas*, ha trabajado en definir muchos de los fenómenos que presenta el modelo democrático de Gobierno, como el de las reformas. Lijphart es holandés de nacimiento con doble nacionalidad Estadounidense, “catedrático e investigador de ciencias políticas en la Universidad de California, San Diego” (Lijphart 2000, pág. 7).

Otro de los autores de mayor relevancia en este tema es Giovanni Sartori. Nacido en Florencia (Italia) en el año de 1924, ha escrito libros como *¿Qué es la democracia?* o *Ingeniería Constitucional Comparada*, en donde ha conceptualizado ampliamente términos como Democracia, Régimen democrático, presidencialismo, parlamentarismo, hasta Reforma Constitucional. Por último, para adentrarse en el terreno de la reforma constitucional en Colombia, se trae a colación a Rodrigo Uprimny, quien nació en Bogotá en 1959, y siendo abogado de la Universidad Externado de Colombia, ha elaborado amplios textos sobre derecho constitucional colombiano, y ha dejado, en sus múltiples sentencias como magistrado auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia, grandes aportes a la teoría sobre la reforma constitucional.

#### **3.1. La reforma constitucional en Arend Lijphart**

En *Democracia en las sociedades plurales*, Lijphart propone algunas definiciones para algunos conceptos que concurren al presente trabajo. El primero de ellos (ya habiendo definido régimen democrático en el capítulo 1) es el de estabilidad política, el cual, según el autor, concierne a la combinación de cuatro ideas básicas, que son “mantenimiento del sistema, orden civil, legitimidad y efectividad” (Lijphart 1977, pág. 15). El grado de estabilidad política varía cuando estas variables empiezan a cambiar: por ende, si la aceptación de un Gobierno no es alta, tampoco lo será la estabilidad política de dicho país.

De la misma manera, el número de partidos de un sistema tiene estrecha relación con la estabilidad del mismo, tal como expresa Gabriel A. Almond, “la presencia de un gran número de partidos medianamente transmitirá los intereses de una subcultura o clientela especial con un mínimo de cohesión” (Lijphart 1977, pág. 25).

Siguiendo con la línea de la explicación de los sistemas de partidos, que a fin de cuentas son quienes toman las decisiones en el órgano legislativo, Lijphart concuerda con Sartori en afirmar que los sistemas de partidos que tienden hacia el multipartidismo, son más favorables si se acercan a un modelo moderado que a uno extremo. Los dos autores concuerdan en que “contando solo los partidos mayores –aquellos con ‘coalición potencial’ o ‘extorsión potencial’- y omitiendo los pequeños marginales, ‘ tres o cuatro es el número normal’” (Lijphart 1977, págs. 80-81), entrándose de sistemas multipartidistas moderados, cinco o más son extremos. En efecto, para los dos autores, solo deben considerarse como partidos pertenecientes a un sistema, a aquellos que superen el umbral determinado en las elecciones legislativas y además, que tengan posibilidad de formar coalición. Un partido tiene posibilidad de formar coalición si ha tenido participación en gobiernos de coalición. (Lijphart 1998, pág. 131)

Ya en *Las democracias contemporáneas*, después de examinar los sistemas de partidos presentes en 22 democracias examinadas, Lijphart empieza a examinar la manera en como se realizan las enmiendas o reformas constitucionales. Empieza haciendo una diferenciación entre la variedad de formas que puede adoptar una enmienda constitucional, que para el autor se reduce a tres tipos: enmiendas aprobadas por mayorías específicas, por referendun popular o por mayoría legislativa regular (Lijphart 1998, pág. 204). En este punto es donde diferencia a estos tipos de Constituciones como Constituciones “rígidas” y “flexibles” de acuerdo con el grado de dificultad a la hora de modificar la Constitución. (Lijphart 1998, págs. 204-205) Pero esta clasificación no sería suficiente si sólo el parlamento pudiera decidir sobre el momento de modificar o no un texto constitucional. Además de lo anterior, estos sistemas constitucionales introducen la característica de la revisión constitucional, la cual es un mecanismo que dota a un tribunal jurpídico constitucional de un poder especial para revisar la constitucionalidad de las leyes proferidas por el Congreso. (Lijphart 1998, pág. 207) Evidentemente no se puede proferir un fallo sobre la

constitucionalidad de una reforma constitucional, pues una reforma constitucional, por definición, es un cambio a la constitución, por tanto, sería inconstitucional; el tribunal constitucional se limita a revisar si el procedimiento para la reforma fue acorde con lo que dictan las leyes para modificar el texto constitucional.

De manera más profunda, en *Modelos de democracia*, Lijphart trata el tema de los grados de rigidez de las Constituciones. Para el autor, son variados los mecanismos que las democracias utilizan para dotar a sus textos constitucionales un mayor grado de rigidez, estos consisten en

[...] mayorías legislativas especiales, aprobación por ambas cámaras de los legislativos bicamerales (incluso cuando estos son asimétricos en lo que a la legislación normal se refiere), aprobación por mayorías ordinarias o especiales de las legislaturas nacionales o provinciales, aprobación por referendums, y aprobación por mayorías especiales en un referendums. (Lijphart 2000, pág. 205)

A su vez, estos tipos de mecanismos que son utilizados para dotar a las democracias de mayor rigidez, se pueden reducir a cuatro formas básicas, con las cuales Lijphart clasifica a los textos constitucionales en distintos grados de rigidez. Estas cuatro formas “están basadas en, primero, la diferencia entre la aprobación por mayorías ordinarias –indicando así una total flexibilidad- y mayorías superiores a las normales” (Lijphart 2000, pág. 205). A partir de esto se pueden establecer otras tres categorías de rigidez:

- Aprobación por una mayoría de dos tercios.
- Aprobación por menos de una mayoría de dos tercios (pero por más de una mayoría ordinaria), por ejemplo, una mayoría parlamentaria cualificada de tres quintas partes o una mayoría ordinaria más un referendums.
- Aprobación por más de una mayoría de dos tercios como, por ejemplo, una mayoría cualificada de tres cuartos o una mayoría de dos tercios. (Lijphart 2000, pág. 205-206)

A partir de lo anterior, Lijphart introduce algunas claves para la clasificación de los sistemas democráticos de cada uno de los países que estudia según el grado de rigidez de su constitución, partiendo de la base según la cual, si hay un país cuyo sistema de introducción de enmiendas constitucionales esté provisto por más de un mecanismo, se considera solo el mecanismo menos restrictivo para clasificarlo dentro de los grados de rigidez. (Lijphart 2000, pág. 207) Así pues, cita el ejemplo de Italia, cuya constitución contempla dos formas para

introducir reformas: mayorías de dos tercios en las dos cámaras, o mayorías absolutas seguidas de un referéndum; como el último método es más flexible, este es el que se tiene en cuenta para clasificar a Italia en la tercera categoría de rigidez. (Lijphart 2000, pág. 207)

De nuevo, como antes se explicó, Lijphart vuelve a introducir el concepto de revisión judicial como característica adicional que puede dotar de mayor rigidez un texto constitucional. En efecto, como él mismo argumenta, “Si el mismo parlamento puede juzgar la constitucionalidad de sus propias leyes, es fácil que se sienta tentado a resolver cualquier duda a su favor” (Lijphart 2000, pág. 209). Es por esta razón que la solución más comunmente adoptada por los países con modelos democráticos, es dotar a un tribunal constitucional especial del poder de revisión constitucional, es decir, “el poder de comprobar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el cuerpo legislativo nacional” (Lijphart 2000, pág. 209). Así de esta manera, Lijphart también clasifica la revisión judicial en diferentes grados, partiendo de “la presencia o ausencia de revisión judicial, y en segundo lugar, en tres grados de activismo en la afirmación de este poder por los tribunales” (Lijphart 2000, págs. 211-213). Teniendo en cuenta esto, los grados de revisión judicial son:

- Revisión judicial fuerte.
- Revisión judicial semifuerte.
- Revisión judicial débil.
- Sin revisión judicial.

Finalmente, concluye Lijphart, existe una estrecha correlación entre las variables de rigidez vs flexibilidad constitucional y los diferentes grados de revisión judicial. Esta correlación se puede ver reflejada en dos formas: primero, la rigidez y la revisión judicial son mecanismos antimayoritarios, y en sentido contrario, las constituciones completamente flexibles y que carecen de revisión judicial permiten el gobierno por mayoría sin restricción. (Lijphart 2000, pág. 214) Segundo, “la revisión judicial solamente puede funcionar eficazmente si tiene el respaldo de la rigidez constitucional, y viceversa” (Lijphart 2000, pág. 214).

### 3.2. Giovanni Sartori y su teoría sobre la ingeniería constitucional.

Al revisar la teoría de Giovanni Sartori sobre las reformas constitucionales, primero hay que darle un vistazo a sus concepciones generales sobre algunas definiciones. Por un lado, la concepción de “democracia” de la cual él parte, es una concepción vertical y no horizontal, debido a que una concepción horizontal del término no permitiría visibilizar relaciones de mando directas, por lo cual sería lo más parecido a una anarquía. En este sentido, “luego se encuentra el edificio y en él la dimensión vertical de la política: hay quien está sobre y quien está debajo, quien manda y quien es mandado. Así, *democracia vertical* significa la democracia como sistema de gobierno” (Sartori 1994, pág. 87).

La línea de mando en una democracia está sujeta al concepto de representación. Para Sartori, pese a que las instituciones en donde confluyen los representantes que la población elige para tomar decisiones no sean lo más transparentes posibles hoy en día, la democracia representativa es mucho más eficiente que una democracia directa; no es culpa de la democracia representativa, como modelo teórico, el que los ciudadanos y los gobernantes desconozcan lo que la democracia representativa puede y no puede hacer. (Sartori 2005, pág. 23) El concepto de democracia representativa en Sartori implica dos variables: en primer lugar, la sustitución y, en segundo lugar, el interés. Para el autor italiano, la base de la democracia representativa radica en el hecho por el que se sustituye a una persona por otra, que va a hablar y a actuar en nombre de ella, representando su interés. (Sartori 2005, pág. 23) Sin embargo, es claro que esta representación de intereses no es individual, sino que una mayoría, por voluntad de ella misma, expresada a través de la ley, escoge a unos representantes para que hablen por ellos en los estamentos gubernamentales; entonces ¿qué pasa con la minoría?

Siguiendo esta línea de argumentación, la acusación que según Sartori siempre se le ha hecho a la democracia es que esta basada en el hecho según el cual existe un problema al explicar la razón por la que el mandato de la mayoría se transforma en mandato de la minoría o minorías. (Sartori 1994, págs. 87-88) Para el autor,

La democracia es el mandato de la mayoría, si se entiende por mayoría que en la democracia se someten las decisiones a la regla mayoritaria, pero no es el mandato de la mayoría si por ello se entiende y se pretende que gobierne el mayor número y que el menor número sea

gobernado. Pretender esto es pretender una tontería. [...] Si recorremos el proceso paso a paso nos daremos cuenta (...), precisamente, la regla mayoritaria que transforma una mayoría sustantiva en un número menor (Sartori 1994, págs. 87-88).

Lo anterior quiere decir que de un electorado de miles de personas que representan una mayoría en los términos que la democracia refiere, se ve reducido a una minoría hasta de una persona, que pretende representar los interés de esa mayoría; concluye entonces Sartori que “en la democracia, como sistema de gobierno electo, es la regla mayoritaria la que ‘fabrica’ a la minoría o las minorías que la gobiernan” (Sartori 1994, pág. 89).

Con estos apuntes Sartori llega a la idea del constitucionalismo. En definitiva, como apunta Rousseau, las leyes no son hechas por la voluntad general, sino que, aplicando lo anteriormente dicho, las leyes son hechas por unos pocos, a quienes se ha denominado históricamente legisladores, quienes a su vez están sometidos al imperio de la ley. Así, en este sentido, Sartori afirma que “el constitucionalismo liberal refunde y equilibra en sí la ley como límite –como límite impersonal- y la ley como manifestación de voluntad” (Sartori 1994, pág. 169). De esta manera, el autor italiano señala la importancia que ha tenido el desarrollo del constitucionalismo en el Estado moderno desde el surgimiento de la constitución de los Estados Unidos hasta las constituciones más recientes, pero no hace esto sin antes echar un vistazo a otro concepto que marca su análisis y que, evidentemente, va ligado al concepto de constitucionalismo, y es el concepto de “Constitución”.

Sartori concuerda con la definición propuesta por Loewenstein sobre el concepto de constitución, entendido como marco de limitación del poder. Sartori lo define como “instrumentos de Gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político” (Sartori 2003, pág. 213). Estos instrumentos, según lo afirma el autor, cada vez son más voluminosos, al punto de traer a colación ejemplos como el de la constitución India de 1950 o la Constitución brasilera de 1988, las cuales tenían 395 y 245 artículos, respectivamente. Esta lleva a que las constituciones sean un conjunto de promesas, que entre más largas y en mayor cantidad sean escritas, más riesgo habrá de que sean incumplidas. (Sartori 2003, págs. 213-214) Esto lleva a que constantemente se incumplan las promesas que se hicieron en determinada constitución y por ende, sea necesaria una reforma.

La argumentación del político Italiano en esta parte está basada en la contraposición al argumento de Jon Elster, quien afirma que las reformas constitucionales no son tanto deseables, pues “es imposible predecir con certeza o incluso con una probabilidad cuantificada las consecuencias de un cambio constitucional importante” (Sartori 2003, pág. 215). Sin embargo, Sartori afirma que “la implicación práctica de la incapacidad de predecir es la incapacidad de reformar” (Sartori 2003, pág. 215), lo cual conduce a que, en sentido contrario, a que la capacidad de predecir la ocurrencia o no de ciertos fenómenos pueda llevar a la capacidad de reformar. De ahí en más que, después de recorrer toda esta argumentación, Sartori concluya que su evaluación estuvo dirigida a analizar las condiciones bajo las cuales determinadas reformas constitucionales “probablemente causen (o no) los efectos deseados” (Sartori 2003, pág. 216).

Si una reforma constitucional es un medio para lograr un cambio, lo reformado hace parte de ese medio, por ende, las constituciones son medios. Las constituciones son vías para logara un fin determinado, sea la organización de un Estado, como en su forma ontológica púra se puede expresar, o la realización de una aspiración a futuro, forma que critica Sartori. La crítica a la forma de una Constitución de tiopo aspiracional, radica en el hecho por el cual “las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados” (Sartori 2003, pág. 217), y más adelante concluye, como al inicio del argumento sobre la conceptualización de ‘Constitución’ que “las constituciones son, ante todo, *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado por el poder” (Sartori 2003, pág. 217).

### **3.3. Rodrigo Uprimny y su visión sobre la reforma constitucional.**

Antes de iniciar la descripción de los elementos centrales de los apuntes teóricos de Rodrigo Uprimny sobre el tema de las reformas constitucionales en Colombia, es impornate rescatar algunas ideas generales del autor sobre el constitucionalismo en América Latina. Partiendo del hecho sobre el cual a partir de la década de los 80,s hay una importante ola de reformas constitucionales en América Latina, Uprimny destaca que estos cambios que se producen son muy relevantes para el contexto en el que se generan, debido a que

[...] ha intentado abordar algunos de los problemas fundamentales de nuestras sociedades como la precariedad del estado de derecho, la profunda diversidad y heterogeneidad social y étnica; la debilidad del poder judicial; la persistencia de formas de discriminación y de sociales, étnicas; la desigualdad de género; y la violación masiva de los derechos fundamentales de la población, todo ello en el contexto de un mundo globalizado con crecientes desafíos ambientales. Las fórmulas adoptadas pueden ser controvertidas e incoherentes. Sin embargo, [...] ha sido un admirable esfuerzo de experimentación constitucional. (Uprimny 2011, págs. 1605-1606)

Sin embargo, a pesar de esta relevancia, Uprimny también deja en claro el hecho de que estos cambios generalmente no son muy coherentes, y que, estos cambios todos juntos, pueden resultar en tendencias que fortalezcan el presidencialismo en la región, como en efecto ha pasado con la introducción de nuevos sistemas de democracia directa como lo son el referendo y el plebiscito en algunos de los países de la región. (Uprimny 2011, págs. 1606-1607)

A partir de lo anterior, el inicio del análisis constitucional de Uprimny, en lo que al marco conceptual concreto se refiere, está basado en una revisión muy minuciosa de las definiciones que los clásicos del pensamiento constitucionalista cimentaron sobre algunos conceptos claves en el análisis que converge al presente trabajo. El exmagistrado de la Corte Constitucional de Colombia, sostiene que las claves que da Schmitt sobre la definición del concepto de Constitución, son la base fundamental del análisis que se debe realizar de primera mano a cualquier esquema constitucional. Dos son las variables que, según Uprimny, ayudan a definir el concepto de Constitución: en primer lugar, la fuerza normativa de la Constitución, y en segundo lugar, su contenido. (Uprimny 2006, pág. 4)

Al respecto de la fuerza normativa de la Constitución, el autor apunta que “la Constitución puede ser entendida como una norma vinculante y aplicable o como un documento político importante pero sin fuerza normativa” (Uprimny 2006, pág. 4). La primera visión trascendió desde el modelo constitucional norteamericano (al leerse el fallo *Marbury vs Madison* de 1803); la segunda, deviene del modelo constitucional francés y su ‘miedo’ a un eventual gobierno de los jueces. (Uprimny 2006, pág. 5) Por otro lado, desde el punto de vista del contenido de la Constitución, existen dos tipologías de constitución: las constituciones procedimentales y las valorativas. Las constituciones procedimentales son las

que establecen un “marco de actuación de los poderes públicos y de los particulares” (Uprimny 2006, pág. 5); por su parte, las valorativas “consagran un orden de valores que debe ser aplicado y realizado” (Uprimny 2006, pág. 5). Para Uprimny, la Constitución Colombiana es un documento que consagra valores supremos para ser realizados que tiene fuerza normativa vinculante en todo el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, si algo tiene claro Uprimny, es que a pesar que la constitución tenga fuerza vinculante, el hecho de que sea una constitución valorativa, como apunta Sartori, crea un peligro para la organización del Sistema Político de un Estado determinado, como es el caso de Colombia. En otro de sus textos, Uprimny argumenta esta idea, partiendo del hecho en el que “el sistema político en Colombia puede denominarse, como se ha dicho en algunos documentos, como una peligrosa democracia en juego” (Uprimny 2006, pág. 1). Sin embargo, a pesar de esto, el autor afirma que Colombia, contrario al marco general de toda la región (Latinoamérica), ha coexistido con una “sorprendente estabilidad de su sistema político” (Uprimny 2006, pág. 1). Junto a lo anterior, también afirma que Colombia ha gozado de una independencia judicial y un respeto importante hacia las decisiones de los jueces a lo largo de su historia, (Uprimny 2006, pág. 2) lo cual le da un carácter de mayor estabilidad al Sistema.

Pese a todo lo anterior, Uprimny si es claro en decir que, si bien es cierto que normativamente el Sistema político colombiano es relativamente estable, eso no se ha traducido en mayor democratización de la sociedad colombiana, ni mucho menos la pacificación de las relaciones sociales, (Uprimny 2006, pág. 2) Esto lo deja entrever en sus diversas columnas las cuales, si bien el periodo de tiempo en el cual el exmagistrado escribe columnas en el diario *El Espectador* no coincide con el periodo de tiempo tomado para el presente trabajo, es importante rescatar de esos escritos algunos conceptos claves para entender el pensamiento de dicho autor acerca del tema anteriormente referido. Desde la columna publicada el 4 de Agosto de 2008, titulada *La reforma judicial: inoportuna y oportunista*, Uprimny deja en claro algunos elementos claves para el análisis de las reformas constitucionales. (Uprimny 2008) En primer lugar, una reforma constitucional debe poseer un diagnóstico claro sobre el problema que intenta resolver; en segundo lugar, una reforma constitucional debe presentarse en el momento oportuno, es decir, en el momento en que se

requiera determinado cambio para mejorar una situación que de hecho, se asume que hay que corregir; tercero, una reforma constitucional debe estar centrada en la modificación de un ámbito específico y no ser un elemento distractor de un cambio mucho más profundo o de la aplicación de una política mucho más severa; y en cuarto y último lugar, la reforma constitucional debe ser clara y no dar lugar a ambigüedades. (Uprimny 2008)

Los anteriores elementos le han permitido a Uprimny analizar muchas de las reformas que ha tenido la Constitución Política de Colombia de 1991, y así de esta manera, determinar su grado de efectividad o inoperancia. Por ejemplo, el 2 de febrero de 2009, Uprimny se pronunció sobre la decisión de la Corte Constitucional de modificar 42 normas de todo el sistema jurídico colombiano, con el fin de “igualar los derechos y deberes de las parejas del mismo sexo” (Uprimny 2009). La pertinencia de la reforma introducida por la Corte radica en el hecho de que, como afirma el propio autor del artículo, “el proyecto de construir un orden democrático realmente pluralista, que nuestra Constitución encarna, mantiene entonces su vigencia, tanto por razones éticas como de prudencia política, pues solo puede aspirar a la legitimidad una Constitución en donde quepamos todos los colombianos” (Uprimny 2009).

Otra de las características esenciales al hacer la revisión de una reforma judicial es el hecho de que los jueces constitucionales, elegidos en principio con participación del Presidente de la República y del Congreso, tengan cierto grado de ‘ingratitude’, como lo denomina Uprimny en su columna del 13 de Abril de 2009, hacia quienes los postularon o los eligieron para ese cargo. (Uprimny 2009) El hecho de que los jueces constitucionales, tengan cierto grado de ‘ingratitude’ hacia quienes los eligieron, es decir, que sus decisiones tengan el grado de imparcialidad más grande, corresponde con el otorgamiento de un grado de rigidez mucho más fuerte a la Constitución, y garantiza, según Uprimny, que el proceso de reforma sea más complejo. Esto se evidencia en el siguiente pasaje de la mencionada columna de opinión:

En el último año, y como consecuencia del desequilibrio institucional ocasionado por la reelección inmediata, el presidente Uribe y su coalición en el Congreso han tenido una influencia decisiva en el nombramiento de varios magistrados de la Corte constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, así como de los jefes de los tres organismos de control: Procurador, Defensor y Contralor. El futuro del Estado de Derecho y de la democracia colombiana dependerá en gran medida de que esos funcionarios ejerzan, (...), su deber de

ingratitude o que, por el contrario, (...), pongan sus instituciones en manos del Gobierno. (Uprimny 2009)

Sin duda alguna, es durante el Gobierno Uribe donde se viven muchos momentos de sobra al respecto de la estabilidad institucional del país, causada, como ya se mencionó anteriormente, en alguna medida, por la violencia generada debido a la confrontación con los diferentes grupos armados ilegales. Esta confrontación ha llevado a que el Estado, actuando muchas veces con la mirada fijada en el conflicto, le de prioridad al asunto del orden público por encima de otros asuntos de alta importancia, causando desequilibrio en el orden institucional. De esta manera, como lo sustenta el mismo Uprimny:

Colombia ha vivido la mayor parte de su historia bajo los rigores de la violencia. Este pasado sangriento ha incidido tanto en su estructura institucional como en su cultura jurídica. La prioridad del orden público en los asuntos de gobierno ha hecho sobrevalorar la participación de la fuerza pública en la dinámica institucional del Estado y ha desequilibrado el balance constitucional entre las ramas del poder público. (Uprimny 2006, pág. 7)

Con todo esto, es necesario ahora realizar la relación entre lo teórico y lo práctico. En el siguiente y último capítulo, se realiza un análisis sobre los planteamientos teóricos en el presente capítulo expuestos, con base en el marco anteriormente expuesto sobre las reformas constitucionales en Colombia, enfocado en el periodo de Gobierno 2002-2006.

#### **4. FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA.**

Después de haber revisado el marco teórico que concierne al tema de las reformas constitucionales y la flexibilidad constitucional, y después de haber visto algunas características del proceso de reforma constitucional en Colombia, a partir de este momento se va a analizar la Constitución Política de Colombia de 1991 en torno al concepto de reforma y flexibilidad constitucional. Para realizar este análisis, en primer lugar, se revisa algunas características del proyecto político del Gobierno Uribe 2002-2006 para determinar si la Constitución daba viabilidad a ese proyecto; en segundo lugar, se analiza la composición del Congreso en el periodo 2002-2006; y en tercer y último lugar, se hace una revisión del concepto de reforma constitucional en torno los cambios políticos que tuvo el país en el período 2002-2006.

##### **4.1. Proyecto de Gobierno 2002-2006 y los cambios a la Constitución de 1991**

Desde el momento de la campaña presidencial que llevó a las elecciones en el mes de Mayo de 2002, Álvaro Uribe Vélez dejaba entrever algunos cambios importantes que haría en el país de ser elegido presidente de la República, con el fin de mitigar algunos problemas importantes y de impulsar políticas nuevas que promovieran la inversión, la seguridad, entre otros aspectos. Como se puede ver en la Tabla 1, uno de los temas más recurrentemente tratados por Uribe en sus discursos de campaña era el tema de la lucha contra la corrupción, por lo que elaboró 8 propuestas muy concretas para luchar contra este fenómeno creciente en el sector público colombiano, entre las que se incluía el aumento de penas para los corruptos, temas de veedurías, entre otro tipo de propuestas.

**Tabla 1. Propuestas en materia de la lucha contra la corrupción del candidato a la Presidencia de la República, Álvaro Uribe Vélez, en el año 2002.**

1.	Eliminar el beneficio de casa por cárcel para los corruptos.
2.	Que los corruptos no puedan regresar al Estado por contrato, elección o nombramiento.
3.	Veeduría comunitaria a los contratos del Estado por entidades como cámaras de comercio, universidades y gremios.
4.	Adjudicación de contratos en audiencia pública para que la controversia genere transparencia.
5.	Evitar preferencias en compras directas y someter los proveedores a turnos definidos por entidades respetables.
6.	Publicar el prepliego antes de su aprobación como pliego.
7.	Crear la cátedra transparencia que se inicia con el compromiso de las madres de enseñar transparencia en el hogar.
8.	Arrebatarse al aparato politiquero la inversión de regalías para que no continúe el robo de 340.000 millones de pesos por año. Que se inviertan a través de organizaciones transparentes como las que han intervenido en la Reconstrucción del Eje Cafetero.

Fuente. (Colombia.com, Sitio web de Colombia.com, 2002)

Para atacar la corrupción, el Gobierno en colaboración con el Congreso de la República, expidieron el Acto Legislativo 01 de 2004, el cual modifica algunos artículos del capítulo de la Constitución que trata sobre la función pública. En el artículo 1° de este Acto Legislativo, se modifica el inciso 5° del artículo 122 de la Constitución del 91 de la siguiente manera:

~~Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas~~ *no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.*<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Esta comparación realizada entre el texto original de la Constitución Política de 1991 y las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2004, fue elaborada con base en la herramienta de comparación de textos que se encuentra en la siguiente dirección web: <http://www.ddginc-usa.com/spanish/text-compare-tool.html>. Los campos que aparezcan tachados fueron apartes eliminados por el Acto Legislativo mencionado; los apartes de texto que aparezcan subrayados y en cursiva, hacen parte del nuevo texto que introdujo como modificación dicho Acto Legislativo.

Esta modificación corresponde con el numeral segundo de la Tabla 1, mostrada anteriormente. En este numeral, Álvaro Uribe Vélez deja en claro desde su campaña que uno de sus propósitos es evitar que las personas que sean señaladas por corrupción, no puedan ingresar de nuevo al Estado. La modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2004 de qué manera se puede realizar este propósito. Sin embargo, cabe resaltar el último aparte de esta modificación introducida, la cual modifica todo el propósito inicial de la modificación introducida, al mencionar que las personas que hayan sido declaradas por sentencia judicial ejecutoriada como culpables por la comisión de una conducta dolosa o gravemente culposa, que perjudicara al patrimonio del Estado, podrían resarcirse si respondían con su propio patrimonio. Es claro que el texto original de la constitución de 1991 no permitía ni con el resarcimiento de la conducta el regreso a los cargos en el Estado, pero con la modificación introducida, se dio lugar a ello.

Además de la anterior modificación, este Acto Legislativo introdujo la modificación más importante de los últimos años: la reelección presidencial. El Artículo 197 de la Constitución de 1991, disponía que el Presidente de la República y el Vicepresidente solo pudieran ser elegidos para un periodo presidencial, pero con esta reforma, se introdujo la modificación que permitía la reelección inmediata del Presidente y del Vicepresidente (si hace parte de la misma fórmula del candidato Presidente). De esta manera se modifica el artículo mencionado así:

~~ARTÍCULO 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. Tampoco *"Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos"*.~~

*No* podrá ser elegido Presidente de la República *o Vicepresidente* quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: *Ministro, Director de Departamento Administrativo*, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, *del* Consejero de Estado ~~o miembro del Consejo Nacional Electoral~~, o del Consejo Superior de la Judicatura, ~~Ministros del Despacho del Consejo Nacional Electoral~~, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, ~~Director de Departamento Administrativo~~ *Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía*, Gobernador de Departamento o Alcalde ~~Mayor de Santa Fe de Bogotá~~.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.<sup>12</sup>

El fin con el cual se realizó esta modificación, además de la prolongación de las políticas de seguridad democrática, confianza inversionista, entre otras, que venía adelantando el Gobierno Uribe, fue terminar de implementar los cambios necesarios para cumplir con su programa de Gobierno. Sin embargo, cabe recordar que en el 2009, tuvo que ser la Corte Constitucional la que declarara inexecutable otro intento por modificar este artículo nuevamente, modificación que ampliaba la reelección presidencial por un periodo adicional al ya contemplado.

Otra de las pretensiones de Álvaro Uribe Vélez cuando hacía campaña en el 2001-2002, era darle solución al conflicto armado interno que vivía el país y que por la época, se estaba recrudeciendo cada vez más. En una entrevista concedida a la Revista Cambio (que fuera clausurada durante su Gobierno en febrero de 2010), en el año 2002, Álvaro Uribe Vélez exponía las directrices de los cambios que pretendía introducir en el país una vez fuera elegido. En uno de los apartes de esa entrevista, el entonces candidato aseguraba que estaba apuntando a “introducirle cambios de fondo a nuestro país en seguridad y en lucha contra la corrupción y la politiquería” (Colombia.com, 2002). En dicha entrevista, además, se denota el interés por buscar una salida negociada al conflicto. Sin embargo, con el atentado sufrido y con los diferentes hechos de violencia que se generaban a lo largo y ancho del país, las modificaciones que se iban a introducir en materia de guerra y paz, iban a ser diametralmente opuestas a lo dicho en aquella entrevista.

El Acto Legislativo 02 de 2003, el cual tenía como título “Por medio del cual se modifican los Artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”, presenta unas modificaciones profundas a la Constitución con el fin de legalizar los actos de lucha contra el denominado “terrorismo”. Entre algunos de esos cambios se puede encontrar la legalización de la interceptación a comunicaciones privadas de las personas (modificando el Artículo 15 de la Constitución), la obligatoriedad de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional (modificando el Artículo 24

---

<sup>12</sup> Ver *Ibíd.*

de la Constitución), hasta la realización de detenciones sin previa orden judicial (modificando el Artículo 28 de la constitución nacional). Inclusive, incluía la creación de una Policía judicial conformada por la Fiscalía General de la Nación, con miembros de las fuerzas militares, para “combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública” (Acto Legislativo 02, 2003). Este Acto Legislativo posteriormente sería declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-816 de 2004, cuyos magistrados ponentes fueron Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

En dicha sentencia, Uprimny afirma sus conceptos sobre el control constitucional y sobre la Reforma Constitucional. Para el entonces magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, “la facultad de reformar la Constitución no es absoluta sino que tiene límites competenciales, dado que con base en el poder de reforma la Carta no puede ser sustituida por otra” (Sentencia C-816/04, 2004). A este respecto, también hay que señalar que la doctrina constitucional señala que los límites de reforma de una constitución van hasta el punto en que un cambio se convierte en un intento por sustituir una constitución, es decir, cambiar su esencia. Según Miguel Efraín Polo, en concordancia con lo Uprimny,

La doctrina sobre los límites competenciales o límites materiales de reforma tiene su origen como respuesta a la necesidad de defender la Constitución, para evitar que se sustituya total o parcialmente uno de sus elementos definitorios. Esta teoría entiende que toda Constitución tiene un núcleo que define su identidad el cual es inmodificable. Los límites competenciales tienden a convertirse en instrumentos para restringir el poder de los órganos del Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos (...). (Charria 2010)

Así de esta manera, es claro que algunos de los proyectos políticos que en campaña expresaba el entonces candidato a la presidencia, Álvaro Uribe Vélez, solo tuvieron su resolución a partir de la introducción de modificaciones profundas a la Constitución de 1991 en Colombia, pues de otra manera, no hubieran podido ser realizados. Sin embargo estos cambios no hubieran podido ser introducidos si el Gobierno Uribe no hubiera tenido la fuerza suficiente en el Congreso de la República para que desde allí, se aprobaran todas las modificaciones.

## 4.2. La fuerza política de Álvaro Uribe en el Congreso.

Se había mencionado en capítulos anteriores, que la modificación de la Constitución en Colombia se podía hacer mediante tres caminos: Asamblea Constitucional, Referéndum o Acto Legislativo. Por su trámite, es mucho más práctico reformar la Constitución Política de Colombia por medio del Congreso, expidiendo un Acto Legislativo, pero para ello, es necesario contar con la fuerza parlamentaria suficiente para realizar estas reformas.

La campaña presidencial del 2002, como ya mencionó anteriormente, estuvo marcada por varios momentos, en los cuales Horacio Serpa, candidato del Liberalismo, y Álvaro Uribe Vélez, candidato independiente, lideraron las encuestas de opinión. Con el triunfo de Álvaro Uribe en Mayo de 2002, algunos sectores del partido Liberal y del partido Conservador, disidentes de las campañas de sus propios partidos, invitaron a la unión de algunos otros movimientos en torno al nuevo Gobierno recién electo. En una columna del diario *El Tiempo* del 4 de Mayo de 2002 se evidencia como, por ejemplo, días antes de las elecciones presidenciales, el movimiento Convergencia Ciudadana, liderado en ese momento por el entonces Senador electo Luis Alberto Gil, adhirió a la campaña del candidato Uribe. (ElTiempo.com 2002)

En otra columna del mismo diario, del 30 de Mayo de 2002, se analiza el primer discurso del recién electo presidente de la República, dejando en claro que algunas colectividades ya adhirieron al triunfo de Uribe. Frases de la nota periodística como “Las perspectivas del Partido Conservador no son menos inquietantes. Un partido en crisis (...) de la noche a la mañana se siente triunfador” (ElTiempo.com, 2002) dejan ver como uno de los movimientos que más obtuvo escaños en el Congreso de la República (13 en total), apoyaba el Gobierno de Uribe Vélez, que aún no se había posesionado.

Por su parte, la revista *Semana*, en una Columna del 2 de Junio de 2002, exponía cómo la disidencia del partido Liberal, encabezada entonces por el Senador electo Germán Vargas Lleras, proponía que la dirección del partido pasara a manos de un órgano colegiado integrado por los Senadores que en ese momento apoyaban la candidatura de Uribe, (semana.com, 2002) así de esta manera, como afirmaba aquel artículo, “Con Uribe como jefe

de facto de 25 liberales disidentes, más los 30 de la línea oficialista, las mayorías matarían dos pájaros de un solo tiro” (semana.com, 2002).

En resumidas cuentas, cada que se acercaba el momento de la posesión presidencial, el 7 de agosto de 2002, Uribe aumentaba su fuerza en el órgano legislativo. Esta fuerza permitió la aprobación de los 8 Actos Legislativos mencionados. Pero además de esto, lo que permitió este periodo de grandes reformas dentro del Legislativo, además de las mayorías logradas por el Gobierno de turno, fue el hecho de que los partidos no actuaban en bancadas, pues, en primer lugar, no había régimen claro para tal actuación (se implementaría solo hasta la expedición de la ley 975 de 2005), y en segundo lugar, la mayoría de Congresistas fueron elegido por movimientos divergentes. En la siguiente tabla se muestra cada movimiento o partido que logró alguna curul (para el ejemplo se toma solo el Senado de la República) con el número de curules obtenidas:

**Tabla 2. Curules obtenidas por partido en las elecciones legislativas del año 2002 para el Senado de la República**

ETIQUETAS DE FILA	SUMA DE RENGLON
<b>PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO</b>	<b>29</b>
<b>PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO</b>	<b>13</b>
<b>MOV. NACIONAL</b>	<b>6</b>
<b>COALICION</b>	<b>6</b>
<b>MOV. EQUIPO COLOMBIA</b>	<b>4</b>
<b>MOV. INTEGRACION POPULAR MIPOL</b>	<b>4</b>
<b>OTROS PARTIDOS O MOV.S</b>	<b>2</b>
<b>MOV. POPULAR UNIDO MPU</b>	<b>2</b>
<b>MOV. COLOMBIA SIEMPRE</b>	<b>2</b>
<b>MOV. CAMBIO RADICAL</b>	<b>2</b>
<b>MOV. OBR.INDEPEND. REVOL.MOIR</b>	<b>1</b>
<b>MOV. UNIONISTA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. PROGRESISMO DEMOCRATICO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. CIVICO INDEPENDIENTE</b>	<b>1</b>
<b>PAR. SOCIALDEMOCRATA COLOMBIANO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. DE SALVACION NACIONAL</b>	<b>1</b>
<b>MOV. POL.POR LA SEGURIDAD SOC.</b>	<b>1</b>

<b>MOV. DEJEN JUGAR AL MORENO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. SI COLOMBIA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. ALIANZA SOC. INDIGENA –ASI</b>	<b>1</b>
<b>MOV. CONVERG. POPULAR CIVICA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. FRENTE SOCIAL Y POLITICO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. CONVERGENCIA CIUDADANA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. FUERZA PROGRESISTA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. POL. CIUDADANOS POR BOYACA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. HUELLA CIUDADANA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. COMP.CIV.CRISTIANO COM. C4</b>	<b>1</b>
<b>MOV. IND.FRENTE DE ESPERANZA FE</b>	<b>1</b>
<b>MOV. RENOV.ACC. LABORAL MORAL</b>	<b>1</b>
<b>MOV. IND.RENOVACION ABS. MIRA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. SOMOS COLOMBIA</b>	<b>1</b>
<b>ALIANZA NAL. POPULAR ANAPO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. VOLUNTAD POPULAR</b>	<b>1</b>
<b>MOV. ALTERNAT.DE AVA. SOC. ALAS</b>	<b>1</b>
<b>PAR. NACIONAL CRISTIANO PNC</b>	<b>1</b>
<b>MOV. AUTOR. IND DE COL. AICO</b>	<b>1</b>
<b>PAR. VANG.MORAL Y SOC.VAMOS COL.</b>	<b>1</b>
<b>PARTIDO UNIDAD DEMOCRATICA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. NUEVO LIBERALISMO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. NACIONAL PROGRESISTA</b>	<b>1</b>
<b>MOV. CIUDADANO</b>	<b>1</b>
<b>MOV. NUEVA FUERZA DEMOCRATICA</b>	<b>1</b>
<b>Total general</b>	<b>102</b>

Fuente. Tabla elaborada por el autor del presente trabajo para las elecciones del Senado con base en los datos de la RNEC (2002).

Con esta tabla se concluye entonces que las fuerzas en el Congreso de la República para el periodo 2002-2006 estaban muy divididas en lo que a partidos se refieren. Ni siquiera sumando las curules de los dos partidos mayoritarios en el Senado (el Liberal y el Conservador), se lograba obtener la mayoría necesaria para la aprobación de una ley ordinaria. Era entonces trabajo del ejecutivo lograr las alianzas necesarias, con cada Congresista, para que aprobara sus proyectos de ley, lo que en efecto sucedió con los Actos Legislativos en mención en el presente trabajo.

### **4.3. Transformaciones políticas en Colombia 2002-2006: 4 años de grandes cambios constitucionales.**

Una reforma Constitucional implica cambios, generalmente por dos razones, atendiendo a las dos vertientes que según Rupérez Alamillo, pueden justificar dichos cambios: bien sea porque la reforma intenta corregir los errores o vacíos en los que haya incurrido el constituyente a la hora de redactar la Constitución, bien sea por que la Constitución se debe adaptar a los cambios en cualquier ámbito que sufra el país (en el evento en el que la ley no puede regular lo que no conoce). (Ruiperez 1992, pág. 236-238) Sin embargo, hay veces en que la reforma Constitucional no se produjo por ninguno de estos factores, sino que, como en el caso de Colombia, se efectúa para desarrollar cambios en el esquema organizacional del Estado.

En efecto no fueron transformaciones históricas, sociales, económicas o políticas las que abrieron la necesidad de introducir cambios en la constitución, sino que, al contrario de lo que afirma la teoría sobre las reformas, fueron las reformas las que introdujeron estos cambios. Como se mencionó ya en este mismo capítulo, las reformas constitucionales dentro del Gobierno Uribe en el periodo 2002-2006, trajeron consigo importantes cambios dentro del Sistema político-jurídico colombiano, como lo fueron la reelección presidencial, la implementación de un nuevo sistema acusatorio para las investigaciones judiciales en materia penal, la modificación del umbral electoral para otorgarle personería jurídica a los partidos políticos, entre otros cambios importantes.

Para el caso del momento en que se aprobó el Acto Legislativo 1 de 2003, es necesario mencionar que

Dados los altos índices de popularidad que el presidente Uribe ostentaba en ese momento, las reformas planteadas dentro del proyecto de ley que el primer mandatario presentó una vez posesionado (como la adopción de un Congreso unicameral, la eliminación de las suplencias y la adopción de un umbral del 6% entre otras medidas que igual posteriormente serían modificadas) corrían el riesgo de ser aprobadas, lo cual afectaría a muchos miembros del Congreso y no a pocos barones electorales [...]. (Durán Escalante, La reforma política de 2003: ¿Más de lo mismo?, 2006)

Y por lo cual fue necesario aprobar una reforma política que uniera los elementos más importantes de la propuesta del Gobierno, sin que afectara los intereses del Congreso. Con estos hechos se demuestra el poder que tenía por el momento el Ejecutivo de introducir grandes cambios constitucionales, que no respondían a los cambios que había sufrido el país, sino que eran necesarios para la implementación de un esquema de Gobierno que ya estaba en marcha desde el momento de la posesión de Álvaro Uribe Vélez en el 2002.

Dicha reforma política, materializada en el Acto legislativo n° 1 de 2003, modificaba 13 artículos de la Constitución (Ver Anexo 1), e introducía a la Constitución elementos como la reelección presidencial por un periodo adicional, la modificación del umbral electoral para el otorgamiento de personería jurídica a Partidos y movimientos políticos, la lista única por partido, la opción de elegir por el voto preferente, entre otros cambios institucionales.

#### **4.4. La Constitución Política de 1991, ¿Rígida o flexible?**

Ya habiendo realizado un análisis tanto teórico como un recorrido histórico por las reformas constitucionales en Colombia en el período 2002-2006, conviene ahora realizar algunas conclusiones. En primer lugar, el debate que compete al presente trabajo, sobre el efecto de las reformas constitucionales en Colombia en torno a la flexibilidad constitucional del país, cabe analizarlo de dos maneras: por un lado, teóricamente la Constitución de 1991, aunque no tiene cláusulas pétreas, está blindada para que el procedimiento de reforma sea complejo y como tal, esto brinda a la constitución un cierto marco de rigidez constitucional que la haría estable y duradera. Pero por otro lado, como se puede observar en la práctica, esto no funciona así.

En uno de sus múltiples análisis, Rodrigo Uprimny menciona sobre las Constituciones actuales que

(...) conviene recordar que dos elementos esenciales de las constituciones en el mundo contemporáneo son su supremacía y rigidez, esto es, que ellas son la norma superior del ordenamiento y que tiene un mecanismo de reforma más estricto que el de las leyes ordinarias. (Uprimny 2003, pág. 3)

Con lo cual clasifica también a la Constitución política de Colombia de 1991 como una constitución con un grado alto de rigidez constitucional, dada sus diferentes formas de tramitar un cambio constitucional y su fortaleza en la revisión judicial. Arend Lijphart no se queda atrás en su análisis, y también clasifica a la Constitución Política de Colombia de 1991 como una constitución con poca flexibilidad, entendiendo que sus procedimientos de reforma corresponden a una categoría de constituciones no tan fáciles de modificar. Sartori también alude a que Colombia es una democracia estable, pues su aparato constitucional está blindado, como el de la mayoría de constituciones actuales, de ciertas características que la hacen difícil de cambiar. Además de lo anterior, los tres coinciden en que la revisión judicial es un componente bastante fuerte a la hora de analizar la flexibilidad o rigidez constitucional en un país, y en Colombia no es la excepción.

Sin embargo, cuando se analiza la composición del Sistema político de cada país que cuenta con un régimen político constitucional, se encuentran ciertas características que hacen que, a pesar de la teoría que exponen académicos como Lijphart, el grado de rigidez o flexibilidad constitucional no dependa solamente de factores meramente normativos, como lo exponen Sartori, Lijphart o Uprimny. En efecto, como sucede en Colombia, por más que la regla sea la de una mayoría absoluta en cada una de las cámaras en la segunda vuelta de los debates para la aprobación de un proyecto de Acto Legislativo, de nada sirve esta normatividad si el Ejecutivo cuenta con mayorías garantizadas en el legislativo que faciliten el trámite de la mayoría de leyes. Por otro lado, la Corte Constitucional, quien ejecuta la revisión judicial de las leyes emitidas por el Congreso de la República, de conformidad con la ley 270,

Está integrada por nueve (9) magistrados, elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de 8 años, de ternas que presentan: tres (3) el Presidente de la República, tres (3) la Corte Suprema de Justicia, y tres (3) el Consejo de Estado. Las ternas deben conformarse con abogados de distintas especialidades del derecho y el Senado elige un magistrado por cada terna procurando que la composición final de la Corte constitucional responda al criterio de diversidad en la especialidad de los magistrados. (Manrique 2010)

Este proceso de conformación de este órgano colegiado puede estar mezclado con los intereses políticos de quienes conforman las ternas, pues el Ejecutivo, al contar con mayorías

en el legislativo, puede hacer que los ternados de su predilección puedan ser escogidos; esto garantiza que la revisión judicial pueda no ser tan rigurosa como debiera.

Si, como apunta Sartori, “las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados (...), las constituciones son, ante todo, *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado por el poder” (Sartori 2003, pág. 217), estos cambios introducidos dentro del sistema constitucional colombiano hacen que la Constitución pierda cada vez más su grado de rigidez teórico otorgado por la constituyente del 91, y por ende, cada que el Gobierno de turno cuento con las mayorías suficientes en el Congreso de la República para modificar la Constitución, lo pueda hacer sin inconveniente alguno.

Finalmente, en efecto la flexibilidad constitucional de un país no depende solamente de la estructura que establezca la constitución para ser reformada, como establecen algunos académicos, sino que además depende de una estructura política garantizada de un desarrollo avanzado en torno a, en primer lugar, el equilibrio de poderes, y en segundo lugar, una concientización de la importancia de la estabilidad de la norma que limita el poder político de un Estado, como lo es la Constitución.

## 5. CONCLUSIONES

En resumidas cuentas, y partiendo del hecho en el que lo que se dice en la teoría no siempre se demuestra en la práctica, se puede concluir que las continuas reformas a la Constitución Política de Colombia de 1991 generan efectos en torno a la flexibilidad constitucional del país de tal manera que esta se considera alta, debido a que a) las reformas constitucionales se plantean para dar viabilidad a un proyecto político que constitucionalmente no era permitido, b) la conformación del órgano legislativo en torno a las bancadas políticas que favorecen al gobierno de turno hacen más viable la aprobación rápida de los proyectos de reforma y c) hay una constante adaptación del marco constitucional a los constantes cambios políticos del país.

Como se demostró en el presente trabajo, es evidente que la conformación del Congreso de la República para el periodo 2002-2006, debido a las alianzas que el Gobierno Uribe estableció con la mayoría de los Congresistas y a la popularidad que el entonces presidente tenía en el país, facilitó la construcción y aprobación de 8 reformas constitucionales en tan solo 4 años, logrando así que el esquema previsto por la carta del 91, para su modificación, no fuera tan rígido como teóricamente pareciera.

Si bien Lijphart, Sartori y Uprimny demuestran en sus estudios que las constituciones contemporáneas están dotadas de grandes componentes de rigidez, como la aprobación de reformas constitucionales por mayorías calificadas hasta de tres quintas partes, o la estricta revisión judicial de las reformas proferidas por los diferentes órganos legislativos en cada uno de los Estados, queda demostrado entonces que en países como Colombia, donde los elementos que conforman el Sistema Político son muy variables, estas tesis no aplican de manera absoluta. En efecto, no es problema del esquema constitucional el hecho de que, a la fecha en Colombia, se hayan introducido a la constitución del 91 más de 35 reformas, sino que la configuración del Sistema Político colombiano ha facilitado la introducción de dichos cambios constitucionales

Lo anterior se evidencia en que, a pesar de las formas en que la Constitución del 91 prevé su propia modificación, por medio de mecanismos como la Asamblea Constitucional, el Referéndum y la expedición de un Acto Legislativo por vía del Congreso, al estudiar

detenidamente estos tres medios se vislumbra un grado alto de rigidez constitucional, cuando a esto se suma la revisión judicial efectuada por la Corte Constitucional. Más aún, si se tiene en cuenta que la tercera forma, el Acto Legislativo, requiere para su aprobación 8 debates, en los cuales el texto del proyecto de Acto Legislativo debe ser aprobado por mayorías absolutas y no simples, como ocurre con las leyes ordinarias. Sin embargo, esta aprobación resulta mucho más sencilla, cuando quienes conforman el órgano legislativo en Colombia son en su mayoría partidarios de las políticas del Gobierno de Turno, o el Gobierno de turno forma coaliciones lo bastante fuertes en el Congreso de la República como para facilitar la aprobación de la mayoría de proyectos que proponga.

Además de lo anterior, el concepto de reforma constitucional, entendido como el cambio que se genera para enmendar vacíos o errores que no tuvieron en cuenta en su momento los constituyentes, o para adaptar la Constitución a los cambios históricos que ha sufrido el Estado, no ha sido entendido por quienes ostentan el poder en los diferentes estamentos de las ramas del poder público en Colombia. Con los cambios introducidos en estas dos décadas y media de existencia de la Constitución del 91, queda claro que la Constitución no es límite del poder, como afirmaba Loewenstein, o muchos otros académicos que refirieron esta idea para la doctrina constitucional, sino que, al contrario de lo que afirma Sartori, la Constitución en Colombia no es un medio para lograr un fin, que es la Organización del Estado, sino que es un medio para lograr el desarrollo de un proyecto político determinado, como lo fue el proyecto de Álvaro Uribe Vélez.

Después de ese periodo de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el que introdujo 8 reformas, siguieron 4 años más de reformas constitucionales (7 en total entre el año 2006 y 2010), que a la cuenta suman 15 reformas en 8 años, con las cuales cambiaron muchos de los aspectos originales de la constitución de 1991. La tabla contenida en el Anexo 4 y la gráfica del anexo 5, muestran la manera cómo la constitución en Colombia se ha convertido en una amalgama de reformas constantes que solo hacen aplicable diferentes proyectos políticos. Temas como la reelección, la reforma al Congreso, el régimen de partidos políticos, la extradición, el sistema judicial, entre otros, han sido objeto de constantes cambios de más de 20 años de distintos Gobiernos que han tenido diferentes ideas sobre cómo gobernar el país. Todo esto conlleva a que Colombia, siga con su mal endémico de ser una democracia en

donde una de sus principales características es la volatilidad constitucional, como afirma el jurista Manuel Fernando Quinche, profesor de la Universidad del Rosario. Queda solamente reflexionar, la necesidad de constituir un concepto sólido de Constitución, para un país que cree tanto en ella, y que fundamenta el ejercicio del poder en la ley. La ley debe ser clara, y más, aquella que limita el poder público.

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos o artículos en libro

Bobbio, N. (1985). Capítulo 1. En N. Bobbio, *La crisis de la democracia y la lección de los clásicos* (págs. 12-25). Barcelona: Ariel S.A.

Bobbio, N.; Bovero, M. (1985). El modelo Iusnaturalista. En N. Bobbio, & M. Bovero, *Origen y Fundamentos del poder político* (J. F. Santillán, Trad., págs. 67-94). México D.F., México D.F.: Editorial Grijalbo S.A.

Carbonell, M. (1998). Sobre la reforma constitucional y sus funciones. En M. Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México* (págs. 233-237). México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cárdenas, J. (2010). Capítulo Noveno. El Estado de derecho. En J. Cárdenas García, *Introducción al estudio del derecho* (págs. 243-277). México D.F.: Instituto de investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Charria, J. M. (2010). A propósito de reformar y sustituir la Constitución Nacional. Reflexiones y aportes. En K. Cerón Steevens, W. Arévalo Ramírez, K. N. Cerón Steevens, & W. Arévalo Ramírez (Edits.), *De la Constitución de 1991 a la realidad. Debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales* (págs. 33-86). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario Editorial.

Colombia (2013). *Constitución política*. Bogotá: Editorial Legis.

Daza, C. (2010). Contextualización histórica de las campañas y el ejercicio de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez entre 2002-2010. Evolución de los niveles de favorabilidad. En C. A. Daza Beltrán, *Análisis de las estrategias de marketing político de Álvaro Uribe*

Vélez durante sus campañas electorales de 2002 y 2006 y durante el ejercicio de su gobierno presidencial en Colombia (págs. 23-46). Bogotá D.C.: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

De Otto, I. (1999). Capítulo I: El concepto de Constitución. En I. De Otto, Derecho Constitucional: Sistema de fuentes (págs. 11-23). Barcelona: Editorial Ariel.

Easton, D. (1997). “7. Categorías para el análisis sistémico de la política”. En D. Easton, Enfoques sobre teoría política (págs. 216-231). Buenos Aires. Argentina. Amorrortu editores.

García, E. (1974). 12. El derecho como orden normativo concreto. En E. García Maynez, Filosofía del Derecho (133-135). México D.F.: Porrúa.

García, T. V. (2010). El hombre y la sociedad política. En V. García Toma, Teoría del Estado y derecho constitucional (págs. 27-74). Arequipa, Perú: Editorial Adrus.

García, M., Jaramillo P., J., Rodríguez V., A., & Uprimny Yepes, R. (2011). Introducción: Constitución y constitucionalismo. En M. García Villegas, J. F. Jaramillo P., A. A. Rodríguez V., & R. Uprimny Yepes, Teoría Constitucional: Surgimiento del constitucionalismo moderno (págs. 3-12). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Hernández, J. (2001). Introducción: La constitución como límite. En J. Hernández Galindo, Poder y Constitución: el actual constitucionalismo colombiano (págs. 1-11). Bogotá: Editorial Legis.

Lijphart, A. (1977). Condiciones favorables para la democracia unida. En A. Lijphart, Democracia en las sociedades plurales (págs. 71-121). Barcelona: Editorial Ariel S.A.

- Lijphart, A. (1977). Sociedades plurales y regímenes democráticos. En A. Lijphart, Democracia en las sociedades plurales (págs. 11-37). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Lijphart, A. (1998). 7. Sistemas de partido: bipartidismo y multipartidismo. En A. Lijphart, Las democracias contemporáneas (págs. 121-141). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Lijphart, A. (1998). Capítulo 12: Constituciones: Procedimientos de enmienda y reforma judicial. En A. Lijphart, Modelos de democracia formas de gobierno y resultados en treinta y seis países (págs. 203-216). Barcelona: Ariel.
- Lijphart, A. (2000). 11. Constituciones: La soberanía de la mayoría frente a los derechos de la minoría. En A. Lijphart, Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo (págs. 203-210). Barcelona: Ariel.
- Lijphart, A. (2000). Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Editorial Ariel.
- Loewenstein, K. (1983). Capítulo V. La constitución como dispositivo de control del poder. En K. Loewenstein, Teoría de la Constitución (págs. 149-154). Barcelona: Editorial Ariel.
- López Daza, G. (2009). I. El Estado Social de Derecho. En G. López Daza, Análisis de los proyectos de acto legislativo frente al Estado Social de Derecho en Colombia (págs. 9-33). Neiva: Universidad Surcolombiana.
- Otto, I. (1999). Capítulo I. El concepto de Constitución. En I. Otto, Derecho Constitucional: Sistema de fuentes (págs. 11-23). Barcelona: Ariel.

Pinzón, C. (2006). Capítulo séptimo: De la Constitución. En C. Pinzón, Tratado de Ciencia Constitucional (págs. 41-43). Bogotá D.C.: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Quinche R., M. (2009). Capítulo I. Presentación general del pasado constitucional colombiano. En M. Quinche Ramírez, Derecho Constitucional Colombiano de la carta de 1991 y sus reformas (págs. 34-67). Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario (Colombia).

Sáchica, L. C. (2006). Ideas políticas y normas jurídicas. En Delgado Sánchez, Óscar Alberto (comp.) (págs. 17-26). Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario (Colombia).

Sartori, G. (1994). Capítulo IX. Libertad y ley. En G. Sartori, ¿Qué es la democracia? (págs. 153-192). Bogotá D.C.: Altamir Ediciones.

Sartori, G. (1994). Capítulo VI. Democracia vertical. En G. Sartori, ¿Qué es la democracia? (págs. 87-113). Bogotá D.C.: Altamir ediciones.

Sartori, G. (2003). XIII. La ingeniería constitucional. En G. Sartori, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados (págs. 211-218). México D.F.: Editorial Fondo de cultura económica.

Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En G. Sartori, & M. Carbonell, Democracia y representación: un debate contemporáneo (págs. 21-34). México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sartori, G. (2005). XIII. La ingeniería constitucional. En G. Sartori, Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados (págs. 211-218). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

**Artículos en publicaciones periódicas académicas**

- Durán, M. C. (Enero-Junio de 2006). La reforma política de 2003: ¿Más de los mismo? *Papel Político Estudiantil*, 2(1), 113-135.
- Easton, D. (Abril de 1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*. 9 (3). Págs. 383-400.
- Hernández, J. (Septiembre - Diciembre de 2013). La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional. *Colombia internacional* 79, 49-76.
- Ruiperez, J. (Enero - Marzo de 1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*(75), 233-258.
- Uprimny Y., R. (2003). Comentarios de jurisprudencia constitucional colombiana:. Reflexiones sobre las sentencias más relevantes del pasado trimestre. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, 3 (3), 147-166. Disponible en <http://www.idpc.es/archivo/1212654286n3RU.pdf>
- Uprimny Y., R. (2011). The recent transformation of constitutional law in Latin America: Trends and challenges. *Texas Law Review*. Vol. 89. Universidad de Texas. Austin School of Law Publications. Págs. 1587 – 1609.
- Vita, L. (Septiembre - Diciembre de 2008). El concepto de "Estado" en la Ciencia Política moderna. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*(3), 99-111.

## Otros documentos

Congreso de la República de Colombia (18 de Diciembre de 2003). Acto Legislativo 02 de 2003, Diario Oficial No. 45.406, de 19 de diciembre de 2003.

Congreso de la República de Colombia (19 de Diciembre de 2002). Acto legislativo 03 de 2002, Diario Oficial No. 45.040, de 20 de diciembre de 2002.

Colombia.com. (1 de Febrero de 2002). Columna. Recuperado el 05 de Diciembre de 2015, de Sitio web de Colombia.com: [http://www.colombia.com/especiales/elecciones\\_2002/perfiles/uribe/propuestas.asp](http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/perfiles/uribe/propuestas.asp)

Colombia.com. (Febrero de 2002). Columna. Obtenido de Sitio web de Colombia.com: [http://www.colombia.com/especiales/elecciones\\_2002/perfiles/uribe/entrevistas.asp](http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/perfiles/uribe/entrevistas.asp)

Corte Constitucional. (2004). Sentencia C – 816, Sala Plena. Magistrados ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

Elección visible. Rodrigo Uprimny. Biografía. Documento electrónico. Disponible en: [http://eleccionvisible.com/doc/ternas/CE/T1CE\\_RUY/T1CE\\_RUY.pdf](http://eleccionvisible.com/doc/ternas/CE/T1CE_RUY/T1CE_RUY.pdf)

ElTiempo. (30 de Mayo de 2002). Columna. Recuperado el 21 de Diciembre de 2015, de Sitio web del diario El Tiempo, disponible en: [www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311078](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311078)

ElTiempo. (4 de Mayo de 2002). Columna. Adhesión de Gil a Uribe. Recuperado el 21 de Diciembre de 2015, de Sitio web del diario El Tiempo, disponible en: [www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1350309](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1350309)

Infoamérica. (SF). Giovanni Sartori. Biografía. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.infoamerica.org/teoria/sartori1.htm>

Instituto Hispano de Ciencias Sociales. (SF). Arend Lijphart. Biografía. Documento electrónico. Disponible en: [http://www.barriozona.com/barriopedia\\_arend\\_lijphart.html](http://www.barriozona.com/barriopedia_arend_lijphart.html)

Instituto Nacional de Capacitación Política [INCaP]. El arte de Gobernar: liderazgo político y gobernabilidad. Ministerio del Interior [Presidencia de la Nación Argentina]. Documento electrónico. Disponible en: [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_aletorales/incap/clases/MarinRaimundo\\_clase\\_I.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/incap/clases/MarinRaimundo_clase_I.pdf)

Manrique Reyes, A. (2010). Capítulo IV. La rama judicial. En A. Manrique Reyes, Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano (págs. 335-384). Bogotá D.C.: Centro editorial Universidad del Rosario.

Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público (OPIP). *De reforma en reforma: la constitución del 91 y su inestabilidad*. Documento electrónico. Disponible en: [www.urosario.edu.co/Home/Principal/boletines/Ediciones-OPIP/Equilibrio-de-poderes/De-reforma-en-reforma-la-constitucion-de-91/](http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/boletines/Ediciones-OPIP/Equilibrio-de-poderes/De-reforma-en-reforma-la-constitucion-de-91/)

Patiño, L. G.; Correa, J. L. (22 de Septiembre de 2014). Recuperado el 20 de Febrero de 2015, de Sitio web del Centro de Estudios Estratégicos de Política y Relaciones Internacionales: [http://cepri.upb.edu.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=77:an%C3%A1lisis-de-las-reformas-a-la-constituci%C3%B3n-de-1991&Itemid=129](http://cepri.upb.edu.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=77:an%C3%A1lisis-de-las-reformas-a-la-constituci%C3%B3n-de-1991&Itemid=129)

Peña Felizzola, O. El enfoque conductista en la ciencia política. Recuperado el 22 de Abril de 2015. Documento electrónico. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1717/2/olgaluzpenasfelizzola.20102.pdf>

Política, I. d. (Abril de 2004). Boletín n° 5. Nuevo código de procedimiento penal. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia.

Ramírez, N., y Poveda, X. (14 de Mayo de 2013). Columna. Recuperado el 20 de Febrero de 2015, de Sitio Web del diario "La República": [http://www.larepublica.co/asuntos-legales/la-reformitis-constitucional-en-colombia\\_38448](http://www.larepublica.co/asuntos-legales/la-reformitis-constitucional-en-colombia_38448)

Secretaría General del Senado de la República de Colombia. (SF). Antecedentes de Acto Legislativo. Documento Electrónico. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/antecedentes-de-acto-legislativo>

Semana.com. (2 de Junio de 2002). Columna. Recuperado el 21 de Diciembre de 2015. Sitio web de la Revista Semana: [www.semana.com/nacion/articulo/se-destapan-alfiles/50969-3](http://www.semana.com/nacion/articulo/se-destapan-alfiles/50969-3)

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-816/04, Expedientes D-5121 y D-5122

Uprimny, R. (02 de Febrero de 2009). Una jurisprudencia a favor de la igualdad y de la diversidad. Periódico El Espectador, págs. 1-2.

Uprimny, R. (13 de Abril de 2009). El deber de ingratitud. Periódico El Espectador, págs. 1-2.

Uprimny, R. (2003). Reflexiones sobre las sentencias más relevantes del pasado trimestre. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional Colombiana, 1-20. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Uprimny, R. (2006). Un marco teórico de reflexión sobre los riesgos de las medidas antiterroristas en Colombia. Ponencia presentada ante el Panel de Juristas Eminentes en las Audiencias en Colombia. (págs. 1-16). Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Uprimny, R. (4 de Agosto de 2008). La reforma judicial: inoportuna y oportunista. Periódico El Espectador, págs. 1-2.
- Uprimny, R. (Febrero de 2006). El control judicial de los Estados de excepción en Colombia. Documentos de discusión (1), 1-28.
- Uprimny, R. (Julio de 2006). Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. Documentos de discusión. (2), 1-21.
- Value, N. (8 de Marzo de 1998). Así se elige un congresista. Diario El Tiempo, pág. 1.
- Visible, C. (20 de Junio de 2012). Recuperado el 11 de Agosto de 2015, de Sitio Web de Congreso Visible: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-convoca-a-una-asamblea-nacional-constituyente-dentro-de-los-terminos-del-articulo-376-de-la-constitucion-nacional-asamblea-constituyente-para-reformar-la-justicia-la-reeleccion-presid>
- Visible, C. (23 de Julio de 2001). Recuperado el 11 de Agosto de 2015, de Sitio Web de Congreso Visible: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-convoca/5182/>
- Zapata, A. “Resumen Analítico Especializado”. En Infancia Desarrollo y Educación. Documento electrónico. Disponible en: <http://infanciaide.blogspot.com/2012/11/rae-como-realizarlo-y-formato.html>

## ANEXOS

### Anexo 1. Tabla. Actos legislativos y artículos de la Constitución modificados durante el período de Gobierno 2002 – 2006 en Colombia.

TITULO DEL ACTO LEGISLATIVO		FECHA DE PROMULGACIÓN	DIARIO OFICIAL	NUMERO DE ARTICULOS DE LA CONSTITUCION MODIFICADOS	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Acto legislativo 03 de 2002	Por el cual se reforma la Constitución Nacional. Reforma los Artículos 116, 250 y 251, sobre administración de justicia y Fiscalía General de la Nación	Diciembre 19 de 2002	No. 45.040 de 20 de Diciembre de 2002	3	Artículo 116 Artículo 250 Artículo 251
Acto legislativo 01 de 2003	Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones	Julio 3 de 2003	No. 45.237 de 3 de Julio de 2003	13	Artículo 107 Artículo 108 Artículo 109 Artículo 111 Artículo 112 Artículo 125 Artículo 160 Artículo 161 Artículo 258 Artículo 263 Artículo 263-A Artículo 264 Artículo 266
Acto legislativo 02 de 2003	Por medio del cual se modifican los Artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo	Diciembre 18 de 2003	No. 45.406 de 19 de diciembre de 2003	4	Artículo 15 Artículo 24 Artículo 28 Artículo 250
Acto legislativo 01 de 2004	Por medio del cual se modifica el Inciso Quinto del Artículo 122 de la Constitución Política - Derechos Políticos	Enero 7 de 2004	No. 45.424, de 8 de enero de 2004	1	Artículo 122
Acto legislativo 02 de 2004	Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones	Diciembre 27 de 2004	No. 45.775 de 28 de diciembre de 2004	4	Artículo 127 Artículo 152 Artículo 197 Artículo 204
Acto legislativo 01 de 2005	Por el cual se modifica el Artículo 48 de la Constitución Política	Julio 22 de 2005	No. 45.980 de 25 de julio de 2005	1	Artículo 48
Acto legislativo 02 de 2005	Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política	Julio 22 de 2005	No. 45.980 de 25 de julio de 2005	1	Artículo 176
Acto legislativo 03 de 2005	Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política	Diciembre 29 de 2005	No. 46.136 de 29 de diciembre de 2005	1	Artículo 176

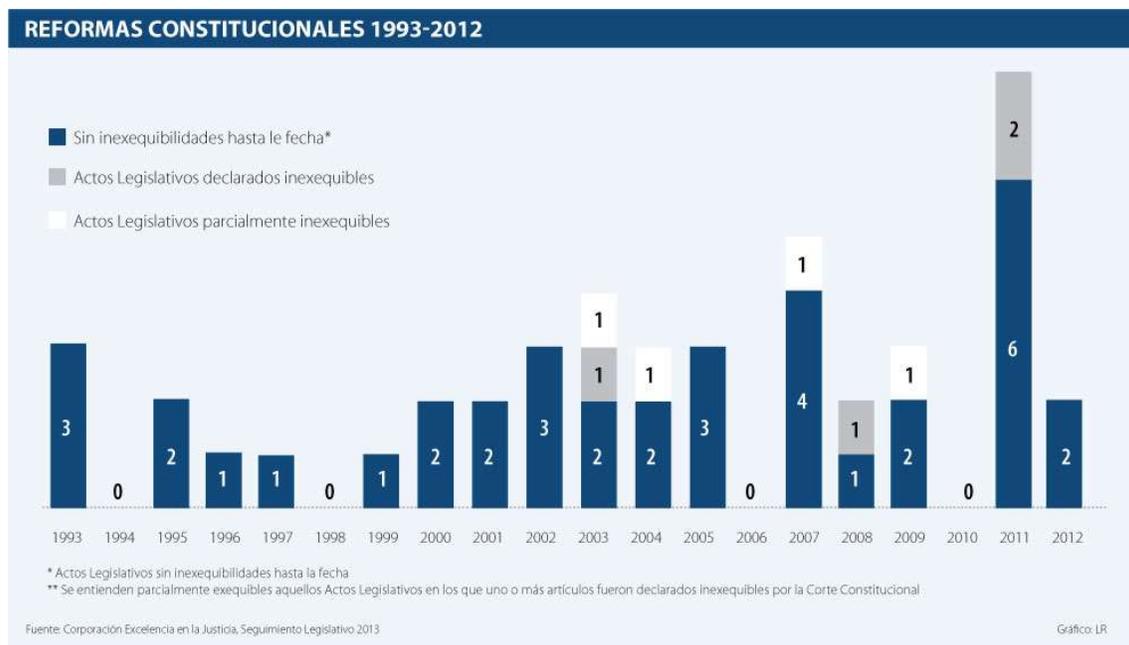
Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información de la Secretaría del Senado.

**Anexo 2. Tabla. Comparativo con otros países: Frecuencia (en años) con que suceden reformas constitucionales.**

<b>PAIS</b>	<b>AÑO DE PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN</b>	<b>NÚMERO DE REFORMAS (AÑO 2013)</b>	<b>FRECUENCIA DE REFORMAS (AÑOS)</b>
<b>MEXICO</b>	1917	56	0,17
<b>BRASIL</b>	1988	80	0,31
<b>COLOMBIA</b>	1991	38	0,57
<b>CHILE</b>	1980	33	1
<b>AMERICA LATINA</b>	1978-2009	326	1,7
<b>FRANCIA</b>	1958	24	2,29
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	1787	27	8,37
<b>ESPAÑA</b>	1978	2	17,5
<b>ARGENTINA</b>	1853	7	22,8

Fuente: (Patiño Aristizabal & Correa Henao, 2014)

### Anexo 3. Gráfico. Número de reformas constitucionales por año en Colombia.



Fuente: (Ramirez & Poveda, 2013)