

## EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

Rogelio FLORES\*  
Manuel QUINCHE\*\*

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *La inflación normativa, la volatilidad y el reformismo como rasgos notorios de los sistemas jurídicos actuales*. III. *El poder constituyente y el poder de reforma*. IV. *La reforma constitucional como resultado. El reformismo constitucional en México y Colombia*. V. *El reformismo constitucional. Hipótesis explicativas*. VI. *Las dinámicas del reformismo constitucional en México y Colombia*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado constitucional consolidó elementos como la racionalización del poder; la ubicación de la persona como el eje de la sociedad, imponiendo el límite impenetrable de la dignidad; la garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas; la división de poderes y su límite.

Las Constituciones se encargan de interpretar la realidad a través de la identificación de problemas y el diseño de instituciones que ofrezcan soluciones para un tiempo y un espacio determinado, fundando las bases del Estado.

La dinámica social y democrática se caracteriza por su movimiento y transformación, por la exigencia de respuesta por parte de los ciudadanos, por la pluralidad y la competencia. Ese cambio social trasciende y se transforma en cambio jurídico y obliga a la Constitución a reescribirse a través de sus reformas.

---

\* Miembro del Consejo Académico del Centro de Estudios de Actualización en Derecho (CEAD), en México, miembro del Consejo Asesor del Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Director del Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

\*\* Director de la Línea de Investigación *Sistema constitucional y de protección*, del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

El tema de este escrito es el del reformismo constitucional en México y en Colombia. En estos dos países el reformismo constitucional es un hecho, un acontecimiento, una evidencia y más que eso, es un modo de comportamiento institucional, un componente estructural de lo que pueda ser llamado el constitucionalismo mexicano o el constitucionalismo colombiano, en el sentido que la comprensión de la vida constitucional de estos países resulta incompleta, si no se considera el hecho innegable de su reformismo.

Dice De Vega: “La idea de inmutabilidad parece como resultado de la propia lógica interna del concepto de Constitución concebida como *lex superior*”.<sup>1</sup> Sin embargo, al observar el comportamiento de países como México y Colombia, en los que el concepto de Constitución y la vida constitucional involucran el suceso de las reformas recurrentes a la Carta Política, bien vale cuestionar la idea de inmutabilidad constitucional y determinar los elementos de la vida constitucional en la turbulencia, en el reformismo.

Los hechos indican que en México y Colombia siempre se está pensando en reformar la Constitución o en cambiarla. Así sucedió en el pasado y así sucede en la actualidad. Dentro de esta perspectiva bien vale preguntarse ¿cuáles han sido las dinámicas del reformismo constitucional en México y Colombia?, y más precisamente, ¿cuáles son las hipótesis de comprensión de ese reformismo y de la vida constitucional que con él se instala?

La tesis del texto señala que el reformismo es un componente estructural del constitucionalismo de algunos países de América Latina y que corresponde a una dinámica local propia, que establece una vida constitucional que tiene características y riesgos propios, que instalan una cierta institucionalidad en tensión, muy propia de sistemas jurídicos en los que la inflación y la volatilidad normativa son sucesos recurrentes e instalados.

Para desarrollar el tema, responder las preguntas y defender la tesis, el texto ha sido dividido en siete secciones. En la primera de ellas se describen tres características de los sistemas jurídicos de la actualidad como son la inflación normativa, la volatilidad del derecho y el reformismo, las que involucran las instituciones constitucionales. Determinado lo anterior, el texto se adentra en el escenario del poder constituyente y el poder de reforma, para luego, en tercer término, examinar el reformismo constitucional como rasgo permanente en México y Colombia. En cuarto lugar se describen algunas de las hipótesis explicativas del reformismo constitucional, y después se examina, en segmentos separados, el reformismo constitucional en México y Colombia, dando luego paso al capítulo de cierre, que contiene las conclusiones acerca de lo indagado.

De acuerdo con lo anterior el texto es descriptivo respecto de la vida constitucional en México y Colombia, es analítico en lo relacionado con el poder constituyente, el poder de reforma y el suceso del reformismo constitucional y es, finalmente, propositivo, al formular explicaciones acerca del hecho del reformismo en los dos países.

---

<sup>1</sup> De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 54.

## II. LA INFLACIÓN NORMATIVA, LA VOLATILIDAD Y EL REFORMISMO COMO RASGOS NOTORIOS DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS ACTUALES

La inflación normativa, la volatilidad y el reformismo son parte del precio que hay que pagar, por los sucesos de la complejización y la sofisticación del derecho y de sus prácticas.

Los sistemas jurídicos de la actualidad están marcados por el paso de la simplicidad que ofrecían los modelos de comprensión regidos por la legalidad, a la complejidad y la sofisticación de los sistemas jurídicos actuales, derivada de los adelantos tecnológicos, del avance de las ciencias de la administración pública y privada, de la apropiación que han hecho los agentes privados (ahora genéricamente designados como “inversionistas”), del discurso de los derechos humanos y, en el plano estrictamente jurídico, de la constitucionalización, la convencionalización y la internacionalización del derecho. En este sentido resulta innegable que las variables de comprensión, transmisión y práctica de derechos, se han incrementado exponencialmente frente a un derecho tradicional que tenía pocas variables y muy definidas.

Se denomina inflación normativa al hecho innegable de la continua profusión y acumulación de normas en los distintos niveles, trayendo consigo problemas de acumulación, contradicción, regulación sobrepuesta y dificultades de vigencia e inseguridad. La inflación acontece con toda clase de normatividad, sea local o internacional.

En el plano internacional la inflación se registra en la profusa celebración de tratados, convenios, protocolos, acuerdos, convenios internacionales globales, regionales, locales, que involucran cada vez más sujetos distintos a los Estados, como pueden serlo las organizaciones internacionales, las personas, las empresas, los “inversionistas” y tantos otros que se insertan mediante mecanismos novedosos de incorporación, emitiendo reglamentos, estableciendo nuevos órganos y fijando dinámicas propias de despliegue e influencia.

En el plano del derecho interno la inflación es innegable, acontece “en las leyes que conocemos hoy, numerosas, cambiantes, fragmentarias, contradictorias”,<sup>2</sup> así como en los demás niveles. En el caso colombiano se observa la expedición de alrededor de 60 leyes anuales, cuatro mil decretos y actos administrativos del nivel presidencial, a los que deben sobrevenir los de los niveles departamentales y locales en virtud de la descentralización, más de mil sentencias por cada una de las altas cortes, y la profusión ilimitada de actos administrativos por las autoridades públicas de los sectores central y descentralizado, bajo denominaciones difusas, como pueden serlo los decretos, las resoluciones, las circulares, las directivas, las órdenes, los conceptos y tantos otros que conducen a sistemas difusos de denominación, control y registro.

La expresión “volatilidad” está relacionada con el fenómeno físico de la pérdida de densidad de algunos cuerpos u objetos, y tiene un gran poder descriptivo en el campo del derecho. El punto es que el derecho de la tradición era denso y tenía

---

<sup>2</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997, p. 32.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

duración. El ejemplo típico son las Constituciones, los códigos y las leyes generales de los siglos XVIII y XIX, que fueron concebidos con pretensiones de totalidad, duración y hasta eternidad. Prueba de ello es la manera como los abogados de los dos siglos pasados hicieron del Código Civil un fetiche. Sin embargo, si se atiende a las dinámicas del derecho actual, se observa que éste ya no dura tanto, que ha perdido densidad y que, junto con la inflación y el reformismo, se instalan márgenes de incertidumbre con los que hoy se convive.

Finalmente, se tiene el reformismo, que corresponde a una práctica institucionalizada y a una manera de experimentar y enfrentar el derecho. En su nivel más básico consiste en la introducción de cambios o de reformas sucesivas a los cuerpos normativos (Constituciones, leyes, decretos, reglamentos de toda clase, etc.), que hace que éstos pierdan identidad o que cuando menos se reconfiguren al ritmo de las reformas.

El reformismo acontece en todos los niveles. En el caso de México, durante los 99 años de vigencia de la Constitución, se ha reformado en 699 ocasiones a través de 299 decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. En el caso colombiano y en el nivel constitucional, se evidencia con las 41 reformas constitucionales introducidas en los 25 años de vigencia de la carta política. En el nivel legal se percibe en la continua expedición de leyes sobre temas recurrentes como las leyes de procedimiento penal (tres códigos en 25 años), con la expedición sucesivas de leyes penales que no responden a una política criminal seriamente dispuesta,<sup>3</sup> a la expedición de reformas tributarias anuales, que presionan el ingreso de las clases medias, o las reformas al sistema de salud, a la seguridad social y otros temas recurrentes.

Este asunto es especialmente sensible en el nivel reglamentario, como característica propia del presidencialismo y los modos de ejercerse el poder local, donde se expiden “circulares” o “directrices únicas”, a las que le son superpuestas tantas otras, o en el caso más sensible, los decretos únicos del sector, de los que han sido expedidos 23, a los que han sobrevenido “decretos adicionales a los decretos únicos”, que se expiden sucesivamente, en reforma de lo mismo.

### III. EL PODER CONSTITUYENTE Y EL PODER DE REFORMA

Usualmente se diferencia entre poder constituyente primario y poder constituyente secundario o de reforma.

Por el primero se entiende el poder, la fuerza o la energía que sirve para establecer las Constituciones y se señala que acontece en el momento inicial de fundación de los Estados, o de cambio de Constitución. En su fase inicial se lo hizo coincidir con las Constituciones de la revolución. Se lo caracteriza como un poder supremo,

---

<sup>3</sup> De hecho recientemente la Corte Constitucional expidió la Sentencia T-762 de 2015, por la que reiteró el “Estado de cosas inconstitucional en las cárceles”, declarando expresamente en el tercer punto resolutivo, que “la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad”.

autónomo e incondicionado, en tanto que, por ser fundador, instala las reglas con las que habrán de operar los poderes constituidos.

En sentido contrario se habla del poder constituyente secundario, derivado o de reforma, para referirse a un poder reglado y sometido, por medio del cual se introducen modificaciones o cambios en una Constitución. Por lo mismo se trata de un poder limitado, sometido al poder constituyente, quien fijó las reglas y los límites de su funcionamiento.

Esta distinción entre poder constituyente primario y poder constituyente secundario no va a ser usada en este texto. Aquí se hablará del poder constituyente, para referirse al poder que permite el establecimiento de las Constituciones, como aconteció en México en 1917 o en Colombia en 1991, y de poder de reforma, en referencia al poder institucionalizado que permite introducir modificaciones a un texto ya instalado. En este sentido se habla de las 699 reformas introducidas a la Constitución de México y de las 41 reformas de la Constitución Política de Colombia.

### 1. *El poder constituyente*

La presentación usual del poder constituyente indica que se trata del poder, la fuerza o la energía que sirve para crear la Constitución política de un país.

Fioravanti señala que la noción de poder constituyente del pueblo fue articulada en el periodo de las revoluciones constitucionales del siglo XVIII en Estados Unidos y en Francia, bajo la idea de poner en discusión con el pueblo, la forma política a adoptar. Califica ese periodo como “un momento decisivo en la historia del constitucionalismo, porque sitúan en primer plano un nuevo concepto y una nueva práctica que están destinados a poner en discusión la oposición entre la tradición constitucionalista y la soberanía popular”.<sup>4</sup> Igualmente sostiene que, en materia constituyente, la experiencia norteamericana resultó mucho más edificante que la francesa, en la medida que dio lugar a una Constitución republicana, moderada y equilibrada, que propició el establecimiento de un gobierno limitado, con poderes intrínsecamente limitados, derivados del poder constituyente, mientras que en el caso francés se asistió a un periodo inestable con la expedición sucesiva de Constituciones, del régimen del terror y la llegada de un militar al poder, que luego se declaró emperador, como se hacía en la Antigüedad y la Edad Media.

Pisarello identifica tres elementos concurrentes al desarrollo de las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII:<sup>5</sup> la teorización explícita de la distinción entre el poder constituyente, entendido como poder originario y en principio ilimitado, y los poderes constituidos, que se caracterizan por ser poderes limitados y condicionados por el poder constituyente; la creación de asambleas o convenciones, que se van a encargar de elaborar los textos fundacionales, las Constituciones, fijando las reglas

<sup>4</sup> Fioravanti, Mauricio, *Constitución. Desde la antigüedad hasta nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, p. 103.

<sup>5</sup> Pisarello, Gerardo, *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014, p. 25.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

de la vida política; y la participación de “la nación” en el caso francés, o del “pueblo” en el caso norteamericano, de modo tal, que se vincule a las clases populares a la toma de decisiones políticas, por los dos caminos usuales y ensayados desde el comienzo, la conformación de asambleas constituyentes, o la ratificación de lo que haga el cuerpo constituyente.

## 2. *El poder de reforma*

A diferencia del poder constituyente, que es definido como una fuerza o energía, el poder de reforma o de revisión constitucional, es una facultad o una competencia reglada, otorgada usualmente a un órgano constituido, para que modifique o reforme una Constitución ya existente. De este modo se tiene que el poder constituyente ha dado lugar a la Constitución y a los poderes constituidos, y a partir de éstos se producen la legislación (el Congreso, Asamblea o Parlamento en función legislativa) y las reformas constitucionales, es decir, los actos de revisión o modificación de la Carta Política.

La expresión “reforma constitucional” puede ser entendida y trabajada en dos sentidos concurrentes: la reforma constitucional en sentido formal, que se refiere a la *técnica* por la cual se modifica el texto constitucional, y la reforma constitucional en sentido material, que es propiamente el *resultado* del proceso de enmienda.

Para Löwenstein la reforma constitucional puede revestir tres modalidades:<sup>6</sup> el suplemento en la Constitución, caso en el cual el texto constitucional es adicionado con nuevos textos; la supresión constitucional, evento en el que se suprimen o eliminan partes o segmentos del texto anterior; y el cambio constitucional, es decir, cuando se sustituye un texto o un enunciado por otro dentro de la misma Carta Política, sin afectar su integridad. De un modo más sintético ha dicho Salazar,<sup>7</sup> que una Constitución puede modificarse en tres direcciones: incorporando una nueva norma en su texto, suprimiendo una norma preexistente o sustituyendo una norma preexistente con una norma nueva.

### A. *La técnica de reforma constitucional*

La técnica de la reforma constitucional se refiere al tipo de procedimiento o de trámite que debe ser utilizado para modificar la Constitución. La técnica que se usa está relacionada con el régimen político o de administración con el que cuente un determinado Estado. De este modo es posible identificar unas técnicas de reforma que sean propias de los regímenes parlamentarios, otras técnicas propias de los Estados federales, que suponen la participación de los estados y del poder federal, y otras técnicas en los Estados unitarios con régimen presidencial, usualmente articuladas

<sup>6</sup> Löwenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 175.

<sup>7</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 2006, p. 95.

desde una mixtura de los anteriores. Si bien en la práctica ocurre que las técnicas usadas entre los distintos regímenes se mezclan, pueden ser identificados unos procedimientos recurrentes.

*La reforma constitucional por trámite parlamentario.* Es la técnica o el procedimiento de reforma constitucional más extendido. Es propio de los regímenes parlamentarios y tiene amplia aplicación en los regímenes presidenciales latinoamericanos. Se trata propiamente del establecimiento de un trámite parlamentario agravado, en el sentido que es más exigente en elementos y matices al procedimiento legislativo, al procedimiento que se adelanta para expedir o reformar una ley.

*La reforma constitucional por la vía del referendo.* Esta técnica o mecanismo introduce la participación del electorado dentro del trámite de la reforma. El referendo es un instrumento de participación ciudadana, cuyo objetivo central es introducir una nueva norma dentro de la Constitución (se le denomina referendo aprobatorio), o la de suprimir una norma dispuesta en la Constitución (caso en el que se habla de referendo derogatorio). El procedimiento usual consiste en la elaboración del texto de la reforma por el Parlamento, la Cámara de Diputados, o un grupo de asambleístas, para que luego sea sometido a votación por el pueblo.

*La reforma constitucional en los sistemas federales.* En el caso de los sistemas federales, el mecanismo de reforma constitucional supone una actividad y una participación en un doble nivel: al nivel de los distintos estados que conforman la federación, y al nivel del poder federal. En este sentido se suele confeccionar el texto de reforma y se somete a aprobación en cada uno de los estados que conforma la federación.

## B. *El resultado de la reforma constitucional*

Se refiere propiamente al texto modificatorio que haya sido aprobado por el Congreso de la República, la Cámara de Diputados o el pueblo, de conformidad con la técnica o procedimiento que se haya adoptado.

En Colombia a los actos reformatorios de la Constitución se los denomina “*actos legislativos*”, se los numera anualmente y son el resultado de la técnica de reforma constitucional. En 2016, en ese país habían sido expedidos 41 actos legislativos, el último corresponde al Acto Legislativo 1 de 2016, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que introdujo cuatro artículos transitorios al texto constitucional.

En el caso de México, los actos reformatorios de la Constitución se realizan a través de decretos publicados en el periódico oficial, denominado *Diario Oficial de la Federación*. Hasta 2016 se habían expedido 229 decretos, el último reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se “establece que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo; y señala que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales”.



ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

### 3. *Los límites al poder de reforma*

Por sus propias características, el poder de reforma es limitado. Alrededor de estos límites han sido propuestas numerosas clasificaciones, algunas de ellas francamente superfluas. Así se ha hablado de límites autónomos y heterónomos, según se encuentren en el sistema jurídico interno o en el exterior; límites implícitos y explícitos; límites absolutos y relativos, previendo además subdivisiones en todos ellos. Salazar refiere el asunto de los límites señalando con precisión: “la Constitución autoriza su revisión en ciertas materias, pero prohíbe cualquier alteración de su núcleo fundamental y ello implica la inconstitucionalidad de cualquier reforma constitucional que pretenda reformar ese ‘coto vedado’”.<sup>8</sup>

Una visión ajustada del asunto ha dado lugar al tratamiento de tres temas: la existencia de límites formales, la existencia de límites materiales y la existencia de órganos e instrumentos de control constitucional y convencional, preferentemente judiciales, que permitan verificar que la reforma constitucional fue hecha dentro de los límites establecidos por la propia Constitución.

*Los límites formales al poder de reforma.* El poder de reforma es reglado. En este sentido las reformas a la Constitución están sometidas a procedimientos que en caso de no ser observados, conducen a la configuración de “vicios de forma” o de procedimiento, que tienen como consecuencia la invalidez de la reforma constitucional.

En Colombia la Constitución puede ser reformada por medio de tres mecanismos: la reforma por la vía del Congreso, en este caso la iniciativa es sometida a ocho debates en las dos cámaras legislativas y a diversas publicaciones; la reforma por vía del referendo, aquí se articula un mecanismo complejo, constituido por distintas fases, en el que tienen participación de los tres poderes públicos y del pueblo mediante una votación final; y el mecanismo de la asamblea constituyente, que supone actos mixtos de convocatoria y votación popular. Las reglas para el trámite fueron dispuestas en el Título XIII de la Constitución, entre los artículos 374 a 380, que prevén una serie de pasos y de procedimientos que deben ser seguidos para no invalidar la actuación.

En México sólo existe el mecanismo de reforma por vía del Congreso. Se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y posteriormente la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados de la República. La regla está dispuesta en el artículo 135 de la Constitución.

*Los límites materiales al poder de reforma.* Se refieren a la existencia de materias, instituciones o asuntos contenidos en la Constitución, que no pueden ser reformados. Los límites materiales pueden ser explícitos o implícitos. Los primeros están relacionados con la existencia de cláusulas pétreas, es decir, de enunciados inmodificables contenidos en la Constitución, que no pueden ser objeto de reforma. Como ejemplos clásicos de cláusulas pétreas se tiene el artículo 79 de la Constitución de Alemania de 1949, que prohíbe reformas sobre la división política del territorio en *Länders* y los principios básicos de derecho fundamental; el artículo 139 de la Constitución

<sup>8</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 100.



de Italia de 1947 que señala “la forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional”; y el artículo 89.5 de la Constitución de Francia de 1958, que dispone “la forma de gobierno republicana no puede ser objeto de reforma”.

*Los límites materiales implícitos* se refieren a la imposibilidad de reformar el núcleo central de la Constitución, lo que en Colombia se llaman los elementos definitorios de la Constitución o sus ejes axiales, o para decirlo en palabras de la Corte Constitucional:

La Constitución de Colombia no tiene cláusulas pétreas y en este sentido no hay límites materiales explícitos al poder de reforma. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el Congreso, como titular del poder de reforma, puede reformar la Constitución, pero no puede sustituirla, en el sentido de introducir enunciados que cambien o sustituyan la Constitución, transformándola en un texto distinto.

En el caso de México no existen límites explícitos ni materiales ni sustanciales, a través de las cláusulas pétreas. Ha sido la doctrina la que se ha encargado de orientar el sentido de las llamadas decisiones fundamentales implícitas en la Constitución de Querétaro.

Según Jorge Carpizo, dentro de éstas podemos considerar a la soberanía, los derechos humanos, el sistema representativo, la separación Iglesia-Estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y el juicio de amparo, entre otras. Tales decisiones fundamentales, por su importancia y su jerarquía, correspondería sólo al pueblo reformar y no al poder revisor de la Constitución.<sup>9</sup>

#### 4. *El control sobre las reformas constitucionales*

Los últimos años del siglo XX trajeron una modificación en el concepto de Constitución, en el sentido que durante los siglos XIX y XX, las Constituciones eran entendidas como el texto que contenía los poderes del Estado, colocando el acento en los poderes, las competencias y las funciones de los órganos y de los sujetos que las ejercían. En este sentido se hablaba de Constituciones orgánicas. Sin embargo, con el final del siglo XX se volvió a entender que el valor y la importancia de las Constituciones estaban en los límites de los poderes constituidos y en el control de los mismos, actualizándose el concepto de “Constitución bien equilibrada”, entendida como una norma que establece y mantiene restricciones regularizadas, efectivas, al poder, donde la libertad es el resultado de una compleja red de limitaciones y controles al poder.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2013, p. 158.

<sup>10</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 35.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

### A. *El control sobre las reformas constitucionales en México*

En el derecho comparado, los mecanismos de control sobre las reformas a la Constitución que fueron aprobadas por el poder revisor son facultad de los tribunales constitucionales o las cortes supremas. Este órgano decide sobre la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución por parte del poder revisor, a partir de determinar alguna violación a los límites expresos o límites implícitos materiales previstos en la Constitución o porque se transgredió el procedimiento de reforma constitucional.

En México la Constitución no contempla límites implícitos, ni competenciales e incluso formales, derivados de los preceptos y de sus principios. En ese escenario, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido inconsistente en el fortalecimiento del control constitucional de las reformas a la Constitución, al haber rechazado en distintos casos la posibilidad de controlar materialmente sus reformas.

La primera vez que se ocupó del tema fue en los amparos 2996/96 y 1334/98 promovidos por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional electoral de 1996. En estos casos la Suprema Corte determinó que los contenidos materiales de una reforma constitucional son inimpugnables, sin embargo, abrió la posibilidad de revisar vicios al procedimiento de reforma. Con ello se definía que el poder revisor sí tenía límites, en principio formales. La tesis aislada derivada de este criterio es la siguiente:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la carta magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la carta magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente

## EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El tema fue retomado en dos controversias constitucionales (48/2001 y 82/2001) presentadas por municipios del estado de Oaxaca en contra de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas. En un criterio involutivo, la Corte resolvió que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal, no es susceptible de control jurisdiccional, argumentando que existe imposibilidad jurídica para controlar la función soberana del poder reformador de la Constitución y, aunado a ello, el artículo 105 constitucional no le otorga legitimación al llamado constituyente permanente. La jurisprudencia derivada de este criterio establece lo siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

Las posibilidades de control de la reforma constitucional por vía del amparo se terminaron con la promulgación de la Ley de Amparo de febrero de 2013, al establecer que es improcedente “contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>11</sup>

### B. *El control sobre las reformas constitucionales en Colombia*

En el caso de Colombia el control de las reformas constitucionales fue asignado a la Corte Constitucional, según lo dispuso el numeral 1 del artículo 241 de esa Carta Política. La norma señala lo siguiente:

<sup>11</sup> Artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

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

Se trata de un control posterior y por demanda ciudadana, puesto que la competencia de la Corte nace por el ejercicio que de la acción pública de inconstitucionalidad haya hecho un ciudadano, dentro del año siguiente a la expedición del acto legislativo.

Sin embargo, debe contestarse la siguiente pregunta: ¿cuál es el alcance de la competencia de la Corte Constitucional para hacer el control sobre las reformas constitucionales? La norma señala que el control puede ser ejercido “sólo por vicios de procedimiento en su formación”. La Corte ha interpretado este enunciado en el sentido de precisar que ejerce control sobre dos objetos: sobre los *vicios de forma* que se hayan configurado durante el trámite de la reforma y sobre los *vicios de competencia* en los que hubiese podido incurrir el Congreso de la República.

#### a. Control sobre los vicios de forma

Los vicios de forma están relacionados con anomalías durante el trámite de la reforma constitucional. El procedimiento para adelantar reformas constitucionales en Colombia está descrito en el artículo 375 de la Constitución y la Ley 5 de 1992, Orgánica del Congreso. A grandes rasgos, el trámite de una reforma constitucional por la vía del Congreso en Colombia demora un año y tiene los siguientes pasos:

- i. La iniciativa del proyecto de reforma la tienen el gobierno, diez miembros del Congreso, 20% de los concejales o diputados del país, o el 5% de los ciudadanos habilitados para votar.
- ii. El proyecto debe ser tramitado en dos etapas, que comprenden un total de ocho debates, cuatro en la Cámara de Representantes y cuatro en el Senado.
- iii. Durante los primeros cuatro debates se exige una votación con mayoría simple y durante los cuatro últimos se requiere mayoría calificada en las votaciones.
- iv. El proyecto debe ser publicado en el *Diario Oficial* al finalizar cada una de las etapas de los debates.

Dentro de esta comprensión habrá vicios de forma si durante el trámite del proyecto de acto legislativo se violan los principios de legitimidad en la iniciativa, consecutividad o publicidad, dándose lugar a la demanda ciudadana.

## EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

### b. Control sobre los vicios de competencia

La Corte Constitucional ha entendido que también está facultada para controlar los “vicios de competencia” que se hubieren configurado, es decir, que puede verificar que el Congreso se haya limitado a “reformular” la Constitución, y que no la haya “sustituido” o “cambiado”.

El asunto está relacionado con los poderes del Congreso respecto de la Constitución. El artículo 114 de la Carta Política dispone que le corresponde al Congreso “reformular la Constitución”. En igual sentido el artículo 374 establece: “La Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”. De este modo ha entendido la Corte, que el Congreso puede “reformular” la Constitución, pero que no puede “cambiarla” o “sustituirla” por otra.

Ahora bien, para saber si el Congreso se ha excedido y ha *sustituido* o simplemente ha *reformado* la Constitución, la Corte ha implementado una metodología llamada el “test de sustitución”, que consiste en el establecimiento de unos criterios que permiten determinar si el Congreso actuó dentro del límite de sus funciones. Esta herramienta ha resultado trascendental para controlar las reformas de la Constitución en Colombia y entre sus logros más significativos, se encuentra la Sentencia C-141 de 2010,<sup>12</sup> que declaró la inconstitucionalidad por vicios de competencia, de la ley que convocaba a un referendo reformativo de la Constitución, que pretendía la reelección presidencial sucesiva.

En su estructura básica, el test de sustitución está conformado por tres elementos: la premisa mayor, en la cual debe ser identificado el elemento esencial definitorio de la Constitución que fue reemplazado, el que debe ser presentado en relación con los referentes normativos que se encuentren en la Constitución; la premisa menor, que consiste en el examen del acto reformativo de la Constitución que ha sido acusado; y finalmente, la conclusión, en la que se determina si efectivamente hubo reemplazo de un elemento esencial definitorio de la Constitución por otro elemento, que además resulte incompatible con la identidad de la Carta Política.<sup>13</sup>

## IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO RESULTADO. EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

El constitucionalismo de México y el de Colombia se despliegan en el hecho innegable del reformismo. En un plano puramente descriptivo, se reseñan a continuación las reformas aprobadas en cada uno de los países, para luego, en la siguiente sección,

<sup>12</sup> Sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>13</sup> Una presentación integral del control de las reformas constitucionales en Colombia puede ser vista en Quinche, Manuel, *El control de constitucionalidad en Colombia*, Bogotá, Ibáñez, Universidad Javeriana, 2014, pp. 94-124.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

presentar algunas de las hipótesis explicativas articuladas alrededor del suceso del reformismo constitucional.

### 1. *Las reformas introducidas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

La Constitución mexicana es de las más longevas, con sus 99 años de vigencia. En la actualidad existen en el mundo 188 Constituciones y su promedio de edad es de 36 años. Sólo la mitad de las Constituciones escritas en la historia ha durado más de 19 años, lo que significa que la mexicana es cinco veces más longeva que el promedio histórico. Es la décima más antigua del mundo. Del 1 al 9 están: Estados Unidos, Noruega, Bélgica, Países Bajos, Nueva Zelanda, Luxemburgo, Canadá y Tonga. Es la más antigua de América Latina y le sigue la costarricense que fue aprobada en 1949.<sup>14</sup>

Desde 1921 (año en que se modificó por primera vez) hasta octubre de 2016, ha sido reformada en 699 ocasiones a través de 229 decretos. El más intenso periodo de reforma constitucional de la historia ha sido liderado por Enrique Peña Nieto, quien tan sólo en enero de 2016 aprobó 52 reformas a la Constitución, seguido por Ernesto Zedillo, quien en diciembre de 1994 aprobó 27 reformas constitucionales. Por razones de espacio, reseñaremos únicamente las reformas en el actual periodo presidencial.

1. *Decreto 206, de fecha 26 de febrero de 2013*, por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Reforma educativa. Establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente. Crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo.
2. *Decreto 207, de fecha 5 de junio de 2013*, por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Incluye la competitividad económica como elemento del desarrollo nacional.
3. *Decreto 208, de fecha 11 de junio de 2013*, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Tema: Reforma de telecomunicaciones. Establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos.

<sup>14</sup> Cfr. <http://comparativeconstitutionsproject.org>.

EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

4. *Decreto 209, de fecha 19 de julio de 2013*, por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Precisa el concepto de libertad de culto como “libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”. Restringe actos de culto público con fines políticos.
5. *Decreto 210, de fecha 30 de septiembre de 2013*, por el que se reforma el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Faculta al Ejecutivo Federal para autorizar a ciudadanos mexicanos el uso de condecoraciones, servicios, funciones y títulos extranjeros. Permite que el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan aceptar y usar libremente condecoraciones extranjeras.
6. *Decreto 211, de fecha 8 de octubre de 2013*, por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única.
7. *Decreto 212, de fecha 20 de diciembre de 2013*, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Tema: Reforma energética. Permite al Estado llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares. También posibilita los contratos con particulares en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
8. *Decreto 213, de fecha 27 de diciembre de 2013*, por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Faculta al Congreso para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.
9. *Decreto 214, de fecha 27 de diciembre de 2013*, por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Incorpora el principio de que las Constituciones y leyes locales garantizarán que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.
10. *Decreto 215, de fecha 7 de febrero de 2014*, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Tema: Reforma en materia de transparencia. Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protec-



ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

- ción de datos personales. Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas.
11. *Decreto 216, de fecha 10 de febrero de 2014*, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Tema: Reforma político-electoral. Crea el Instituto Nacional Electoral. Incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos. Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modifica la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República. Faculta a las Cámaras del Congreso para ratificar a determinados secretarios de Estado. Crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.
  12. *Decreto 217, de fecha 17 de junio de 2014*, por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Incorpora el derecho de toda persona a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Establece que la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento.
  13. *Decreto 218, de fecha 17 de junio de 2014*, por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Agrega a “los integrantes de los ayuntamientos”, en la relación de funcionarios públicos que serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.
  14. *Decreto 219, de fecha 17 de junio de 2014*, por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Establece que queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años.
  15. *Decreto 220, de fecha 7 de julio de 2014*, por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Precisa el caso de compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, como parte del sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes.
  16. *Decreto 221, de fecha 22 de mayo de 2015*, por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Determina la garantía de que “las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados”; e incorpora que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

17. *Decreto 222, de fecha 26 de mayo de 2015*, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.
18. *Decreto 223, de fecha 27 de mayo de 2015*, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
19. *Decreto 224, de fecha 2 de julio de 2016*, por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Faculta al Congreso para expedir la legislación nacional en materia de justicia penal para adolescentes.
20. *Decreto 225, de fecha 10 de julio de 2015*, por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Establece la facultad del Congreso para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
21. *Decreto 226, de fecha 27 de enero de 2016*, por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo. Tema: Faculta al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Establece que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Incorpora la obligación del Congreso de la Unión para emitir la legislación reglamentaria que determine el valor de la Unidad de Medida y Actualización.
22. *Decreto 227, de fecha 29 de enero de 2016*, por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Tema: Se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. El titular del Poder Ejecutivo se denomina Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

de las alcaldías, que son órganos político-administrativos que se integrarán por un Alcalde y por un Concejo electos para un periodo de tres años. Se establece el régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México.

23. *Decreto 228, de fecha 25 de julio de 2016*, por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Faculta al Congreso para expedir la ley general en materia de derechos de las víctimas.
24. *Decreto 229, de fecha 15 de agosto de 2016*, por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: Establece que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo; y señala que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales.

## 2. *Las reformas introducidas a la Constitución Política de Colombia de 1991*

A continuación se reseña cada una de las reformas, se indica la fecha de su expedición y se determina someramente su objeto. Esta reseña resulta útil y funciona a los análisis de la parte final de este texto. Los actos reformativos son:

1. *Acto Legislativo 1 de 1993*, por el que se erigió a Barranquilla en distrito especial, industrial y portuario.
2. *Acto Legislativo 2 de 1993*, que adicionó el artículo 60 transitorio de la Constitución, para articular el plan nacional de desarrollo para los años 1993 y 1994 del presidente César Gaviria Trujillo.
3. *Acto Legislativo 3 de 1993*, que regularizó las suplencias en las corporaciones públicas, especialmente en el Congreso, reacomodando una práctica caracterizada como un “carrusel”.
4. *Acto Legislativo 1 de 1995*, sobre presupuesto, adicionó un párrafo transitorio al artículo 357 de la Constitución, definiendo porcentajes de participación de los municipios y distritos en los ingresos corrientes de la nación para el periodo 1996-1999.
5. *Acto Legislativo 2 de 1995*, autorizó que la conformación de las cortes marciales o tribunales militares, fuese hecha con miembros de la fuerza pública en servicio activo.
6. *Acto Legislativo 1 de 1996*, eliminó la posibilidad de crear circunscripciones electorales para diputados por parte del Consejo Nacional Electoral.
7. *Acto Legislativo 1 de 1997*, permitió la extradición de nacionales colombianos, que había sido prohibida por la Constitución de 1991.
8. *Acto Legislativo 1 de 1999*, que reformó el artículo 58 de la Constitución sobre el derecho de propiedad, suprimiendo la expropiación sin indemnización, por razones de equidad.

EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

9. *Acto Legislativo 1 de 2000*, que cambió de nombre de la capital de la República, que de *Santafé de Bogotá*, pasó a llamarse *Bogotá*.
10. *Acto Legislativo 2 de 2000*, que dispuso que el deporte y la recreación fueran parte de la educación, incluyéndolos como “gasto público social”.
11. *Acto Legislativo 1 de 2001*. Introdujo modificaciones en los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución, sobre presupuesto, creando el *Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios*, estableciendo una metodología centralizada para la distribución de los ingresos corrientes de la nación.
12. *Acto Legislativo 2 de 2001*, consistió en una adición que hizo posible la inclusión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
13. *Acto Legislativo 1 de 2002*, que introdujo algunas modificaciones sobre la nacionalidad en Colombia.
14. *Acto Legislativo 2 de 2002*, que modificó parcialmente los artículos 299, 303, 312, 314, 318 y 323 de la Constitución, extendiendo de 3 a 4 años, el periodo de gobernadores, alcaldes y concejales, disponiendo además que el periodo de alcaldes y gobernadores es institucional y no personal.
15. *Acto Legislativo 3 de 2002*, que introdujo modificaciones al régimen de la Fiscalía General de la Nación, el establecimiento de un sistema acusatorio “puro” y de procedimientos orales en la jurisdicción penal.
16. *Acto Legislativo 1 de 2003*, primera reforma política estructural. Modificó el régimen electoral y de partidos en Colombia, introduciendo el régimen de bancadas, el voto preferente, los umbrales electorales y la cifra repartidora entre otros. Parlamentarizó la actividad política en Colombia y dio nacimiento a partidos políticos de la coalición de Álvaro Uribe, con numerosos miembros que fueron condenados por paramilitarismo.
17. *Acto Legislativo 2 de 2003*, contuvo el “Estatuto Antiterrorista” de Álvaro Uribe, que institucionalizaba la violación de los derechos fundamentales a la intimidad, la libertad personal, la libertad de locomoción, con la supresión de la reserva legal y la reserva judicial para capturas e interceptación de comunicaciones. Adicionalmente, otorgaba funciones de policía judicial a los miembros del Ejército. Afortunadamente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-816 de 2004,<sup>15</sup> por vicios de procedimiento en su formación.
18. *Acto Legislativo 1 de 2004*, corresponde al único referendo constitucional hecho en Colombia, que modificó de modo intrascendente el artículo 122 de la Constitución sobre “pérdida de derechos políticos”.
19. *Acto Legislativo 2 de 2004*, que estableció la reelección presidencial en Colombia.
20. *Acto Legislativo 1 de 2005*, introdujo modificaciones en el régimen pensional y en los derechos sociales, suprimiendo beneficios. Implica el tránsito del sistema pensional del derecho público hacia el derecho privado, con la entrega de los dineros de la seguridad social a los grupos económicos.

<sup>15</sup> Sentencia C-816 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

21. *Acto Legislativo 2 de 2005*, por el que se otorgaban facultades al Presidente para reglamentar la circunscripción electoral internacional para Cámara de Representantes prevista en el artículo 176 de la Constitución.
22. *Acto Legislativo 3 de 2005*, este acto legislativo modificó el anterior sobre la materia y también quedó mal confeccionado.
23. *Acto Legislativo 1 de 2007*, que extendió la figura de la moción de censura de los Ministros, a los Superintendentes y los Directores Administrativos, así como a los secretarios de los despachos del Gobernador y del Alcalde.
24. *Acto Legislativo 2 de 2007*, que establecía nuevos distritos en las ciudades de Buenaventura, Tumaco, Tunja, Popayán, Turbo y Cúcuta. Fue declarado parcialmente inexecutable por medio de la Sentencia C-033 de 2009.<sup>16</sup> Como balance final, fueron creados dos nuevos distritos, los de Tumaco y Buenaventura.
25. *Acto Legislativo 3 de 2007*, que fijó en 45 el número de miembros del Concejo de Bogotá Distrito Capital.
26. *Acto Legislativo 4 de 2007*, por el que fueron nuevamente reformados los artículos 356 y 357 de la Constitución sobre el Sistema Nacional de Participaciones, centralizando todo el manejo del presupuesto de la nación.
27. *Acto Legislativo 1 de 2008*, que modificaba el artículo 125 de la Constitución, desarticulando el régimen de carrera administrativa en Colombia. Esta reforma fue declarada inexecutable por medio de la Sentencia C-588 de 2009, por ser una sustitución y no una reforma de la Constitución.<sup>17</sup>
28. *Acto Legislativo 1 de 2009*, segunda reforma política estructural. Introdujo ajustes y modificaciones a la anterior del Acto Legislativo núm. 1 de 2003, permitiendo “por una sola vez” el transfuguismo político, acentuando la parlamentarización de la política y formalizando sistemas de exclusión política.
29. *Acto Legislativo 2 de 2009*, prohibió el consumo de la “dosis mínima” de narcóticos, que había sido aceptada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-221 de 1994.<sup>18</sup> Se trata de una reforma inane que no ha tenido aplicación.
30. *Acto Legislativo 1 de 2011*, que suprimía la inhabilidad por “conflicto de intereses” de los congresistas, permitiéndoles participar en el debate y la votación de proyectos que los beneficiaban. Fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-1056 de 2012.<sup>19</sup>
31. *Acto Legislativo 2 de 2011*, esta reforma constitucional suprimió la Comisión Nacional de Televisión, que se había convertido en un foco de irregularidades.
32. *Acto Legislativo 3 de 2011*, modificadorio de los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución, dando lugar a la “regla fiscal”, el principio de sostenibilidad

<sup>16</sup> Sentencia C-033 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>17</sup> Sentencia C-588 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>18</sup> Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>19</sup> Sentencia C-1056 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

- fiscal y el “incidente de Impacto Fiscal”, destinado a cuestionar las sentencias judiciales cuando éstas impliquen gasto público.
33. *Acto Legislativo 4 de 2011*, fue un nuevo ataque a la carrera administrativa mediante la inclusión de un artículo transitorio. La Corte constitucional lo declaró inexecutable por medio de la Sentencia C-249 de 2012.<sup>20</sup>
  34. *Acto Legislativo 5 de 2011*, mediante esta reforma se suprime el Fondo Nacional de Regalías y se crea el Sistema General de Regalías, que le permite al gobierno distribuir los dineros que antes le pertenecían a las regiones.
  35. *Acto Legislativo 6 de 2011*, que extiende al Vicefiscal y a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, la competencia para acusar a altos funcionarios del Estado.
  36. *Acto Legislativo 1 de 2012*, también llamado “marco jurídico para la paz”, que incluyó el artículo 66 transitorio, como fundamento inicial de la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).
  37. *Acto Legislativo 2 de 2012*, introducía reformas al fuero militar, utilizando categorías del derecho internacional humanitario, de modo que las acciones desplegadas en combate fueran siempre de competencia de la justicia militar. Ese mecanismo de impunidad fue inicialmente declarado inexecutable por la Sentencia C-740 de 2013.<sup>21</sup>
  38. *Acto Legislativo 1 de 2013*, trata de enmendar las manipulaciones de los actos legislativos 2 y 3 de 2005 sobre circunscripción electoral de residentes en el exterior. Adicionalmente introduce reglas a efectos de adecuar el crecimiento de la población con las cifras utilizadas para la asignación de las curules.
  39. *Acto Legislativo 1 de 2015*, reproduce parcialmente el Acto Legislativo 2 de 2012 sobre fuero militar, propiciando la impunidad de crímenes bajo el uso de categorías del derecho internacional humanitario.
  40. *Acto Legislativo 2 de 2015*, fue llamado de “equilibrio de poderes” e incluyó diversas normas sobre supresión de la reelección presidencial y de otros altos cargos públicos, la eliminación parcial de la “puerta giratoria”, es decir, de la práctica que permite a los magistrados pasar de un alto tribunal a otro; y la creación de algunas instituciones en el Poder judicial, que fueron declaradas inconstitucionales.
  41. *Acto Legislativo 1 de 2016*, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que consiste en cuatro artículos transitorios de la Constitución, que permitirán la implementación del acuerdo firmado por el Presidente de Colombia y las FARC en Cartagena de Indias el 26 de septiembre de 2016.

<sup>20</sup> Sentencia C-249 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>21</sup> Sentencia C-740 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

## V. EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL. HIPÓTESIS EXPLICATIVAS

Se llama reformismo constitucional a una práctica institucionalizada, que consiste en introducir modificaciones sucesivas a la Constitución.

Cuando menos en su origen, las Constituciones escritas fueron pensadas y eventualmente diseñadas para durar en el tiempo. En este sentido si bien preveían cláusulas y procedimientos de reforma, el ideal estaba en que no fuesen modificadas en el corto plazo y que si se introducían modificaciones, éstas fuesen las estrictamente necesarias para adaptar el texto constitucional a los tiempos de su aplicación. Bien decían los señores de *El Federalista*, que no se reformara mucho la Constitución y que los llamamientos al pueblo para su reforma fueran ocasionales, pues es necesaria “esa veneración que el tiempo presta a todas las cosas y sin la cual es posible que ni los gobiernos más sabios y libres posean nunca la estabilidad necesaria”.<sup>22</sup> El caso clásico de Constituciones que duran y no se modifican está en la Constitución Federal de Bonn, que no ha sido modificada, o la Constitución de España, expedida en 1970, a la que tan sólo le han sido introducidas dos reformas constitucionales, una relacionada con el ingreso en la Unión Europea, y otra con la deuda pública con China. Del otro lado se tienen las Constituciones que se reforman con distinta intensidad. Como reformista de baja intensidad puede ser caracterizada la Constitución de Estados Unidos, y como Constituciones reformistas de alta intensidad se tendrían las de México, Colombia y Brasil, en las que el reformismo ha establecido dinámicas propias, instaurando una forma de vida constitucional.

El hecho del reformismo permitiría la formulación de preguntas tales como ¿cuándo deben hacerse las reformas institucionales?, o ¿qué tantas reformas constitucionales deben ser introducidas en un sistema? Aquí no van a ser respondidas esas preguntas, pero serán enunciadas algunas hipótesis explicativas del reformismo, que ofrecerían un marco de referencia para la respuesta de aquellas cuestiones.

### 1. *El reformismo constitucional bajo la idea de progreso y desarrollo. El constitucionalismo liberal*

Una idea básica de la modernidad es la de progreso. La libertad, los derechos y sobre todo la educación, harían mejores a los hombres y a sus instituciones, desde el uso de sus propias facultades. De este modo la civilización (para el caso, la civilización europea), iría en la senda del mejoramiento progresivo de su comunidad política, en el escenario del naciente Estado y sus naciones soberanas.

El constitucionalismo liberal tuvo lugar en la modernidad, y su idea de Constitución está vinculada al establecimiento de poderes e instituciones insertos en el programa del progreso institucional dentro de un Estado. Durante el siglo XX lati-

---

<sup>22</sup> Hamilton, Madison, Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 215.



noamericano la idea del progreso fue vinculada a la de desarrollo y dentro de esta perspectiva la pregunta acerca de ¿cuándo debe ser reformada una Constitución? tenía una respuesta unitaria: la Constitución debe ser reformada, cuando resulte necesario para adaptar sus enunciados a los cambios que hayan traído los tiempos, siempre que éstos resulten adecuados al progreso y al desarrollo nacional.

El discurso del desarrollo fue traído a América Latina durante la segunda mitad del siglo XX, y fue establecido como un programa político e institucional, que estaría presente en las Constituciones de los países de la región y en las reformas que se introdujeron en ellas. Escobar identifica como elementos centrales del discurso del desarrollo los siguientes:<sup>23</sup> la creencia en el papel de la modernización como única fuerza capaz de destruir supersticiones y relaciones vistas como arcaicas; la industrialización y la urbanización, presentadas como las rutas deseables hacia la modernización; la idea de que sólo el desarrollo material podría traer el progreso social, cultural y político; y desde allí, el capital como elemento central, materializado en la creencia, aún mantenida, de que la inversión del capital y sus elementos concurrentes (tales como la tecnología, la política fiscal y la monetaria, la industrialización, el desarrollo agrícola industrial y el intercambio), son la única vía para el crecimiento económico y el desarrollo.

Bajo la anterior comprensión, las reformas constitucionales no son más que el vehículo jurídico institucional que permitiría el acceso a las condiciones de progreso y desarrollo que necesitan las naciones, especialmente si son “pobres” y “subdesarrolladas” como las de América Latina.

## 2. *El reformismo constitucional como mecanismo de contrarreforma*

En general las Constituciones de los países de América Latina son bastante hegemónicas. Como anota Maquardt, si bien el siglo XIX latinoamericano presenta la profusión de un gran número de Constituciones, en la práctica las mismas tenían un mismo modelo de base (las Constituciones francesas de finales del siglo XVIII) y giraron alrededor de los mismos problemas.<sup>24</sup> Fue sólo con ocasión de Constituciones liberales progresistas, que el reformismo constitucional pudo haber aparecido como mecanismo de contrarreforma.

En el caso de Colombia esta hipótesis fue formulada por Valencia en un texto publicado en 1987, cuatro años antes de la Constitución de 1991, cuando el autor examinaba las dinámicas del constitucionalismo, de cara a una Constitución supuestamente estable como lo habría sido la Constitución de 1886, vigente durante 105 años.

Este autor identifica varias características del constitucionalismo de la región, el reformismo constitucional es una de ellas. En primer lugar estaría *el republicanismo*, entendido como adhesión a la democracia simplemente representativa y a la

<sup>23</sup> Escobar, Arturo, *La invención del desarrollo*, Ed. Universidad del Cauca, 2012, pp. 89-106.

<sup>24</sup> Marquardt, Berndt, *Historia constitucional comparada de Iberoamérica*, Bogotá, Ibáñez, Grupo de Investigación Constitucionalismo Comparado, 2016.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

teoría de la representación política bajo el fundamento de la soberanía nacional; en segundo término se tendría *el presidencialismo*, y más precisamente, el presidente latinoamericano, rasgo típico de la región, autócrata y populista, presente en todas las instituciones y pasajes de la vida nacional; el *confesionalismo*, asumido como herencia de la presencia española y de haber asumido la conquista como una empresa económica y religiosa, muy vinculada a las instituciones políticas, hasta el punto de haber impedido la plena asunción del Estado laico, bajo la influencia inicial de la Iglesia católica, hoy incrementada por la presencia de cientos de iglesias cristianas de diversa laya; y la presencia de las *libertades públicas*, enunciadas en los textos constitucionales del siglo XIX y mantenidas en la actualidad, recientemente acompañadas de mecanismos de protección como el amparo, en el intento de superar el carácter simplemente nominal de los derechos.

El *reformismo constitucional*, como quinto rasgo, es presentado como un suceso normativo de regresión y de apropiación por las élites, de los progresos sociales o políticos que pudieron ser alcanzados en algún momento. Dentro de esta comprensión, afirma Valencia, “el reformismo constitucional opera como una eficaz estrategia de autolegitimación a través de la cual los sectores dominantes han intentado crear un consenso y han logrado prevenir un cambio. En efecto, la recurrente apelación del establecimiento al constitucionalismo como un remedio para todos los males ha sido un esfuerzo permanente por contener y disolver la insurgencia de los sectores populares y periféricos de la sociedad, preservar y asegurar los intereses de los estratos superiores y centrales de la pirámide social y, en últimas, conferir a todo el sistema una apariencia de legitimidad y racionalidad”.<sup>25</sup> Dentro de esta perspectiva las reformas constitucionales son modos de regresión, que renuevan las formas de dominio institucional.

Este modo de entender el reformismo puede ser conjugado con la tesis de Boaventura Sousa, para quien el reformismo constitucional materializa la consumación de un contrato social a la vez simbólico y restringido, en el que finalmente son excluidos gruesos sectores de la población y minimizados los mecanismos de efectividad de importantes rasgos de la ciudadanía (diversidad, participación, las garantías y la tutela judicial efectiva de los derechos, entre otros).<sup>26</sup>

### 3. *El reformismo constitucional como apropiación del poder de reforma por el poder presidencial*

De acuerdo con esta tesis, el poder de reforma no está propiamente en el Congreso, como lo dice la Constitución, sino que se encuentra en el Presidente de la República, quien ha pasado a ser propiamente el dueño de la Constitución, pues además de gobernar con ella, domina y fija el curso de sus reformas.

<sup>25</sup> Valencia, Hernando, *Cartas de batalla*, Bogotá, Panamericana Editorial, 2010, p. 62.

<sup>26</sup> De Sousa, Boaventura y García, Mauricio, “Colombia: El revés del contrato social de la modernidad”, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre, 2001, pp. 11-85.

Las Constituciones de América Latina adoptaron el régimen presidencial, centrándolo alrededor del Presidente las condiciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y director de la administración. Sin embargo, en América Latina el sistema tomó rasgos propios, hasta llegar a una forma degradada como es el presidencialismo, que se manifiesta en tres hechos propios del sistema y de los presidentes latinoamericanos: tienen concentrado el poder público del Estado; en general no asumen en concreto ninguna responsabilidad por el inadecuado o extralimitado ejercicio de sus funciones; y no les gusta entregar el poder, de modo tal, que propician toda suerte de reformas constitucionales para hacerse reelegir continuamente.<sup>27</sup>

Esta hipótesis señala que el reformismo constitucional puede ser entendido como la apropiación presidencial del poder de reforma, en tanto que en términos reales, las reformas constitucionales habrían dejado de ser un asunto del dominio de la Cámara de Diputados o del Congreso de la República, para ser en la realidad, un asunto que es manejado por el Presidente, en la medida en que éste radica el proyecto de reforma, se lo aprueba su bancada parlamentaria o la coalición que lo apoya y, finalmente, cuando menos en Colombia, desde el novedoso suceso de la sanción de los actos legislativos, efectúa la revisión de lo que sus parlamentarios aprobaron, a efectos de verificar que corresponda a lo que él quería.

Desde esta perspectiva, el poder de reforma no estaría propiamente en el Congreso o en la Cámara de Diputados, como lo dice la Constitución, sino que se encontraría en el Presidente de la República, quien habría pasado a conducir el curso de las reformas constitucionales.

#### 4. *El reformismo constitucional como dinámica propia del constitucionalismo actual*

Si se atiende al contenido de las anteriores propuestas de comprensión del reformismo se tendría que la primera de ellas pasaría por ingenua, al pensar que las reformas han sido hechas para el progreso y desarrollo de los países, siendo que tales reformas son hechas por agentes políticos, que representan intereses de gremios y empresarios, respecto de los cuales el bien común es apenas uno entre muchos otros. La segunda propuesta es realista y un poco pesimista, en el sentido de entender que los poderes de la reforma siempre son regresivos y que el aparato que los inspira es el de la dominación, el de la continuidad de los poderes hegemónicos, o el de imposición de los poderes oligárquicos, con exclusión de los intereses populares y de la participación popular. Finalmente, la tercera propuesta señala una falla en el sistema institucional de los Estados en América Latina, al haber construido una figura tan poderosa como el presidente latinoamericano, hasta el punto de erigirse en titular no sólo de los poderes que directamente le otorga la Constitución, sino también

---

<sup>27</sup> Este hecho es fácil de probar. Basta recordar los nombres de Alberto Fujimori en Perú, Álvaro Uribe en Colombia, Daniel Ortega en Nicaragua, Hugo Chávez en Venezuela, Saúl Menem en Argentina, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Leonel Fernández en República Dominicana y tantos otros de la misma laya.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

de los poderes de reforma de la Constitución, directamente o por intermedio de sus cercanos, como dueños de la administración, del poder político, y ahora, del poder de reforma de las Constituciones.

Sin embargo cabría pensar el reformismo constitucional como un rasgo propio, involuntariamente asumido, que en su despliegue muestra una dinámica propia, que hace que cada caso deba ser examinado desde los elementos internos de sus propias reformas. Piénsese el caso de una Constitución relativamente estable como la de Perú. Si se fuese a examinar los rasgos de dicho constitucionalismo, la tarea tendría que partir del dato de la estabilidad o la normalidad constitucional, y en este sentido, el diagnóstico de su evolución debería hacerse más desde lo que permanece que desde lo que ha cambiado, y la dinámica del reformismo sería un dato que aportaría muy poco, pues allí el reformismo constitucional no es una variable significativa.

Por el contrario, en sistemas con reformas de alta intensidad como México y Colombia, la dinámica del reformismo aporta los elementos para su propio análisis, en tanto que pueden ser identificados y asumidos criterios de evaluación propios a las dinámicas del reformismo, que resulten útiles para el análisis. De este modo pueden ser asumidos criterios relevantes relacionados con las respuestas que puedan ser dadas a las siguientes preguntas: ¿qué tanto han sido reformadas esas Constituciones?, ¿cuáles han sido los temas recurrentes o las instituciones más reformadas?, ¿cuál ha sido la periodicidad o la frecuencia de las reformas?, ¿qué tipo de relación hay entre el número de reformas y los presidentes del país?, ¿cuál ha sido la estructura formal de esas reformas, abarcan aspectos puntuales o estructurales?, y en el plano instrumental, las reformas introducidas ¿reglamentan la Constitución?, ¿escalonan las formas normativas?, ¿la vuelven más o menos operativa?

La idea que está en la base de esta propuesta es la siguiente: las reformas introducidas a la Constitución y la manera de hacerlas, pueden aportar información acerca del tipo de constitucionalismo al que se asiste y al modo como eventualmente se desenvolverá en el futuro.

## VI. LAS DINÁMICAS DEL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

Esta quinta sección examina el modo como el reformismo constitucional se ha venido desarrollando en México y Colombia, hasta erigirse en una forma de vida constitucional.

### 1. *Las dinámicas del reformismo constitucional en México*

El 84.5% de los artículos originales de la Constitución han sido modificados un promedio de cinco veces cada uno. De los 579 párrafos originales, ahora tenemos 1 562, lo que representa un aumento del 169%. De sus 22 000 palabras originales,

actualmente son más de 60 000, lo que representa una diferencia de 174.60% con el texto original.

A la fecha, la Constitución ha sufrido un total de 699 reformas. Sólo 21 de sus 136 artículos no han sido modificados, de modo que sólo el 15.4% del texto constitucional permanece tal como se redactó en 1917.<sup>28</sup>

El presidente que más la ha reformado es Enrique Peña Nieto (2013-2016), con 145 modificaciones a los preceptos constitucionales. Una de cada cuatro reformas en la historia de la Constitución mexicana es suya. Su inmediato seguidor es Felipe Calderón (2006-2012), quien aprobó 110 modificaciones y luego Ernesto Zedillo (1994-2000) con 77.

En sólo un año Enrique Peña Nieto ha reformado la Constitución más de lo que el 56% de los presidentes mexicanos lo hicieron durante todo su mandato. De Lázaro Cárdenas (1934-1940) a Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) nadie modificó la Constitución en seis años más de lo que Peña Nieto lo ha hecho en sólo uno; tan sólo en enero de 2016 se aprobaron 52. El actual periodo presidencial (2012-2018) aún no concluye y ya representa el 21.19% de todos los cambios que la Constitución ha experimentado en sus 99 años de vida.

En términos generales, los años con mayor número de reformas han sido 1993, 1994, 2011, con 31 reformas aprobadas por año, y 2016. El trabajo legislativo realizado en estos años equivale a cuatro veces el trabajo legislativo realizado entre 1945 y 1961.

Muchas de esas reformas se han concentrado en pocos artículos: tan sólo el artículo 73 ha sido reformado 75 veces, lo que equivale a modificarlo más de una ocasión cada dieciocho meses. El artículo 123 se modifica en promedio cada tres años y el 27 cada cuatro. Lo anterior representa que tan sólo 10 artículos (de los 136 que conforman la Constitución mexicana) representan el 33% de todas las reformas constitucionales en los últimos 99 años.<sup>29</sup>

## 2. *Las dinámicas del reformismo constitucional en Colombia*

La Constitución de 1991 ha sido reformada con intensidad desde los comienzos de su vigencia y en la dimensión simplemente temporal, pueden ser identificados tres periodos o etapas, dos de los cuales coinciden con los periodos de reelección presidencial. El primer ciclo reformista iría de 1991 hasta 2000, correspondería a las presidencias de César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998) y la primera parte de la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) y registra como acontecimiento la expedición de diez reformas constitucionales que pueden ser caracterizadas como secundarias y hasta anodinas. Si bien algunas de ellas se ocuparon de temas importantes como la extradición de nacionales colombianos, las

<sup>28</sup> Los artículos que no han sido reformados son el 8, 9, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50, 57, 64, 68, 80, 81, 86, 91, 118, 126, 128, 129, 132 y 136.

<sup>29</sup> Estos artículos son los que han sido mayormente reformados: 73, 123, 27, 74, 89, 107, 76, 79, 115, 4, 122, 94 y 105.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

cortes militares o suprimir la expropiación sin indemnización, en últimas se trató de modificaciones insulares y de baja intensidad y trascendencia.

El segundo ciclo reformista abarca toda la década de 2000. Comienza durante la segunda parte de la presidencia de Andrés Pastrana, con la modificación de las reglas que distribuyen el presupuesto general de la nación (Acto legislativo 1 de 2001) y va hasta 2010, cuando finalizan los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), etapa que registra 19 reformas constitucionales, la mayoría de las cuales van a operar sobre temas decisivos, como la distribución de los recursos públicos, la supresión de las garantías constitucionales, la reelección presidencial, el régimen del Congreso y los partidos políticos. Adicionalmente, un tema que venía siendo secundario se vuelve protagonista, en el sentido que las técnicas y métodos que se utilicen para reformar la Constitución van a ser decisivas, pues permitirán mayor apropiación del poder por parte del Presidente, sus simpatizantes y los grupos económicos.

Finalmente, estaría la tercera etapa, que comienza con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia (periodos 2010-2014 y 2014-2018) y da lugar a 11 reformas constitucionales, siete de ellas relacionadas con temas institucionales, como pueden serlo los dineros públicos, la división de poderes o la reforma a la justicia, entre otros, y cuatro más correspondientes al proceso de paz iniciado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la inclusión de la justicia transicional y las reformas al fuero militar.

En el plano temático pueden hacerse varias sectorizaciones. En primer lugar debe señalarse el ataque que Álvaro Uribe realizó a los derechos y las garantías ciudadanas, que involucra la expedición del Acto legislativo 2 de 2003, “Estatuto antiterrorista”, que minimizaba los derechos a la intimidad, libertad personal, inviolabilidad de comunicaciones e inviolabilidad del domicilio; la afectación del derecho a la pensión de los colombianos, por medio del Acto legislativo 1 de 2005; el intento de destrucción del régimen de carrera administrativa en el servicio público (Acto legislativo 1 de 2008) y la criminalización del consumo de narcóticos por vía constitucional (Acto legislativo de 2009).

Las zonas más interferidas por las reformas constitucionales son las relacionadas con el manejo de los dineros públicos (el presupuesto general de la nación), el régimen electoral y el Congreso de la República.

En lo que tiene que ver con los dineros públicos, las reformas han sido numerosas y han sido destinadas a concentrar el manejo de dichos recursos en la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, erosionando el principio de descentralización, que fue uno de los elementos inspiradores de la Constitución de 1991, en un intento por que las regiones manejaran autónomamente sus recursos y no que se los manejaran desde Bogotá. Dentro de esta línea deben registrarse las modificaciones sucesivas de los artículos 356 y 357 de la Constitución y de otros concurrentes. Así, por medio del Acto legislativo de 1997 se modificó el “situado fiscal”, que era la metodología inicial de distribución de esos recursos. Luego vendría la creación del Sistema Nacional de Participaciones por medio del Acto legislativo 1 de 2001, que continuaría en la ruta



## EL REFORMISMO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y COLOMBIA

de concentración del poder presidencial sobre los dineros públicos, hasta llegar al Acto legislativo 4 de 2007, que perfeccionó dicho proceso. Posteriormente y durante la administración de Santos serían expedidas dos reformas fuertes: el Acto legislativo 3 de 2011, que introduciría tres figuras destinadas a neutralizar el alcance de las decisiones judiciales: la regla fiscal, el principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal; y el Acto legislativo 5 de 2011, que instalaría el Sistema Nacional de Regalías, con el que la administración central terminó de apropiarse de los recursos de las regiones, especialmente los derivados del petróleo y la minería.

El régimen electoral es otro de los temas objeto de intervención. Diez reformas constitucionales tienen que ver con el sistema electoral. La más importante es el Acto legislativo 1 de 2003, primera reforma política estructural, promovida por Uribe, que modificó los elementos centrales del sistema electoral colombiano, entre ellos, los siguientes: el régimen de partidos (nacimiento, reconocimiento, financiación, inscripción de listas), dando lugar al nacimiento de numerosos partidos nuevos, seguidores de Uribe, conformados por sujetos que posteriormente serían condenados por paramilitarismo, por concierto para delinquir; la metodología para contabilizar los votos y distribuir los escaños o curules en los órganos de representación (para el efecto se introdujo la “cifra repartidora”); el sistema de elaboración de listas de candidatos, bajo las modalidades de la lista única cerrada y la lista única con voto preferente; las reglas sobre campañas electorales, el “umbral” electoral y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. La segunda modificación fuerte está contenida en el Acto legislativo 2 de 2004, que permitió la reelección presidencial, trayendo una gran inestabilidad al sistema político, que aún se padece. En tercer lugar deben registrarse las reformas sucesivas del artículo 176 de la Constitución, que prevé la circunscripción electoral de colombianos residentes en el exterior, que dio lugar a los actos legislativos 2 y 3 de 2005 y al Acto legislativo 1 de 2013, que finalmente ajustó el asunto. Adicionalmente, en el periodo de Santos fue expedido el Acto Legislativo 2 de 2015, llamado de equilibrio de poderes, que introdujo reformas en el Congreso, el régimen electoral y la administración de justicia.

El tercer gran motivo de las reformas es el Congreso de la República, en atención al gran desprestigio que tiene, bajo cargos de corrupción y por señalamientos de no guiarse por los intereses ciudadanos, sino por intereses egoístas, gremiales o de empresarios. Dentro de esta perspectiva fue suprimida la figura de las suplencias, se fortaleció el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se introdujo el sistema de bancadas y fue modificado el sistema de sanciones, con inclusión de la figura de la “silla vacía”, de modo tal que los partidos pierdan la curul o el escaño en los casos de declaratoria de responsabilidad penal del parlamentario.

Finalmente, deben hacerse algunas anotaciones acerca de la manera como se han hecho las reformas constitucionales. Este era un tema tranquilo hasta la llegada de Uribe, quien introdujo un modo perverso de hacer las reformas. En general se trató de modificaciones de alta intensidad, en zonas específicas de la Constitución, realizadas bajo el siguiente esquema:



ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

- En primer lugar, no se modificaban las normas existentes, sino que se les adicionaba texto. En este sentido quedaba la apariencia de que se respetaba la Constitución y que simplemente se introducían nuevos textos para mejorarla.
- Hecha la adición normativa, se escalonaba y erosionaba el derecho, en el sentido de anunciar, que “una ley estatutaria establecería la manera como...”, con lo cual la norma constitucional perdía poder y fuerza vinculante, al quedar legalizada, sometida a lo que dijera la ley. Adicionalmente la remisión de la materia al Congreso se hacía de modo tendencioso, en el sentido de otorgarle un plazo para la expedir la ley, que en general era insuficiente.
- Ahora bien, Si el Congreso no expedía la ley dentro del mínimo tiempo que le había sido otorgado, entonces el acto legislativo disponía facultar al Presidente para que expidiera la legislación por medio de un decreto. De este modo, el Presidente se apropiaba de todo el derecho relacionado con la reforma constitucional y reducía su contenido a lo que finalmente establecieran sus decretos.
- El mecanismo lograba adicionalmente erosionar el control constitucional sobre la reforma, especialmente sobre los decretos presidenciales, pues ni la Constitución ni la Ley 5 de 1992 preveían la existencia de esa clase de decretos habilitados, ni la competencia directa de la Corte Constitucional para su control.

## VII. CONCLUSIONES

Al integrar lo dicho en las líneas anteriores, se pueden establecer las siguientes conclusiones.

En primer lugar existe una relación muy estrecha entre la profusión de reformas constitucionales y los usos intensivos del poder presidencial, de modo tal que, como lo plantea una de las hipótesis explicativas del reformismo, el número de reformas constitucionales pone de manifiesto la concentración del poder político y jurídico en el Presidente como jefe de Estado y como jefe de gobierno, hasta el punto de suceder la apropiación real del poder de reforma constitucional, de tal manera que se verterá en las reformas lo que el Presidente desea y no lo que el poder de reforma decide.

Dentro de esta perspectiva cobra sentido la advertencia hecha en este artículo, conforme a la cual no se trata de la operación del “poder constituyente secundario”, como lo afirmaba la lectura tradicional, sino del poder de reforma dispuesto alrededor de la figura del presidente.

En segundo término debe registrarse que con el hecho de las continuas reformas constitucionales, el constitucionalismo mexicano y el colombiano se inscriben en la tendencia latinoamericana de tener Constituciones extensas, como lo evidencian los

casos recientes de la Constitución de Ecuador de 2008 y la Constitución de Bolivia de 2009. Adicionalmente el reformismo modifica la idea tradicional, que concebía a las Constituciones como textos integrados por enunciados generales de mediana extensión, hasta convertir las cartas políticas en códigos o en reglamentos constitucionales, en el sentido de asistir a la introducción de definiciones, procedimientos, reglamentos y numerosas reglas particulares, que históricamente fueron destinadas a las leyes y no a las Constituciones.

Finalmente, y como elemento central, debe señalarse que la dinámica del reformismo constitucional instala un modo de vida constitucional, en el sentido que los usuarios de la Constitución acomodan sus prácticas, conocimientos, debates y comprensiones a un texto que tiene duración (de hecho la Constitución de México es de las más longevas, como ya se mencionó), y que permanece en la medida de sus múltiples cambios, como en la instalación de un régimen de provisionalidad que se mantiene y se proyecta en el tiempo, como forma institucional, lo que era impensable en los márgenes de comprensión tradicional del constitucionalismo de la modernidad.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y control del poder*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2013.
- DE SOUSA, Boaventura y GARCÍA, Mauricio, “Colombia: El revés del contrato social de la modernidad”, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Colciencias, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre, 2001.
- DE VEGA, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991.
- ESCOBAR, Arturo, *La invención del desarrollo*, Ed. Universidad del Cauca, 2012.
- FIORAVANTI, Mauricio, *Constitución. Desde la antigüedad hasta nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001.
- LÖEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.
- HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MARQUART, Berndt, *Historia constitucional comparada de Iberoamérica*, Bogotá, Ibáñez, Grupo de Investigación Constitucionalismo Comparado, 2016.
- PISARELLO, Gerardo, *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014.
- QUINCHE, Manuel, *El control de constitucionalidad en Colombia*, Bogotá, Ibáñez, Universidad Javeriana, 2014.
- , *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Temis, 2015.

ROGELIO FLORES / MANUEL QUINCHE

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 2006.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Revista de derecho privado, 1934.

VALENCIA, Hernando, *Cartas de batalla*, Bogotá, Panamericana Editorial, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997.

