

JURISPRUDENCIA

Corte Suprema de Justicia

INEXEQUIBILIDAD DEL ACTO LEGISLATIVO

NÚMERO 1 DE 1979

CAPÍTULO I

LA SENTENCIA

Expediente número 785

Norma acusada: Acto legislativo número 1 de 1979. Por el cual se reforma la Constitución Nacional.

Actores: Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán, Oscar Alarcón, Antonio Cancino y Climaco Giraldo.

Magistrado ponente: Fernando Uribe Restrepo. Aprobada por acta número 51.

Bogotá, D. E., tres (3) de noviembre de mil novecientos ochenta y uno.

I

La acción

Los ciudadanos Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y J. Climaco Giraldo Gómez, en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 215 de la Carta Fundamental, —artículo 59 del acto legislativo número 1 de 1979— y en el decreto autónomo número 432 de 1969, solicitan a la Corte Suprema de Justicia que:

“Declare inexecutable por ser inconstitucional debido a vicios de forma en su discusión, acumulación, aprobación y expedición, el acto legislativo número uno de mil novecientos setenta y nueve, reformativo de la Constitución de mil ochocientos ochenta y seis con sus modificaciones introducidas hasta el acto legislativo número uno de mil novecientos setenta y siete”.

Como impugnantes de la demanda anterior y por lo mismo como defensores del acto acusado, han intervenido en el proceso los ciudadanos Manuel S. Urueta, el cual solicita a la Corte: “que se

deniegue la declaratoria de inexecutable solicitada en la demanda de la referencia contra el acto legislativo número 1 de 1979 y, por el contrario, se declare la conformidad de ese acto legislativo con la Constitución Política de Colombia”; M. Parménides Salazar, quien hace a la Corte idéntica solicitud, y César Gómez Estrada y Rodrigo Noguera Laborde, los cuales en escrito conjunto manifiestan que se constituyen “en defensores del acto legislativo número 1 de 1979 y de todos y cada uno de los preceptos que lo integran”.

Recusado el procurador general de la Nación y considerada como probada tal recusación por la Sala Constitucional la viceprocuradora general de la Nación, Susana Montes de Echeverry, ha emitido el concepto ordenado por la Constitución y por el decreto autónomo arriba mencionado, solicitando que la Corte decida:

“Primero: Que se encuentre inhibida para preferir fallo de mérito en el proceso bajo referencia, por carecer de competencia para ello. O, segundo, en su defecto: Que el acto legislativo número 1 de 1979 fue expedido por el Congreso Nacional en consonancia con lo establecido por la Constitución a cuyo amparo fue expedido”.

II

La norma impugnada

El texto del acto legislativo, demandado en su totalidad es el siguiente:

[Véase Acto Legislativo número 1 de 1979].

III

Las normas violadas

Estiman los actores que el acto legislativo censurado, el cual como se acaba de ver en la transcrip-

ción anterior, consta de sesenta y cuatro artículos, nueve de ellos transitorios numerados alfabéticamente, es violatorio de diez artículos de la Constitución Nacional.

Dichos artículos que, resulta conveniente observarlo, corresponden a las cláusulas de la Carta fundamental anteriores a la reforma contenida en el acto acusado, son los siguientes: 2°, 55, 72, 75, 76 ordinal 6°, 81, 83, 172 y 218.

IV

Los fundamentos de la violación

La demanda consta de cuatro partes, precedidas de una breve glosa sobre la promulgación del acto acusado. En la primera parte se transcribe en forma integral, según lo dispuesto por el decreto autónomo número 432 de 1969 el texto del acto legislativo número 1 de 1979, a lo cual se añade la transcripción del decreto número 122 de veinticuatro de enero de mil novecientos setenta y nueve: “Por el cual se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo número 4 y 144 de 1978 del Senado y de la Cámara de Representantes respectivamente, por el cual se reforma la Constitución Nacional”; y el decreto número 123 de la misma fecha por el cual: “Se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo número 1 de 1978 (Cámara 110/78) por el cual se reforma la Constitución Nacional”.

La segunda parte determina cuáles son las “disposiciones violadas”, la tercera comprende las “razones y fundamentos de las violaciones invocadas” y finalmente, la cuarta parte constituye un capítulo sobre “pruebas”.

Por lo que atañe a la promulgación del acto legislativo materia de la demanda, se afirma en ésta por los actores, que:

“Aun cuando estamos convencidos de que los actos legislativos no requieren de su ‘promulgación’ para que puedan ser impugnados como inconstitucionales ante la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo anunciamos en la primera demanda, presentamos otra para precaver una decisión inhibitoria”.

La tercera parte de la demanda, atinente como ya se indicó a las “Razones y fundamentos de las violaciones invocadas”, se encuentra dividida a su turno en tres secciones. En la primera se trata lo relativo a “la competencia de la Corte Suprema de Justicia” para conocer de las demandas contra actos reformativos de la Constitución; en la segunda se estudian los “hechos antecedentes que implican vicios en la formación del acto legislativo que se demanda”. De la segunda sección, pasa la demanda a la numerada como “cuarta sección”, la cual lleva como título “Fundamento de las violaciones sustentadas”.

En relación con la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de los juicios de constitucionalidad contra los actos legislativos, por los cuales se reforma la Carta Política del Estado, distingue la demanda en primer lugar: “la potestad constitutiva”, como “el poder de establecer la Constitución, que no conoce límites por ser política y suprajurídico”, de la “facultad constituyente”, la cual entiende, no ya como el poder para establecer la Constitución, sino como la atribución para su reforma, sometida a juicio de los actores, a limitaciones de “procedimiento, porque solo con observancia de las ritualidades establecidas puede válidamente enmendarse la carta anterior”, según cita de JAIME SANÍN GREIFFESTEIN en su obra *La defensa judicial de la Constitución*.

Observa a continuación la demanda, que si bien tradicionalmente la Corte “venía considerándose incompetente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos”, tal posición jurisprudencial se modificó en sentido contrario al decidirse sobre la inconstitucionalidad, del acto legislativo número 1 de 1977, por el cual se había reformado el artículo 218 de la Carta y se autorizó a una asamblea constituyente para realizar la reforma constitucional.

Sobre este punto agrega la demanda: “Es indefectible la competencia de la Honorable Corte Suprema para conocer y declarar contrarios a la Constitución los intentos de revisión irregular que atentan contra ella por vicios de procedimiento en su formación, no solo porque la Corte es la guardiana de su integridad, lo cual implica que ella tiene un poder constituyente de anulación de todo acto constitucional que la viole, sino porque además, las prescripciones de forma contenidas en la Carta se tornarían inocuas e inoperantes de no preverse la sanción de anulación de los actos que las transgreden.

“En estricta lógica, que nace del sentido común, el presupuesto de base de control de constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter general, radica en la competencia para controlar y anularlos que, en vez de revisar la Carta Política, la desconocen. De no, nuestra Constitución no sería rígida sino flexible, mejor aún, genúflexa frente a los afanes reformativos de los gobernantes, y no requeriría siquiera ser escrita”.

La Corte seguirá en la exposición de los cargos pertinentes, idéntica secuencia a la observada en la demanda. Estos se concretan y sustentan así:

1º) “Inconstitucionalidad de las comisiones constitucionales elegidas por la Cámara de Representantes el 1º de agosto de 1978”. El Consejo de Estado, mediante sentencia de julio 2 de mil novecientos setenta y nueve, anuló la elección de las comisiones constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes, verificada el primero de agosto de mil novecientos setenta y ocho, decisión basada en el hecho de haberse violado en

tal elección los derechos de las minorías, y la aplicación del cuociente electoral previstos en la Constitución, y al efecto argumentan:

"Frente a la Constitución, este fallo implica el reconocimiento por parte del más alto Tribunal Contencioso-Administrativo del país, de que los actos tramitados en las comisiones inconstitucionales de la Cámara de Representantes durante la legislatura de 1978 carecen de validez, y de que no puede dárseles efecto alguno.

Citan en su abono los actores, los artículos 2º, 55 y mayormente el 75 de la Constitución Nacional, refiriéndose al cual afirman:

"Según el señor SAMPER, la finalidad que se perseguía con el precepto era evitar, a través de la sanción de nulidad de los actos ilegales expedidos fuera de las condiciones constitucionales que el Congreso se reuniera en épocas distintas de las previstas por la Carta, o fuera de su sede. Pero también sabemos que estos antecedentes históricos no desvirtúan el alcance actual de su contenido, el cual es *sensiblemente más drástico*, con el que se busca impedir no solo las reuniones del Congreso en épocas distintas de las señaladas en la ley fundamental, o fuera de su sede, sino también, la burla de los derechos de las minorías en la elección de sus comisiones y durante las deliberaciones; del trámite prescrito en el propio Estatuto Mayor y los reglamentos orgánico constitucionales para su reforma, y la expedición de leyes, y demás actos, ya no con la simple previsión de nulidad sino la orden de su *invalidez y la prohibición de dárles efecto alguno*, cuando se realicen por fuera de las condiciones constitucionales, o no se ejerzan en los términos que la Carta establece.

Citan los actores en su abono:

"La reciente sentencia de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia del 10 de noviembre de 1977 que declaró inexecutable la ley 23 de 1977, sobre reforma del sistema electoral, por vicios de procedimiento en su formación, y en la que se parifican a prerequisites sin los cuales los actos del Congreso no pueden producir efecto alguno, las condiciones de constitucionalidad a que se refiere el artículo 75 de la Carta, y se señala como uno de ellos la existencia del quórum que condiciona el acto de votación". (*Foro Colombiano*, XVIII-103-36).

Concluyen los actores su argumentación, expresando que: "...somos de la opinión de que la corporación... como poder constituyente de invalidación, tiene la obligación de proferir en fallo simplemente declarativo, a nuestro juicio ni siquiera anulatorio o de inexecutable (de inexecutable) del acto legislativo número 1 de 1979, por cuanto durante la primera vuelta tuvo primer debate en la Cámara de Representantes en una comisión, la primera que fue elegida sin representación de minorías, precisamente para que no *tuviera críticas*, y desde luego por fuera de la señalada condición constitucional que impone darles cabida a las mismas (art. 172) y, en fin,

por no haber sido tramitados en los términos establecidos por la Carta, por lo cual carece de validez y no ha tenido efecto alguno... es verdad averiguada que las sentencias declarativas producen efectos *ex tunc*, es decir, desde cuando se presentó el hecho generador de la nulidad que no crean sino reconocen... y como se ha dejado claro, a diferencia del artículo 75 original del Constituyente de 1886, el de la Carta actual, que viene del año de 1968, artículo 10 de la reforma de entonces, no sanciona apenas con la nulidad sino que *manda tener como inválidos y prohíbe darles cualquier efecto*, a los actos que, como en el que acusamos, no llenaron los pre-requisitos constitucionales para su validez... sin la sentencia del Consejo de Estado, a la que no dejamos de reconocer importancia la situación sería la misma".

2º) "*La indebida acumulación de los proyectos publicados de la primera legislatura y su indebida sustitución por un nuevo pliego modificatorio*".

Toda vez que los dos proyectos de reforma de la Constitución Nacional, publicados mediante los decretos 122 y 123, de mil novecientos setenta y nueve, fueron acumulados por su decisión en la segunda legislatura, los actores construyen con base en tal situación, uno de sus cargos principales contra la norma acusada, afirman:

"La determinación tomada por el gobierno y los directorios políticos del liberalismo y del conservatismo en la reunión del 17 de julio de 1979 en el Salón Amarillo del Palacio de San Carlos, pues como oportunamente lo relatamos, fue allí, entonces, donde los presidentes de la República, Julio César Turbay Ayala" del directorio conservador alvarista, Felio Andrade Manrique, conservador ospino-pastranista, Guillermo Angulo Gómez, y Víctor Mosquera Chaux, representante de la dirección nacional liberal decidieron la tramitación unitaria de las iniciativas por fuera de las condiciones constitucionales y de los términos establecidos por la Constitución, violando, de este modo, sus artículos 55, 81, 172, 218, 2º y 75; y agregan, para fundamentar su cargo que:

"Según se exige en el artículo 218 de la Constitución, en lo pertinente, en la segunda legislatura ordinaria *debe nuevamente debatirse el proyecto, o los proyectos, que se habían debatido en la primera, y no acumularse, ni refundirse, ni cambiarse, ni fusionarse*, puesto que todo esto equivaldría a comenzar de nuevo con otra primera legislatura, pero no a darle la segunda.

"Claro está que nosotros no pretendemos hacer entender que en la segunda vuelta no se puedan introducir modificaciones a lo discutido y aprobado en la primera, pues sería inútil la doble vuelta; pero ello no implica que a título de modificaciones, a lo de la primera, se proponga en la segunda un proyecto distinto de los aprobados en aquella, sin siquiera considerar las modificaciones con fundamento en los artículos aprobados, sino proponiendo otros, suprimiendo arbitrariamente algunos,

ampliando los más y refundiendo sus textos, que fue lo que se hizo conforme a lo ya relatado y demostrado en la transcripción de la doble columna de contenidos normativos disímiles".

Consideran los libelistas que: "fueron muchos los artículos nuevos que se propusieron para la segunda legislatura y que no se habían siquiera discutido, ni menos aprobado en la primera..." Reiteran que todo lo anterior es violatorio del artículo 75 de la Constitución, por no haberse obrado en la tramitación de los proyectos dentro de los términos consagrados en dicha disposición y terminan este cargo expresando que solo ventidós artículos se mantuvieron sin cambiarle ni una coma en la segunda vuelta siendo ellos los siguientes: 1, 5, 6, 7, 11, 15, 16, 19, 22, 23, 29, 32, 33, 36, 37, 48, 49, 50, 57, 60, 64 y 65 del acto legislativo acusado.

3º) "*Son varios los contenidos normativos de la reforma Turbay Ayala que sin haber sido propuestos al estudio del Congreso constituyente por éste debatidos y aprobados, y publicados luego de la primera vuelta, fueron sin embargo, insólitamente incluidos y aprobados en la segunda vuelta.*"

4º) "*En la segunda vuelta, fue diferente el texto que se aprobó en primero y segundo debates en el Senado, del que se presentó a discusión para primero y segundo debates en la Cámara*".

A este respecto expresan los actores:

"El número 90 de *Anales del Congreso*, del miércoles 10 de octubre de mil novecientos setenta y nueve, en el cual, como allí mismo consta, se publica el texto del articulado aprobado en primer debate, segunda vuelta por la comisión primera del Senado en su sesión del día cuatro de octubre de mil novecientos setenta y nueve, acta número 21, conforme reza la constancia publicada en la página 1336 de esa edición, es diferente del que se presentó a discusión en primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes y, sin embargo, no fue devuelto. Y no podía haberlo sido ya que no consta su modificación sino que se hace apenas visible su aduiteración, lo cual atañe más al Código Penal que a la Carta Política, aunque afecta las previsiones de ésta sobre trámite.

"En cambio, cínicamente publicado como igual al de los *Anales* número 90, en la edición de *Anales del Congreso* número 96 el martes veintitrés de octubre de mil novecientos setenta y nueve, aparece un texto para proyecto de acto legislativo, distinto en algunos de sus artículos al que realmente se aprobó, y que vino a ser finalmente el que sin una sola coma se tornó en acto legislativo reformatorio de la Constitución" (fl. 74).

Enfatizan los actores el hecho de que la situación anterior indica que se cometió un delito de falsedad; que existe además el rumor de que la edición número 90 de los *Anales del Congreso* ha sido recogida; y que de todas maneras se trata de un exabrupto.

5º) "*No se admitieron ni se discutieron en la segunda vuelta, las propuestas de discusión y votación por separado de algunos artículos del proyecto, en el curso del primer debate en la comisión primera de la Cámara*".

Los actores se basan en que, el quince de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, al comenzar la discusión para primer debate en la comisión primera de la Cámara, los representantes Villar Borda, Jaime Pinzón López, Gilberto Vieira y Alvaro Bernal Segura, solicitaron, mediante comunicación de la misma fecha, que se discutieran y votaran separadamente algunos artículos del proyecto.

Sin embargo, los actores, teniendo en cuenta que según declaración del presidente de la comisión primera, representante Zamir Silva, dicha solicitud se hizo una vez cerrada la discusión respectiva, agregan:

"...Ya que en el punto quinto de su declaración que figura en los mismos *Anales* el representante Zamir Silva incurre en evidente contradicción al confundir *votación con discusión* y en los puntos siete y ocho de ella reitera su confusión al expresar que el presidente de la comisión le concedió el uso de la palabra al representante Villar Borda para que *explique su voto*; pero que ya no podía hacer someter a discusión la propuesta (punto 9º), porque el reglamento de la Cámara lo prohíbe cuando ya está en votación.

"Lo que ocurrió en realidad —agregan— porque se sabe de actas, es que conforme se verá en el punto siguiente, fueron mutiladas: los honorables representantes que presentaron propuesta escrita de discutir y votar por separado los artículos mencionados en su comunicación escrita, y cuando aún no se había cerrado la discusión, ya habían acordado aceptar la discusión y votado en bloque de los artículos del proyecto sobre los cuales había aceptación, mas suponían que la discusión proseguiría sobre los que estaban por discutir y votar con todo y fórmulas sustitutivas. A no ser que el representante Zamir Silva sea tan ingenuo de creer tan bobos a los proponentes como para entender que estos lo que querían era apenas jugar a demorarse y votar luego con cuatro votos en contra del resto del articulado. ¿Para qué proponer votación separada sin discusión separada?" (fl. 78).

6º) "*Actas incompletas o mutiladas y tardíamente aprobadas*".

Este cargo, simple continuación del anterior, lo hacen consistir los actores en que las actas correspondientes a las sesiones del seis al quince de noviembre en las cuales la comisión primera de la Cámara aprobó en la segunda legislatura el proyecto de acto legislativo, "al parecer fueron elaboradas con mutilaciones graves", mutilaciones que a su juicio "revelan precaución contra demandas como las que presentamos".

En la llamada sección cuarta de la demanda, atinente según su título, a los Fundamentos de las violaciones sustentadas, los actores reiteran sus puntos de vista, con respecto a la mayor parte de los cargos anteriores, y al mismo tiempo agregan los siguientes nuevos motivos de censura;

7º) “La violación del principio constitucional de participación de las minorías que determinó que el acto acusado se expidiera contra la Constitución” (fls. 85 y ss.).

Aquí, menos que de un cargo nuevo, se trata más bien de un nuevo enfoque individualizado de algunas de las razones que tuvo en cuenta el Consejo de Estado para efectos de decretar la nulidad de la elección de las comisiones permanentes, materia del primer cargo.

Reiteran en esta oportunidad los actores que, al no darse representación a las minorías en tal elección según las prescripciones del artículo 172 de la Carta Fundamental, se obró por fuera de las condiciones constitucionales prescritas en el artículo 75 de la misma codificación, en abono de lo cual trascriben algunos apartes del salvamento de voto del magistrado GUSTAVO GÓMEZ VELÁSQUEZ en relación con la demanda de inexequibilidad contra el acto legislativo número 1 de 1968, según los cuales:

“Día a día en la evolución del derecho constitucional, si bien se observa la flexibilidad de sus normas para permitir los cambios de la Carta, no es menos cierto que ese proceso está revestido de garantías muy precisas y de absoluto cumplimiento. En la época actual que se caracteriza por el poder de reacción que puede desencadenar una minoría política oprimida o perseguida, debe redoblar el escrúpulo por observar los preceptos que permitan introducir cambios en la Constitución, pues de no, la suprema tutela y máximo orden que ésta encarna, desaparecen, se hace posible y se legitima la acción violenta y la abierta rebeldía. Los tiempos que se viven imponen, tanto o más que antaño, seguridad, firmeza en estos trámites de reforma y un mayor apego a sus dictados, si se quiere mantener el estilo y sentido de las instituciones políticas, evitándose así que grupos de oposición lleguen a entender, por práctica distinta, que nada tienen que hacer por las vías democráticas que consagra la ley de leyes, pero no solo hay que estar convencidos sino dar muestras de querer conservar la Constitución y hacer de su reforma una empresa seria, patriótica y con cerrada aplicación de sus mandatos. Lejos de esta órbita deben quedar las fugaces y engañosas oportunidades que puede ofrecer el predominio de un ejecutivo fuerte sobre las otras dos ramas del poder. Tan primordial aparece todo esto que no se duda en apreciarlo como factor imprescindible y decisivo en la obtención, conservación y disfrute de la paz. Cuanto más sea el respeto a la Carta, cuanto más se establezcan y preserven los derechos que ella consagra, cuanto

más resista su estructura las acciones de quienes buscan satisfacer sus personales ventajas o el aprovechamiento de sus precarias mayorías, tanto más será la solidez y eficacia de las instituciones, el afianzamiento de un ambiente de concordia nacional y la fe en la evolución pacífica de los cambios necesarios e inaplazables”.

8º) “El reglamento del Congreso debe cumplirse por parte de éste, así actúe como constituyente, y si no se cumple, se infringe también la Carta, la cual conforma con aquel una proposición jurídica completa”.

En desarrollo de este nuevo cargo encuentran los actores en primer lugar que:

“Se viola por lo tanto, además de la Constitución, el principio físico-biológico de la inercia mental, si se decide en contra de lo ordenado en ella”.

A continuación, en búsqueda de darle alguna fundamentación a la afirmación anterior, los actores pretenden constitucionalizar el reglamento del Congreso, para terminar considerándolo como parte integrante de la Constitución, al efecto observan:

“El Reglamento del Congreso es así, una ley orgánica de la Constitución Nacional, pues por mandato de ella se defiere a la ley la organización del procedimiento y trámite de aprobación de las leyes y de los actos legislativos, así como la definición de lo que conforme a ese trámite se entiende por admisión de un proyecto, discusiones, primero y segundo debate, mayorías, votación, aprobación, sesiones ordinarias, sesiones extraordinarias, sesiones especiales, sesiones informales, acumulación, reuniones, comisiones plenarias, etc..., por consiguiente de violarse el reglamento en alguno de sus preceptos, en aras de darle celebridad o de buscar consenso en relación con un proyecto de revisión constitucional, se está violando la Constitución, que en sus artículos 76-6 y 218 difiere a la ley la previsión del cumplimiento de su trámite, y el reglamento viene a conformar así, junto con aquellos una proposición jurídica orgánico-constitucional inescindible y completa” (fl.91).

9º) “Violación de las normas constitucionales sobre quórum y mayorías”.

Este cargo, al igual que el séptimo, constituye un nuevo conjunto de argumentos alrededor de las razones que tuvo en cuenta el Consejo de Estado, cuya decisión fue el origen del primer cargo intentado por la demanda, para anular la elección de las comisiones permanentes, realizada por la Cámara de Representantes el primero del mes de agosto de mil novecientos setenta y ocho.

Con el propósito de fundamentar y justificar este nuevo enfoque del primer cargo, los actores conciben una nueva forma de quórum que denominan “quórum cuantitativo”, consistente en la participación efectiva de las minorías, a través de sus

derechos de “voz y voto”, en abono de lo cual afirman que:

“Como quiera que la comisión primera de la Cámara de Representantes dio por aprobado en primera vuelta el proyecto de acto legislativo, con un quórum cuantitativo pero sin tener en cuenta su cualificación descrita en el artículo 172 de la Carta que exige voz y voto, deliberación y participación, que reflejan la representación proporcional de los partidos, y por tanto el derecho de la oposición y de las minorías, razón por la cual fue anulada por el Consejo de Estado su conformación; se colige que al haberse violado el artículo 172, se infringieron también los artículos 82 y 83 de la Carta en sus incisos mencionados y de contera, de nuevo, el 75 íbidem, que consagra la sanción de invalidez de las decisiones en cuyas deliberaciones se haya actuado por fuera de las condiciones constitucionales, o lo que es lo mismo a las deliberaciones y decisiones que no se hagan en los términos que la Constitución establece”.

V

El concepto de la Procuraduría

1º) El procurador general de la Nación fue recusado por los demandantes Tarcisio Roldán Palacio y Climaco Giraldo Gómez (fl. 113) en escrito de febrero once de mil novecientos ochenta.

2º) Mediante providencia de veintiséis de septiembre de mil novecientos ochenta, con ponencia del doctor Policarpo Castillo Dávila, la Corte declaró separado del conocimiento al señor procurador de la Nación, doctor GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY, teniendo en cuenta su participación en la expedición del acto legislativo número 1 de 1979 y se dispuso que el traslado correspondiente debía cumplirse con la Viceprocuraduría General de la Nación (fl. 329).

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4º de la ley 25 de 1974, correspondió por lo tanto llevar la voz de la Procuraduría General de la Nación a la viceprocuradora general de la Nación, señora doctora Susana Montes de Echeverry, la cual emitió el concepto de rigor el veintitrés del mes de febrero del presente año (fls. 360 y ss.), mediante el cual solicita a la Corte declare:

“Primero: Que se encuentra inhibida para preferir fallo de mérito en el proceso bajo la referencia, por carecer de competencia para ello, o, segundo, en su defecto: Que el acto legislativo número 1 de 1979, fue expedido por el Congreso Nacional en consonancia con lo establecido por la Constitución a cuyo amparo fue expedido”.

3º) La Procuraduría, observando que los actores solicitan a la Corte en su demanda, ya la nulidad, ora la inexequibilidad, o bien que se profiera un fallo simplemente declarativo, inicia su estudio en una severa crítica a tal actitud de los actores expresando que:

“Esto a no dudar lo significa que los libelistas piden a la honorable Corte Suprema de Justicia tres pronunciamientos diferentes excluyentes no previstos en nuestro derecho público sobre el constitucional que la Carta le adscribe a la Corte Suprema sin que se decidan por una de ellas, frente pues, a dichas tres pretensiones simultáneas, concurrentes, pero diversas (inexequibilidad, anulación y fallo simplemente declarativo de invalidez), por inocuas desecha este despacho las inconducentes sobre anulación y fallo declarativo de invalidez; y se detendrá frente a la única jurídicamente estructurable, como es la de inexequibilidad o inconstitucionalidad prevista en nuestra normativa jurídica sobre control constitucional por la Corte Suprema desde la ley 2ª de 1904, y más tarde por el acto legislativo número 3 de 1910, pero con la advertencia de que la máxima entidad de la rama jurisdiccional tiene competencia adscrita expresamente por la Carta por conocer de demandas de inexequibilidad contra los actos legislativos reformatorios de la Constitución, solamente desde el pasado veinte de diciembre de 1979, fecha desde cuando comenzó a regir el acto legislativo número 1 de 1979, cuyo artículo 58 introdujo tal novedad jurídica al establecerla en el ordinal 1º del nuevo cánón 214 de aquella”.

4º) A continuación, la Procuraduría se ocupa como aspecto previo y capital del proceso, de las normas constitucionales frente a las cuales ha de juzgarse la reforma de la Carta hecha por el acto legislativo número 1 de 1979, exponiendo al respecto su criterio, según el cual:

“...las diversas disposiciones que integran el acto acusado han de juzgarse frente a las normas superiores de la Constitución vigentes en el momento de expedirse la reforma, esto es, frente a las imperantes de la Carta y bajo las cuales se presentó, debatió y aprobó el acto legislativo número 1 de 1979, para dilucidar si la reforma acató o, por el contrario, quebrantó lo que sobre el particular señalaban las disposiciones constitucionales que obligatoriamente debía cumplir el Congreso Nacional. En consecuencia, para juzgar la supuesta inconstitucionalidad del acto legislativo número 1 de 1979, ha de estarse a lo dispuesto en la Constitución Política con vigor hasta el 19 de diciembre de 1979, puesto que la reforma de que trata este acto comenzó a regir el 20 de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, conforme se indica en el artículo 65 de dicho acto legislativo, publicado en copia fotostática autógrafa en el *Diario Oficial* número 35.416 de esta última fecha”.

Se ocupa luego la Procuraduría, de la competencia de la Corte para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra los actos legislativos reformatorios de la Carta Fundamental y, consecuente con la tesis anteriormente expuesta concluye que si bien el acto legislativo número 1 de

1979 le dio competencia a la Corte en su artículo 58 subrogatorio del 214 de la Constitución para conocer de tales demandas, en tratándose de ciertos vicios de forma, sin embargo:

"La nueva materia de competencia otorgada a la Corte Suprema por el constituyente derivado en el acto legislativo sub-judice, podrá desarrollar la Corte a las reformas constitucionales que se realicen a partir de la última enmienda —que así lo dispuso—, esto es, frente a los actos legislativos modificatorios de la ley de leyes que se introduzcan con posterioridad al citado veinte de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, pero jamás ante las reformas constitucionales acaecidas con anterioridad a esta fecha, puesto que antes carecía la Corte totalmente de esa competencia. Tratándose de la competencia del orden constitucional, no cabe ni pueden haber interpretaciones analógicas o extensivas; el constituyente ha expresado claramente el ámbito de competencia de la Corte y por tanto, rigidamente a él debe estarse como quiera que en este especialísimo campo las interpretaciones son de índole restrictiva. En consecuencia, en estricto rigor, la Corte es incompetente para conocer de la acción de inexequibilidad que se estudia, por tratarse de un acto legislativo, debatido y aprobado antes del veinte de diciembre de mil novecientos setenta y nueve. Consecuente con esto, pediré que se declare inhbida esa alta corporación para dictar fallo de mérito, por carecer de competencia para ello".

Con miras a una mayor fundamentación del punto de vista anterior, la Procuraduría transcribe (fls. 367 y ss.) el concepto rendido por esa entidad el siete de mayo de mil novecientos setenta y nueve, en el proceso de inexequibilidad que contra el acto legislativo número 1 de 1968 promovió el ciudadano Bernardo Elejalde, concepto en el cual se sostiene dicha tesis.

Importa señalar que el proceso anteriormente señalado fue decidido por la Corte el 16 de octubre de mil novecientos setenta y nueve, mediante providencia de sala plena.

En tal oportunidad, la Procuraduría, como conclusión del estudio realizado al respecto, expuso:

"Así, pues, de la competencia de la Corte se sustraen los proyectos de enmienda de la Constitución, los decretos reglamentarios dictados por el gobierno, en uso de las atribuciones que le confiere el ordinal 3° del artículo 120, y los decretos simplemente ejecutivos. No es lógico ni jurídico sostener que la competencia de la Corte, como encargada de velar por la integridad de la Constitución se extienda a todos los casos en que tal integridad esté amenazada. Si tal aconteciera, la Corte usurparía jurisdicción. Esta competencia es de derecho y de orden público y para el caso, como ya se anotó, no enunciativa sino limitativa, de modo que este control jurisdiccional no puede aplicarse por analogía, sino exclusivamente a los casos

previstos en la Carta. Lo contrario es desconocer la voluntad del constituyente y aplicar el control a situaciones que la norma no regula".

5°) Aborda luego la Procuraduría el estudio de la validez de los actos cumplidos por la comisión primera de la Cámara de Representantes antes de la declaración de nulidad decidida por el Consejo de Estado, para concluir que: "Tiene toda la validez y legalidad que normalmente caracteriza los actos administrativos en un Estado de Derecho, conclusión ésta que fundamenta así:

"Los efectos de los fallos contencioso administrativos proferidos bien por los tribunales seccionales, ora por el honorable Consejo de Estado se proyectan hacia el futuro en la medida de que el acto anulado no puede aplicarse en lo sucesivo, pero simultáneamente crean efectos hacia atrás, los cuales se determinarán en cada caso particular por la naturaleza de la acción interpuesta.

"Sin embargo, esta posibilidad de que hacia el pasado pueda producir algunos y bien determinados efectos particulares, no comporta en los casos relativos a la nulidad de elecciones, designaciones o nombramientos, la invalidez simultánea y automática de las actuaciones cumplidas en el ejercicio del cargo por quien a la postre resultó ilegalmente elegido, designado o nombrado, pues ellas gozan a su vez, de la presunción de legalidad, en virtud de la cual se considera conformes con la ley mientras no se las anule por la jurisdicción contencioso administrativa. No resulta comprensible cómo puede anularse tal acuerdo municipal, por ejemplo, ni tampoco cómo puede ser inexecutable una ley solo por haber sido expedida con el concurso de congresistas cuya elección sea anulada posteriormente. Así tampoco se puede encontrar vicio en el trámite de un acto legislativo por la sola circunstancia de haber sido tramitado y expedido por miembros de una de las comisiones constitucionales y de las cámaras, cuya elección fue anulada con posterioridad. Y ello es y debe ser así, en virtud del principio constitucional, legalidad que rodea los actos administrativos, sean ellos de los proferidos por cualquiera de las ramas del poder público".

6°) En último lugar la Procuraduría estudia el ataque intentado por los actores, consistente en la disimilitud o no exactitud entre lo aprobado por el Congreso en la primera vuelta legislativa y lo votado y aprobado en la segunda, frente a las exigencias del artículo 218 de la Carta Constitucional.

VI

Los impugnadores de la demanda

Como ya se indicó en el curso del proceso, fueron presentados tres escritos encaminados a impugnar la demanda, el primero de ellos por el

ciudadano Manuel S. Urueta (fls. 159 y ss.); el segundo por el ciudadano M. Parménides Salazar (fls. 181 y ss.) y el tercero de ellos conjuntamente por los ciudadanos César Gómez Estrada y Rodrigo Noguera Laborde (fls. 242 y ss.). La Corte procede a exponer las tesis por ellos sustentadas en el orden aludido, que lo fue el de la presentación de los respectivos escritos.

1°) *Impugnación del ciudadano Manuel S. Urueta.*

Competencia de la Corte: Estudia en primer término el impugnante la competencia de la Corte, para conocer del presente negocio, haciéndolo a la luz de las normas constitucionales aplicables, concluyendo que si bien la Corte tiene competencia, sin embargo, dicha competencia se encuentra limitada, por lo dispuesto en el acto legislativo número 1 de 1979, en su artículo 58, norma que en su concepto es aplicable al caso en estudio.

Efectivamente este impugnante, que fundamenta su intervención tanto en el artículo 214, como en el 45 de la Carta Fundamental, considera citando para ello al tratadista HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, que las normas procesales son de efecto general e inmediato y que en consecuencia, es a luz de tales normas del acto legislativo demandado que debe estudiarse la constitucionalidad del mismo respecto de lo cual afirma:

"...La Corte Suprema de Justicia tenía bajo la antigua Constitución una cláusula general de competencia consistente en la guarda de la integridad de la Constitución. Hoy la situación procesal es diferente porque el acto legislativo número 1 de 1979 modifica la antigua cláusula general de competencia en el sentido de limitar el conocimiento de la Corte Suprema de Justicia sobre la exequibilidad de los actos legislativos a ciertos vicios de forma".

Consecuente con lo anterior, concluye que:

"La Corte Suprema de Justicia debería declararse inhbida respecto de los pedimentos de la demanda relacionados con las presuntas violaciones de los artículos 75 y 172 de la Constitución, cuando se refieren a la exequibilidad de actos legislativos; no respecto de las leyes ordinarias, en donde impera aún la cláusula general de competencia" (fls. 61 y ss.).

Se refiere luego el impugnante a la inexistencia de los actos administrativos y citando los autores JEAN-MARIE AUBY y EDUARD LAFERRIERE, lo mismo que jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano (septiembre 25 de 1961, *Anales*, tomo LXIII, primera parte; números 392 a 396, página 251), concluye que:

"No puede de acuerdo con estas ideas considerarse que el acto legislativo por medio del cual la Cámara de Representantes integró la comisión primera constitucional permanente y que luego fue anulado por sentencia del Consejo de Estado, fuera inexistente, que ese acto como lo anotaba JEAN-MARIE AUBY, es-

tuviese tocado de una ineficacia originaria. Dicho acto no constituyó una usurpación de poderes ni tampoco violó el principio de separación de funciones. Simplemente se trató de un acto administrativo, presumido legal hasta cuando intervino la decisión judicial que lo anuló".

Efectos de la decisión de nulidad.

Citando a GEORGE VEDEL, PROSPER WEIL, J. M. AUBY, R. DIEGO y AGUSTÍN GORDILLO, afirma con el primero, que:

"El acto anulado es mirado como si jamás hubiere sido tomado. Pero por razones prácticas dos atenuaciones son aportadas a esta regla. En primer término aunque la anulación del nombramiento de un funcionario tenga por efecto volver a esa nominación inoperante desde su origen, los actos realizados por ese agente entre su nombramiento y la notificación de la decisión de anulación son considerados como válidos.

"En segundo lugar, la anulación de un acto no puede prevalecer contra decisiones jurisdiccionales revestidas de la fuerza de cosa juzgada".

Considerando igualmente que deben distinguirse las acciones de nulidad, anulabilidad e inexistencia, cita el estudio sobre la inexecutable de la ley de FERNANDO GARAVITO (tomo II, *Jurisprudencia de la Corte*) para quien la declaratoria de inexecutable de un acto público equivale a una declaratoria de nulidad y no a una simple derogación, cita igualmente providencia del veintitrés de noviembre de 1964 de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, según la cual la declaración de inexecutable, ni anula ni deroga, sino que simplemente determina que la norma así declarada "en lo sucesivo no tendrá más vida, que desaparece de la normatividad jurídica", y un concepto de la Sala de Consulta y de Servicio Civil del 26 de abril de 1973 (*Foro Colombiano*, número 50 de agosto de 1973, páginas 230, 231 y 232), para concluir respecto de este punto de su alegato, que:

"Dado que el Consejo de Estado ha asimilado los efectos de la sentencia de inexecutable de las leyes a los efectos de la sentencia de inexecutable de los actos administrativos, resulta inquestionable que las decisiones de nulidad tienen únicamente efectos hacia el futuro, no para el pasado. En consecuencia, la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del acto administrativo por medio del cual se integró la comisión primera de la Cámara, tendrá efectos para el futuro, no para el pasado, a menos que se quiera introducir un elemento de inseguridad en las relaciones jurídicas de la sociedad colombiana. Esa posición jurisprudencial del Consejo de Estado está acorde con la doctrina nominante en juicios de simple nulidad".

Se refiere a continuación el impugnante a las "condiciones de existencia del Congreso y las condiciones de validez de la ley", diferenciando entre unas y otras y aludiendo en el primer caso a la his-

toria constitucional del artículo 75 de la Carta, para lo cual compara el texto primitivo adoptado en 1886, con el mismo texto modificado en 1968 y luego de citar a JOSÉ MARÍA SAMPER concluye en el primer aspecto mencionado que:

“... el espíritu del artículo 76 es el de evitar que el Congreso de la república se reúna por fuera de unas condiciones de tiempo, modo y lugar que coloque a «la República en muy conflictiva situación»”.

Agrega el impugnante que: “Un presunto vicio en la formación de una ley no se sanciona con la inexistencia como podría inferirse del argumento de los actores, sino con la declaratoria de inexecutable”, y estima que “la vinculación que hacen los actores de los artículos 81 y 75 es artificiosa”.

Estudia luego el impugnante la tesis de la demanda, en relación con la naturaleza jurídica del reglamento del Congreso, exponiendo su criterio, según el cual:

“No existe congruencia de la idea que ha inspirado la demanda con la pretensión de constitucionalizar el reglamento del congreso, pues si esas normas tuviesen rango constitucional, tendrían que haber sufrido el procedimiento previsto en el artículo 218 de la Constitución, a menos que se acepte la idea de que unas normas constitucionales se deben ajustar a este procedimiento, en tanto, otras como serían las reglamentarias con rango constitucional (leyes orgánicas de la Constitución) están sometidas únicamente al procedimiento de las leyes ordinarias.

“La tesis de la proposición jurídica incompleta es ingeniosa pero olvida que la normatividad constitucional como máximo grado de abstracción dentro del ordenamiento jurídico constituye por regla general una proposición jurídica incompleta, que necesita del necesario desarrollo legislativo. Ya nos enseña ADOLF MERKL en su teoría de la formación del derecho por grados que la ley es la ejecución del derecho creado en la Constitución y creación de derecho respecto de los grados inferiores... La Constitución prevé que otros organismos del Estado se den su propio reglamento, como sucede por ejemplo con el Consejo de Estado... de acuerdo con la tesis de la proposición jurídica incompleta, se normas del reglamento del Consejo de Estado se integrarían a la Constitución...”.

Y para concluir sus observaciones en punto a la naturaleza del reglamento del Congreso, afirma: “La causa de la confusión jurídica de los demandantes radica en la no distinción de las formas constitucionales y de las formas legales. Cuando se pretende someter al constituyente a lo dispuesto por un reglamento de naturaleza legal se llega al extremo de considerar inexecutable una reforma constitucional por no haberse observado un nimio procedimiento previsto en ese reglamento... una reforma de la Constitución Política debería ser

declarada inexecutable porque no se leyó en voz alta un voto en blanco”.

Termina su análisis el impugnante comentando los cargos de la demanda atinente a la “disimilitud de contenidos normativos” entre las dos legislaturas aprobatorias del acto acusado y, a la acumulación de los primitivos proyectos de reforma del mismo que en el reglamento del Congreso, el cual a un “vacío relativo” en la Carta Fundamental, lo mismo que en el reglamento del Congreso, el cual a su juicio debe ser llenado por “los órganos de control”.

Termina expresando el impugnante, por lo que a la acumulación de proyectos se refiere, que:

“Allí precisamente radica la diferencia entre lo reglado y lo discrecional. Si no se ha previsto la forma como los proyectos deben ser acumulados, las cámaras gozarán de libertad en la escogencia de la forma para la realización de esa acumulación. Lo que sí resulta inaceptable jurídicamente es la pretensión de que ante la ausencia de norma condicionante del ejercicio de la facultad porque el legislador así lo ha querido se deduzca la imposibilidad del constituyente para el ejercicio de tal facultad. Un razonamiento de este orden conduce inevitablemente al desconocimiento del concepto de discrecionalidad, entendida como la relativa libertad de que goza una autoridad ante la ausencia de limitantes legales”.

2º. *Impugnación del ciudadano M. Parménides Salazar.*

Alude en primer término (fls. 181 y ss.) a la promulgación del acto legislativo acusado, criticando la posición adoptada por los actores al presentar dos demandas de inexecutable, antes y después de aquella, lo cual revela a su juicio:

“Falta de seriedad intelectual, poca firmeza en las tesis planteadas, o cuando menos, ánimo de sorprender a la opinión pública del país con el montaje de un sincronizado aparato publicitario a través de los distintos medios de comunicación”.

Y agrega al respecto glosando la “Teoría de la subsumación” entre los artículos 81 y 218 de la Constitución, expuesta por los actores que: “La publicación de la ley es el quinto requisito de ésta”.

Comenta lo relativo a los efectos de la nulidad de la elección de las comisiones permanentes de la Cámara, dispuesta por el Consejo de Estado, estimando al respecto que la tesis de los actores:

“Parte del presupuesto legal y doctrinariamente equivocado de que las sentencias de nulidad, que a juicio de la Corte y del Consejo de Estado, se asemejan a los fallos de inexecutable, producen efectos retroactivos y que, por consiguiente, en el presente evento, la nulidad de la elección de la comisión primera de la honorable Cámara, implica automáticamente la nulidad de todos sus actos. Pero no. La decisión de inexecutable, como la nulidad se proyecta sobre el futuro y no sobre el

pasado, de donde emerge, como lo sostiene la Corte en sentencia de julio treinta de mil novecientos cincuenta y cinco, que: “Las consecuencias del fallo no trascienden a las actuaciones cumplidas con anterioridad a dicho fallo... de otra parte, no debe olvidarse, con relación a este tema que dentro del derecho colombiano no es de buen recibo, el criterio sobre la inexistencia de los actos administrativos. Estos pueden estar viciados de nulidad y por tanto, pueden ser anulados... pero mientras no se declare tal nulidad se presumen con existencia jurídica hasta dicha declaratoria”.

Seguidamente, el impugnante se refiere a la violación del artículo 75 de la Constitución, ya indebida acumulación de los proyectos de reforma de la Carta, llegando a conclusiones similares, en tal sentido, a las del impugnante anterior.

Sobre las modificaciones introducidas en la segunda legislatura al texto aprobado en la primera, expone su criterio, según el cual:

“Sobre la base de lo ya dicho, de que si es procedente introducir modificaciones —y modificaciones de textos, etc.— en la segunda legislatura, porque de lo contrario ‘para qué’ esta segunda vuelta si hubiese la obligatoriedad de repetir en ella exactamente el texto ya aprobado en la primera legislatura, significa ello que tales modificaciones intrínsecamente no pueden generar violaciones de reglamento y, mucho menos, de las normas constitucionales invocadas por los demandantes”.

En cuanto al hecho de que “en la segunda vuelta fue diferente el texto que se aprobó en primero y segundo debate en el Senado, del que se presentó a discusión para primero y segundo debate en la Cámara”; y de que existen “actas incompletas o mutiladas y tardamente aprobadas”, estima el impugnante en primer lugar que: “nos hallaríamos ante un caso de falsedad, en el cual también se encuentran en mora los demandantes, para denunciarla criminalmente y no sólo ellos, sino la totalidad de los congresistas de la comisión primera”; y en segundo término que:

“Por lo demás, se trata de una práctica reglamentaria —en el primer aspecto— de frecuente uso en la tramitación de proyectos de ley, que en nada afecta el contexto de tales proyectos. Si ello implicara devolución o revisión del mismo, sería quitarle cierta flexibilidad a una tarea de suyo compleja y dispendiosa, como esta, de una reforma constitucional, hecha por el constituyente dentro de un marco de clara competencia, para introducir al documento original, todas las modificaciones que estime pertinente en el decurso histórico de los distintos debates”.

Trata por último el hecho de que: “no se admitieron ni si discutieron en la segunda vuelta, la propuesta de discusión y votación por separación de al-

gunos artículos del proyecto en el curso del primer debate en la comisión primera de la cámara”.

3º. *Impugnación de los ciudadanos César Gómez Estrada y Rodrigo Noguera Laborde (fls. 242 y ss.)*

Siguiendo en general el orden temático que ha observado la Corte, en la presentación y síntesis de los alegatos, cabe señalar que, los impugnantes anteriores, se ocupan en su libelo, de los temas que a continuación se señalan:

1º. *Promulgación del acto acusado.* Crítica en primer término la posición de la demanda en lo relativo a la vigencia del acto acusado, y aludiendo de contera a las consideraciones de ésta sobre dicho tópico, afirman que, tales reflexiones:

“... ponen de presente cómo, desde cuando la demanda apenas pretende entrar en materia, ya sus autores se colocan en situación de rebeldía contra normas expresas del propio acto acusado, que desde luego se halla rigiendo y crean así de antemano la sanción, corroborado después, de que no es con sujeción a los principios y cánones de la hermenéutica como organizan y montan los cargos aducidos en su libelo. En efecto, no otra cosa que rebeldía contra el acto acusado, inútil por lo demás es pretender que éste no requería ser promulgado para entrar en vigencia, teniendo en cuenta que expresamente aquél dispone, en su artículo 65 que: ‘El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación’. Ni para qué decir que la capacidad del Congreso para expedir un acto reformatorio de la Constitución, lleva implícita la de señalar el momento a partir del cual habrán de producirse los efectos de la reforma adoptada como lo señaló en este caso, diciendo que ellos se producirían a partir de la promulgación. Es infantil argüir, como lo hace la demanda, que el artículo 65 aludido no condicionó la vigencia de la reforma en referencia ‘porque precisamente está en discusión, con nuestra demanda, su validez constitucional’, pues afirmar tal cosa equivale a prohibir el absurdo proceso de paralizar el acto objeto de aquella, o de que en tal evento ha de suponerse que sobrevendrá una sentencia que declare la inexecutable demandada, y anticipar entonces a la causa la producción de sus efectos”.

2º. *Normas constitucionales a cuya luz debe estudiarse la demanda y competencia de la Corte.*

En este sentido, existe una evidente contradicción, de los libelistas. Ciertamente, en un primer momento (fl. 245) estiman que las normas aplicables son las contenidas en el acto acusado expresando al respecto, que:

“Es evidente conforme al artículo 214 de la Constitución tal como quedó luego de la reforma de 1979, regla primera que a la Corte Suprema le corresponde decidir demandas de inconstitucionalidad dirigidas contra actos legislativos por vicios de forma”.

Sin embargo, más adelante (fl. 261) afirman, aludiendo al tópico en comento, que:

“Consideramos conveniente observar que la reforma impugnada suprimió el artículo 81 que trataba de la acumulación de proyectos. Pero como el reglamento se adoptó dicha reforma, le era entonces aplicable y por ello el punto tratado aquí es pertinente”.

Precisan los libelistas, en concordancia con lo primeramente observado que, fuera de los vicios de forma previstos en el artículo 214 del acto demandado:

“Cuya exclusividad para el efecto dicho resalta y realza la misma regla primera del artículo 58 al anteponer el adverbio ‘solo’ a la descripción de ellos, no existen otras para apoyar una acción de inexecutable, y por ello no lo son los que se cometen por infracción de los reglamentos, en materias en que éstos no coincidan con lo prescrito en la citada regla primera del artículo 58 del acto legislativo aquí acusado”.

Y continuando con este último tema de los vicios formales predicables del acto censurado, agregan:

“... también en el proceso jurídico de expedición de un acto legislativo deben distinguirse entre los vicios que puedan dar lugar al aniquilamiento de éste, que no pueden ser sino los establecidos en la regla primera del artículo 58 del acto legislativo número 1 de 1979, de un lado, y de las meras irregularidades, de otro. Dentro de estas últimas, por no estar nombradas en la citada regla, deben clasificarse todos los casos conforme a los reglamentos respectivos; ellos, por lo tanto, carecen de ulterior trascendencia ante la jurisdicción Constitucional, pues si no son objeto de recurso, deben considerarse saneados; y si lo son, y el resultado es adverso al recurrente, entonces deben tenerse como rechazados definitivamente por la Corporación respectiva. Se trata siempre en esos casos, de problemas a los cuales la Constitución no les da entidad bastante para montar sobre ellos una acción de inexecutable. En la ley 7ª del 45 sobre reglamento del Senado, se advierten varios eventos en que se da oportunidad a la interposición del recurso de apelación, con oportunidad a la discusión de un proyecto y contra decisiones de la Presidencia, como por ejemplo los previstos en los artículos 127, parágrafo, 170, 176 y 225”.

Citan los impugnantes la sentencia proferida por la Corte Suprema el 28 de agosto de 1970 (*Gaceta Judicial* número 2338 bis, página 364), en la cual se trata por ésta “la inexecutable de las leyes por vicios de forma en su expedición”. Concluyen los libelistas que:

“Debe entenderse que lo que se deja expresado respecto a vicios de forma, en modo alguno significa aceptación o reconocimiento de que en el trámite de la reforma constitucional de 1979 se haya incurrido en las presuntas informalidades que la de-

manda le indilga, las cuales de haber ocurrido, casi en su totalidad apenas serían simples irregularidades como tales irrelevantes de inexecutable... a nuestro juicio no se incurrió en ninguna de las informalidades que señala el libelo”.

3º *Naturalidad jurídica del reglamento del Congreso.*

Con el propósito de refutar la “jerarquía orgánico-constitucional” que la demanda le atribuye a dicho reglamento advierte:

“Salvo el caso de la llamada ley orgánica o normativa del presupuesto nacional, y en virtud de lo previsto en el artículo 210 de la Constitución, desde el punto de vista de la fuerza o vigor de su imperio no cabe distinción alguna entre las leyes; en la escala de los valores jurídicos todas ellas están situadas al mismo nivel, sin que se pueda decir de ninguna que ocupe un lugar especial al lado de la Constitución, o que se considere parte integrante de ella por complementarla o desarrollarla y en general que en algún sentido no esté sujeta al régimen ordinario o común a que están sometidas todas las leyes. Mucho menos posible es suponer leyes que limiten o restrinjan las funciones del Congreso como cuerpo Constituyente”.

4º *La nulidad de la integración de la comisión de la Cámara.*

Distienden los defensores del acto acusado, las nociones de invalidez e inexistencia, para sostener que, en tratándose de “actos jurídicos de derecho público”.

“... Los efectos de la declaración de nulidad apenas se proyectan hacia el futuro, de suerte que todo lo actuado en el pasado bajo el imperio de la norma aniquilada, queda intacto e incólume”.

Citan a este respecto, providencia de la Corte Suprema del 30 de junio de 1955, en la cual se identifican los conceptos de inexecutable y derogatoria en cuanto a sus efectos hacia el futuro, y citan igualmente el pronunciamiento sobre tal tema del Consejo de Estado, igualmente transcrito como ya se ha visto por el impugnador Manuel S. Urueta, en el cual se asimilan “los efectos de la declaración de inexecutable a los de la declaración de nulidad”.

En relación con este tema y glosando los cargos de violación de los artículos 72 y 172 de la Carta invocada por los demandantes, añaden los impugnantes que:

“La impropiedad de este cargo es manifiesta, porque aquí no se trata de discutir, ni es materia idónea para discutir ante la Corte Suprema de Justicia, cómo y en qué condiciones de legalidad o de constitucionalidad se hizo la elección de los miembros de la comisión primera de la Cámara a que se refiere el cargo. Eso sería materia del contencioso administrativo”.

5º *La acumulación de los proyectos*

En relación con este cargo de la demanda, comienzan los impugnantes por observar que la de-

manda es *inepta*: “pues en realidad no dice en qué consiste esa indebida acumulación, ni señala norma concreta que la prohíba o que prescriba un trámite especial al efecto que aquí hubiese sido observado”, y agregan:

“Esta afirmación, empero, no tiene sentido, porque la acumulación en el seno del Congreso de proyectos de reforma constitucional ya aprobados por separado en una primera legislatura, como en este caso, nada tiene de incompatible con su discusión, así unificados, en la segunda legislatura, pues la unificación no destruye la respectiva identidad material de cada uno de ellos, y debatidos en conjunto no significa que no lo sea también cada uno, dado que las partes están implicadas en el todo. Por lo demás, la circunstancia de que el artículo 218 de la Constitución no hable de acumulación, en modo alguno quiere decir que la prohíba. Por el contrario, la Constitución admite la acumulación de proyectos de reforma constitucional, puesto que conforme al artículo 214 de la misma, tal como quedó con la Reforma de 1979, los requisitos del artículo 81 deben observarse en materia de expedición de actos de esa jerarquía y el inciso penúltimo de dicho artículo 81 alude claramente a proyectos acumulados «en la forma que ordena el reglamento»” (fl. 260).

Como quiera que en relación con este cargo, la demanda trae a colación el pliego de modificaciones que en la segunda legislatura fue presentado ante la comisión primera del Senado, los impugnantes recuerdan que dicho pliego de modificaciones:

“No sustituyó abrupta e irregularmente los proyectos acumulados, como se ve muy bien de la historia del trámite a que fue sometida la reforma acusada... no hay tal que, como lo sugiere la demanda, de manera intempestiva y de hecho el pliego de modificaciones hubiese desalojado de sus respectivos cauces los proyectos aprobados en primera vuelta, sino que mediante la acumulación... se integraron o unificaron en un mismo caudal y dentro de un solo cauce, y así pasaron a ser debatidos conjuntamente con un pliego de modificaciones en la segunda legislatura y a lo largo de los debates reglamentarios surtidos ante el Senado, primero y en la Cámara luego” (fl. 262).

Finalmente, se refieren los impugnantes a la diferencia de textos en la segunda legislatura y a las modificaciones en ésta introducidas.

VII

Elementos de prueba allegados al proceso

El material decisivo allegado al presente proceso ha sido integrado fuera del cuaderno principal en tres “anexos” y dos cuadernos de pruebas

y, en general comprende los siguientes elementos de juicio:

Anexo número 1. Se trata de los documentos allegados por los actores a la demanda. Y se reduce, por una parte, a un ejemplar de los *Anales del Congreso*, autenticado por el secretario general de la Cámara de representantes, correspondiente al 27 del mes de noviembre del citado año de mil novecientos setenta y nueve y por otra a un ejemplar del periódico “El Espectador”.

El ejemplar de los *Anales del Congreso* es el número 120 del año XXII, y comprende especialmente el acta de la sesión de la Cámara plena del miércoles veintinueve de noviembre de mil novecientos setenta y nueve. En él se destaca la constancia dejada el día veinte del mes de noviembre de 1979 por el representante Zamir Silva Amín, en su doble condición de ponente del proyecto de acto legislativo y de presidente de la comisión primera “Sobre el procedimiento que se adoptó en la comisión primera para la discusión y votación del artículo del proyecto, en la sesión del día seis del mismo mes”.

Dicha constancia se refiere entre otras cosas a la solicitud para que se votaran separadamente diversos artículos del proyecto, firmada por los representantes Luis Villar Borda, Jaime Pinzón López y Álvaro Bernal Segura; a la votación por separado de tales artículos y, al otorgamiento de la palabra al representante primeramente citado, una vez terminada dicha votación “para que explique su voto”, el cual en ese momento presentó algunas proposiciones sustitutivas y, a la determinación de la presidencia de no someter a discusión tales proposiciones por expresa prohibición del Reglamento de la Cámara, cuyos artículos 164, 175 y 203 se transcriben, lo mismo que los artículos 17 y 18 de la ley 7ª de 1945.

A continuación de la constancia anterior, interviene el representante Cardona Hoyos, el cual enfatiza que la reforma implica “algunos pequeños beneficios para el desarrollo del parlamento colombiano” (pág. 1.792).

Los *Anales* respecto de la sesión mencionada, comprenden igualmente otras constancias, entre ellas de los representantes Villar Borda y Pinzón López sobre la votación anteriormente mencionada, e intervenciones sobre la reforma en cuestión de los representantes Rodolfo González, Luis Villar Borda, Mario González, Emilio Urrea y Mary Díaz Castro, y finalmente (pág. 1.799) la votación correspondiente al segundo debate —Cámara plena— del proyecto de reforma constitucional, concluyendo el acta respectiva que:

“En consecuencia, el artículo del proyecto del acto legislativo número 1 Senado, 119, Cámara de 1978 ‘por el cual se reforma la Constitución nacional’ ha sido aprobado de acuerdo con el texto que adoptó la comisión primera.

"Cerrado el segundo debate de este proyecto (en segunda vuelta) la Honorable Cámara, con las formalidades constitucionales y legales, y según lo preceptúa el artículo 218 de la Carta Fundamental, declara su voluntad de que sea norma constitucional.

"Preguntada la Cámara si quiere que el proyecto de Acto Legislativo reforme la Constitución Nacional, responde afirmativamente por unanimidad".

El ejemplar de "El Espectador" corresponde al número 25.713 del 29 de noviembre de 1979, en cuya página 10A y, bajo el título "Mutilación del acta 17 de las reformas", se informa que la solicitud anteriormente citada para la votación por separado de algunos artículos de la reforma, no fue incluida en el acta respectiva, y que el presidente de la comisión, reconoció al respecto la existencia de un "descuido por parte del secretario".

Anexo número 2. Contiene diecisiete ejemplares de los *Anales del Congreso*, cuyo contenido para los efectos del presente proceso, es el siguiente:

1° Año XXI, número 18, agosto 9 de 1978. "Proyecto de Acto Legislativo número 5 de 1978 'Por medio del cual se modifica el artículo 103 de la Constitución Nacional y se deroga el ordinal 3° del artículo 78 de la misma', presentado por Humberto Criales de la Rosa, Senador de la UNO".

2° Año XXI, número 30, septiembre 14 de 1978. "Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 2/78 'Por el cual se reforma la Constitución Nacional a fin de prohibir las reelecciones para el período inmediato, con el objeto de dar autonomía al ministerio público y de precisar los alcances del numeral 14 del artículo 120', Roberto Gerlein Echeverría, senador".

3° Año XXI, número 35, septiembre 26 de 1978. "Ponencia de los honorables senadores Espinosa Valderrama, Pardo Parra y Lorduy Rodríguez sobre los proyectos del acto legislativo que reforman el Congreso Nacional". Se advierte que se ha trabajado "sobre quince (15) proyectos de acto legislativo presentados uno de ellos por el ministro de justicia y los demás por diversos senadores, uno de ellos, según revisión del "presentado en 1976 por los signatarios del Consenso de San Carlos".

4° Año XXI, número 36, septiembre 27 de 1978. "Proyecto de Acto Legislativo número 71 de 1978 por el cual se reforman los artículos 59 y 144 de la Constitución Nacional", presentado por un grupo de representantes.

5° Año XXI, número 53, octubre 23 de 1978. "Ponencia para su segundo debate de la reforma constitucional del Congreso rendida por el senador Augusto Espinosa Valderrama", texto del proyecto.

6° Año XXI, número 55, octubre 25 de 1978. "Proyecto de Acto Legislativo y de ley para segundo debate".

7° Año XXI, número 56, octubre 26 de 1978. "Los actos legislativos para reformar las estructuras de la rama judicial. La ponencia de los senadores Jaime Castro, Estrada Vélez, Escobar Méndez y Vidal Perdomo para primer debate". Se advierte que se tuvieron en cuenta tres proyectos anteriores, presentados por el ejecutivo y por diversos senadores.

8° Año XXI, número 62, noviembre 7 de 1978. Senado: "Discusión del proyecto de Acto Legislativo 'por el cual se reforma la Constitución Nacional'". "Constancia del representante Gilberto Salazar R."

9° Año XXI, número 72, noviembre 16 de 1978. "Senado. Ponencia para el segundo debate sobre proyecto de acto legislativo número 4 de 1978, 'por el cual se reforma la Constitución Nacional'. Senador Miguel Escobar Méndez".

10 Año XXII, número 55, agosto 8 de 1979. "Pliego de modificaciones que presenta el ponente, senador, Augusto Espinosa Valderrama para unificar en segunda vuelta, con algunos cambios los proyectos de Acto Legislativo que en la primera se tramitaron bajo los números 1 y 4".

11 Año XXII, número 88, octubre 9 de 1979. "Ponencia para segundo debate en la segunda legislatura ordinaria, presentada por el senador Augusto Espinosa Valderrama".

12 Año XXII, número 90, octubre 10 de 1979. "El articulado del proyecto de acto legislativo número 1 de 1978".

13 Año XXII, número 91, octubre 11 de 1979. "Acta número 20 discusión senado. Segundo debate".

14 Año XXII, número 92, octubre 16 de 1979. "Acta número 21 discusión senado. Segundo debate".

15 Año XXII, número 99, octubre de 1979. "Acta número 25 errores involuntarios en el acta de la reforma constitucional".

16 Año XXIII, número 1, enero 28 de 1980. "Texto completo del acto legislativo número 1 de 1979".

17 Año XXIII, número 40, septiembre 1° de 1980. "Proyecto de ley número 10 de 1980, sobre reglamentos del congreso pleno y el común de las cámaras legislativas".

Anexo número 3. Contiene dos cuadernos en "fotocopia auténtica", correspondiente al "expediente electoral número 499", tramitado en el Consejo de Estado, en relación con la "Nulidad de la elección de las comisiones permanentes de la Honorable Cámara de Representantes verificada el día 1° de agosto de 1978, por proposición número 18".

El primer cuaderno se inicia con el poder otorgado por Gilberto Vieira, José Cardona Hoyos y Gustavo Osorio al doctor Humberto Criales de la Rosa y termina con la sentencia de nulidad dictada

el día dos de julio de 1979 con ponencia del Consejero Mario Enrique Pérez.

El segundo cuaderno contiene las pruebas correspondientes al citado proceso electoral.

Cuaderno de pruebas número 1

Contiene los siguientes documentos en el orden en que han sido incorporados al informativo;

I. Copia auténtica del "Acta número 19 correspondiente a la sesión del 28 de noviembre de 1979, de la comisión primera de la Cámara de Representantes".

II. Folleto intitulado "Reforma constitucional, acto legislativo número 1 de 1979", el cual aparece como "editado e impreso en los talleres gráficos del Banco de la República", y cuya "autenticidad editorial" aparece igualmente certificada (fl. 24 bis) por el señor secretario general de la Presidencia de la República, doctor Gustavo Humberto Rodríguez.

III. Los siguientes ejemplares de los *Anales del Congreso*, debidamente autenticados y enviados a solicitud de la Corte Suprema:

1° Número 54 del 2 de agosto de 1979 (fl. 17).

2° Número 55 del 8 de agosto de 1979 (fl. 17 bis).

3° Número 90 del 10 de octubre de 1979 (fl. 18).

4° Número 96 del 23 de octubre de 1979 (fl. 19).

5° Número 80 del 28 de noviembre de 1979 (fl. 29).

6° Número 88 del 5 de diciembre de 1978 (fl. 30).

7° Número 89 del 6 de diciembre de 1978 (fl. 31).

8° Número 92 del 11 de diciembre de 1978 (fl. 32).

9° Número 104 del 22 de diciembre de 1978 (fl. 33).

10. Número 54 del 2 de agosto de 1979 (fl. 34).

11. Número 104 del 5 de noviembre de 1979 (fl. 35).

12. Número 117 del 21 de noviembre de 1979 (fl. 36).

13. Número 120 del 27 de noviembre de 1979 (fl. 37).

14. Número 1 del 28 de enero de 1980 (fl. 37 bis).

15. Número 35 del 26 de septiembre de 1978 (fl. 40).

16. Número 53 del 23 de octubre de 1978 (fl. 41).

17. Número 62 del 7 de noviembre de 1978 (fl. 41 bis).

18. Número 96 del 22 de noviembre de 1978 (fl. 42).

19. Número 94 (segunda edición) del 12 de diciembre de 1978 (fl. 43).

20. Número 101 del 19 de diciembre de 1978 (fl. 44).

21. Número 13 del 15 de marzo de 1979 (fl. 45).

22. Número 14 del 16 de marzo de 1979 (fl. 46).

23. Número 18 del 22 de marzo de 1979 (fl. 47).

24. Número 20 del 27 de marzo de 1979 (fl. 48).

25. Número 24 del 30 de marzo de 1979 (fl. 49).

26. Número 54 del 2 de agosto de 1979 (fl. 50).

27. Número 90 del 10 de octubre de 1979 (fl. 51).

28. Número 104 del 5 de noviembre de 1979 (fl. 52).

29. Número 120 del 27 de noviembre de 1979 (fl. 53).

IV. Un ejemplar del *Diario Oficial* (fl. 24) correspondiente al dos de febrero de 1979, en el cual se publican los decretos números 122 de enero 24 de 1979 "Por el cual se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo números 4 y 144 de 1978 del Senado y de la Cámara de Representantes, respectivamente 'Por el cual se reforma la Constitución Nacional'; y del decreto número 123 de enero 24 de 1979 'Por el cual se ordena la publicación de proyecto de acto legislativo número 1 de 1978 (Cámara 110 de 1976) 'Por el cual se reforma la Constitución Nacional'".

V. Cinco ejemplares (fls. 58, 64, 70, 76 y 92) de la certificación jurada del representante Luis Villar Borda en relación con la sesión del quince de noviembre de mil novecientos setenta y nueve. Alude especialmente dicho representante a la "omisión inexplicable e injustificable" de incluir en las actas respectivas la solicitud hecha por él y por otros representantes, para que se votaran separadamente determinados artículos del proyecto de reforma de la Constitución, el cual a su juicio pretendió explicarse como "un descuido de secretaría por el representante Zamir Silva".

VI. *Comunicación* (fl. 81) del representante Jaime Pinzón López, referente a las diferencias existentes entre la publicación hecha en el número 90 de los *Anales*, y la publicación realizada en el número 95 de la misma publicación y según el cual: "Ha debido ordenarse por la presidencia del Senado, su regreso a la comisión para corregirlo en su redacción, y con mayor razón ha debido regresarse para los mismos efectos desde la Cámara".

VII. Certificación jurada (fl. 83) del representante Gilberto Vieira sobre los mismos hechos.

En certificación jurada (fl. 99) en la misma fecha, febrero cinco de mil novecientos ochenta, el representante anterior, se refiere también a lo ocurrido con la solicitud para que se discutieran y

votaran por separado algunos artículos de la forma, agrega:

"Esta declaración, a pesar de haberse leído en la sesión, no fue incluida en el acta correspondiente y al discutirse ésta en la sesión del veintiocho de noviembre, protestamos contra semejante irregularidad, la cual nos obligó a dejar la siguiente constancia incluida en el acta correspondiente..."

VIII. Certificación jurada del representante Zamir Silva Amin, el cual explica la diferencia anterior de textos, expresando que:

"Como consta en los *Anales del Congreso*, número 90 de 1979, página 1.336, la publicación del proyecto de acto legislativo número 1 de 1978, corresponde al texto aprobado en debate de comisión, segunda vuelta, en la sesión de 4 de octubre de 1979 de la comisión primera del Senado.

"En *Anales del Congreso*, número 96 de 1979, página 1.432, fue publicado el texto del proyecto de acto legislativo número 1 de 1978, conforme había sido aprobado en debate de plenaria del Senado, segunda vuelta, en la sesión del 17 de octubre de 1979.

"Estas publicaciones se refieren a textos distintos, pues la plenaria del Senado por decisiones mayoritarias, suprimió algunas expresiones del texto que había aprobado la comisión.

"En esta forma queda expuesto mi criterio sobre la realidad de una imaginaria alteración del proyecto del acto legislativo número 1 de 1979 'por fuera de las condiciones Constitucionales', como ligeramente lo afirman los demandantes".

IX. Certificación jurada (fls. 10 y 11 y ss.) del secretario general de la comisión primera de la Cámara de Representantes, en la cual y respecto de los puntos anteriores se lee:

"Es cierto que la discusión del acto legislativo número 1 de 1979, se realizó (sic) los días 6 al 15 de noviembre, y que las actas correspondientes a dichas sesiones sólo fueron aprobadas el día 28 de noviembre. Este hecho se justifica en razón de que, en el curso del debate en referencia intervinieron 17 honorables representantes en el siguiente orden numérico y cronológico, de donde se infiere que era físicamente imposible elaborar de un día para otro las actas que por su volumen e importancia del contenido, exigían meticuloso estudio por parte del secretario, quien tiene bajo su responsabilidad tan delicado asunto.

"De todos modos declaro que las actas fueron aprobadas dentro del término legal tal como prescribe el reglamento de la corporación".

Con respecto a la solicitud, para que se discutieran y votaran por separado algunos artículos, expresa igualmente el declarante anterior que:

"... el honorable representante Luis Villar Borda, reconoció públicamente ante los miembros de la comisión, que la omisión observada en el acta número 17 fue involuntaria, y así se contempla expresamente en el acta número 19 de noviembre

28 de 1979 cuando dice: «afirmó el honorable representante Luis Villar Borda, que se debe presentar por la presidencia, u ordenar a la secretaria, hacer en el acta 17 la respectiva corrección; creo que se trata de una omisión involuntaria, la cual debe subsanarse»... las actas fueron aprobadas con el lleno de las formalidades legales vigentes... en ningún momento se violaron las normas establecidas por el reglamento de la corporación en concordancia con la Constitución Nacional".

Cuaderno de pruebas número 2.

Tal como aparece anunciado en el oficio firmado por el secretario general de la comisión primera de la Cámara de Representantes, Gerardo León Pedroza, fecha el 1º del mes de febrero de mil novecientos ochenta y que corre al folio 21 del cuaderno anterior, en este nuevo cuaderno se incluyen "xerox-copias del acta número 17 correspondiente a la sesión del 15 de noviembre de 1979, que fue aprobada el día 28 de noviembre de 1979, xerox-copias del acta número 19 del 28 de noviembre de 1979".

También incluye el acta número 14 de la misma comisión primera de la Cámara de Representantes del acta número 16 de noviembre 14; del acta número... de noviembre 21.

Finalmente conviene advertir, que, de acuerdo con el oficio anteriormente mencionado de la secretaria general de la comisión primera de la Cámara de Representantes, se allegaron al informativo "cinco cintas magnetofónicas contentivas de la discusión y aprobación de la reforma del Congreso y a la justicia en primera vuelta acto legislativo número 1 de 1979".

VIII

Desarrollo del proceso

a) Trámite en la sala constitucional

En la evolución del presente juicio de constitucionalidad, deben mencionarse los siguientes aspectos procesales, más significativos:

1º La demanda fue admitida, mediante providencia dictada el día 22 del mes de enero de mil novecientos ochenta, firmada por el magistrado sustanciador, doctor Oscar Salazar Chávez (fls. 107 y ss.), providencia en la cual se dispuso igualmente la práctica de diversas pruebas.

2º La recusación al señor procurador se hizo por dos de los actores (fl. 116), los ciudadanos Tarcisio Roldán y Climaco Giraldo, en escrito presentado el día 8 de febrero del citado año.

La fundamentación de tal recusación fue ulteriormente ampliada por los mismos ciudadanos (fl. 223), mediante escrito presentado el 23 de julio del mismo año; y dicha recusación (fl. 216) fue

tramitada "por analogía, por el procedimiento establecido en el decreto 432 de 1969".

Luego de producidas diversas complicaciones, se abrió "a prueba" (fl. 235) el incidente de recusación, mediante auto de agosto 22 de 1980, habiéndose allegado un abundante material decisivo que obra a folios 282 y siguientes, relacionado con la intervención del funcionario recusado en la tramitación del acto legislativo atacado.

Finalmente, mediante auto (fl. 329) del 26 de septiembre, la Sala con un salvamento de voto declaró probada "la causal de recusación y se dispuso que el traslado ordenado se cumpliera con el vice-procurador general de la Nación".

Fue ponente el doctor Policarpo Castillo Dávila, quien había sido sorteado para tal efecto en "sala de conjuces" (fl. 155), oportunidad en la cual se eligió como presidente para los efectos correspondientes al doctor Adán Arriaga Andrade.

3º Solicitada la reposición (fl. 340) de tal auto, por los mismos actores que adelantaron la recusación, la sala en providencia de cinco de diciembre (fl. 348) de mil novecientos ochenta la negó, con un salvamento de voto, ratificando su criterio, de que el traslado respectivo debía correrse a la vice-procuraduría general de la Nación.

b) Trámite en la sala plena

1º Se inició el 16 de julio de 1981 con el estudio de la ponencia elaborada por el magistrado Ricardo Medina Moyano, aprobada por unanimidad por la Sala Constitucional. Luego de que se consideraron y se decidieron los impedimentos presentados por los magistrados de la Corte y de que se sortearon los respectivos conjuces, respetando la paridad política, la integración de la Corte quedó así:

Magistrados titulares: César Ayerbe Chau, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper (Alfonso Guarín Ariza), Dante Luis Florillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa, Gustavo Gómez Velázquez, Juan Hernández Sáenz, Álvaro Luna Gómez, Ricardo Medina Moyano, Alfonso Reyes Echandía (Victor León Mendoza), Fernando Uribe Restrepo y Darío Velásquez Gaviria.

Magistrados conjuces: Carlos Álvarez Pereira. (Enrique Arrázola Arrázola), Gilberto Arango Londoño, Gregorio Becerra Becerra, Francisco Camacho Amaya, Pablo Cárdenas Pérez, Rafael Gamboa Serrano, Ildefonso Méndez, Hernando Morales Molina, Rafael Nieto Navia, Guillermo Ospina Fernández, Alfonso Suárez de Castro, Álvaro Tafur Galvis, Hernando Tapias Rocha, Eduardo Umaña Luna, Carlos Upegui Zapata y Julio César Uribe Acosta.

Correspondió presidir la sala plena al doctor César Ayerbe Chau, quien lo hizo con dedicación, competencia y señorío.

2º El 6 de julio se recibió por la sala constitucional un memorial dirigido a la sala plena, suscrito por Jorge Eduardo González Vidales, en su

doble carácter de ciudadano y de apoderado especial del señor ministro de Justicia, doctor Felio Andrade Manrique, quien acreditó su calidad de tal. La Corte decidió rechazar este escrito por extemporáneo, puesto que cuando se recibió ya se había agotado la etapa de instrucción en la sala constitucional. Igual decisión se tomó en relación con el escrito presentado el 14 de octubre por el ciudadano Alfonso Izasa Moreno.

3º Según memorial presentado a la Corte el 12 de septiembre, los demandantes J. Climaco Giraldo Gómez, Oscar Alarcón Núñez y Tarcisio Roldán Palacio, recusaron para seguir conociendo del proceso a los conjuces Ildefonso Méndez, Alfonso Suárez de Castro, Álvaro Tafur Galvis y Julio César Uribe Acosta, por haber firmado la sentencia que puso fin en la sala constitucional al proceso 843 contra el artículo 4º de la ley 20 de 1979.

La sala ordenó darle trámite al correspondiente incidente, y de acuerdo con el artículo 27 del decreto 432 de 1969 designó como sustanciador al magistrado Fernando Uribe Restrepo, actual ponente del proceso. Tramitado el incidente de acuerdo con el mencionado decreto, la sala lo decidió declarando por mayoría que no era fundada la recusación. Salvaron su voto los magistrados Gustavo Gómez Velásquez, Álvaro Luna Gómez, Eduardo Umaña Luna y Gregorio Becerra Becerra.

4º En la sesión celebrada por la sala plena el 29 de octubre, el presidente sometió a votación, por separado, las partes resolutive y motiva de la ponencia presentada por el doctor Ricardo Medina Moyano, con el apoyo de la sala constitucional. El resultado de la votación fue de quince votos negativos, once afirmativos, un voto de inhibición, quedando un voto pendiente. Sometida a votación la exequibilidad o inexequibilidad del acto legislativo número 1 de 1979, el resultado fue el siguiente: 15 votos por la inexequibilidad total, 11 votos por la exequibilidad parcial, un voto de inhibición y un pendiente.

Se procedió entonces al sorteo de nuevo ponente, de acuerdo con el artículo 37-9º del Reglamento de la Corte y con el artículo 10 del decreto 432 de 1969. Fue designado en tal forma el suscrito ponente.

IX

Consideraciones de la Corte

I. La promulgación del acto legislativo

Si bien este aspecto no se encuentra involucrado en la decisión respectiva, toda vez que, tanto los actores como la procuraduría general de la Nación y los impugnantes se han referido al mismo, no resulta impertinente aludir a él, mayormente con el propósito de relacionar este proceso sometido a la jurisdicción

constitucional, con los demás que fueron intentados contra el mismo acto legislativo.

Ciertamente, la Corte tuvo oportunidad de analizar detenidamente el tema anterior, en las providencias dictadas el 6 de noviembre de 1980 (expediente número 784), el 27 de noviembre de 1980 (expediente número 782) y diciembre 4 del mismo año (expediente número 783) en que fueron demandantes respectivamente: Roberto Vera Ramírez, los ciudadanos que figuran igualmente como actores en este proceso, y Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sáenz, Álvaro Echeverry Uruburu y Carlos Alfonso Moreno. Tales demandas fueron presentadas en su totalidad antes del 20 de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, fecha en la cual se realizó la promulgación del acto legislativo acusado.

La Corte Suprema en tales oportunidades, estimó que no era el caso de proferir sentencia de mérito, por haberse presentado las demandas antes de la vigencia del acto legislativo, y, en consecuencia resolvió declararse inhibido.

II. Normas de la Carta Fundamental a las cuales está sometido el presente juicio de constitucionalidad.

1° El proceso de constitucionalidad no es otra cosa en último análisis que la comparación de la norma acusada con los preceptos de la Carta Política del Estado. Determinar por lo tanto en este caso, si dicha comparación debe hacerse con las normas de la Constitución vigentes hasta el 19 de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, o con las normas constitucionales, incluidas las reformas realizadas por el acto legislativo acusado, viene a ser un aspecto previo de capital importancia. A él se han referido con más o menos extensión, la mayoría de quienes intervienen en el proceso, algunos de ellos contradictoriamente como ya se ha observado en esta providencia. Por ello encuentra la Corte indispensable, definir su posición al respecto.

2° Dicho aspecto, cobra especial significación si además se tiene en cuenta que, de antiguo y en forma reiterada la Corte ha sostenido que, tratándose de leyes, la citada confrontación debe hacerse entre ellas y las normas constitucionales vigentes al momento de la defensa de éstas, toda vez que el Estado regula su actividad y su existencia, según la Constitución vigente. Así, en sentencia de veintinueve de noviembre de mil novecientos cuarenta y seis, agregó la corporación:

"Si el precepto constitucional base de la demanda fue modificado por voluntad expresa del constituyente, es lógico que la solicitud sobre inexistencia de leyes acusadas debe resolverse de conformidad con los textos constitucionales que se hallen en vigencia" (G. J., T LXII, págs. 7 y ss.).

Este punto de vista ha sido materia de reciente ratificación por la Corte, al decidir dos procesos de particular importancia: el de la Junta Monetaria

—junio 12 de 1969— y el de la Comisión Nacional de Valores —mayo 14 de 1981—.

3° Habida consideración de la "superlegalidad" de la Constitución, vale decir de la superioridad jerárquica de ésta, frente a la restante normatividad jurídica del Estado, la tesis anterior resulta absolutamente indiscutible, y de ellas se derivan en consecuencia fenómenos tales como: 1° la inconstitucionalidad sobreviniente, cuando una ley que es constitucional a la luz de las normas constitucionales vigentes, deja de serlo al ser modificadas éstas; 2° el de la constitucionalidad sobreviniente, cuando una norma, inconstitucional a la luz de la Carta vigente, deja de serlo como resultado de la reforma de ésta.

Este último fenómeno, se conoce igualmente por la doctrina como la "purga de inconstitucionalidad" por estimarse que desaparece el vicio inicial cuando el cánón de la Carta Política que la ley quebrantaba, es derogado; o cuando recibe sustento constitucional, con posterioridad a su expedición, como ya se indicó.

Empero, tratándose de la confrontación de normas constitucionales, con otras de la misma Carta Fundamental, el problema cambia radicalmente, y la tesis anterior resulta inaceptable.

No es la menor de las razones, la ya indicada de la superlegalidad de la Constitución, como quiera que tratándose de normas que hacen parte de la Carta Política del Estado no puede decirse formalmente hablando, que una o varias normas de la citada Constitución sean superiores a las otras.

Podría inversamente presentarse el fenómeno en aquellas Constituciones que constan de "cláusulas intangibles", vale decir de preceptos a los cuales el propio constituyente primario o derivado ha revestido de un cierto grado de intangibilidad, al disponer que no pueden ser alteradas dentro de precisos períodos de tiempo, o definitivamente las ha hecho intangibles, al determinar que nunca podrán ser modificadas.

Ejemplos de tales disposiciones constitucionales intangibles, los encontramos para no recurrir a casos extraños del derecho constitucional comparado, en algunas de nuestras primeras constituciones, adoptadas con posterioridad a la independencia política de 1810.

Estas las razones, además naturalmente de las dificultades casi insalvables, todavía más tratándose de normas constitucionales, que tradicionalmente han encontrado la doctrina y la jurisprudencia, para diferenciar las normas sustanciales de las normas procesales, por las cuales encuentra la Corte que no es dable jurídicamente establecer diferencias jerárquicas entre las normas de la Constitución Nacional.

Una vez que el constituyente ha decidido, en ejercicio de sus facultades, elevar a cánón constitucional una determinada norma, cualquiera que ella sea, ésta, en virtud de tal decisión jurídico-

política queda revestida de la misma entidad e importancia de todas las demás que integran el documento constitucional respectivo, y su enmienda o derogatoria requiere en consecuencia las mismas condiciones que el resto de aquéllas.

4° De aceptarse que una reforma de la Carta debe estudiarse de acuerdo con la nueva normatividad constitucional, cada nueva reforma llegaría a ser una ruptura del orden jurídico del Estado, puesto que dejaría de existir la continuidad natural, según la cual una nueva Constitución, o una modificación de la misma, debe naturalmente engendrarse en la antigua Constitución, y realizarse dentro de los canales por ella previstos para dicha modificación.

En tal orden de ideas, llegaría así mismo a convertirse en una cláusula inocua y superflua, la *cláusula de reforma*, la cual desde el propio origen de las constituciones rígidas, ha sido considerada siempre como parte esencial de las mismas.

Y, desde luego conviene añadir que, la ruptura del orden jurídico al cual se ha aludido, comportaría en todos los casos, la destrucción de la legitimidad constitucional.

5° Solamente el derecho nacido o creado por una revolución, no puede juzgarse a la luz del orden jurídico pre-existente, toda vez que la esencia de la revolución consiste precisamente en la destrucción y cambio del ordenamiento jurídico del Estado. La Corte Suprema, al conocer actos reformativos de la Constitución, más exactamente contra la reforma plebiscitaria de 1957, ya se refirió con alguna amplitud a este tema.

En consecuencia, a juicio de la Corte, el estudio de las normas constitucionales acusadas debe hacerse a la luz de las normas constitucionales anteriores a la vigencia del acto legislativo número 1 de mil novecientos setenta y nueve. Así las cosas, resulta inútil referirse a la aplicación de las instituciones contenidas en el citado acto y menos aún a la bondad y conveniencia de las mismas.

6° Para concluir este aspecto del problema en estudio, conviene añadir que, la ausencia de sometimiento de las enmiendas de la Constitución a las normas preexistentes de la misma, llevaría no solamente al quebrantamiento del Estado de Derecho, sino a la conclusión inaceptable de que, el poder constituido, en este caso el Congreso, estaría por encima de la Constitución.

Explicando este punto, la Corte Suprema, en providencia de cinco de mayo de mil novecientos setenta y ocho, al conocer de la demanda de inconstitucionalidad intentada contra el acto legislativo número 2 de mil novecientos setenta y siete, por el cual se convocaba una Asamblea Nacional Constituyente, hizo entre otras, las siguientes observaciones:

"Todo poder constituido es un poder de derecho, o sea constitucionalizado, y nunca extra-supra o metaconstitucional, ya que estos caracte-

res sólo son propios del poder privado que constituye a los demás poderes.

"Sustraer el poder de reforma de la Constitución de lo prescrito por ella en cuanto al modo de producir sus enmiendas, equivale a confundir un poder constituido, como éste, con el constituyente primario. Lo cual implicaría también, excluir ese poder del régimen de derecho, quebrantando la legitimidad, pues resultaría desacertado sostener que cuando un órgano del Estado puede modificar la Constitución sin someterse a las formas en ella estatuidas, es un Estado de Derecho. Menos válido aún es afirmar que el Congreso Nacional, cuando ejerce esta competencia, lo hace como soberano, ignorando la supremacía de la Nación; y tampoco aseverar que sus actos están amparados por una especie de presunción de constitucionalidad, porque ello contraría manifiestamente la filosofía y los postulados del artículo segundo. Además, el carácter representativo del soberano que se predique del Congreso por su elección popular y directa, no sería exclusivo en Colombia, pues idéntico origen tiene el presidente de la República" (*Foro colombiano*, tomo XVIII, mayo de 1978, número 107, páginas 422 y ss.).

III. Inconstitucionalidad de las reformas constitucionales.

a) Es éste indudablemente uno de los temas de mayor importancia de la teoría de la Constitución; convergen en él los aspectos relativos a la revisión o reforma de la Constitución y a su control, los cuales junto con el problema de los "estados de excepción", integran el tripede sobre el cual descansa la existencia misma de la Constitución, su eficacia o su frustración y su propia supervivencia.

En el momento actual de la teoría constitucional y siguiendo los lineamientos generales de la doctrina nacional e internacional, puede afirmarse que la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales puede darse en los siguientes casos:

1° Cuando una reforma de la Carta fundamental lesiona lo que KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona) llama los límites "inmanentes" o "implícitos" de la Constitución, por los cuales se entenderían aquellos valores fundamentales de la Constitución que sin embargo, no se encuentran vertidos en sus cláusulas, razón por la cual también se les conoce como "límites inarticulados", y que tocan en última instancia con el espíritu o el "telos" de la Constitución, y con las propias teorías iusnaturalistas.

2° Cuando la enmienda o revisión de la Carta vulnera aquellas normas que han sido llamadas por la doctrina, pese a su discutibilidad, sustanciales y, finalmente.

3° Cuando la modificación de la Carta fundamental, viola la *cláusula de reforma*, esto es, los requisitos previstos en ella para dicha modificación (Constitución, artículo 218).

Por supuesto es preciso reconocer que el primer caso, tiene connotaciones eminentemente teóricas, que en la práctica de la doctrina ha tocado con prudencia especial. El segundo también es materia de serias prevenciones, en cuanto su aplicación lo enfrenta con el propio constituyente; siendo evidente que el tercero, esto es, la posibilidad de que un acto reformativo de la Carta Fundamental sea atentatorio de la misma, por vicios de procedimiento en su formación es aquél del cual se ha ocupado con mayor frecuencia la doctrina y la jurisprudencia.

b) En Colombia, el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución viene a ser en el momento actual una última etapa en una larga y brillante evolución de las diversas instituciones que han integrado en el país la defensa de la integridad de la "incolumidad", o de la "indemnidad" de la Carta Fundamental, según las diversas expresiones utilizadas por la doctrina y la jurisprudencia.

Realizados por la Corte, en diversas oportunidades, amplios y detenidos estudios sobre el control de constitucionalidad, solamente conviene destacar ahora el hecho de que, dicha tradición se remonta a las propias instituciones jurídico políticas de la Colonia.

De otra parte, a las instituciones adoptadas en las primeras constituciones, del que don JOSÉ MARÍA SAMPER llamara "período revolucionario" del constitucionalismo nacional, las cuales, las del Estado de Cundinamarca de 1811 y 1812 crearon el Senado de Protección y Censura, con finalidades propias de la defensa de la Constitución. Y, quienes cuestionan el carácter de antecedente de estas instituciones, seguramente olviden, que Senado era precisamente el nombre con que se conocía en la etapa constituyente de la Revolución Francesa, la institución destinada a dicha defensa como ocurre por ejemplo con el proyecto más antiguo de que se tenga noticia en tal época, el proyecto de Abate Brun de la Combe, proyecto en el cual se concebía dicha institución, con el fin de "colocar en su puesto aquellos órganos que se hayan salido de los límites a ellos asignados" (MARIO BATTAGLINI. *Contribución a la historia del control constitucional de las leyes*, Giuffrè, Milán, 1957). Senado también era el nombre atribuido en el proyecto de Constitución de STEYÉS, a un órgano previsto con propósitos similares, y, finalmente, como lo recuerda el mismo autor en el llamado proyecto girondino de Constitución, presentado por Condorcet, la *censura*, era prevista a su turno como un mecanismo para controlar entre otras cosas, la actividad legislativa.

IV. *Competencia de la Corte Suprema para conocer de demandas contra actos reformativos de la Constitución.*

1° Por lo que hace concretamente al control de constitucionalidad de los actos reformativos de la

Carta Política, su problemática viene a desenvolverse intensamente, a partir del año de mil novecientos cincuenta y cinco, en que se presentan ante la Corte Suprema las primeras demandas contra enmiendas de la Constitución; en tal caso contra actos legislativos en ese momento de la Asamblea Nacional Constituyente.

A partir de ese momento, el problema cobra especial actualidad y por parte de la Corte se dictan al respecto una serie de providencias de gran trascendencia y a las cuales se hará mención en los párrafos siguientes. También la doctrina se ha ocupado ampliamente del tema.

La historia de las demandas presentadas hasta el momento contra actos reformativos de la Constitución, es al propio tiempo la historia de la posición de la Corte, en relación con su competencia para conocer de los mismos. A continuación se hará una relación sintética de los procesos y de las decisiones respectivas.

1° *Auto de octubre 28 de 1955. Ponente doctor Luis Enrique Cuervo.*

Demanda del ciudadano Germán Molina Callejas contra los actos legislativos número 1 de 18 de junio de 1953 y número 1 de 30 de julio de 1954, de la Asamblea Nacional Constituyente. En esta oportunidad la Corte rechaza la demanda, considerando que carece de competencia, con base fundamentalmente en que:

"La guarda de la integridad de la Constitución no podría entenderse, pues sería absurdo, como un medio consagrado por la Carta para revisar los actos del Poder Constituyente. Estos actos una vez expedidos, no están sujetos a revisión de ninguna especie por ninguno de los poderes constituidos; porque ello implicaría admitir el absurdo de que hay *derecho contra derecho*, la tesis es tan clara, tan evidente, que sería inoficioso detenerse a analizarla" (G.J., t. LXXXI, núms. 2.157-2.158, pág. 362).

El mismo criterio se aplicó en auto de enero 30 de 1956.

2° *Providencia de noviembre 28 de 1957. Ponente: Doctor Guillermo Hernández Peñalosa.*

Demanda del ciudadano Pedro Nel Rueda Uribe contra los decretos 0247 y 0251 de 1957, por los cuales se convoca un plebiscito para reformar la Constitución.

La Corte en providencia de sala plena, siguiendo la tesis anterior "se inhibe de conocer de la demanda por carecer de competencia" (G.J., t. LXXIV, núms. 2.188-2.189-2.190, págs. 430 y ss.).

Importa señalar que de esta providencia salvó el voto un grupo de magistrados, que consideraron que la Corte sí era competente para conocer de la demanda. Puede decirse que histórica y jurídicamente la tesis de la minoría, constituye antecedente del criterio sobre la competencia de tales demandas.

3° *Providencia de abril 16 de 1971. Ponente: Doctor Guillermo González Charry.*

Demanda del ciudadano Hugo Palacios Mejía contra el inciso tercero del artículo 172 de la Constitución. La Corte sostiene nuevamente su falta de competencia para conocer del acto acusado (G. J., t. CXXVIII, núms. 2.340, 2.341 y 2.342).

4° *Sentencia de mayo 5 de 1978: Ponente: Doctor José María Velasco Guerrero.*

Demanda de los ciudadanos Carlos Alfonso Moreno Novoa y Álvaro Echeverry Uruburo contra el acto legislativo número 2 de diciembre 19 de 1977 por el cual se convoca una asamblea constituyente.

La Corte Suprema, sala plena, por mayoría, modifica la jurisprudencia anterior y concluye que si es competente para conocer de actos como el demandado. Las razones principales que sirven de fundamento a esta nueva posición jurisprudencial, son las siguientes:

"El poder de reforma constitucional es un poder constitutivo y debe ejercerse dentro de las reglas constitucionales del artículo 218, y sus decisiones no escapan a la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema de Justicia, puesto que pueden ser violatorias de la Constitución en cuanto infrinjan esas reglas y el principio de la sujeción a ellas, sentado sin excepción alguna en el artículo 2° para todo y cualquier poder constituido. No importa que los actos legislativos no estén enunciados expresamente en el artículo 214 entre los que son susceptibles de juicio de validez constitucional por la Corte Suprema. Porque la guarda de la Constitución, a ese Tribunal confiada, se refiere a la totalidad de sus preceptos, como lo indica aquel texto en los términos 'guarda de la integridad de la Constitución' y, por lo tanto, su jurisdicción comprende todo acto que pueda vulnerar esa integridad, así no se haya expresado esa posibilidad en el referido texto, ya que ella resulta patente en el imperativo contenido en los artículos 2° y 218. Las expresiones tan *categorías y excluyentes* de esta última norma no dejan duda sobre la imperatividad de los procedimientos que prescriben y del tipo de actos en que deben reflejarse las reformas constitucionales.

"La Constitución es una unidad normativa sistemática. Sus normas carecen de sentido consideradas aisladamente. Su interpretación debe integrarse y complementarse armónicamente. Es lo científico. Por eso, la regulación del control de constitucionalidad que compete a la Corte, debe complementarse, para el caso en estudio, con los efectos lógicos que se deducen de los artículos 2° y 218, integrados con los resultados del 214".

5° *Providencia de febrero 13 de 1979. Ponente: Doctor Luis Carlos Sáchica.*

Demanda del ciudadano Bernardo Elejalde Toro contra los artículos 13, 14 y 28 del acto legislativo número 1 de 1968. En este caso, la "Corte con-

sidera en primer término que es competente para conocer de la acción interpuesta, como ya lo estableció en su fallo de 5 de mayo de 1978, y procede a declarar inepta la demanda por no haber sido formulada integralmente".

6° *Providencia de febrero 13 de 1979. Ponente: Doctor Antonio Alvirá Jácome.*

Demanda del ciudadano César Castro Perdomo contra varios artículos del acto legislativo número 1 de 1968 relativos al "Régimen de las entidades territoriales".

La Corte reitera su doctrina en materia de competencia y se declara inhibida para conocer, por darse en el caso estudiado el fenómeno de la "proposición jurídica incompleta".

7° *Providencia de octubre 16 de 1979. Ponente: Doctor Alfonso Suárez de Castro.*

Demanda del ciudadano Bernardo Elejalde Toro contra la totalidad del acto legislativo número 1 de 1968.

La Corte asume la competencia para conocer del proceso y declara la exequibilidad del acto demandado.

8° *Providencia de noviembre 6 de 1980. Ponente: Doctor Antonio de Irisarri Restrepo.*

Demanda del ciudadano Roberto Vera Ramírez contra el acto legislativo número 1 de 1979.

La Corte se inhibe para "fallar en el fondo" por haber sido presentada la demanda extemporáneamente.

9° *Providencia de noviembre 27 de 1980. Ponente: Doctor Ricardo Medina Moyano.*

Demanda presentada por los ciudadanos Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y Climaco Giraldo Gómez contra el acto legislativo número 1 de 1979. La Corte toma decisión similar a la anterior.

10. *Providencia de diciembre 4 de 1980. Ponente: Doctor Darío Vallejo Jaramillo.*

Demanda presentada por los ciudadanos Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sanz, Álvaro Echeverri Uruburo y Carlos Alfonso Moreno contra el acto legislativo número 1 de 1979. La Corte decide en forma similar a las dos anteriores.

Consiguientemente la Corte, obrando en general de acuerdo con la jurisprudencia adoptada en la ya citada sentencia de 5 de mayo de mil novecientos setenta y ocho, y uniformemente reiterada en todas las providencias posteriores, que se han descrito en este considerando, estima que es competente para conocer del acto acusado por los actores.

V. *Examen de la constitucionalidad del acto acusado.*

1° Violación del derecho de las minorías de la Cámara.

Uno de los cargos contra el acto legislativo número 1 de 1979 sobre el cual han hecho más énfasis los actores, se fundamenta en que, la elección

de los miembros de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes, incluida naturalmente la comisión primera, verificada el día 1º del mes de agosto de 1978, fue declarada nula por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 2 de julio de mil novecientos setenta y nueve.

Y, como quiera que a la citada comisión le correspondió en el curso de la primera legislatura, aprobar en primer debate el acto acusado, han concluido los actores en "la invalidez constitucional de sus actos" incluidos naturalmente los relativos a la aprobación del acto legislativo.

a) El Consejo de Estado, en fallo proferido por la sala plena de lo contencioso administrativo el 2 de julio de 1979, registra en los siguientes términos la situación irregular que se presentó el 1º de agosto de 1978 en la Cámara de Representantes, cuando se trataba de integrar las comisiones constitucionales permanentes, entre ellas las que debía precisamente estudiar la reforma a la Carta, puesto que ya se habían presentado oficialmente al Congreso varios proyectos de acto legislativo:

"Con respecto a la inscripción de las listas se tiene, según consta en las páginas 190 a 192 del ejemplar de *Anales del Congreso* que obra en el expediente (de agosto 9 de 1978), que los representantes Pablo Salazar de Heredia, Ignacio Valencia López, Hernando Turbay Turbay, Oscar Martínez Salazar y Ernesto Lucena, aduciendo la condición de miembros de las comisiones coordinadoras de los partidos políticos, propusieron para las comisiones en referencia, en bloque a los representantes, cuyos nombres figuran en las listas presentadas para integrar todas las comisiones. A su turno, consta también que el representante Gilberto Vieira inscribió una lista de candidatos para las comisiones primera, tercera, quinta y séptima, de la que figuran como proponentes, además del citado Vieira, los representantes José Cardona Hoyos, Mario Montoya H., Gustavo Osorio y Álvaro Bernal Segura. Corolario de lo anterior es que en la elección acusada hubo dos listas y que por consiguiente, en cuanto a este aspecto, se satisfizo el requisito reclamado por el artículo 172, inciso cuarto (cuando existen varias listas) ... *Mas estos preceptos no fueron observados porque la elección se hizo sin aplicación del cociente electoral* (ordenado por el artículo 172-1º de la Carta), pues, como en este sentido lo anota el fiscal colaborador, "el error de la Presidencia de la honorable Cámara de Representantes estuvo en no haber abierto la votación, dado que habían dos listas inscritas y dar aplicación al principio constitucional de cociente electoral por tratarse de una elección de más de dos miembros..."

"El grupo de parlamentarios que suscribió la lista desidente constituía en la fecha de la elección un sector político de la Cámara. Eran una fracción de un partido o un sector político independiente, que representaba una opinión política, así fuera mino-

ritaria. Por esta motivo, si se trataba de ponerse "de acuerdo en una lista total de las comisiones", para que pudiera ser votada en bloque era necesario contar con ese sector político. Consiguientemente, al faltar el acuerdo pleno, no podía haber votación en bloque" (subrayas fuera del texto).

"Como es bien sabido el artículo 172 de la Carta dispone:

«A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cociente electoral (2º). El cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer (4º). La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos».

"La conclusión final —dice el citado fallo del Consejo de Estado— es la de que la Cámara de Representantes, *contrariando los artículos 172 de la Carta Política...* hizo el 1º de agosto de 1978 la elección de sus comisiones constitucionales permanentes sin emplear el sistema del cociente electoral, el cual tiene por finalidad asegurar la representación proporcional de los partidos, tanto en las elecciones populares como en las que verifiquen las corporaciones públicas, en aras de la democracia representativa y, desde luego, de los derechos de las minorías. Conviene advertir que el acta de la sesión de la Cámara de Representantes correspondiente al 1º de agosto de 1978 fue aprobada por la misma en su sesión siguiente (*Anales del Congreso*, número 16, 2º C', fl. 138). Subraya fuera del texto.

b) Considera la Corte que de este modo el Congreso, en función de constituyente violó flagrantemente el derecho de las minorías consagrado expresamente en la Carta, incurrió en un vicio de carácter constitucional, insubsanable, que conduce a la inexecutable total del acto legislativo acusado. Porque esa violación se produjo durante el proceso legislativo especial que tenía por objeto reformar la Constitución, y la comisión primera irregularmente integrada debía ocuparse en primer término, y principalmente, de los proyectos del acto legislativo que en ese momento estaban ya a estudio del Congreso.

En efecto, la elección viciada tuvo lugar, como se ha visto el día 1º de agosto de 1978, y para esa fecha ya se habían presentado oficialmente al Congreso cuatro (4) proyectos de reforma constitucional, así:

1. Proyecto de acto legislativo número 1 de 1978 "reformativo de la Constitución Política" presentado al Congreso el 20 de julio de 1978, por los senadores y representantes Edmundo López G., Jaime Posada, Libardo Lozano Guerrero, Rodrigo Lara, Ricardo Ramírez y Ramón E. Giraldo.

2. Proyecto de acto legislativo número 10 de 1978, "por medio del cual se reforman los artículos 70, 76, 78, 81, 83, 84, 98, 102 y 120 de la Constitución Nacional", presentado a la Cámara de Representantes por Gilberto Salazar Ramírez el 20 de julio de 1978:

3. Proyecto de acto legislativo número 16 de 1978, "por medio del cual se reforma la Constitución Nacional" presentado el 20 de julio de 1978 a la Cámara de Representantes por Gilberto Salazar Ramírez. Sobre la veeduría del poder público.

4. Proyecto de acto legislativo número 2 de 1978, "por el cual se reforma la Constitución Nacional a fin de prohibir las reelecciones para el período inmediato, con el objeto de dar autonomía al Ministerio Público y de precisar los alcances del numeral 14 del artículo 120", presentado al Senado el 25 de julio de 1978, por Augusto Espinosa Valderrama y Enrique Pardo Parra.

Inclusive el proyecto número 1 ya había sido publicado en los *Anales del Congreso*, número 7 del 31 de julio de 1978, páginas 97 y 98, antes de que se desconociera el derecho de las minorías políticas organizadas —representadas en el cuerpo constituyente— al integrarse la comisión primera de la Cámara que debía ocuparse en primer lugar del estudio de la reforma constitucional, de acuerdo con proyectos ya conocidos y formalizados.

c) El vicio en el procedimiento empleado por el legislador constituyente fue sustancial, puesto que desconocía las garantías constitucionales y violaba los derechos, también constitucionales, de una parte de la representación parlamentaria, marginándola así abusivamente de importantes deliberaciones y decisiones, en las cuales tenían claro derecho y legítimo interés de participar e intervenir. Y de nada valieron las protestas oportunas de los inmediatamente afectados, con esta decisión.

La norma violada, el artículo 172 de la Carta, tuvo su origen en el Plebiscito Nacional de 1957 (artículo 2º), uno de los pocos casos en la historia constitucional de Colombia en que puede hablarse de la intervención del constituyente primario y tuvo por objeto inmediato la eliminación de los llamados "feudos podridos". Al incorporarse la norma en el cuerpo de la Constitución, según la reforma de 1968, se advirtió expresamente que se trataba de "restaurar el principio democrático", restableciendo la representación de las minorías. Se indicó por el constituyente que el sistema anterior, el de la primacía absoluta de la mayoría simple, "estimulaba el fraude y creaba situaciones aberrantes", que era "situación arbitraria y antidemocrática", y que constituía "burla de derechos" (*Historia de la reforma constitucional de 1968*, Presidencia de la República. Imprenta Nacional 1969).

Resulta entonces que, según las mismas expresiones empleadas reflexivamente en su momento por el constituyente, el Congreso de 1978 durante

el proceso de reforma de la Carta incurrió en conducta expresamente proscrita por la Constitución porque "estimula el fraude", crea "situaciones aberrantes", constituye "situación arbitraria y antidemocrática" y hace "burla de derecho".

El derecho de las minorías legalmente organizadas a participar en las corporaciones públicas, es uno de los principios fundamentales reconocidos universalmente como característicos de toda organización genuinamente democrática y republicana, por corresponder a su esencia misma. Si no se respeta el precario fuero de que deben gozar las minorías políticas, las mayorías se convierten más en expresión de voluntad de dominio y de interés predominante, que en manifestación de la razón que procura el bien común. Es la verdadera tiranía de grupos accidentalmente mayoritarios, la dictadura convencional de alianzas transitorias, que desconoce el principio de filosofía social, según el cual, "como las partes y el todo son en cierta manera una misma cosa, así lo que es del todo es en cierta manera de las partes".

"Si la libertad de un país se manifiesta a veces por la oposición hecha a su gobierno —escribía ALBERDI— es porque la oposición no es más que el ejercicio de la parte de la libertad que el país deja de delegar a sus gobernantes..." "Ser libre es tener parte en el poder: síguese de ello que cuando en el poder solo el gobierno es libre en el país sin libertad" (Cfr. SEGUNDO V LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, ALFA—1956, t. VI, págs. 108 y ss.).

Debe respetarse el derecho en cabeza de quien lo tenga pero debe respetarse aún con mayor celo y escrúpulo el derecho de las minorías que, por el mismo hecho de serlo, necesitan especialmente de una protección eficaz. Esto fue lo que no hizo el constituyente derivado en el proceso de formación del Acto Legislativo número 1 de 1979, al quebrantar el artículo 172 de la Carta.

d) No comparte la Corte, sin embargo, el punto de vista propuesto por los demandantes —que hace parte también del pensamiento— de la viceprocuradora y de los defensores del acto acusado, en el sentido de que la citada violación lleva necesariamente a la aplicación de las doctrinas propias del derecho administrativo sobre inexistencia o nulidad —*ex nunc* o *ex tunc*— de las actuaciones de órgano o de funcionarios irregularmente constituidos.

Las doctrinas jurídicas sobre nulidad e inexistencia, diseñadas principalmente para preservar la seguridad jurídica en el caso de funcionarios de facto, corresponden ser consideradas, como lo han sido, por los altos organismos competentes de lo contencioso administrativo. En el presente caso la Corte debe tener en cuenta el enfoque que a ella atañe con base en el artículo 218 de la Carta, en concordancia con su artículo 2º, o sea examinar las posibles violaciones de la Carta durante el trá-

mite de una reforma de la Constitución, tal como la que ocurrió por infracción del artículo 172 *ibídem*.

Desde el punto de vista que debe ser el propio de la Corte al juzgar el trámite del acto legislativo acusado, no puede sostenerse que al votar dicho acto la comisión primera de la Cámara no realizaba elección alguna, y que por consiguiente no pudo violar en ese momento el artículo 172 de la Carta. Porque al contrario, resulta, según se ha comprobado, que al realizarse la elección en contra de lo dispuesto por el citado artículo, la Cámara se hallaba ya en el proceso de reformar la Constitución. En efecto, la elección viciada se verificó cuando ya estaba en marcha el trámite del acto legislativo que se examina, y hace parte de dicho trámite. La comisión se conformó inconstitucionalmente durante el proceso de formación del acto legislativo.

Al interpretar y aplicar la ley de leyes la Corte debe atender, en primer lugar, a los derechos que ella, tutela, como es sin duda el que tienen las minorías parlamentarias a participar en el trámite de la reforma a la Carta (artículo 218), puesto que todo poder público debe ejercerse en los términos que la misma Constitución establece. La violación de ese derecho, que se presentó cuando el Congreso daba uno de los pasos más importantes dentro del trámite normal de la reforma, si bien no la hace inexistente o nula —puesto que éstos son fenómenos que deben estudiarse y definirse en el ámbito del derecho administrativo—, sí la afecta en forma grave e insubsanable ya que sería absurdo aceptar la exequibilidad de un proceso de reforma a la Constitución, durante el cual se ha violado de modo palmario el derecho de las minorías, que —se repite— es una de las conquistas más preciadas de la democracia, una de las garantías esenciales dentro de nuestro derecho público.

Empero conforme se ha explicado, no tiene sentido propio en este proceso la figura de la inexistencia, ni puede hablarse de “ineficacia originaria”. Se trata de la inexistencia, por violación de la Constitución, invalidante del acto hacia el futuro, conforme invariablemente lo ha dispuesto la jurisprudencia de la Corte.

2) La indebida acumulación de proyectos.

La observancia de las formas como fuente de legitimidad en el ejercicio de la competencia.

El Estado de Derecho se distingue de otras formas de organización jurídica de las sociedades en que distribuye el ejercicio del poder, emanado de la soberanía, entre distintos órganos con competencias definidas, que se interrelacionan armónicamente para cumplir entre todos el fin supremo y común de mantener el orden, como fuente de paz, convivencia y de sosiego entre los asociados, dentro el mutuo respeto a sus recíprocos derechos. Pero a la vez, estos distintos órganos se controlan unos a otros en el ejercicio de sus fun-

ciones, sin llegar a interferirse, claro está, sus respectivas órbitas propias, sino de tal manera que se mantenga un equilibrio en el ejercicio de las diversas competencias, que impida la preponderancia dominante de alguno de los órganos sobre los demás, que llegase a conducir al despotismo o a la arbitrariedad, como germen de la destrucción del propio Estado de Derecho.

Es entonces indispensable, dentro de esta organización jurídica, que las competencias de los distintos órganos y las funciones que de ellas dimanar se consagren de manera expresa y minuciosa y que los ritos, formas o procedimientos para su cabal ejercicio también se establezcan previamente de manera expresa. Ello es garantía de legitimidad en sus actos para los gobernantes y es garantía para los gobernadores en cuanto al respeto de sus derechos y en cuanto a la certeza y ortodoxia jurídica de los preceptos que deben regular su conducta como integrantes de la sociedad.

De allí se desprende que el ejercicio de toda competencia dentro del Estado de Derecho presupone y exige el cumplimiento estricto de las formas propias preestablecidas para el respectivo obrar de la autoridad, y que el apartarse de tales formas invalida el acto y equivalga a un intento fallido de ejercitar la competencia.

Ello no implica un culto de la forma por la forma en sí mismo, que sería vacuo y sutil, sino el desarrollo lógico e indispensable de los principios de la legitimidad, como freno al despotismo y al desorden institucional, de armónico equilibrio entre las potestades, dentro de las órbitas de sus competencias, de antemano diseñadas, y de certeza en los medios que deben emplear al expedir sus actos, en desarrollo de atribuciones también precisas y explícitas.

La forma en el Estado de Derecho tiene igual trascendencia que el ejercicio mismo de la potestad. Uno y otra, conjugados, le infunden legitimidad a los actos del poder en sus diversos órganos.

La organización institucional colombiana. El Congreso como constituyente y como legislador.

En Colombia no existen poderes absolutos, soberanos o indefinidos que a su talento escojan los medios o formas para obrar. Al contrario, el artículo 2º de la Constitución enseña que la soberanía reside esencial y privativamente en la Nación, que de ella emanan los poderes públicos y que su ejercicio debe sujetarse a los dictados del propio Estatuto Fundamental.

Se trata pues de poderes derivados y reglados, ya que el político o primigenio le pertenece exclusivamente a la Nación. Ello se predica inclusive de la potestad constituyente que le corresponde al Congreso, cuyos derroteros marca de modo expreso la Carta Fundamental.

El Congreso tiene como función principal hacer o crear el derecho positivo, mediante la expedición de textos constitucionales o de leyes ordina-

rias, y le incumbe solo de manera excepcional interpretar por vía de autoridad el sentido de las leyes, a través de una nueva ley. La exégesis normativa le corresponde a los jueces, como fuente de la jurisprudencia.

Naturalmente, el propio Congreso está obligado a obedecer y respetar los preceptos constitucionales o legales que hya expedido, sin que las costumbres, tradiciones o prácticas congresionales puedan equipararse o aún superar las normas positivas, ya que, aún en el ámbito del derecho privado, que regula esencialmente relaciones jurídicas entre particulares, la costumbre no puede prevalecer contra la ley, aún en el evento de que aquella sea más clara, justa y práctica que la ley oscura o de difícil aplicación.

Es indudable, de otra parte, que el Congreso, además de cuerpo colegiado elegido popularmente, es una autoridad pública. Y entonces, de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución, solo puede hacer lo que expresamente le esté atribuido, y mediante el empleo de los procedimientos preestablecidos para su obrar. De lo contrario, sus actos carecen de legitimidad y validez constitucionales, y pueden llegar a incurrir también en extralimitación de funciones.

Los dictados del susodicho artículo 20 muestran, así mismo, que dentro del régimen estructural del Estado colombiano son jurídicamente imposibles los llamados “reglamentos o son jurídicamente imposibles los llamados “reglamentos o cláusulas en blanco”, de que se habla en otros países, y las atribuciones recónditas, implícitas o subentendidas para la autoridad.

Surge de todo lo anterior, como corolario ineludible, que cuando el Congreso esté en trance de modificar la Constitución, debe respetar estrictamente los preceptos que regulan su potestad constituyente, es decir, el artículo 218 y los demás preceptos de la Carta que lo complementan de modo necesario, para que así la reforma introducida tenga legitimidad y eficacia, dentro de los postulados que contienen los artículos 2º y 20 de la misma Carta Fundamental.

El proceso para la formación de los actos legislativos y de las leyes.

No está escrito en un solo precepto sino en varios de la Constitución, el trámite que debe cumplir el Congreso para expresar su consentimiento cuando ejerce la potestad de hacer el derecho positivo, mediante la expedición de reformas constitucionales o de leyes simples.

En tratándose de las primeras, que es el caso de esta providencia, el artículo 218 de la Carta Fundamental estatuye que los proyectos de acto legislativo, es decir, de enmiendas constitucionales, deben ser discutidos y aprobados por ambas cámaras en sesiones ordinarias, publicados luego por el gobierno, y después discutidos y aprobados de nuevo en la siguiente legislatura ordinaria, por la

mayoría absoluta de las personas que compongan cada cámara, salvo que la misma Carta exija en ciertas hipótesis una votación distinta. Así resulta obvio que si deja de cumplirse cabalmente este proceso, no habrá un acto válido que modifique la constitución.

Es entonces claro que la enmienda de la Carta exige un proceso legislativo más largo y más difícil que el que de ordinario emplea el Congreso para hacer el derecho, y esto es explicable porque se trata de variar textos de la mayor jerarquía normativa dentro de la escala jurídica. Pero tal circunstancia no significa que la Constitución deje de ser una ley en el sentido exacto de la palabra, porque rige, así sea de manera suprema, el orden institucional y debe ser obedecida por autoridades y gobernados en todo tiempo y en todo lugar, rasgos que son característicos de cualquier ley como norma de derecho positivo.

Dado su rango de supremo estatuto de la Nación, expedir una Constitución o una reforma constitucional exige una voluntad del Congreso reiterada en dos legislaturas ordinarias sucesivas. Pero el ser una ley reiterada tampoco le quita su carácter esencial de ley a la Constitución.

De otra parte, el aludido artículo 218 no agota la materia en cuanto al trámite que han de cumplir las reformas constitucionales, sino que prescribe únicamente aquellos requisitos especiales que hacen más difícil, controvertido y meditado variar la Carta que sustituir las leyes.

Pero como la Constitución no es un acopio de textos inconexos, invertidos o aislados sino un todo orgánico y organizado, ha de estarse a sus demás normas que regulan el funcionamiento del Congreso, su integración, los requisitos para las sesiones y los debates, la forma como ha de expresarse su consentimiento al hacer el derecho positivo y demás temas que se abstiene de tratar el artículo 218, al disponer el trámite complementario y específico que han de cumplir las reformas constitucionales para que tengan validez jurídica. No hace falta que el constituyente repita paso a paso las reglas que rigen el Congreso como corporación legislativa para que tengan operancia plena en todo evento en que ejerza la potestad de legislar.

Las reflexiones hechas muestran que el artículo 218 tiene como complemento necesario e imprescindible lo estatuido en el título VII de la misma Carta sobre el proceso para la formación de las leyes.

Así lo tiene esclarecido la Corte cuando en sentencia del 5 de mayo de 1978 expresó lo siguiente:

“De lo anterior no se puede concluir que las normas constitucionales aplicables al Congreso como rama legislativa del poder público no lo obligan cuando obra en ejercicio de su competencia para reformar la Constitución. Pero, repítase el acto legislativo es ley. De consiguiente, no cabría sostener que escapa a las reglas constitucionales

de formación de toda ley, sea ella cual fuere. Así, no es de recibo la tesis de que el procedimiento de formación del acto legislativo esté constituido y agotado en el texto del artículo 218 de la Carta.

"En su texto no se indica quienes pueden presentar proyectos de reforma ni si deben ser publicados antes de darles curso. Pero tampoco donde deben ser discutidos, cuántos debates deben sufrir, y si deben tener lugar en días distintos. Ni cuántos, además de los congresistas pueden participar en su discusión, y quién debe sancionarlos cuando han sido aprobados.

"El referido texto contiene dos aspectos diferentes:

"Primero, la competencia privativa y excluyente del Congreso de someter el proyecto de reforma a debates y aprobación en dos legislaturas ordinarias y sucesivas, y segundo, la obligación para el gobierno de publicar el proyecto entre una y otra legislaturas. Mas no regula esta disposición el trámite que debe dársele al proyecto en cada una de dichas legislaturas. Y como en la Constitución todo es preciso, orgánico y coherente, forzoso es concluir que el artículo 218 tiene como complemento necesario lo estatuido en su título VII, que determina cómo el Congreso expresa su voluntad cuando expide normas de derecho positivo. Por lo demás, así lo ha entendido el congreso en todas las ocasiones que, desde la vigencia de la Carta de 1886, ha ejercido directamente la potestad conferida por el constituyente primario para reformar el Estatuto Fundamental.

"Si el artículo 218 pudiera ser considerado suficiente para regular en su integridad la materia que toca, quedarían sin respuesta muy serios interrogantes, tales como quiénes están legitimados para presentar proyectos de reforma constitucional: ¿Los parlamentarios? ¿El gobierno? ¿Cuántos debates deben sufrir? ¿Sería suficiente un solo debate para modificar las leyes constitucionales? ¿Y una vez aprobados serían o no sancionados y publicados? Porque en todas estas materias guardar silencio el artículo 218.

"Es indudable entonces la íntima relación que guardan entre sí el título VII de la Constitución, que versa sobre la formación de las leyes y el XXI, que trata de las reformas constitucionales. El artículo 218, sin conexión con los artículos 79, 81 y siguientes, es norma incompleta e ineficaz, por sí misma, para el ejercicio de la potestad de reforma.

"Ningún principio de lógica o de técnica jurídica se opone a que la ley y el acto legislativo tengan, en el origen de su formación y como actos del Congreso —como legislador o como constituyente— idéntico procedimiento.

"La Constitución ordena que la ley y el acto legislativo recorran inicialmente un mismo camino. Y exige que uno y otro sean fruto de reflexión serena. Y que reciban unos mismos debates en la comisión permanente y en la sesión plenaria. Es el

procedimiento más adecuado para dar expresión a la voluntad soberana que se materializa en la ley y en el acto legislativo.

"El constituyente de 1886 cuya sabiduría abonan sus numerosos títulos, dio nombre de acto legislativo, lo mismo a la ley ordinaria que a la reformatoria de la Constitución, sin dejar de reconocer el rango superior de la segunda. El acto legislativo comprendía entonces toda declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución. Así se denomina el acto del Congreso cuando cumpla su función propia de hacer las leyes comunes, como legislador ordinario, o de reformar la Carta Fundamental, como constituyente derivado o secundario. Podía reformar la Constitución por medio de un acto legislativo discutido y aprobado en tres debates por el Congreso o en la forma ordinaria, y en el artículo 81 de este código se reglamentó la forma ordinaria como el acto legislativo debía ser discutido y aprobado:

"«Ningún acto legislativo será ley sin los siguientes requisitos:

"»1) Haber sido aprobado en cada cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos;

"»2) Haber obtenido la sanción del gobierno».

"El Acto legislativo número 9 de 1905, por el cual se autorizó la reforma de la Carta por una Asamblea Nacional, dispuso en su artículo 4°:

"«Para que la reforma se verifique basta que sea discutida y aprobada conforme a lo establecido para la expedición de las leyes».

"Después, el Acto Legislativo número 3 de 1910 acogió el sistema de reforma imperante, pero precisamente categóricamente que todo cambio de la Constitución solo podrá ser hecho por acto legislativo del Congreso discutido y aprobado en la forma ordinaria.

"El constituyente de 1936 conservó intacto el modo de introducirle cambios a la Constitución: acto legislativo discutido y aprobado por el Congreso en dos legislaturas, en la forma ordinaria, que era la de los tres debates.

"En el año de 1945, por el Acto Legislativo número 1, se reformó el sistema de formación de las leyes, al establecer en el artículo 11, que:

"«Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"»1) Haber sido aprobado por la comisión correspondiente de la Cámara en primer debate, por mayoría absoluta de votos;

"»2) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate con mayoría absoluta de votos;

"»3) Haber obtenido la sanción del Gobierno.

"»Para la expedición de las leyes que modifiquen, reformen o deroguen las mencionadas en los numerales 2°, 3°, 4° y 5° del artículo 69 se requiere la mayoría absoluta de votos de los miembros que forman la comisión permanente y

así mismo, la mayoría absoluta de votos de los miembros que componen cada Cámara.

"La adopción de todo proyecto y su aprobación en primer debate en los senos de las comisiones permanentes, deberán verificarse en días distintos.

"Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la comisión o del gobierno. Si la decisión de la comisión fuere improbadora por la mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra comisión permanente, para que lo apruebe en primer debate e informe sobre él para el segundo».

"Y en el artículo 95 se dispuso:

"La Constitución solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por esta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el presidente del Congreso».

"En esta reforma aparece claro que el constituyente reserva definitivamente el nombre de 'acto legislativo' para la ley que aprueba un cambio constitucional y que utiliza el término genérico de 'proyectos' para referirse tanto a las propuestas de reforma constitucional como alas de reforma de cualquier ley.

"En el plebiscito de 1957 se precisó, dejando vigente en lo demás el sistema imperante a la sazón, que 'en adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso'".

"Por medio del Acto Legislativo número 1 de 1968 se introdujeron modificaciones al trámite de formación de las leyes. Sobre lo cual se dispuso, en su artículo 15:

"«Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"»1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva;

"»2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el artículo 80;

"»3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate;

"»4) Haber obtenido la sanción del gobierno.

"El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento.

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordena el reglamento no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

"Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la comisión o del gobierno. Si la decisión de la comisión fuere improbadora por la mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra comisión permanente para que decida sobre él en primer debate».

"Y de la misma manera se hicieron otras prescripciones al establecerse en su artículo 74 que:

"«La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella, dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por esta nuevamente debatido y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el presidente del Congreso».

"Frente a los textos vigentes, conocida la trayectoria histórica de la formación de las leyes y de los cambios constitucionales, no resulta ajustado al espíritu de nuestra legislación sostener que el trámite que se debe dar a los proyectos de ley es el indicado en el artículo 15 del Acto Legislativo número 1 de 1968, que en la codificación quedó con el número 81 y que el procedimiento pra hacer mutaciones a la Carta está contenida todo en el artículo 74 copiado, que en la codificación quedó con el número 218.

"Lo ceñido a la verdad histórica y a los principios constitucionales es la categórica afirmación de que la Carta exige para toda reforma suya el cumplimiento de los requisitos del artículo 218, complementado con los del título VII, como ya se dijo.

"Si a lo anterior se agrega que todas las reformas constitucionales verificadas directamente por el Congreso desde 1886 se han sometido en su discusión y aprobación al procedimiento impuesto por la Carta para la formación de las leyes comunes, así se les designara actos legislativos o proyectos, es imperioso concluir que todo proyecto de acto legislativo debe llenar los requisitos del artículo 218, complementado por el trámite que prescribe el artículo 81. Esta es la correcta inteligencia del problema y la única que despeja los interrogantes planteados".

Establecido como ha quedado incontrastablemente, que es idéntico el proceso para la formación de os actos legislativos y de las leyes, aunque duplicado cuando se trata de los primeros, debe analizarse los requisitos que exige el artículo 81 de

la Constitución para que obtengan validez aquellas determinaciones del Congreso.

Formalidades requeridas por el artículo 81 de la Carta para expedición eficaz de reglas de derecho positivo. La obligatoria observancia del Reglamento del Congreso.

Dice así el artículo 81 de la Constitución:

"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

"2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

"3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

"4) Haber obtenido la sanción del gobierno.

"El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberá verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento.

"Los proyectos de ley que no hayn sido acumulados en la forma que ordena el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

"Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la comisión o del gobierno. Si la decisión de la comisión fuere improbadada por mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra comisión permanente para que decida sobre el primer debate".

Son pues cuatro los requisitos que prevé el artículo 81 para la formación de una norma positiva de cualquier naturaleza: 1) publicación del proyecto antes de darle primer debate; 2) aprobación en primer debate en la comisión permanente respectiva de cada Cámara; 3) aprobación en segundo debate en sesiones plenarias de ambas Cámaras; 4) sanción gubernamental.

La forma del desarrollo de los distintos debates, la posibilidad de modificar los proyectos y otros pormenores de igual observancia obligatoria, como rituales indispensables al legislar, están previstos en el reglamento del Congreso, que debe expedirse como ley porque así lo ordena el artículo 76, ordinal 6° de la Constitución.

Pero en cuanto a formalidades básicas en el trámite legislativo el artículo 81 añade expresamente que el primero y segundo debate de un proyecto deben dársele en días diferentes salvo excepciones predeterminadas en el reglamento del Congreso. Y en cuanto a acumulaciones de distintos proyectos, para discutirlos y votarlos simultáneamente o conjuntamente, solo permite hacerlo en la forma que ordene el susodicho reglamento. O sea que si el reglamento nada prevé en cuanto a acumulación de proyectos, será ilícito hacerla, por

contrariar el artículo 81 de la Carta, lo que conduce a viciar por la forma de su expedición cualquier acto legislativo o ley que correspondan a la acumulación indebida de varios proyectos, presentados individualmente.

Existe una clara, expresa y directa referencia de la Constitución al reglamento del Congreso para exigir su observancia en materia de acumulaciones de proyectos, prohibida en principio por el constituyente, con la dispensa de que el dicho reglamento la prevea y regule.

Sobre la necesidad de cumplir cabalmente los procedimientos al legislar, expuso la Corte, en sentencia del 8 de agosto de 1974, lo siguiente:

"Las leyes son actos jurídicos formales, cuya validez depende en primer término del respeto que se guarde a las condiciones esenciales de su expedición fijadas en la Carta.

"Cuando se acusa de inexecutable una ley por no haber observado de la materia prevista por el constituyente alguno de los trámites necesarios a su formación, es forzoso averiguar ante todo si ese proceso constitutivo se ha satisfecho a cabalidad.

"Violar un requisito de procedimiento necesario a la elaboración de la ley, previsto y sancionado por la Carta o, singularmente, como lo enseña la citada sentencia del 28 de agosto de 1970, dejar de cumplir «todos y cada uno de los requisitos señalados en el artículo 81» impone la correspondiente resolución de inexecutable".

Y, concretamente, en cuanto a la obligatoriedad de la obediencia del reglamento del Congreso máxime cuando a él se atiene la Constitución, dijo la Corte en sentencia del 14 de agosto de 1977:

"El cargo fundamental de la demanda radica en sostener que cuando se viola el reglamento del Congreso o el reglamento interno de alguna de las cámaras, como afirma el actor que sucedió en el trámite de la ley acusada, tal violación de la ley en que constan los dichos reglamentos es una 'violación indirecta de la Constitución'. A juicio de la Corte, no tiene objeto en el campo del control constitucional distinguir entre infracciones directas e indirectas de la Constitución. Simplemente, se viola o no la Constitución independientemente de las distintas maneras de quebrantarla que pueden presentarse.

"El procedimiento para la formación de las leyes está establecido básicamente en la propia Constitución. Su título VII desarrolla esa materia. La violación de estas normas hace inconstitucional el proyecto de ley o la ley que queden afectados por un vicio de esta clase. Pero además, también debe ser declarada inconstitucional la ley cuando en su elaboración no se acaten aquellos preceptos de las leyes que sirven de reglamento interno de las cámaras legislativas, en los aspectos en que expresamente la propia Constitución defiere la determinación del procedimiento a tales reglamentos. Es el caso, por ejemplo, de lo que disponen los dos si-

guientes incisos del artículo 81: «El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento» (subraya la Corte).

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente".

"Adquiere entonces, el reglamento rango constitucional.

"De consiguiente, cuando la violación en el trámite del proyecto de ley incide en disposiciones del reglamento que no son aquellas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa de que se trata, no hay infracción constitucional" (lo subrayado es del texto transcrito).

"Bien claro se ve así que, conforme lo tiene dicho la Corte, cuando la Constitución se remite a las provisiones del reglamento del Congreso, el quebranto de este equivale a desconocimiento de la propia Carta Fundamental, que conduce fatalmente a la inconstitucionalidad del acto, así viciado en su formación, y a la invalidez insubsanable del acto expedido viciosamente".

La acumulación de proyectos frente a los dictados del artículo 81, inciso 7°, de la Constitución y del reglamento del Congreso.

El artículo 81, inciso 7°, de la Constitución es del tenor siguiente:

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente".

A su vez, el reglamento del Congreso, integrado por las leyes 7ª y 70 de 1945 y otras de menor importancia, contiene reglas minuciosas para el trámite de los proyectos.

Así, los artículos 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17 y 24 de la ley 7ª, disponen:

"Art. 9°.—Todos los proyectos de ley serán presentados con su correspondiente exposición de motivos, por duplicado, al secretario de la respectiva Cámara, quien dejará testimonio de su recibo, lo registrará y dará cuenta en cada sesión pública de los que le hubieren sido presentados informando a la comisión a que hayan sido trasmitidos por el presidente de la respectiva Cámara.

"Los proyectos y sus exposiciones de motivos serán publicados en los *Anales* al día siguiente de su presentación, y serán estudiados por la comisión de modo rigurosamente cronológico, para los fines de los dos artículos siguientes.

"Art. 11.—Si el proyecto no requiere adopción (trámite hoy abolido, se anota), pasará al estudio de un ponente nombrado por el presidente, para que en el plazo que se le señale lo estudie y proponga a la comisión la aprobación con modificaciones o sin ellas, o el rechazo del proyecto.

"En la designación de los ponentes el presidente asegurará la rotación de los miembros de los diversos partidos políticos representados en la comisión.

"Art. 13.—El ponente anunciará en sesión pública de la respectiva Cámara que ha rendido el informe, entregando copia a la secretaría para que se publique en los *Anales* del día siguiente.

"Art. 14.—El presidente de la comisión, guardando turno rigurosamente cronológico de la presentación de los informes, señalará el orden del día de las sesiones, orden que será fijado en lugar visible y publicado en los *Anales*.

"Art. 15.—Leído el informe se pondrá en consideración la proposición con que debe terminar, que no podrá ser otra que la solicitud de que se le dé primer debate, que se suspenda temporal o indefinidamente, o que se archive el proyecto.

"Art. 16.—Si la comisión resolviere discutir el proyecto en primer debate, el ponente podrá señalar las cuestiones fundamentales del proyecto acerca de las cuales conviene que la comisión decida en primer término.

"Art. 17.—Resueltas las cuestiones fundamentales se leerá y discutirá el proyecto artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare alguno de los miembros de la comisión.

"Art. 24.—Cerrado el debate y aprobado el proyecto pasará de nuevo al respectivo ponente, o a uno distinto en caso de grave disenso suyo, para que lo revise, ordene las modificaciones y redacte el informe razonado que la comisión debe rendir a la Cámara, informe que será suscritó por el ponente y autorizado con las firmas del presidente y vicepresidente de la comisión".

Además, los artículos 33 y 34 de la ley 7ª, 1° de la ley 70 de 1945, y 36 a 39 de la misma ley 7ª, reglamentan el segundo debate de los proyectos.

Un examen cuidadoso de todas estas normas deja en evidencia que la acumulación de proyectos no está regulada por el reglamento del Congreso. Antes bien, los artículos 10, 11, 14 y 24 de la ley 7ª, la descartan, porque disponen el trámite independiente y en riguroso orden cronológico de los proyectos, su publicación individualizada en los *Anales del Congreso*, la designación de un ponente para cada proyecto y la discusión autónoma de cada uno de ellos.

Es meridiano, por lo tanto, que la acumulación de proyectos, sea cual fuere su naturaleza, que no está prevista en el reglamento del Congreso, infringe de manera ostensible lo estatuido perentoriamente por el artículo 81, inciso 7°, de la Constitución e implica un vicio de forma, o sea de trámite, que deja sin validez lo actuado por el Congreso, como legislador o como constituyente secundario, por quebrantar la Carta Fundamental, tanto en aquel precepto como en sus artículos 2° y 20, ligados íntimamente con el 81, según ya se dijo.

Cabe anotar que esta es la primera vez en que la Corte puede pronunciarse sobre el tema de la acumulación de proyectos, desde luego que con ocasión de la demanda contra el Acto Legislativo número 1 de 1968 nada dijo ni podía decir a ese respecto, porque aquel acto solo era enjuiciable por las disposiciones constitucionales anteriores a su vigencia y porque, en ese entonces, el artículo 81 de la Constitución (11 del A. L. de 1945) no disponía nada sobre acumulaciones de proyectos. Fue el artículo 15 del Acto Legislativo de 1968, reformativo del 81 antiguo, el que introdujo ese asunto a la Constitución, para subsanar el vacío existente sobre el trámite conjunto, reunido o acumulado de varios proyectos.

Con la mira ineludible de los textos que se dejan analizados y no con otras, como la conveniencia, el ordenamiento lógico de las iniciativas congresionales, el sentido práctico para hacer las cosas, la agilización sistematizada de los debates o consideraciones semejantes, ha de examinarse el proceso de formación del Acto legislativo que ahora se acusa, teniendo a la vista los reparos que a este le formulan los demandantes.

Aplicación de los principios anteriores en el caso sub-judice. Examen del proceso de formación del acto acusado.

Una lectura cuidadosa de la publicación oficial hecha por la Cámara de Representantes, tomada de los *Anales del Congreso* (cuyas ediciones fundamentales obran en el expediente), y que se titula "Reforma Constitucional de 1979. Legislatura de 1978 (Tomo I) y Legislatura de 1979 (Tomo II)". (Imprenta Nacional, julio y octubre de 1980), muestra lo siguiente:

a) En la primera legislatura y en la ponencia para el primer debate en la comisión primera del Senado (págs. 239 a 248, t. I, *Ibid.*), se da cuenta de que fueron acumulados o refundidos en uno solo quince proyectos de acto legislativo en cuanto se referían a la reforma del Congreso, tal como aparecen involucrados en el que se llamó pliego de modificaciones. Este informe lo redactó y presentó una comisión de ponentes y no un ponente individual para cada proyecto, como lo ordena el reglamento, según quedó visto antes.

Estos proyectos los discrimina así el dicho informe de los ponentes (págs. 239 y 240, t. I, *Ibid.*):

"Hemos trabajado sobre los siguientes proyectos de acto legislativo:

"El número 1 de 1973, presentado por los señores Edmundo López Gómez, Jaime Posada, Libardo Lozano Guerrero y Rodrigo Lara Bonilla, quienes revisaron el presentado en 1976 por los señores del Consenso de San Carlos y le introdujeron importantes modificaciones.

"El número 2 presentado por los señores Augusto Espinosa Valderrama y Enrique Pardo Parra.

"El número 3 presentado por el senador Roberter Gerlein Echeverría.

"El número 4 presentado por el entonces Ministro de Justicia, César Gómez Estrada.

"El número 5 presentado por el senador Humberto Criales de la Rosa.

"El número 6 presentado por el senador Carlos Holmes Trujillo.

"El número 7 presentado por el senador Carlos Augusto Noriega.

"El número 8 presentado por el senador Guillermo Plazas Alcíd.

"El número 9 presentado por el senador Diego Uribe Vargas.

"El número 10 presentado por el senador Jaime Posada.

"El número 11 presentado por los señores Alvaro Gómez Hurtado y Miguel Escobar Méndez.

"El número 12 presentado por los señores Alvaro Gómez Hurtado, Jorge Uribe Botero y Felio Andrade Manrique.

"El número 13 presentado por los señores Mario Giraldo Henao y Guillermo Vélez Urreta.

"El número 14 presentado por los señores Augusto Espinosa Valderrama y Enrique Pardo Parra, y

"El número 15 presentado por el senador Carlos Holmes Trujillo".

En la proposición con que termina la ponencia, se pide darle primer debate en forma conjunta o acumulada a los 15 proyectos de acto legislativo, que individualiza la ponencia al principio, y teniendo como articulado el contenido en el Pliego de Modificaciones, anexo al informe (pág. 248, *Ibid.*).

El Pliego de Modificaciones (págs. 249 a 254, t. I), involucra en uno solo, tales 15 proyectos, en cuanto plantean reformas al Congreso.

La proposición inicial de la ponencia fue sustituida por otra (pág. 289, t. I), que pide darle primer debate al llamado Pliego de Modificaciones, hecho por la comisión de ponentes, para los artículos de los actos legislativos enumerados en la ponencia. Así fue aprobado. Y así se aprobó también por la comisión, como un solo proyecto, el que aparece de la página 631 a la 639 de tomo I.

Se ve así con absoluta claridad que por obra de la comisión y sus ponentes, resultaron acumulados, para ser discutidos y aprobados conjuntamente, los 15 proyectos de acto legislativo susodichos.

b) El informe para el segundo debate, presentado ahora sí por un solo ponente (págs. 639 a 651, t. I), menciona también individualmente aquellos 15 proyectos, y propone que se le dé segundo debate al proyecto probado por la comisión primera (pág. 651). Así se aprobó, se discutió en la plenaria y se aprobó también el proyecto.

En el informe o ponencia para el primer debate en la comisión primera de la Cámara (págs. 677 a 701, t. I, *Ibid.*), también se recuerda la acumulación de proyectos hecha en el Senado y se propone

darle primer debate al proyecto único, originario del Senado. Así se aprobó. Este proyecto fue aprobado sin modificaciones por la comisión primera y por la Cámara en pleno, en los debates respectivos.

c) En lo que atañe a la reforma de la justicia, en el primer debate en la comisión primera del Senado, también se acumularon tres distintos proyectos de acto legislativo, para tramitarlos y aprobarlos conjuntamente. Así lo dice el informe para el primer debate (págs. 879 a 883, t. I). Así lo reconoce el llamado Pliego de Modificaciones (págs. 883 a 889, t. I), que es un verdadero pliego de acumulación. También lo reiteran las actas respectivas de las sesiones de la comisión (V. gr. pág. 893, t. I).

La comisión aprobó la proposición final del informe sobre trámite conjunto de los proyectos (pág. 912, t. I). Y, luego de los debates, con varias modificaciones del texto propuesto, fue aprobado, como un solo acto legislativo (pág. 964, t. I), el que aparece de las páginas 964 a 969 del tomo I.

d) En la ponencia para el segundo debate ante el Senado, también se menciona la acumulación de varios proyectos de acto legislativo en uno solo, que hizo la comisión primera (pág. 970, t. I). Ese texto unificado lo aprobó el Senado en segundo debate, luego sufrió el trámite completo en la Cámara de Representantes, y se aprobó en ambos debates aquel proyecto único, que aglutinaba a tres.

e) Los dos proyectos de acto legislativo, conformados como se dejó dicho, y que aprobó el Congreso como independientes entre sí, los publicó el gobierno separadamente en el *Diario Oficial*, después de terminar la primera legislatura (decretos 122 y 123 de 1979, *Diario Oficial* número 35192 de febrero 2 de 1979), para cumplir así lo ordenado por el artículo 218 de la Constitución.

f) En la segunda legislatura y en el primer debate en la comisión primera del Senado, el ponente propuso la acumulación de los dos proyectos de acto legislativo en uno solo, a pesar de que habían sido aprobados separadamente por el Congreso en la primera legislatura y relativos a la reforma del Congreso, el uno y a la reforma de la justicia, el otro, los que a su vez, ya eran la acumulación de muchos proyectos de acto legislativo, como lo recuerda el mismo ponente (pág. 4, t. II). Así se lee claramente en el informe (págs. 3 a 38, t. II).

La proposición final de la ponencia solicita la acumulación de los dos proyectos, es decir, pide superacumular aquellos múltiples proyectos presentados en la primera legislatura. Así aprobó la comisión (pág. 61, t. II) y así también fue aprobado por la comisión como un solo proyecto, el que se lee de las páginas 708 a 722 del tomo II, y por la plenaria del Senado, en segundo debate, el que aparece en las páginas 797 a 810 del mismo tomo.

g) En la Cámara de Representantes ese proyecto unificado se tramitó y aprobó sin cambios.

CONCLUSIONES

El estudio que se deja hecho sobre el trámite que tuvo en el Congreso el acto legislativo acusado, lleva faltamente a concluir que la acumulación reiterada de diversos proyectos de reforma constitucional, que se hizo tanto en la primera como en la segunda legislatura, quebrante de manera frontal e incontrastable lo estatuido por el artículo 81, inciso 7º, de la Constitución y, consecuentemente además, los artículos 2º y 20 de la misma Carta Fundamental.

Se vició, de esta manera, el intento de reformar la Constitución que hizo el Congreso como constituyente derivado o secundario, en las legislaturas de 1978 y 1979, por no haberse ceñido aquel cuerpo colegiado a los procedimientos establecidos en la misma Carta y en su propio reglamento para el ejercicio de su potestad de modificar el estatuto fundamental del país.

El referido vicio de forma conduce a la conclusión inexorable de que el Acto Legislativo número uno de 1979, fruto de aquellas acumulaciones de proyectos, actualmente prohibidas, por la Carta Fundamental, es totalmente inexecutable y así debe declararlo la Corte.

EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 215 de la Constitución Nacional contempla el fenómeno usualmente conocido como excepción de inconstitucionalidad, en virtud del cual el juzgador tiene capacidad jurídica para dejar de aplicar en el caso concreto una norma legal cuando considere que es violatoria de la Constitución y ella no ha sido aún declarada inexecutable por la autoridad competente.

La disposición transitoria que sirve de fundamento a tal decreto señala que "el gobierno queda autorizado para tomar las medidas administrativas necesarias al establecimiento de los servicios de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y para dictar, mientras la ley no lo haga, las normas relativas a su funcionamiento y las procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo".

Trátese, pues, de una potestad reglamentaria que el constituyente otorgó al gobierno. En derecho constitucional es posible distinguir dos categorías de potestades reglamentarias, a saber, las autónomas y las de carácter residual; aquellas se ejercen discrecional y soberanamente y pueden ser modificadas por el propio gobierno en cuanto no se agoten con su inicial ejercicio; estas en cambio, se ejercitan subsidiariamente, cuando el legislador no lo ha hecho, de tal manera que si la propia ley sustancialmente entendida desarrolla tal función no puede ya el gobierno ejercerla, y si la ha

cumplido previamente, dicha normatividad es desplazada por la originaria del legislador.

A esta segunda especie de potestad reglamentaria pertenece la que autorizaba al constituyente de 1968 en el literal c) de su artículo 76, pues que en ella expresamente establece que la reglamentación gubernamental solo es jurídicamente posible, mientras el propio legislador no la haya ejercido. Pues bien, aunque el gobierno dictó el decreto 432 de 1969 cuyo artículo 31 reglamenta, entre otras cosas, la votación de los fallos sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad, no es menos cierto que al dictarse el "estatuto orgánico de la administración de justicia" (decreto 1265 de 1970) en desarrollo de la ley de facultades número 4 de 1969, se reglamentó por modo general en su artículo 11 el trámite de todos los asuntos que deban ser resueltos por los jueces colegiados (incluyendo, obviamente, a la Corte Suprema de Justicia) y concretamente el sistema de votación decisoria. La norma en cuestión dice en su inciso final:

"Las providencias que profieran las salas requieran mayoría absoluta de votos y serán suscritas por todos los magistrados y conjuces que concurren a dictarlas, aún por aquellos que hayan desistido. El disidente deberá salvar su voto dentro de los dos días siguientes a la fecha de la providencia, pero su retardo no impide la notificación de esta, y la prosecución del trámite".

Considera, entonces, la Corte que esta reglamentación legislativa —el decreto 1265 de 1970 es sustancialmente una ley— que resuelve integralmente el aspecto relacionado con la votación de los fallos judiciales en la Corte Suprema, Consejo de Estado y tribunales, agotó la potestad reglamentaria residual que el Constituyente le había otorgado.

Pertinente resulta, además, recordar que conforme al artículo 40 de la ley 153 de 1887, aún vigente, aunque las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir, los términos que hubieren comenzado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se registrarán por la ley vigente al tiempo de su iniciación; y es verdad evidente que las actuaciones en este asunto y los términos legales previstos para resolverlo se iniciaron con anterioridad a la fecha del precitado decreto, y por consiguiente habrán de continuar rigiéndose por la normatividad jurídica que los orientó en su comienzo.

Fluye de estas consideraciones la insoalvable conclusión de que el decreto expedido por el gobierno el 2 de noviembre del presente año para reglamentar la votación de los fallos sobre inexecutable de los actos legislativos es inaplicable en este caso. En consecuencia, considera la Corte, por unanimidad, que para decidir en este proceso basta la mayoría absoluta.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto fiscal,

FALLA:

Declárase inexecutable en su totalidad, el Acto Legislativo número 1 de 1979.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al gobierno nacional, insértese en la *Gaceta Judicial* y archívese el expediente.

César Ayerbe Chauz, presidente, con salvamento de voto,

Carlos Alvarez Pereira, Conjuez.

Gilberto Arango Londoño, Conjuez, con salvamento de voto.

Gregorio Becerra Becerra, Conjuez, con salvamento de voto.

Fabio Calderón Botero

Francisco Camacho Amaya, Conjuez.

Pablo Cárdenas Pérez, Conjuez, con salvamento de voto.

José María Esguerra Samper.

Dante Luis Fiorillo Porras, con salvamento de voto.

Rafael Gamboa Serrano, Conjuez.

Gustavo Gómez Velásquez

José Eduardo Gnecco Correa, con salvamento de voto.

Juan Hernández Sáenz

Alvaro Luna Gómez.

Ricardo Medina Moyano, con salvamento de voto.

Idefonso Méndez, Conjuez, con salvamento de voto.

Hernando Morales Molina, Conjuez, con salvamento de voto.

Rafael Nieto Navia, Conjuez, con salvamento de voto.

Guillermo Ospina Fernández, Conjuez.

Alfonso Reyes Echandía.

Alfonso Suárez de Castro, Conjuez, con salvamento de voto.

Alvaro Tafur Galvis, Conjuez.

Hernando Tapias Rocha, Conjuez, con salvamento de voto.

Eduardo Umaña Luna, Conjuez.

Carlos Upegui Zapata, Conjuez.

Fernando Uribe Restrepo.

Julio César Uribe Acosta, Conjuez.

Darío Velásquez Gaviria.

Rafael Reyes Negrelli, Secretario General.

CAMBIO DE RADICACIÓN DE PROCESOS. CONSECUENCIAS DE LA INFORMACIÓN PERIODÍSTICA EN ESTOS EVENTOS.

Los debates en corporaciones públicas y las informaciones periodísticas a que da lugar la realización de hechos posiblemente delictuosos no constituyen, por sí solos, fundamento para el cambio de radicación de un proceso, sino en el caso de que demuestre que de mala manera influyen en la recta administración de justicia.

Auto de 21 de mayo de 1981.

Magistrado ponente: doctor PEDRO ELÍAS SERRANO ABADÍA.

El cambio de radicación de un proceso es mecanismo ideado por el legislador para preservar a la administración de justicia de la más leve sombra que pueda enturbiar la claridad de sus fallos y constituye medida adecuada cuando las causas que lo aconsejan revisten gravedad suficiente y encuentran comprobación indudable dentro del mismo expediente o en el expediente que contiene al incidente que se provoca para lograr la variación de lugar para el juzgamiento.

En el caso presente no se ha demostrado que exista un ambiente impropio o desapacible para que la administración de justicia cumpla sus altos fines, aunque al final de cada declaración extraprocesal, de las treinta y tres aportadas, y en las certificaciones juradas que existen, se diga que el cambio de radicación es medida aconsejable. Tanto las publicaciones periodísticas que se aportan en recortes, que no están debidamente certificadas según corresponde, como las declaraciones y certificaciones ya aludidas y los debates del Concejo Municipal, revelan solamente que el problema relacionado con posibles manejos atribuibles a empleados de la Empresa de Servicios Varios de Cali ha sido explotado con claros propósitos electorales por los adversarios políticos de otra fracción regional de la misma naturaleza.

Esta situación parece inevitable dentro del libre juego democrático. Nadie puede impedir que el Concejo Municipal se ocupe del tema si este atañe a la administración local; tampoco que los periodistas, con objetividad o sin ella, escriban comentarios sobre el particular; y menos aún, si bien se miran las cosas, que los políticos traten de usufructuar a su favor una situación conflictiva cuyas causas se atribuyen a las acciones de una bandería contraria. Esas situaciones inevitables cobrarían importancia si se demostrara que influyen de mala manera en la correcta administración de justicia. Pero no es esa la verdad en el caso de autos.

Muchos de los declarantes, sino la totalidad, pertenecen al movimiento político regional que se siente perseguido por la prensa, la radio y los comentarios públicos. Todos sin excepción afirman que sus afiliados no son responsables por el escándalo que la investigación produjo y que las sanciones de la Procuraduría Regional y el auto de detención que en el proceso existe cobija a individuos de diferentes partidos y miembros de las diferentes fracciones en que éstos se encuentran divididos. En estas condiciones, las razones que se den para el cambio de radicación solicitado no se refieren a hechos que puedan perturbar la recta administración de justicia, cuya imparcialidad se reconoce, sino porque los comentarios de prensa y radio y las habladurías populares pueden perjudicar determinados intereses partidistas en las elecciones venideras, como ya los perjudicó, según se afirma, en las que pasaron.

Tal estado de cosas no puede jamás ser motivo para que se produzca una medida excepcional cual es la de erradicar un proceso del lugar y del juez en los que todos los factores fijadores de la competencia, confluyen. Y no está bien que cuestiones de pesimismo electoral, pues no otra cosa se desprende de la lectura de todas las declaraciones recibidas, se las haga aparecer como puntos posibles de inconveniencia para que se aplique al caso una justicia eficaz.

En estas condiciones, la *Sala* emite concepto desfavorable al cambio de radicación solicitado.

Darío Velásquez Gaviria, Dante L. Fiorillo Porras, Alvaro Luna Gómez, Pedro Elías Serrano Abadía, Fabio Calderón Botero, Gustavo Gómez Velásquez, Alfonso Reyes Echandía, Julio Salgado Vásquez, Conjuez. Alberto Mora Cogollos, Secretario.