

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 mínimo 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 atinentes 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, aspectos sobre los cuales piensa que existe 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 una 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”.

## 2. Impugnación del ciudadano M. Parménides Salazar.

Alude en primer término (Fl. 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 inexecutable 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, y a la 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 crite-

rio, según el cual:

"Sobre la base de lo ya dicho, de que si es procedente introducir modificaciones y modificaciones pueden ser recortes, agregados, transposiciones 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 del 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 existan "actas incompletas o mutiladas, y tardíamente 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 quitarte cierta flexibilidad a una tarea de suyo compleja y dispendiosa, como ésta, 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 pertinentes en el decurso histórico de los distintos debates".

Trata por último el hecho de que: "no se admitieron ni se discutieron en la segunda vuelta, la propuesta de discusión y votación por separado de algunos artículos del proyecto, en el curso del primer debate en la Comisión Primera de la Cámara".

**3. 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.

**1. Promulgación del acto acusado.** Critican 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, y 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 sensación, corroborada 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 requiera 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 reformativo 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 prohiar el absurdo de que la simple presentación de una demanda produce el efecto extraprocesal de paralizar el acto objeto de aquella, o de que en tal evento ha de suponerse que sobrevendrá una sentencia que declare la inexistencia de la demanda, y anticipar entonces a la causa la producción de sus efectos".

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

Encuentra la Corte que, en este sentido, existe una evidente contradicción de los libelistas. Ciertamente, en un primer momento (Fl. 245) estiman que las nor-

mas 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 comentario que:

"Consideramos conveniente observar que la reforma impugnada suprimió el artículo 81 que trataba de la acumulación de proyectos. Pero como él regía cuando 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 "sólo" a la descripción de ellos, no existen otras para apoyar una acción de inexequibilidad, y por ello no lo son los que se comentan 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 pueden dar lugar al aniquilamiento de éste, que no pueden ser sino los establecidos en la regla primera del artículo 58 del Acto Legislativo No. 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 que con ocasión del trámite parlamentario sean susceptibles de recurso, 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 inexequibilidad. 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 (Gac. Jud. No. 2338 Bis pág. 364), en la cual se trata por ésta "la inexequibilidad 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 demanda le endilga, las cuales de haber ocurrido casi en su totalidad apenas serían simples irregularidades como tales irrelevantes de inexequibilidad... a nuestro juicio no se incurrió en ninguna de las informalidades que señala el libelo".

### 3. Naturaleza 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 que 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".

### 4. La nulidad de la integración de la Comisión de la Cámara.

Distinguen 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 julio 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 la 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”.

### 5. La acumulación de los proyectos.

En relación con este cargo de la demanda, comienzan los impugnantes por observar que la demanda 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 inobservado” 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 debatirlos 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 decisorio 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 No. 1.** Se trata de los documentos allegados por los actores de la demanda. Y se reduce, por una parte, a un ejemplar de los Anales del Congreso,

auténtico 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 veintiuno 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 articulado 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. 1792).

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. 1799) la votación correspondiente al segundo debate —Cámara Plena— del Proyecto de Reforma Constitucional, concluyendo el acta respectiva que:

"En consecuencia, el articulado del proyecto de Acto Legislativo número 1 Senado, 110 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 del Espectador corresponde al No. 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 No. 2o.** Contiene diez y siete ejemplares de los Anales del Congreso, cuyo contenido para los efectos del presente proceso, es el siguiente:

1. Año XXI. No. 13 agosto 9 de 1978. Proyecto de Acto Legislativo No. 5 de 1978 "Por medio del cual se modifica el artículo 103 de la

Constitución Nacional y se deroga el ordinal 3o. del artículo 78 de la misma", presentado por Humberto Criales de la Rosa, Senador de la UNO.

2. Año XXI. No. 30 septiembre 14 de 1978. "Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 2/78 "Por el cual se reforma la Constitución Nacional a fin de prohibir las reelecciones para el periodo 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. No. 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. No. 36 septiembre 27 de 1978. "Proyecto de Acto Legislativo No. 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. No. 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. No. 55 octubre 25 de 1978. "Proyecto de Acto Legislativo y de Ley para segundo debate".

7. Año XXI. No. 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. No. 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. No. 72 noviembre 16 de 1978. "Senado. Ponencia para segundo debate sobre proyecto de Acto Legislativo No. 4 de 1978, por el cual se reforma la Constitución Nacional. Senador Miguel Escobar Méndez".

10. Año XXII. No. 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. No. 88 octubre 9 de 1979. "Ponencia para segundo debate en la segunda

legislatura ordinaria, presentada por el Senador Augusto Espinosa Valderrama".

12. Año XXII. No. 90 octubre 10 de 1979. "El articulado de proyecto de Acto Legislativo No. 1 de 1978".

13. Año XXII. No. 91 octubre 11 de 1979. "Acta número 20 discusión Senado. Segundo debate".

14. Año XXII. No. 92 octubre 16 de 1979. "Acta número 21 discusión Senado. Segundo debate".

15. Año XXII. No. 99 octubre 25 de 1979. "Acta No. 25. Errores involuntarios en el Acta de la Reforma Constitucional".

16. Año XXIII. No. 40 septiembre 1o. de 1980. "Texto completo del Acto Legislativo No. 1 de 1979".

17. Año XXIII. No. 40 septiembre 1o. de 1980. "Proyecto de Ley No. 10 de 1980. Sobre Reglamentos del Congreso Pleno y el común de las Cámaras Legislativas".

**Anexo No. 3.** Contiene dos cuadernos en "fotocopia auténtica", correspondiente al "Expediente Electoral No. 499" tramitado en el Consejo de Estado, en relación con la "Nulidad de la elección de las Comisiones Permanentes de la H. Cámara de Representantes verificada el día 1o. de agosto de 1978, por Proposición No. 18".

En 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 No. 1.**

Contiene los siguientes documentos, en el orden en que han sido incorporadas al informativo.

1. Copia auténtica del "Acta No. 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 No. 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 No. 54 del 2 de agosto de 1979 (Fl. 17).
- 2 No. 55 del 8 de agosto de 1979 (Fl. 17 Bis).
- 3 No. 90 del 10 de octubre de 1979 (Fl. 18).
- 4 No. 96 del 23 de octubre de 1979 (Fl. 19).
- 5 No. 80 del 28 de noviembre de 1979 (Fl. 29).
- 6 No. 88 del 5 de diciembre de 1978 (Fl. 30).
- 7 No. 89 del 6 de diciembre de 1978 (Fl. 31 Bis).
- 8 No. 92 del 11 de diciembre de 1978 (Fl. 32).
- 9 No. 104 del 22 de diciembre de 1978 (Fl. 33).
- 10 No. 54 del 2 de agosto de 1979 (Fl. 34).
- 11 No. 104 del 5 de noviembre de 1979 (Fl. 35).
- 12 No. 117 del 21 de noviembre de 1979 (Fl. 36).
- 13 No. 120 del 27 de noviembre de 1979 (Fl. 37).
- 14 No. 1 del 28 de enero de 1980 (Fl. 37 Bis).
- 15 No. 35 del 26 de septiembre de 1978 (Fl. 40).
- 16 No. 53 del 23 de octubre de 1978 (Fl. 41).
- 17 No. 62 del 7 de noviembre de 1978 (Fl. 41 Bis).
- 18 No. 96 del 22 de noviembre de 1978 (Fl. 42).
- 19 No. 94 (segunda edición) del 12 de diciembre de 1978 (Fl. 43).
- 20 No. 101 del 19 de diciembre de 1978 (Fl. 44).
- 21 No. 13 del 15 de marzo de 1979 (Fl. 45).
- 22 No. 14 del 16 de marzo de 1979 (Fl. 46).
- 23 No. 18 del 22 de marzo de 1979 (Fl. 47).
- 24 No. 20 del 27 de marzo de 1979 (Fl. 48).
- 25 No. 24 del 30 de marzo de 1979 (Fl. 49).
- 26 No. 54 del 2 de agosto de 1979 (Fl. 50).
- 27 No. 90 del 10 de octubre de 1979 (Fl. 51).
- 28 No. 104 del 5 de noviembre de 1979 (Fl. 52).
- 29 No. 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 No. 122 de enero 24 de 1979 “Por el cual se ordena la publicación del proyecto de Acto Legislativo Nos. 4 y 144 de 1978 del Senado y de la Cáma-

ra de Representantes, respectivamente, por el cual se reforma la Constitución Nacional”; y del Decreto No. 123 de enero 24 de 1979 “Por el cual se ordena la publicación del proyecto de Acto Legislativo No. 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 96 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, realizada (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 reforma agrega:

“Esta declaración, a pesar de haberse leído en la sesión, no fue incluida en el acta correspondien-

te 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 Amín, el cual explica la diferencia anterior de textos, expresando que:**

"Como consta en los Anales del Congreso No. 90 de 1979, pág. 1336, la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 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 No. 96 de 1979, pág. 1432, fue publicado el texto del Proyecto de Acto Legislativo No. 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 de Acto Legislativo No. 1 de 1979 'por fuera de las condiciones Constitucionales', como ligeramente lo afirman los demandantes".

**IX. Certificación jurada (Fis. 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 No. 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 meticoloso 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 miem-

bros 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, y ordenar a la Secretaría, 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 No. 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 fechado 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 día 15 de noviembre de 1979, que fue aprobada el día 28 de noviembre de 1979. Xerox-copias del Acta No. 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 No. 16 de noviembre 14; del Acta No. 18 de noviembre 21;

Finalmente conviene advertir, que, de acuerdo con el oficio anteriormente mencionado de la Sría. Gral. 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 No. 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:

1. 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 Chaves (Fl. 107 y ss.), providencia en la cual se dispuso igualmente la práctica de diversas pruebas.

2. La recusación al señor Procurador se hizo por dos de los actores (Fl. 116), los ciudadanos Tarcisio Roldán y Clímaco 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 Fls. 282 y ss., 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 Conjueces" (Fl. 155), oportunidad en la cual se eligió como Presidente para los efectos correspondientes al doctor Adán Arriaga

Andrade.

3. Solicitada la reposición (Fl. 340) de tal auto, por los mismos actores que adelantaron la recusación, la Sala en providencia de 5 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.

1. 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 Conjueces respetando la paridad política, la integración de la Corte quedó así:

Magistrados titulares: César Ayerbe Chaux, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper (Alfonso Guarín Ariza), Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Ricardo Medina Moyano, Alfonso Reyes Echanda (Víctor León Mendoza), Fernando Uribe Restrepo y Darío Velásquez Gaviña.

Magistrados Conjueces: Carlos Alvarez Pereira, (Enrique Arrázola Arrázola), Gilberto Arango Londoño, Gregorio Becerra Becerra, Francisco Camacho Amaya, Pablo Cárdenas Pérez, Rafael Gamboa Serrano, Ildelfonso Méndez, Hernando Morales Molina, Rafael Nieto Navía, Guillermo Ospina Fernández, Alfonso Suárez de Castro, Alvaro 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 Chaux, quien lo hizo con dedicación, competencia y señorío.

2. 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 Isaza Moreno.

3. Según memorial presentado a la Corte el 12 de septiembre, los demandantes J. Clímaco Giraldo Gómez, Oscar Alarcón Núñez y Tarcisio Roldán Palacio, recusaron para seguir conociendo del proceso a los Conjueces Ildefonso Méndez, Alfonso Suárez de Castro, Alvaro 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 Magistrate 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 Magistrate Gustavo Gómez Velásquez, Alvaro Luna Gómez, Eduardo Umaña Luna y Gregorio Becerra Becerra.

4. En la sesión celebrada por la Sala Plena el 29 de octubre, el Presidente so-

metió a votación, por separado, las partes resolutivas 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 No. 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 uno pendiente.

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

## IX CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### I. LA PROMULGACION 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 No. 784), el 27 de noviembre de 1980 (Expediente No. 782) y diciembre 4 del mismo año (Expediente No. 783) en que fueron demandantes respectivamente: Roberto Vera Ramírez, los ciudada-

nos que figuran igualmente como actores en este proceso, y Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sáenz, Alvaro 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 inhibida.

## II. NORMAS DE LA CARTA FUNDAMENTAL A LAS CUALES ESTA 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 1979, 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 ha-

cerse 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 21 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 in-exequibilidad de leyes acusadas debe resolverse de conformidad con los textos constitucionales que se hallen en vigencia". (G.J.T. LXII, pág. 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 ella 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 canon 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.

Podrían 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 extraídos 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 canon constitucional una determinada norma, cualquiera que ella sea, ésta, en virtud de tal decisión jurídico-política queda revestida de la misma enti-

dad 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 aquellas.

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 preexistente, 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 de una de las primeras demandas intentadas en el país contra 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 No. 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 pre-existentes 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 No. 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 caracteres sólo son propios del poder primario 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 resulta 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 2o. 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, No. 107, págs. 422 y ss.).

### III. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

a) Es este 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 trípode 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 Loevenstein** (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 (Const. art. 218).

Por supuesto es preciso reconocer

que el primer caso tiene connotaciones eminentemente teóricas, que en la práctica 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 aquel del cual se ha ocupado con mayor frecuencia la doctrina y la jurisprudencia.

b) En Colombia, el control de la 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 olvidan, que Senado era precisamente el nombre con que se conocía en la etapa constituyente de la Revolución France-

sa, 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 del 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, Giuffré, Milán, 1957).

Senado también era el nombre atribuido en el proyecto de Constitución de Sieyès, 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 CONSTITUCION

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 emanados 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 reformatórios 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 Dr. Luis Enrique Cuervo.

Demanda del ciudadano Germán Molina Callejas contra los Actos Legislativos No. 1 de 18 de junio de 1953 y No. 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, No.s 2157, 2158, pág. 362).

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

### 2. Providencia de noviembre 28 de 1957. Ponente: Dr. 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 Suprema en providencia de Sala Plena, siguiendo la tesis anterior "se inhibe de conocer de la demanda por carecer de competencia". (G. J. T.

LXXXIV, No. 2188, 2189, 2190, pág. 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: Dr. 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 Nos. 2340, 2341 y 2342).

### 4. Sentencia de mayo 5 de 1978. Ponente: Dr. José María Velasco Guerrero.

Demanda de los ciudadanos Carlos Alfonso Moreno Novoa y Alvaro Echeverry Uruburu contra el Acto Legislativo No. 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 sí 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 constituido 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 2o. para todo y cualquier poder constituido.

No importa que los Actos Legislativos no es-

tén 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 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 2o. y 218. Las expresiones tan **categoricas 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 2o. y 218, integrados con los resultantes del 214".

#### **5. Providencia de febrero 13 de 1979. Ponente Dr. Luis Carlos Sáchica.**

Demanda del ciudadano Bernardo Elejalde Toro contra los artículos 13, 14 y 28 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, En este caso, la "Corte considera 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 Dr. Antonio Alvira Jácome**

Demanda del ciudadano César Castro Perdomo contra varios artículos del Acto Legislativo No. 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 Dr. Alfonso Suárez de Castro.**

Demanda del ciudadano Bernardo Elejalde Toro contra la totalidad del Acto Legislativo No. 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 Dr. Antonio de Irisarri Restrepo.**

Demanda del ciudadano Roberto Vera Ramírez contra el Acto Legislativo No. 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 Dr. Ricardo Medina Moyano.**

Demanda presentada por los ciudadanos Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán Palacio, Oscar Alarcón Núñez, Antonio José Cancino Moreno y Clímaco Giraldo Gómez contra el Acto Legislativo No. 1 de 1979. La Corte toma decisión similar a la anterior.

#### **10. Providencia de diciembre 4 de 1980. Ponente Dr. Darío Vallejo Jaramillo.**

Demanda presentada por los ciudadanos Humberto Criales de la Rosa, Hernán Suárez Sanz, Alvaro Echeverri Uruburu y Carlos Alfonso Moreno contra el Acto Legislativo No. 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 se-

tenta 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 CAUSADO

### 1. VIOLACION DEL DERECHO DE LAS MINORIAS DE LA CAMARA

Uno de los cargos contra el Acto Legislativo No. 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 "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 la 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 Alvaro Bernal Segura. Corolario de lo anterior es que en la elección acusada hubo dos listas y que, por consiguiente, en cuanto este aspecto, se satisfizo el requisito reclamado por los artículos 172 inciso 4o. (cuando existen varias listas) . . . **Los estos preceptos no fueron observados porque la elección se hizo sin aplicación del cociente electoral** (ordenado por el art. 172-1 de la Carta), pues, como en este sentido lo anota el fiscal colaborador, "el error de la presidencia de la H. Cámara de Representantes estuvo en no haber abierto la votación dado que había dos listas inscritas y dar aplicación al principio constitucional del cociente electoral por tratarse de una elección de más de dos miembros . . .".

El grupo de parlamentarios que suscribió la lista disidente 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 minoritaria. Por este 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 número 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 cuociente electoral, el cual tiene por finalidad asegurar la representación proporcional de los partidos, tanto en las elecciones populares como en las que verifican 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, No. 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 inexequibilidad 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 No.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 No.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 No.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 No. 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 No. 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 (art. 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 anti-democrática”, y que constituía “burla de derechos” (Historia de la Reforma Constitucional de 1968, Presidencia de la República-Impronta 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 anti-democrática” y hace “burla de derechos”.

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 sólo tienen parte los que gobiernan, puede decirse que sólo 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 No. 1 de 1979, al quebrantar el art. 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 Vice-Procuradora 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 órganos 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 trámite 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 art. 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 (art. 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 im-

portantes 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 es de la inexequibilidad, por violación de la Constitución, invalidante del Acto hacia el futuro, conforme invariablemente lo ha dispuesto la jurisprudencia de la Corte.

## 2. LA INDEBIDA ACUMULACION 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 del mutuo respeto a sus recíprocos derechos. Pero a la vez, estos distintos órganos se controlan unos a otros en el ejercicio de sus funciones, sin llegar a interferirse, claro está, sus respectivas órbitas propias, sino de tal manera que se mantenga un equilibrio en el ejerci-