

cio 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 de legitimidad en sus actos para los gobernados 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 invalide 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 misma, que sería vacío 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 ejerci-

cio mismo de la potestad. Uno y otro, 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 talante 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 ordinarias, y le incumbe sólo 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 haya expedido, sin que las costumbres, tradiciones o prácticas congresionales puedan equipararse o aun superar las normas positivas, ya que, aun en el ámbito del derecho privado, que regula esencialmente relaciones jurídicas entre particulares, la costumbre no puede prevalecer contra la ley, aun en el evento

de que aquélla 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, sólo 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 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 colorario 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 completan 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 ha-

cen más difícil, controvertido y meditado variar la Carta que sustituir las leyes.

Pero como la Constitución no es un acopio de textos inconexos, invertebrados 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 expresar 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 quiénes pueden presentar proyectos de reforma ni si deben ser publicados antes de darles curso. Pero tampoco dónde deben ser discutidos, cuántos debates deben sufrir, y si deben tener lugar en días distintos. Ni quiénes, 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, quedaría 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 sólo debate para modificar las leyes constitucionales? ¿Y una vez aprobados serían o no sancionados y publicados? Porque en todas estas materias guarda 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 el Acto Legislativo tengan, en el origen de su formación y como actos del Congreso —como legislador y como constituyente— idéntico procedimiento.

La Constitución ordena que la ley y el Acto Legislativo recorran inicialmente un mismo camino. Y exige que uno y otra 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 denominaba el Acto del Congreso cuando cumplía su función propia de hacer las leyes comunes, como legisla-

dor 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 en la forma ordinaria. Y en el artículo 81 de ese 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 No. 9 de 1905 por el cual se autorizó la reforma de la Carta por una Asamblea Nacional, dispuso en su artículo 4o.:

“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 No. 3 de 1910 acogió el sistema de reforma imperante pero precisando categóricamente que todo cambio de la Constitución “Sólo 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 No. 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 improbadada por la mayoría abso-

luta 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 sólo 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 ésta 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 a las 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 sólo podrán hacerse por el Congreso”.

Por medio del Acto Legislativo No. 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 improbadada por 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 sólo 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 ésta 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 No. 1 de 1968, que en la codificación quedó con el No. 81 y que el procedimiento para hacer mutaciones a la Carta está contenido todo en el artículo 74 copiado, que en la codificación quedó con el No. 21B.

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 21B, 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 21B, 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 incontrastrablemente, que es idéntico el proceso para la formación de los 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 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 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 plenarios 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 6o. 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 darse 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, sólo 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 acumulación 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 a 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 manera 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 inexecutableidad”.

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 de sentencia del 14 de agosto de 1979:

“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 siguientes 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 previsiones del Reglamento del Congreso, el quebranto de éste equivale a desconocimientos 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 7o., de la Constitución y del Reglamento del Congreso.

El artículo 81, inciso 7o., 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 9o., 11, 13, 14, 15, 16, 17 y 24 de la ley 7a. disponen:

"**Artículo 9o.** — 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, los registrará y dará cuenta en cada sesión pública de los que le hubieren sido presentados, informando de la Comisión a que hayan sido tramitados 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.

**Artículo 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.

**Artículo 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.

**Artículo 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.

**Artículo 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 suspendan temporal o indefinidamente, o que se archive el proyecto.

**Artículo 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.

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

**Artículo 24.** — Cerrado el debate y aprobado el proyecto pasará de nuevo al respectivo ponente, o a uno distinto en caso de grave disentimiento suyo, para que lo revise, ordene las modificaciones y redacte el informe razonado que la Comisión debe rendir a la Cámara, informe que será suscrito 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., 1o. 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 7o., 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 2o. 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 No. 1 de 1968 nada dijo ni podía decir a ese respecto, porque aquel Acto sólo 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, reformatorio 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 éste 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 íbid.), 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 proyectó 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 íbid.):

"Hemos trabajado sobre los siguientes proyectos de Acto Legislativo:

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

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

El número 3 presentado por el Senado Roberto Gerleín Echeverría.

El número 4 presentado por el entonces Ministro de Justicia César Pómez Estrada.

El número 5 presentado por el Senador Humberto Ciales 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 Senado 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 Senadores Alvaro Gómez Hurtado y Miguel Escobar Méndez.

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

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

El número 14 presentado por los Senadores 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 en la pág. 631 a la 639 del 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 y 651, T. I.), menciona también individualmente aquellos 15 proyectos, y propone que se le dé segundo debate **al proyecto** aprobado 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 T. I *ibid.*), tam-

bién 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 págs. 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 del Acto Legislativo, conformados como se dejó 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 No. 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 lo 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 págs. 708 a 722 del Tomo II, y por la plenaria del Senado, en segundo debate, el que aparece en las págs. 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 fatalmente a concluir que la acumulación reiterada de diversos proyectos de reforma constitucional, que se hizo tanto en la primera como en la segunda legislatura, quebranta de manera frontal e incontrastable lo estatuido por el artículo 81, inciso 7o., de la Constitución y, conse-

cuencialmente 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 No. 1 de 1979, fruto de aquellas acumulaciones de proyectos, actualmente prohibidas por la Carta fundamental, es totalmente inexecutable y así debe declararlo la Corte.

## EXCEPCION 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.

Tal situación se presenta en esta oportunidad. En efecto, con fecha 2 de noviembre del presente año, el Gobierno ha dictado el Decreto 3050 con fundamento en el transitorio artículo 76, literal "c" del Acto Legislativo No. 1 de 1968, en el que establece que "los fallos que declaren la inconstitucionalidad o inexecutable de los Actos Legislativos reformativos de la Constitución Política requerirán la mayoría de las tres cuartas partes de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia".

La disposición transitoria que sirve de fundamento a tal decreto 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".

Trátase, 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 solanamente 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 el Constituyente de 1968 en el literal c) de su art. 76, pues que en ella expresamente establece que la reglamentación gubernamental sólo es jurídicamente posible mientras el propio legislador no la haya ejercido. Pues bien, aunque el Gobierno dictó el Decreto 432 de 1969 cuyo art. 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 No. 4 de 1969, se reglamentó por modo general en su art. 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 al sistema de votación decisoria. La norma en cuestión dice en su inciso final:

"Las providencias que profieran las Salas requieren mayoría absoluta de votos y serán suscritas por todos los Magistrados y Conjueces que concurran a dictarlas, aun por aquellos que hayan disentido. 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 ésta, y la prosecución del trámite".

Considera, entonces, la Corte que esta reglamentación legislativa —el Decreto 1265 de 1970 es sustancialmente una ley general que resuelve integralmente el aspecto relacionado con la votación de los fallos judiciales en Corte Suprema, Consejo de Estado y Tribunales, agotó esa 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 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 regirán 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 insoslayable conclusión de que el decreto expedido por el Gobierno para reglamentar la votación de los fallos sobre inexecutable de los Actos Legislativos es inaplicable en este caso. En consecuencia, considera la Corte, por una

nimidad, 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:**

**DECLARASE INEXEQUIBLE**, en su totalidad, el Acto Legislativo No. 1 de 1979.

Cópiese, notifíquese, comuníquesele al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

**César Ayerbe Chaux**, 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 Saénz**. —**Alvaro Luna Gómez**. —**Ricardo Medina Moyano** (con salvamento de voto). —**Ildefonso Méndez**, Conjuez (con salvamento de voto). —**Hernando Morales Molina**, Conjuez (con aclaración 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 (con Salvamento de voto). —**Hernando Tapias Rocha**, Conjuez (con salvamento de voto). —**Eduardo Umaña Luna**, Conjuez. —**Carlos Upegui Zapata**, Conjuez. —**Fernando Uribe Restrepo**. —**Julio César Uribe Restrepo**, Conjuez. —**Darío Velásquez Gaviria**. —**Rafael Reyes Negre-lli**, Secretario General.



## SALVAMENTO DE VOTO del Magistrado César Ayerbe Chauz

Me ha correspondido compartir con distinguidísimos Magistrados y Conjueces la responsabilidad del estudio del Acto Legislativo No. 1 de 1979, dentro del proceso de inexecutableidad propuesto contra esa reforma constitucional; y como no he tenido el honor de participar en el criterio mayoritario que adoptó la decisión, debo consignar, con el acatamiento que me merece la opinión de mis compañeros de estudio, las razones de mi discrepancia con las consideraciones y decisiones de la sentencia.

1. Las normas sobre competencia, como normas de orden público, tienen efecto general inmediato. Y en acatamiento de ese principio, la Corte Suprema de Justicia, por intermedio de su Sala Plena y por intermedio de su Sala Constitucional, desde la vigencia del artículo 58 del Acto Legislativo de 1979, ha venido aplicando las nuevas normas en todos los procesos de executableidad de normas inferiores, ya sea en eventos de proyectos objetados, o ya sea en caso de control automático, o ya sea en situaciones nacidas del control eventual por acusación de leyes o decretos. Basta recordar en esa materia la sentencia de Sala Plena del 23 de mayo de 1980, relacionada con el Decreto 536 del 14 de marzo de 1980, sobre agilización del procedimiento en Consejos de Guerra Verbales.

Sin embargo, no es posible seguir ese principio general cuando el objeto de acusación es el propio Acto Legislativo, en el cual está incorporada la nueva norma sobre competencia. Se hace necesario, entonces, aplicar excepcionalmente la norma inmediata anterior sobre competencia.

Las razones que explican esta excepción son las siguientes:

1. La necesidad de eludir una posibilidad ilógica en la sentencia, a lo cual se llegaría cuando ésta basa la competencia en la nueva norma y concluye con una declaración de inexecutableidad.

2. El control jurisdiccional en estos casos tiene una confrontación sobre juridicidad de una situación normativa de orden constitucional. Del derecho anterior se produce una derivación sucesiva y coordinada del nuevo derecho. Recordando a Kelsen en su distinción de acontecimiento exterior y significación, puede afirmarse que los hechos sucesivos a seguirse en el procedimiento dificultado constituyen el acontecimiento externo, pero la significación de ellos no puede hacerse sino con arreglo a la norma anterior.

3. Si se aplica la nueva norma en materia de competencia, quedaría en manos del autor de la nueva norma burlar el control jurisdiccional. Sería tanto como entregar las llaves del control a ese mismo autor, para que en todos los aspectos que puedan tener incidencia con la violación se restrinja por el supuesto contraventor la competencia.

4. La doctrina de la Corte remite al sistema normativo anterior sin excluir el aspecto de la competencia.

De allí que el caso *sub-judice* tenga que ser analizado según las normas vigentes inmediatas anteriores al Acto acusado, es decir, a la luz del Acto Legislativo de 1968 y de la jurisprudencia del 5 de mayo de 1978.

Esta jurisprudencia modificó la doctrina tradicional de la Corte sobre competencia para conocer de demandas contra Actos Reformatorios de la Constitución. Y con ella coinciden las providencias de 13 de febrero de 1979, de

las cuales fueron ponentes los doctores Luis Carlos SÁCHICA y Antonio Alvira JÁCOME, y más tarde, la providencia de 16 de octubre de 1979 con ponencia del doctor Alfonso Suárez de Castro.

Sin embargo, en las tres últimas decisiones de Sala Plena, de las cuales fueron respectivamente ponentes los doctores Irisarri Restrepo, Medina Moyano y Darío Vallejo Jaramillo, calendadas sucesivamente el 6 de noviembre de 1980, el 27 de noviembre de 1980 y el 4 de diciembre de 1980, no se hizo una reafirmación tácita de la doctrina del 5 de mayo de 1978. No hubo en esos casos definiciones de fondo que implícitamente aceptaran la competencia de la Corte. Todas ellas fueron decisiones inhibitorias por un concepto distinto de la competencia, el concepto de vigencia y validez de la norma acusada. De allí que en las tres últimas decisiones de la Sala Plena no hubo oportunidad para evaluar el cambio de doctrina que se presentó con la Sentencia del 5 de mayo de 1978, recaída sobre el Acto Legislativo de la proyectada Constituyente del Gobierno del doctor López Michelsen.

II. Corresponde por esencia al Constituyente precisar los términos y condiciones en que deben ejercerse los poderes públicos (C. N. art. 2o.). En otras palabras, fijar las bases de una organización jurídica y de la estructura misma del Estado. Por eso la Constitución se concibe ante todo como el ordenamiento de las competencias del Estado y la distribución de éstas por ramas del poder, órganos y funcionarios. Se complementa la distribución de esas competencias con la determinación de derechos y garantías que se reconocen a las personas y con la creación de un sistema de control jurisdiccional que garantice el ejercicio y el alcance de las funciones asignadas.

Ninguna norma constitucional limita al Constituyente, así tenga el carácter de constituyente derivado, esa función. El Congreso en ejercicio de la función constituyente que se le delegó por el Constituyente Primario, no tiene más limitaciones normativas que las que le impone el artículo 218 de la Constitución, según el cual debe observar "el procedimiento especialmente dificultado" para expedir una reforma de la Carta. Sin embargo, estas limitacio-

nes son de carácter eminentemente formal. No existen, por lo tanto, normas intangibles para el Constituyente Derivado. Si las hubiera, la misma Carta Fundamental las habría señalado con ese carácter.

En cambio, los órganos creados para el ejercicio del poder público tienen funciones limitadas. No pueden hacer sino aquello que les es permitido normativamente. Todos los poderes públicos son limitados, decía el artículo 57 de la Constitución de 1886. Y el Constituyente de 1936, después de precisar que eran órganos del poder público el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, advirtió que tales órganos eran limitados (art. 21). El hecho de que el Constituyente de 1945 no hubiese aludido explícitamente a esas limitaciones (art. 6o.), no cambia aquella característica de las ramas del poder público.

Pero la Constitución jamás ha dicho que el Constituyente tiene poderes limitados. No existen competencias distintas para el Constituyente Primario y para el Constituyente Derivado. La única diferencia entre ellos consiste en que el Constituyente primario por su naturaleza no está sujeto a las formas previas del "procedimiento especialmente dificultado" que debe respetar el Constituyente Derivado.

Y si la propia Carta no establece limitaciones de fondo para el Constituyente, la Corte no puede crear por jurisprudencia esas limitaciones. Dentro de la estructura del Estatuto Fundamental, una doctrina de esa índole entraña un contrasentido jurídico.

III. Precisamente esa apertura de la Constitución a cualquier reforma de fondo es lo que garantiza la evolución y el cambio dentro de un sistema de derecho, sin que se presenten soluciones de continuidad en la vida constitucional. La coexistencia pacífica de personas con diferentes criterios políticos y con disímiles apreciaciones de valores no sería posible en un sistema constitucional hermético a las posibilidades de cambio. Cuando el constituyente derivado encuentra limitaciones de fondo, los hechos políticos desbordan los cauces normativos y dan oportunidad al Constituyente Primario en los hechos revolucionarios o en los cambios constitucionales que implican necesariamente soluciones de continuidad en el siste-

ma de derecho.

Uno de los méritos que debe reclamarse en favor del sistema positivo constitucional colombiano es el que dicho sistema no partió del criterio de que las realidades socio-económicas, culturales y políticas fueran históricamente estáticas. La experiencia de 1863 había sido suficiente para comprender que no puede dejarse a la guerra civil y a la revolución la única vía de su propia y triste realidad para lograr un cambio constitucional. De allí que el constituyente tuviese una visión amplia para las modificaciones de fondo. El Estatuto Fundamental no establece en ese sentido limitaciones al constituyente derivado, permitiendo cualquier variante de organización estatal de izquierda o de derecha. Por eso la jurisprudencia que se inició con el fallo de 5 de mayo de 1978 peca por retardataria y es un contrasentido político con la verdadera orientación de la Carta. Hay que decirlo claramente: en la Constitución que nos rige, no existe el control constitucional por razones de principio.

Está bien que el hombre entregue su vida en defensa de unos ideales patrióticos, políticos o religiosos, o en defensa de unos valores que conformen su existencia. En fin de cuentas, esos ideales y valores iluminan y dan sentido al quehacer de la propia existencia y estructuran la organización social y política que nos haya tocado vivir. Lo que no está bien es que se pretenda contra el devenir histórico almenar petrificadamente esos ideales y valores en normas constitucionales intangibles para que ellos tengan que ser aceptados, a las buenas o a las malas, por todas las generaciones posteriores indefinidamente, sin dar más oportunidad a los discrepantes que la voz de las bazucas o el incremento de su actividad guerrillera en las selvas de cemento de las grandes ciudades o en el arborizado espinazo de los Andes trifurcados.

IV. La Corte en la doctrina de 5 de mayo de 1978 buscó limitaciones artificiales contra el Constituyente Derivado. Sin embargo, no recordó las limitaciones evidentes que ella misma tenía en el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Todas las ramas del poder público son limitadas. Y conforme al régimen constitucional previsto en 1968, la función que en-

comendó el constituyente a la Corte de guardar la integridad de la Constitución —que es una función eminentemente jurisdiccional—, no puede ser ejercida sino por los siguientes medios:

1. Decidir con efecto general, *erga omnes*, en procesos que se originan en el control automático, sobre la exequibilidad de Decretos de Estado de Sitio (v. parágrafo art. 42 del Acto Leg. de 1968, correspondiente al art. 121 de la Codificación) y sobre la exequibilidad de Decretos de Emergencia Económica (v. parágrafo art. 43 del Acto Leg. de 1968, correspondiente al art. 122 de la Codificación).

2. Decidir con efecto general, *erga omnes*, en procesos de exequibilidad, sobre la constitucionalidad de:

a) Los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de forma (v. numeral 1o. art. 71 Acto Leg. de 1968, correspondiente al art. 214 de la Codificación).

b) Todas las leyes, acusadas en acción pública de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano, ya sea por vicios de fondo o de forma (v. numeral 2o. art. 71 Acto Leg. de 1968, correspondiente al art. 214 de la Codificación y Sentencia de la Corte de fecha 28 de agosto de 1970).

c) Los siguientes decretos, cuando sean acusados de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano:

i) Decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de autorizaciones recibidas del Congreso para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional (v. numerales 11 y 2o. respectivamente de los artículos 11 y 71 del Acto Leg. de 1968, correspondientes a los artículos 76 y 214 de la Codificación).

ii) Decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias, otorgadas *pro tunc* por el Congreso, en consideración a la necesidad o la conveniencia pública (v. numerales 12 y 2o. respectivamente de los artículos 11 y 71 del Act. Leg. de 1968, correspondientes a los artículos 76 y 214 de la Codificación).

iii) Decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno para poner en vigencia proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, cuando la Comisión Especial Permanente, la Cámara de Representantes y el Senado han perdido sucesivamente la competencia para conocer de tales proyectos por vencimiento de los términos constitucionales que respectivamente tienen para decidir sobre esos mismos proyectos (v. inciso 6o. art. 14 Acto Leg. de 1968 en consonancia con el numeral 2o. del art. 71 *ibidem*, correspondientes a los artículos 80 y 214 de la Codificación).

3. Decidir con efecto restringido, **inter partes**, en un determinado proceso que esté a su conocimiento, sea de índole civil, laboral o penal, la aplicación prevalente de la norma constitucional sobre la norma legal, en caso de incompatibilidad entre ellas, haciendo el reconocimiento de la excepción de supremacía normativa (v. art. 54 del Acto Leg. de 1945, correspondiente al art. 215 de la Codificación).

Con referencia a las normas inmediatamente anteriores al Acto Legislativo que se juzga, puede concluirse consecuentemente que ninguna otra arma distinta a las enunciadas tiene la Corte para defender la Constitución. Por lo tanto, esta corporación no tiene competencia asignada para conocer de acciones de inexecutableidad contra Actos Legislativos, así ellas se limiten a la simple objeción por vicios de forma en su expedición.

V. La función, pues, que incumbe a la Corte de velar por la integridad de la Constitución Nacional debe ejercerse dentro de las reglas constitucionales previstas en la misma Carta. El control integral no comporta una competencia genérica porque la competencia implica una facultad explícitamente conferida en una norma, "delimitada en su contenido por la misma disposición, condicionada por ella en cuanto a su fines, a la oportunidad y circunstancias para ponerla en acto, así como a los procedimientos y formas para que su ejercicio sea regular" (Sentencia mayo 5 de 1978). En el Estado de Derecho todas las facultades de los órganos nos regladas, y, por tanto, se excluye en su ejercicio todo factor subjetivo. La competencia no es genérica sino concreta. Es una medida exacta y precisa de la jurisdic-

ción. Y esta última en esencia es la función de administrar justicia, que corresponde al Estado como una emanación directa de la soberanía.

Dentro de la rama jurisdiccional, la aptitud para conocer de un caso determinado y la posibilidad lícita de actuar respecto del mismo están regladas en forma expresa, y no puede hacerse actuación alguna válida sino dentro de los parámetros exactos de la competencia. La actuación fuera de esos límites es contraria a derecho y genera responsabilidad. El sentenciador únicamente puede resolver lo que le ha sido atribuido y ha de entenderse que le está prohibido hacer todo aquello que no le ha sido atribuido. La competencia como medida exacta y precisa de la jurisdicción no se determina por inferencias o analogías, ni tampoco por extensión. La norma que establece una competencia, por su naturaleza, no es enunciativa sino limitativa.

VI. Es infundada, entonces, la creencia de que con posterioridad al Constituyente de 1968, se abrió para la Corte, dentro del sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad, una competencia sobre vicios de procedimiento en la formación de las normas, así fueran éstas de naturaleza simplemente legal o de naturaleza calificadamente constitucional.

Los textos constitucionales de 1968, según se ha dejado establecido, no dieron a la Corte competencia para conocer de procesos de control constitucional por defectos de procedimiento en su expedición contra los Actos Reformatorios del Estatuto Fundamental. Se limitaron exclusivamente en esa materia, a otorgar competencia de control formal respecto a los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales y respecto de todas las leyes que fueran objeto de procesos de executableidad en virtud de acusación de cualquier ciudadano. El Constituyente de 1968 no autorizó procesos de executableidad contra Actos Legislativos Reformatorios de la Constitución.

Y así lo entendió también el Decreto 432 de 1969, expedido en virtud de autorizaciones recibidas por el Gobierno directamente del Constituyente según el literal c) del artículo 76 del Acto Legislativo de 1968, para dictar

las normas relativas al funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte y las normas procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo. En ese decreto no se previeron procesos de exequibilidad contra Actos Reformatorios de la Constitución.

En efecto, el decreto aludido sólo estatuyó los siguientes trámites:

a) Para proyectos de ley objetados de inconstitucionalidad por el Gobierno, bien sea por infracción directa de normas sustanciales o bien por infracción de normas procedimentales, se previó una regulación especial en la Sección 2a. con los artículos 11 y 12.

b) Para el control automático de los Decretos Legislativos, dictados en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 121 y 122 de la Constitución, se estableció el procedimiento de la Sección 3a. con los artículos 13, 14 y 15.

c) Para el control eventual por acusación de inexequibilidad contra leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los ordinales 11 y 12 del artículo 76 y por el artículo 80 de la Constitución Nacional, se fijó el trámite de la Sección 4a. con los artículos 16, 17, 18, 19 y 20.

No existen normas procedimentales para estudio y despacho de acciones de inexequibilidad contra Actos Reformatorios de la Constitución Nacional. Y ello obedece precisamente a que la Corte no tiene competencia para definir sobre la constitucionalidad, así sea simplemente por concepto de trámite, contra Actos Legislativos.

VII. La propia historia del sistema de control jurisdiccional de la Constitución, reafirma las conclusiones restrictivas sobre competencia para juzgar de acusaciones de Actos Legislativos en acciones de inexequibilidad.

Antes del régimen previsto en el Acto Legislativo de 1968, cuyos alcances se dejan analizados (puntos IV, V, VI), el Control Jurisdiccional de Constitucionalidad ha pasado por cuatro (4) etapas, desde la expedición de la Carta de 1886, en las cuales se puede constatar fácilmente que la Corte Suprema de Justicia nunca ha tenido competencia para conocer de

acusaciones de inconstitucionalidad contra Actos Reformatorios de la Constitución.

Primera etapa. Régimen originario de la Constitución de 1886 y de las Leyes 57 y 153 de 1887.

Segunda etapa. Régimen de la Ley 2a. de 1904.

Tercera etapa. Régimen del Acto Legislativo de 1910.

Cuarta etapa. Régimen del Acto Legislativo de 1945.

#### **A. Régimen originario de la Constitución de 1886 y de las Leyes 57 y 153 de 1887.**

Por el artículo 151, numeral 4o. de la Constitución se atribuyó a la Corte la decisión definitiva sobre la exequibilidad de "actos legislativos (sic) que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales". En consonancia con esa atribución, el artículo 90 de la Constitución disponía para el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucionalidad: "En este caso si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto".

A su vez, el artículo 5o. de la Ley 57 de 1887 constituye un antecedente normativo de la excepción de constitucionalidad, al disponer en su texto legal: "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, predominará aquélla". Sin embargo, la excepción de supremacía constitucional así consagrada, por razón de la vigencia casi inmediata y posterior del artículo 6o. de la Ley 153 de 1887, no tenía sino particularísimas posibilidades de aplicación jurídica. En efecto, la última norma mencionada estatuyó: "Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional y se aplicará aun cuando aparezca contraria a la Constitución". Se incorporó así al sistema positivo el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, que sólo permitió dejar de aplicar las leyes, por excepción de supremacía, en los siguientes casos:

a) Las leyes anteriores a la Constitución que le fueron contrarias a ella y que no estaban amparadas por la presunción de constitucionalidad. Se podía ejercer contra esas leyes un control verdadero y directo por vía de excepción.

b) Las leyes referentes a materias civiles, expedidas con posterioridad a la Constitución de 1886 y que se consideraran contrarias al Título III, incorporado como título preliminar del Código Civil (C. N. de 1886, art. 52). Surgía aquí un control indirecto por vía de excepción. A la supremacía de la norma constitucional no se llegaba sino en forma derivada por la primacía sobre una norma legal de otra norma, que simultáneamente tenía la calidad de norma legal y de precepto constitucional. Esta circunstancia coincidente desdibujaba la aplicación de prevalencia de la norma superior sobre la norma derivada, para desplazar el problema a la aplicación preferente de una norma derivada frente a otra norma derivada.

c) Las leyes oscuras o deficientes se aplicaban en el sentido que fuera más conforme con la doctrina constitucional y con los preceptos de la Carta (Ley 153 de 1887, artículos 6o., 8o. y 49). La norma superior permitía excluir de la norma derivada deficiente, cualquier sentido contrario a los preceptos de mayor jerarquía. Se llegaba a la prevalencia del precepto constitucional de un modo indirecto por vía de interpretación, más que por vía de excepción.

Prevalció en la Asamblea Nacional de 1886 el criterio de la primacía legal sobre la Constitución y de la presunción de constitucionalidad de las leyes. Dentro de la concepción lógica y constitucionalista del señor Caro era un imposible moral que el Congreso pudiera llegar a expedir una ley inconstitucional. Para eso estaba consagrado el mecanismo de la objeción y de la sanción de la ley. Si la norma pasaba esas formas de control y estaba promulgada, necesariamente había que obedecerla. "Si el soberano, decía el señor Caro, dicta una ley constitucional, esta ley sancionada y promulgada debe ser obedecida mientras no haya, como no lo hay, un poder superior que tenga facultad de anularla. No puede dejarse al ciudadano la facultad de desobedecer una ley porque la juzgue contraria a la Constitución.

Tal principio sería anárquico; pero sí debe tener el derecho de exigir que no se cumpla en su daño, y los tribunales no deben aplicarla cuando lesiona derechos garantizados por la Constitución. Nadie anula la ley, así se salva el principio de autoridad; pero el ciudadano tiene el derecho de defensa, ejercitada por las vías legales, y el poder judicial le dispensa protección; así se salva la libertad bien entendida y ambos principios quedan conciliados".

Con mayor razón era inconcebible para el criterio del señor Caro que el constituyente violara la Constitución en las normas que se le dejaban marcadas para la reforma de la Carta. "El imperio y el respeto a la Constitución se imponen por sí mismos, por la sola virtualidad de sus normas, por la separación y consecuente equilibrio de los poderes, que tienen límites positivos y morales en sus respectivas competencias" (Dr. Hernán Toro Agudelo, Sentencia abril 9 de 1970). El sistema de control de constitucionalidad para la actividad del Legislativo ya sea como creador de normas superiores (actos legislativos), se ejercita principalmente por el **control de sanción y de objeción** que corresponde al Ejecutivo como partícipe y colaborador en la expedición de las normas. Complementariamente ese sistema se cumple en forma jurisdiccional por la Corte Suprema de Justicia, que fue habilitada para conocer en procesos de exequibilidad, previa realización del control de objeción y del rechazo de éste por las cámaras. Y como el control de sanción y de objeción se puede cumplir sobre actos legislativos ordinarios (leyes) y sobre actos legislativos especiales (reformativos de la constitución), consecuencialmente en forma teórica para el régimen originario de la Carta de 1886 el control jurisdiccional de constitucionalidad puede cumplirse por la Corte contra las reformas constitucionales, siempre y cuando ellas hubiesen sido materia de objeción del Ejecutivo por ese concepto de inconstitucionalidad y siempre y cuando esas objeciones hubiesen sido rechazadas por las Cámaras.

Por tanto, dentro del sistema primitivo de la Carta de 1886, el único medio preventivo de corregir los abusos o los errores del Legislativo, en la expedición de las normas o en la interpretación auténtica de ellas, exige conjun-

tamente el concurso del mismo Cuerpo Legislativo, del Gobierno y de la Corte Suprema de Justicia. Esta puede decidir sobre la exequibilidad de actos legislativos, ordinarios (leyes) o especiales (reformatorios de la constitución), siempre que concurren dos circunstancias: (i) que el Gobierno los haya objetado como inconstitucionales; y (ii) que el Congreso insista en que no son inconstitucionales. La decisión de exequibilidad o inexecuibilidad implica así una apreciación coincidente sobre esa materia de dos de los poderes públicos frente al discrepante.

El régimen primitivo de la Carta no concibió, por consiguiente, el control de constitucionalidad por vía de acción contra normas derivadas ni contra normas superiores.

### B. Régimen de la Ley 2a. de 1904.

El sistema descrito de control de constitucionalidad, vino a sumarse con la vigencia de la Ley 2a. de 1904 una nueva modalidad, que permitió a la Corte Suprema de Justicia decidir, a solicitud de cualquier ciudadano sobre la exequibilidad de los decretos legislativos, originados en una declaración de estado de sitio. El régimen de excepción constitucional, previsto para cuando se declara perturbado el orden y se implanta el Estado de Sitio en toda la República, quedó sujeto desde entonces al sistema de control jurisdiccional de exequibilidad.

La Ley 2a. de 1904 constituyó un antecedente importante para las evoluciones que en esta materia se presentan más tarde en la Reforma Constitucional de 1910. Con esa ley se inicia el control de constitucionalidad por acusación, en acción pública de cualquier ciudadano y con audiencia del Procurador General de la Nación.

Dentro de esta segunda etapa el sistema ofrece, por lo tanto, las siguientes modalidades:

a) Control de exequibilidad sobre actos legislativos ordinarios (leyes) o especiales (reformatorios de la Carta), creado por la misma Constitución, siempre y cuando que el Gobierno los haya objetado como inconstitucionales y que el Congreso insista en que no son inconstitucionales (C. N., art.s 151-4o. y 90).

b) Excepción de supremacía constitucional, de origen legal y de aplicación restringida (i) para leyes anteriores a la Constitución, (ii) para leyes referentes a materias civiles que fueran posteriores a la Constitución y que se consideraran contrarias al Título III de la Carta, y (iii) para leyes oscuras o deficientes (Ley 57 de 1887 art. 5o., en consonancia con Ley 153 de 1887 arts. 6o., 8o, y 49 y con el art. 52 de la C. N. de 1886).

c) Acción pública de inexecuibilidad para cualquier ciudadano contra los decretos legislativos, originados en la declaratoria de perturbación del orden y del estado de sitio en toda la República (Ley 2a. de 1904).

El control de constitucionalidad por vía de acción no existe contra normas superiores o constitucionales, y se inicia en forma limitada sobre una especie precisa de normas derivadas, las que se configuran como decretos legislativos de estado de sitio.

### C. Régimen del Acto Legislativo de 1910.

El Constituyente de 1910 marca un hito importantísimo en el desarrollo del derecho constitucional. Sin hipérbole puede decirse que Colombia entrega al mundo del derecho una contribución sin precedentes, al consagrar el control jurisdiccional de constitucionalidad por acusación de normas derivadas. Sólo años más tarde, Kelsen propone ese sistema de control para la Constitución Austriaca de la post-guerra del 14 y se acoge ese mismo principio en organizaciones constitucionales europeas que se redactaron después del gran conflicto mundial.

En dos artículos queda compendiado el sistema de control jurisdiccional de exequibilidad:

**Artículo 40.** —En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales.

**Artículo 41.** —A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente:

Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación".

Se eleva así a la categoría de norma constitucional la excepción de supremacía normativa de la Constitución, que antes tenía una simple consagración legal y de tipo limitado. Se mantiene, previo cumplimiento del control de sanción y de objeción que compete al Ejecutivo, el control de exequibilidad sobre Actos Legislativos, así tengan el carácter de ordinarios (leyes) o de extraordinarios (actos reformativos de la Carta). Y se amplía el control de exequibilidad por vía de acusación, creado por el Legislador de 1904 para los decretos de estado de sitio, haciéndolo extensivo a todas las leyes o decretos que se acusen como inconstitucionales. Pero se mantiene el mismo criterio de 1886 respecto a la inexistencia de la acción de inexequibilidad por acusación contra actos reformativos de la Carta. En efecto, al examen de constitucionalidad de un Acto Legislativo, en sentido específico de acto reformativo de la Constitución, sólo puede llegarse con el supuesto previo de que haya sido objetado como inconstitucional en el ejercicio que corresponde al Ejecutivo del control de sanción y de objeción.

Queda incorporado el sistema de control en el mismo Estatuto Fundamental con una triple modalidad:

- a) La del control en vía de excepción, con reconocimiento de supremacía de la Constitución sobre las leyes;
- b) La del control por vía de objeción, con el cual a su vez se abre el control de exequibilidad sobre actos legislativos ordinarios o específicos que hayan sido materia de objeción por inconstitucionalidad; y
- c) La del control por vía de acusación que comprende en amplio espectro todas las leyes o decretos demandados como inconstitucionales en acción pública.

No existe dentro del sistema adoptado en 1910 competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer por vía de acusación de inconstitucionalidad contra Actos Reformativos de la Constitución.

#### D. Régimen del Acto Legislativo de 1945.

La coyuntura constitucional de 1945 no es de ampliación de competencias de la Corte

en el sistema jurisdiccional de control de constitucionalidad, sino por el contrario de restricción.

Se ha visto en las etapas anteriores cómo era posible desde el punto de vista teórico que la Corte pudiera conocer por la vía del control de objeción en procesos de exequibilidad contra actos legislativos específicos o reformativos de la Carta que fueran objetados como inconstitucionales por el Gobierno. Esa conclusión se desprendía de manera lógica de los propios textos de la Constitución de 1886 y de los artículos pertinentes del Acto Legislativo de 1910. El Gobierno cuando presenta al Constituyente de 1945 el proyecto de reforma, en realidad no está proponiendo innovación alguna en el siguiente texto: "Una reforma de la Constitución no podrá ser declarada inexequible por la Corte Suprema sino cuando el Gobierno la objete por no haberse ajustado en su forma de expedición a las normas fijadas por este artículo. El Gobierno sólo podrá objetar la reforma cuando le llegue para su promulgación después de los debates de la segunda legislatura ordinaria". Sin embargo, el Constituyente de 1945 niega esa propuesta y cambia las palabras "actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno", utilizadas por los constituyentes de 1886 y 1910, por la expresión "proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales". A la exclusión que se había venido haciendo del control por vía de acción contra actos legislativos reformativos de la Constitución, se viene a agregar por el Constituyente de 1945 la supresión del control por vía de objeción contra actos reformativos de la Carta. La competencia originaria de la Corte recibe en el año de 1945, en ese sentido, una limitación en procesos de exequibilidad.

Pero hay otra restricción importante que nace en ese momento histórico. Como se recuerda en la reforma de 1910 el control de acusación se refería indiscriminadamente a todas las leyes y decretos demandados en acción pública de inconstitucionalidad. El Constituyente de 1945 excluye de la competencia de la Corte Suprema de Justicia y reserva para la jurisdicción de lo contencioso administrativo las acusaciones de inconstitucionalidad contra