

decretos en general, exceptuando únicamente (i) los decretos expedidos en virtud de autorizaciones especiales conferidas al Gobierno para ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional (Codificación 1945, art. 76-11), (ii) los decretos basados en facultades extraordinarias concedidas **pro tēpore** (Codificación 1945, art. 76-12), y (iii) los decretos legislativos de estado de sitio (Codificación 1945, art. 121). La competencia de la Corte en acciones de inexecutableidad contra decretos acusados queda circunscrita en forma exclusiva a esas tres excepciones.

Los textos adoptados por el Constituyente de 1945 relevan de todo comentario:

Artículo 41. —Corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de esta Constitución.

Artículo 53. —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 executableidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de la Constitución.

En las acciones de inexecutableidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación.

Artículo 54. —El artículo 148 de la Constitución quedará así:

Artículo 148. —En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicará de preferencia las disposiciones constitucionales“.

El sistema, por lo tanto, mantiene la triple modalidad que presentaba anteriormente, pero en forma más circunscrita:

a) La vía de excepción, que permite la aplicación prevalente de las disposiciones constitucionales sobre las leyes que les sean contrarias (A. L. de 1945, art. 54);

b) La vía de objeción, que permite el control de executableidad constreñidamente sobre los proyectos de ley objetados como inconstitucionales por el Gobierno (A. L. de 1945 art. 53); y

c) La vía de acusación, que permite el control de la Corte sobre las siguientes normas derivadas:

1. Todas las leyes acusadas de inconstitucionalidad en acción pública; y

2. Los siguientes decretos acusados de inconstitucionalidad en acción pública: (i) Decretos expedidos en virtud de autorizaciones especiales conferidas al Gobierno para ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional (arts. 60-11, equivalente al 76-11 de la Codificación), (ii) Decretos basados en facultades extraordinarias (art. 69-12, equivalente al 76-12 de la Codificación), y (iii) Decretos de estado de sitio (art. 117 equivalente al 121 de la Codificación).

La Reforma de 1945, consecuencialmente menos que cualquier otra, daría margen a la posibilidad para deducir en favor de la Corte una competencia que le permitiese conocer por vía de acusación de la inconstitucionalidad contra Actos Legislativos o Reformatorios de la Carta Fundamental.

VIII. Los perfiles jurídicos que se dejan esquematizados demuestran que el Derecho Constitucional Colombiano ofrece el mas importante sistema de control jurisdiccional de constitucionalidad de normas. Ese sistema no es de naturaleza exceptiva dentro de nuestra organización, pero presupone necesariamente el establecimiento claro de competencias concretas y determinadas. No es conveniente, por lo tanto, que la Corte comprometa la existencia misma y el alcance de una institución que nos enorgullece ante el mundo con interpretaciones y jurisprudencias que no se hallan dentro de los límites precisos de las normas que fijan su competencia. De allí, que consideré una coyuntura apropiada la que ofrecía el caso **sub júdice** para rectificar la jurisprudencia del 5 de mayo de 1978 y regresar a la doctrina tradicional de la Corte en materia de competencia, con mayor razón cuando en esa sentencia no quedó circunscrita la competencia a simples aspectos de forma sino que se llevó peligrosamente con retardataria amplitud a aspectos de fondo en el control de la actividad normativa del Constituyente derivado.

Esa esquematización histórica demuestra también que desde 1910 hasta hoy la formu-

la de los Constituyentes ha sido uniforme. Se enuncia en primer término como función, que se encomienda a la Corte, la de la guarda de la integridad o supremacía de la Constitución. Y en seguida, con la expresión adverbial "en consecuencia", se articula a la función acordada lo que la Corte Suprema debe hacer para cumplir esa función, señalándole a ese efecto competencias precisas, delimitadas en su contenido y condicionadas en cuanto a sus fines, tanto a la oportunidad y circunstancias para ponerlas en acto, como a los procedimientos adecuados para su regular ejercicio. De ese enlace articulado de la función a las atribuciones, que constituía la partitura para ser interpretada, los más eximios juristas que en más de me-

dio siglo pasaron por la Magistratura de la Corte Suprema de Justicia entre 1910 y 1978, jamás pudieron sacar las notas de competencia que la mayoría de los sentenciadores del mes de mayo de 1978 recogió de las semillas disidentes que se dejaron esparcidas con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad de los Decretos 0247 y 0251 de 1957, convocatorios del Plebiscito para que el Constituyente Primario restableciera la normalidad institucional en Colombia.

Fecha ut supra.

César Ayerbe Chaux.

SALVAMENTO DE VOTO

De los doctores Ricardo Medina Moyano, Gilberto Arango Londoño, Gregorio Becerra Becerra, Ildefonso Méndez, Alfonso Suárez De Castro y Alvaro Tafur Galvis

Los suscritos Magistrados, se permiten manifestar su disenso respetuoso de la decisión tomada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en el presente proceso de constitucionalidad adelantado contra el Acto Legislativo No. 1 de mil novecientos setenta y nueve, decisión mediante la cual se declaró la inexistencia total de dicho Acto. Así mismo, se permiten expresar lo siguiente:

1. Nos encontramos plenamente de acuerdo, como lo manifestamos ampliamente en las sesiones respectivas, con la decisión de la Sala Plena, en razón de la cual se concluyó que no debía aplicarse el Decreto número 3050 del día 2 del presente mes de noviembre de mil novecientos ochenta y uno "por el cual se dictan normas relativas al procedimiento para el estudio y despacho de los asuntos a cargo de la Corte Suprema de Justicia".

2. Igualmente y como se ha hecho en la Corte en algunas oportunidades anteriores, dejamos como salvamento de voto la ponencia presentada por la Sala Constitucional a la consideración de la Sala Plena de la Corporación, ponencia en la cual se solicitaba de la Sala Plena la inexistencia parcial del Acto acusado.

Entendemos que en el presente caso tal hecho se justifica especialmente, teniendo en cuenta que ella constituye el reflejo general de nuestro pensamiento acerca de los trascendentes temas debatidos, y, que por otra parte se trata de la ponencia oficial de la Sala Constitucional, la cual además fue adoptada por la unanimidad de sus miembros, viniendo por todo ello a convertirse en un elemento de juicio indispensable para la comprensión cabal de la sentencia respectiva.

3. Advertimos desde luego que respecto de tales temas, mayormente en cuanto a la acumulación de los proyectos de Acto Legislativo, lo mismo que en lo relativo a la violación del artículo 172 de la Constitución Política por desconocimiento de los derechos de las minorías, quienes firmamos el presente salvamento, desarrollamos en el curso de los debates ampliamente el pensamiento de la ponencia.

4. No obstante, con respecto al mentado tema de la acumulación, estimamos pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. Estamos de acuerdo teóricamente en que existe una relación indudable entre el artículo 218 y el Título VII de la Constitución sobre la formación de las leyes, pero no creemos que tal tesis pueda llevarse a un extremo peligroso, contrario a la historia misma del 218. Esto significa que tal relación debe predicarse de aquellas disposiciones del Título VII que sean totalmente compatibles con el mentado 218 y que sean indispensables para la aplicación de éste.

El artículo 218 manda que la Constitución, salvo lo que en materia de votación dispone la misma en otros artículos "sólo podrá ser reformada . . ."; y tal expresión excluye la agregación de trámites que no correspondan a la esencia misma del 218.

Hasta el año de 1978, la jurisprudencia de la Corte fue sistemáticamente la de que no existía relación entre el artículo 218 de la Constitución y el Título VII de la misma; y es preciso reconocer que en gran medida y como es obvio teniendo en cuenta la competencia de la Corte Suprema de Justicia en materia de control constitucional, el Congreso ha tra-

tado por lo menos en algunos aspectos fundamentales de adecuar su actividad a la jurisprudencia de aquélla.

Y, precisamente la Reforma Constitucional de 1968, que fue la que habló en su tantas veces citado artículo 81 de acumulación, se refirió únicamente a la acumulación de "proyecto de ley"; lo que por lo tanto descartaba en tal materia lo referente a los "actos legislativos".

La unificación absoluta entre el artículo 218 y el Título VII de la Constitución, y la formulación simplista de que un Acto Legislativo constituye una ley con una tramitación más compleja, contradice el querer expreso del Constituyente, que de haberlo querido así, no hubiera hablado en el 218 de "Acto Legislativo" sino de Ley, y olvida de otra parte que, cuando se dictó el 218, las leyes se tramitaban en tres debates y sin la existencia de las Comisiones Permanentes .

Tal unificación a ultranza e indiscriminada, llevaría por lo demás a que, por la vía de la modificación de cualquier texto del Título VII se podrían indirectamente introducir modificaciones al artículo 218, desarticulando la cláusula de reforma de la Constitución, cuya importancia en gran medida constituye la esencia de la Carta Política de un país.

Por otra parte si con unificación o sin ella, una norma sufrió los trámites previstos en el artículo 218, no se entiende cómo puede resultar inconstitucional; y si no los sufrió violándose tal artículo, debe predicarse la inconstitucionalidad de tal norma, pero en ningún caso, de la totalidad del Acto Legislativo correspondiente.

2. La acumulación o más propiamente fusión de varios proyectos de Ley o de Reformas Constitucionales es un fenómeno de ordinaria ocurrencia, no solamente en nuestro Congreso sino en todos los organismos que en el mundo legislan.

Es más, la acumulación no solamente es práctica normal y ordinaria en la actividad del Congreso, sino que sí está regulada por el Reglamento.

Ocurre sí que lo que se denomina "acumulación a propósito de la actividad legislativa o

de reformas constitucionales no es lo mismo que lo que por tal se entiende en materia procesal o forense, porque no se trata de "Unir unos autos a otros, o ejercitar varias acciones juntamente, para que sobre todos se pronuncie una sola sentencia", como lo define la Academia de la Lengua, sino que, lo que con exactitud existe a propósito de la actividad del Congreso es la FUSION DE VARIAS INICIATIVAS NORMATIVAS en un solo cuerpo o unidad de decisión, llámese Ley o Acto Legislativo, tal como ocurrió en la Reforma Constitucional de 1968 para la cual se fusionaron tres proyectos en uno, según lo narra Jaime Vidal Perdomo en su libro "Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos" Biblioteca jurídica contemporánea —Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, págs. 37 y 40—:

"A) La Comisión de Revisión. Desde la primera vuelta se había anunciado la necesidad de refundir en una sola redacción los diferentes proyectos a fin de asegurar la mejor concordancia entre ellos y facilitar la labor de expedición de la reforma. De otra parte, en el curso de la aprobación de los mismos se habían formulado reservas sobre algunas disposiciones y se había expresado la intención de revisar algunos artículos.

"... .

"La labor desarrollada por el grupo de redacción consistió en la reunión de los tres proyectos para hacer un solo texto constitucional; a fin de no aumentar el número de artículos que la Constitución posee a partir de la codificación hecha en 1945, hubo necesidad de poner en el artículo correspondiente al tema las disposiciones que habían sido aprobadas sin numeración, convirtiendo en incisos o párrafos las nuevas normas, siempre en el ánimo de no superar el límite de 218 artículos. Este trabajo dispendioso de codificación permitió eliminar los artículos del primero y tercer proyectos que confiaban esta labor a la Sala de Consulta del Consejo de Estado. En esta forma pudo el Congreso, al expedir la reforma constitucional, hacer él mismo la codificación indicando qué disposiciones rigen la organización institucional del país y cuál es el número de artículos que le corresponde dentro de la cifra que venía desde 1945".

De otra parte se denomina "INICIATIVA SIMPLE" a una propuesta que se hace al Congreso sobre cualquier materia, e, "INICIATIVA LEGISLATIVA" a toda propuesta de ley o de Reforma Constitucional, en el momento de presentarse, porque una vez presentada y en cuanto empieza a ser tramitada se convierte o denomina "PROYECTO".

Es de la esencia del proceso legislativo que toda iniciativa o todo proyecto sea debatido, examinado, corregido, adicionado, simplificado, aclarado, aprobado, revocado, vuelto a aprobar, suprimido, o restablecido, etcétera. Idéntica cosa ocurre con los proyectos, pues un proyecto no es sino una iniciativa en curso, y siendo varias las iniciativas o varios los proyectos, pueden ser también fusionados y debatidos de nuevo, revocados en todo o en parte, modificados, adicionados de nuevo, para finalmente concluir después de proceso tan complejo y accidentado, en una unidad normativa adoptada en una decisión única, coherente y en lo posible completa y perfecta, conforme a un ideal de suprema eficiencia y acierto total.

En razón de esta esencia del proceso legislativo es que los reglamentos de las Corporaciones Públicas no hablan con exactitud idiomática del fenómeno acumulación, que repito es muy de estirpe procesal o forense, sino de "modificaciones", de "pliego de modificaciones", de "iniciativas", de "propuestas", de "adiciones", o como expresamente lo dice la Ley 70 de 1945, en su artículo 1o., de "enmiendas o adiciones que se estimen convenientes".

Lo que prescriben sobre este particular los reglamentos del Congreso.

El reglamento para la correspondencia recíproca de las Cámaras Legislativas, que es norma vigente, desde el 18 de marzo de 1859, por mandato actual del artículo 40 de la Ley 7a. de 1945, dispone en su artículo 8o.:

"Ambas Cámaras tienen la facultad para proponerse recíprocamente adiciones a los proyectos de ley que todavía no hubieren sido presentados a la sanción del Poder Ejecutivo cualquiera que sea el estado en que se encuentren. La Cámara habrá debido discutirla y adoptarla en dos debates por lo menos . . .".

He ahí el caso de dos proyectos verdaderos: uno totalmente tramitado y listo para sanción presidencial y el otro que "por lo menos habrá debido ser discutido y aprobado en dos debates".

Esto que el reglamento llama "adiciones" en este caso no es fenómeno distinto de lo que estamos entendiendo en la actualidad por "acumulación de proyectos", con un lenguaje

más forense que legislativo.

Es más, cuando las "adiciones" propuestas, que en lenguaje forense denominaríamos "acumulaciones" son negadas, los Reglamentos del Congreso consagran la institución denominada "derecho de insistencia" sobre una modificación y que con lenguaje forense podríamos denominar "recurso de insistencia sobre acumulación de iniciativas o proyectos". A este recurso o derecho de insistencia es al que se refieren los artículos 5o. y 14o. del Reglamento actualmente vigente de 1859, que prescriben:

"Artículo 5o. —Al considerarse en una de las Cámaras las variaciones hechas por la otra en un proyecto de ley aprobado por aquella, pueden aceptarse tales variaciones íntegra o parcialmente, o modificarse de cualquiera manera, o rechazarse del todo, quedando a la que introdujo las variaciones el derecho de conformarse o no, en todo o en parte, con la aceptación parcial o modificada de ellas, y de INSISTIR hasta por dos veces en lo que fuere rechazado . . .".

Artículo 14.— Sólo la Cámara en que tuvo origen el proyecto, o la que haya introducido nuevas disposiciones, puede hacer uso del DERECHO DE INSISTENCIA. . .".

Pero es más: Un caso excepcional de acumulación de un proyecto y de unas modificaciones, es el que regula el artículo 18 del citado Reglamento:

"Artículo 18.— Cuando se aprobare un proyecto de Código nuevo y completo, excedente de cien artículos, y comprensivo de un departamento legislativo, tal como el Código Penal de la República, el Judicial, el Orgánico de lo Político, de lo Militar, etc. etc., la Cámara en donde haya tenido origen el proyecto podrá resolver que se remita al Poder Ejecutivo el original que haya servido para el debate, y por duplicado el pliego de las Modificaciones adoptadas por las Cámaras, para que sea sancionado en esta forma".

He ahí acumulado al proyecto original el Pliego de Modificaciones.

Las anteriores son las posibilidades de propuestas de modificaciones que una Cámara le hace a la otra, y que, en el evento de ser aceptadas constituyen una verdadera acumulación de proyectos tramitados no solamente en forma individual sino por separado en cada Cámara.

Pero también son reglamentarias las propuestas de modificación o acumulación de iniciativas que aporte el ponente o que surjan en

el curso de los debates. Así lo prevén las siguientes disposiciones del Reglamento de cada una de las Cámaras.

"Ley 7a. de 1945.

Artículo 16.—Si la Cámara resolviera 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 18.— Al tiempo de discutir cada artículo se considerarán las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión".

En estos casos la acumulación de iniciativas, de propuestas, o de proyectos, resultan, más que acumulación verdadera, fusión que es el fenómeno normal y lógico en la actividad legislativa.

Reglamento en blanco o de carácter general.

No todo lo que puede ocurrir en el trámite legislativo está previsto en el Reglamento del Congreso ni en el Reglamento de cada una de sus Cámaras. Hay materias sobre las cuales hay que tomar decisiones y esas decisiones se toman votando. Y cuando no están expresamente contempladas en los Reglamentos, no pudiendo prescindirse de la decisión puesto que la dinámica del proceso legislativo no puede detenerse, la adición al artículo 303 del Reglamento de la Cámara de Representantes, contenida en el artículo 2o. del Acto Reformatorio de 31 de julio de 1939, consagró una norma de carácter general o en blanco del siguiente tenor:

"Toda votación de la Cámara no **reglamentada** o señalada por la Constitución o la Ley de **manera especial**, se decidirá por mayoría de votos".

Y una materia no reglamentada o señalada por la Constitución o la ley de manera especial, es la relativa a la "Acumulación de Proyectos".

Entonces, conforme al tenor de esta norma, si por no utilizar los Reglamentos del Congreso el vocablo "acumulación", se pudiese afirmar que esta materia no está reglamentada expresamente, y debiendo las Cámaras decidir si "acumula" o no proyectos, tal decisión se tomaría por mayoría.

Conclusión

Como lo señalamos al comienzo, las Cáma-

ras Legislativas en su actividad normal y diaria **ACUMULAN** proyectos, iniciativas, propuestas, modificaciones o reformas y más que acumularlas las fusionan en un cuerpo normativo.

Los Reglamentos del Congreso no utilizan el término forense "acumulación", pero eso no quiere decir que lo que por tal se entiende no sea de menudo acaecer en el trabajo legislativo.

Es más, esta es una práctica diaria de las Cámaras. Ocurrió si que sobre ella cundió el desorden cuando reformas constitucionales como las de los años 1936, 1945 y 1968 racionalizaron el trabajo legislativo porque los Reglamentos vigentes desde el siglo pasado, no fueron actualizados.

Abolidos los tres debates en la plenaria de las Cámaras y establecido el sistema de primer debate en las Comisiones y segundo en las plenarios, nada más, la previsión del artículo 8o. del Reglamento de 18 de marzo de 1959, vigente por mandato expreso del artículo 40 de la Ley 7a. de 1945, en virtud de la cual "ambas cámaras tienen la facultad para proponerse recíprocamente adiciones a los proyectos de ley que todavía no hubiesen sido presentados a la sanción del Poder Ejecutivo cualquiera que sea el estado en que se encuentren" era natural pensar que la "acumulación" podía ocurrir después del primer debate en la Comisión y aún después de aprobados los proyectos en segundo debate por ambas Cámaras, además, porque así lo exigía el inciso segundo del artículo citado del Reglamento.

Y esto era a todas luces ilógico e inconveniente, aunque perfectamente reglamentario. Fue por esto por lo que la Reforma Constitucional de 1968 estableció, para obviar caos y desorden, lo siguiente:

"Acto Legislativo No. 1 de 1968, artículo 15.
El artículo 81 de la Constitución quedará así:

"...

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

En esta forma y por cuanto las normas constitucionales son normas derogatorias y reformatorias de las leyes, lo que esta disposición constitucional hizo fue derogar el artículo 8o.

del Reglamento de 18 de marzo de 1859 que autorizaba acumular proyectos después de aprobados en tercer debate y cuando estaban para ser enviados a la sanción presidencial a proyectos que han debido aprobarse cuando menos en segundo debate.

El sentido natural y obvio de esta reforma constitucional no fue el de abolir la acumulación de proyectos de ley que el Congreso en su obrar diario aprueba, sino impedir que esa acumulación fuera después de discutirse y votarse los proyectos como lo autorizaba el artículo 8o. del Reglamento de 1859.

Además, si la Reforma de 1968 vino a corregir la práctica del Congreso en materia de acumulaciones, si no la vino a establecer por primera vez sino a prescribir que ella es condición previa para poder discutir y votar los proyectos conjunta o simultáneamente, significa ello que no estamos en presencia de una norma constitucional que exija un desarrollo o reglamento necesario, sino que ella misma es reglamentaria como modificación o aclaración que es del Reglamento, y por lo tanto se puede y se debe aplicar directamente. La modificación que se debe hacer del Reglamento para desarrollar la citada disposición de la Reforma de 1968 es, pues, de naturaleza manifiestamente contingente, según las categorías lógicas contenidas en el informe de la Corte rendido entre otros por el doctor Hernando Morales en 1969 y por él leído en la sesión anterior.

De consiguiente, respetando la decisión mayoritaria de la Corte, consideramos que no hubo violación del artículo 81 de la Constitución Nacional cuando el Congreso de mil novecientos setenta y ocho y de mil novecientos setenta y nueve acumuló en la primera y en la segunda vuelta los proyectos de reforma constitucional que se fusionaron en el que vino a ser Acto Legislativo No. 1 de mil novecientos setenta y nueve.

Señores Magistrados,

Ricardo Medina Moyano, Magistrado. — **Ildefonso Méndez**, Conjuez. — **Alfonso Suárez De Castro**, Conjuez. — **Gilberto Arango Londoño**, Conjuez. — **Gregorio Becerra Becerra**, Conjuez. — **Alvaro Tafur Galvis**, Conjuez.

PONENCIA PRESENTADA POR LA SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado Ponente:
Dr. Ricardo Medina Moyano

(*)

V. CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO ACUSADO

1. Integración inconstitucional de la Comisión Primera de la Cámara.

A. 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.

(*) **Nota del Editor:** Omitimos la parte inicial de este proyecto que es, en esencia, igual al fallo adoptado. Transcribimos a partir del punto —V— de los considerandos, pues es aquí donde se encuentra la discrepancia con la sentencia.

La parte suprimida del proyecto equivale a la parte de la sentencia transcrita de la página a la página de esta Revista.

Y, como quiera que a la citada Comisión Primera le correspondió en el decurso 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. La Corte se referirá por lo tanto en primer término a este cargo, extendiendo su análisis, a aquellos que se encuentren en íntima relación con él.

B. Encuentra la Corte que, la circunstancia de haberse integrado irregularmente la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, no le quita a los miembros de la misma, su condición de funcionarios de derecho; esto es, que la mentada Comisión funcionó, con

anterioridad a la declaración del Consejo de Estado en un marco de derecho, no simplemente de hecho.

Ciertamente, la existencia de vicios o irregularidades en la designación de los funcionarios, o el mero incumplimiento por parte de éstos, de alguno o algunos de los requisitos para el ejercicio del cargo, no les quita el carácter de funcionarios de derecho. Esto es singularmente válido en el ordenamiento jurídico colombiano, en el cual, en atención entre otras cosas a que, los funcionarios solamente pueden actuar en los casos previstos por la Constitución o la ley, como que según lo previsto en el artículo 20 de aquélla, tales funcionarios son responsables no solamente por infracción de la Carta Fundamental y de las leyes, si que también por extralimitación y omisión en el ejercicio de sus funciones. En tales eventos de contera, las fronteras entre el funcionario de derecho y el funcionario de hecho se borran, siendo jurídicamente imposible hablar entonces de funcionarios de hecho.

En dichas circunstancias, la presunción de legitimidad de los actos realizados por tales funcionarios, no desaparece en el caso de que sea declarada la nulidad de la elección por autoridad competente. Esto significa que la legitimidad o validez de tales actos no es afectada en el evento citado en que, por razón de los mentados vicios o irregularidades, se disponga la nulidad de la elección respectiva.

Conviene anotar que en general las nulidades en el marco del Derecho Público, siempre tienen consecuencias hacia el futuro, vale decir que no tiene efecto retroactivo, salvo en aquellos casos excepcionales en que, según la doctrina y la jurisprudencia, debe operar el restablecimiento del derecho, o la indemnización de los perjuicios ocasionados como consecuencia de la aplicación del acto respectivo.

C. Pero si en gracia de discusión fuera aceptable que los miembros de la Comisión Primera actuaron como funcionarios de hecho, entonces resultan oportunas las siguientes observaciones:

De antiguo, por razones de equidad y de necesidad, el derecho universal con el fin de dotar de seguridad a las relaciones jurídicas, de

acuerdo con las exigencias del interés público, ha creado la doctrina de los "funcionarios de hecho" en contraposición a los llamados funcionarios "de jure", una de cuyas derivaciones principales es la de determinar precisamente, la validez de los actos realizados por dichos funcionarios. Esta doctrina de los funcionarios de hecho o de facto tiene especial interés, tanto para el Derecho Administrativo, como para el Derecho Constitucional, con resonancias por supuesto en el ámbito de la política, por lo que atañe a los Gobiernos de facto, y tradicionalmente se ha reconocido el aporte definitivo hecho a dicha doctrina por Albert Constantineau en su "Tratado de la doctrina de Facto" (Edit. DEPALMA - Buenos Aires. Traducción Enrique Gil y Luis Baudizzone) y Gastón Jêze en su obra "Principios Generales de Derecho Administrativo". (DEPALMA. Buenos Aires - 1949 - Traducción Julio San Millan Almagro).

Este último distingue al efecto al "Usurpador de función" al "funcionario de derecho" y al "funcionario de hecho" entendiéndolo por éste al que: "en ciertas condiciones de hecho ocupa la función, ejerce la competencia y realiza el acto en virtud de una **investidura irregular** (Ob. cit. Tomo II pág.37) el cual por consiguiente a diferencia del usurpador que carece de investidura, ostenta una investidura irregular, que además la doctrina reconoce como admisible o plausible.

En tales condiciones, la doctrina y la jurisprudencia se han inclinado siempre, por estimar como inexistentes los actos realizados por el usurpador ante su carencia de investidura; y, en cambio, ha reconocido siempre la validez de los actos realizados por el funcionario de facto.

El Consejo de Estado Colombiano, el cual como ya se vio declaró la nulidad de la elección de las Comisiones Permanentes de la Cámara verificada el día 1o. de agosto de mil novecientos setenta y ocho, ha tenido precisamente a dicho respecto una posición reiterada y uniforme; así por ejemplo la Sala de lo Contencioso Administrativo en providencia dictada el día 11 del mes de agosto de mil novecientos setenta y siete, firmada por los Consejeros Nemesio Camacho —Ponente—, Carlos Aníbal Restrepo, Alvaro Orejuela Gómez y

Samuel Buitrago, prohió la tesis anterior expresando:

"A este respecto y como acertadamente lo expresa la Fiscalía, ha sido constante la Jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de que los actos proferidos por un funcionario en cuyo nombramiento hubo un vicio y por tanto es susceptible de ser anulado, son válidos y no están afectados de nulidad en razón de la irregularidad del nombramiento. Lo anterior se predica aún en el caso de los funcionarios de hecho, en guarda como lo dice el concepto fiscal, del buen funcionamiento de las entidades públicas y de la certidumbre y firmeza que deben tener las decisiones administrativas" (Providencia No. 843 - Consejo de Estado - Relatoría. Providencias 842 - 935 - 1977).

No es inusitado tomar en cuenta que la prudencia con que el Consejo de Estado ha estudiado la problemática general de los funcionarios de hecho, lo ha llevado inclusive a reconocer claramente el derecho de los funcionarios de facto al goce de la remuneración económica derivada de su actividad (agosto 10 de 1973 - Ponente: Jorge de Velasco Alvarez, Anales del Consejo de Estado T. LXVII, Nos. 403 y 404 - Pág. 57 y ss.).

D. Lo anterior es de veras suficiente en orden a demostrar la inconsistencia del cargo anterior de los actores, según los cuales "la Reforma Turbay Ayala careció de primer debate". (f. 34). Empero, toda vez que éstos, fundamentan así mismo su aserto en lo dispuesto por el artículo 75 de la Constitución, es oportuno añadir a lo anterior que este artículo se refiere a aquellos casos ciertamente extremos en que los miembros del Congreso obran en condiciones verdaderamente subrepticias o de clandestinidad.

Don José María Samper, de privilegiada autoridad al respecto, como coautor de la Carta Política vigente, expresa al comentar dicho artículo, que por otra parte, lejos de ser modificado, fue perfeccionado en su texto por la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y ocho, lo siguiente:

"Si la legítima reunión del Congreso, verificada en la época y con las formalidades que la Constitución determina, es preciosa garantía de orden y libertad, esto es, de buen gobierno para la República, naturalmente ha de ser contrario al bien público, y por extremo peligrosa, toda reunión de miembros del Congreso que se efectúe

por fuera de las condiciones constitucionales. Así, está muy puesto en razón que se prohíba por ese artículo toda reunión de aquella clase, clandestina de suyo, y por lo tanto ilegal. Y lógico es que se declaren nulos los actos que expida un cuerpo reunido en semejantes condiciones de ilegitimidad, que no es Congreso ni ejerce verdadero poder Legislativo, aunque sus miembros lo sean de las Cámaras. De otra suerte, fácil sería ejercer subrepticamente el Poder Legislativo y colocar a la República en muy conflictiva situación.

Y no es de extrañar que este artículo mande castigar conforme a las leyes, a los individuos que tomen parte en las deliberaciones, cuando son inconstitucionales y nulas, no obstante la inmunidad e irresponsabilidad de los artículos 106 y 107 reconocen a los senadores y representantes. Esta inmunidad e irresponsabilidad no tiene por objeto favorecer a los miembros del Congreso como a individuos, sino asegurarles una independencia que es garantía de la independencia de las Cámaras, en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Pero es claro que cuando el Congreso no funciona legítimamente, sus actos son atentatorios al orden constitucional, y falta, por lo mismo, la razón justificativa de la inviolabilidad e irresponsabilidad ordinarias" (Derecho Público Interno de Colombia -- Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. - 1951 - Tomo II - Pág. 148 y ss.).

Es tan evidente que lo que se pretendió tutelar en el artículo 75 de la Carta Política, por parte del Constituyente, fueron las condiciones básicas de lugar, tiempo y modo de funcionamiento del Congreso, que se describió la conducta de quienes obran en tal situación como típicamente delictuosa, colocando por lo tanto en tal caso a los miembros del Congreso, como incurso seguramente en un delito de usurpación de funciones.

Las condiciones básicas de funcionamiento, de lugar, tiempo y modo, diferentes por supuesto de los requisitos constitucionales a que está sometida la tramitación de los proyectos de ley al tenor del artículo 81 de la Carta, son verdaderas condiciones de validez de los actos del Congreso, y por lo tanto sin su observancia, a la luz de lo dispuesto por el artículo 75 de la misma, las reuniones de los miembros de aquél "carecen de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno y las personas que en las deliberaciones tomen parte serán sancionadas conforme a las leyes".

Son condiciones de lugar, la reunión "en la

capital de la República" (art. 68); o en "el punto que designe el Presidente del Senado" en caso de perturbación del orden público (art. 73); o en otro sitio cualquiera, a condición de que éste se determine mediante ley del Congreso (art. 76.8).

Son condiciones de tiempo, la reunión ordinaria por el término de ciento cincuenta días al año, a partir del 20 de julio (art. 68); la reunión durante el estado de sitio (art. 121); la reunión en Estado de Emergencia Económica (art. 122) y la reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria del Gobierno (arts. 68 y 118.2).

Y son condiciones de modo entre otras, la instalación pública y simultánea (art. 69), la organización en Comisiones Permanentes (art. 72) y el funcionamiento separado de las Cámaras (art. 74).

De lo anterior se concluye como ya se ha visto que:

"Los actos de decisión del Congreso están sometidos a condiciones sin cuya observancia carecen de validez, no se les puede atribuir efecto alguno, y, quienes participen en las deliberaciones se tornan responsables penalmente, según lo expresamente prescrito por los artículos 75 de la Constitución Nacional y 182 del Código Penal.

En cambio son requisitos constitucionales y no condiciones de validez modal, los señalados en el artículo 81 de la Constitución. Por eso la inobservancia de uno cualquiera de ellos es fundamento para declarar inexecutable una Reforma Constitucional o una ley, pero no para deducir responsabilidad a los congresistas que la aprueben o para dejar de aplicar la norma, o para no darle efecto, antes de la decisión de la Corte" (Becerra Becerra, Gregorio "La exacta dimensión de la Reforma Constitucional de 1979 y lo que de ella puede esperarse" - Revista de la Universidad Externado de Colombia - Vol XXI No. 1 y 2 agosto de 1980. Págs. 82 y 84).

Tal gravedad le atribuyó el Constituyente a la conducta de los miembros del Congreso en el evento en cuestión, que habiéndose limitado en los casos previstos en el artículo 106 de la Constitución, que pueden llevar a delicadas situaciones frente a la integridad moral, a determinar que en tales casos los responsables serán "penados conforme al reglamento", en el evento del artículo 75 se repite, trascendió el Derecho Penal Disciplinario, para ubicar la conducta en el ámbito del Derecho Penal común.

Consecuentes con su tesis, como es natural, los actores han debido denunciar penalmente, a los miembros de las Comisiones, cuya elección fue declarada nula.

A mayor abundamiento debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado en la providencia que declaró la nulidad mencionada, y el Ministerio Público, al intervenir en el proceso respectivo, en ningún momento tuvieron en cuenta para los efectos respectivos, lo dispuesto en el mentado artículo 75 de la Constitución.

En efecto, el Consejo de Estado en la providencia en mención expresa:

"La conclusión final es la de que la Cámara de Representantes, contrariando los artículos 172 de la Carta Política y 204 del C.C.A., hizo el 1.º de agosto de 1978 la elección de sus Comisiones Constitucionales Permanentes sin emplear el sistema del cuociente electoral, el cual tiene como finalidad asegurar la representación proporcional de los Partidos tanto en las elecciones populares como en las que verifiquen las Corporaciones Públicas, en aras de la democracia representativa y, desde luego, de los derechos de las minorías" (Anexo No. 3 f. 88).

Y la Fiscalía Tercera del Consejo de Estado, en el concepto respectivo, termina afirmando:

"Por lo cual es de concluir que en el caso sub-judice, 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 cuociente electoral por tratarse de una elección de más de dos miembros, principio que es la sustancia del sistema democrático bajo el cual vivimos" (Anexo No. 3, pág. 83).

Como puede observarse, fue precisamente el hecho de no haberse permitido la participación de las minorías en la elección de las Comisiones, lo que determinó el pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la elección de aquéllas; no obstante lo cual, los actores pretenden hacer valer nuevamente dicho cargo, para fundamentar la inconstitucionalidad del acto acusado, haciendo radicar también en este hecho, la violación del artículo 75 de la Carta, a la cual ya se ha referido la Corporación en esta providencia.

Y, añadiendo todavía, una nueva variación sobre el mismo tema, expresan los actores que la mencionada ausencia de participación de las

minorías, cuya falta de actuación "con voz y voto" al violar las disposiciones sobre quórum, toda vez que este no solamente es "un quórum cuantitativo", sino "cualitativo", también violó el artículo 75 de la Constitución Nacional. Esta concepción del quórum, según la cual las minorías no solamente deben votar, sino además hacer uso de la palabra, no está consagrada en la Constitución Colombiana, entre otras cosas porque imponer a las minorías la obligación absoluta de hablar en las sesiones, podría considerarse como atentatorio de los derechos individuales.

Por estas razones, añadidas a las ya expresadas, no es aceptable que los hechos anteriores puedan considerarse como violatorios del artículo 75 de la Constitución, como lo pretenden los actores.

2. De las supuestas irregularidades en las actas.

Fuera del cargo relativo a las modificaciones realizadas en la segunda legislatura, respecto de los textos aprobados en la primera, el cual será estudiado por la Corte en último término, los otros cargos que se encuentran también íntimamente relacionados, tienen todos ellos además, como denominador común, su vinculación con el Reglamento del Congreso.

Desde luego también éstos, otro denominador común, en este caso atribuido por los actores, los cuales en una copiosa relación de recursos punitivos, penalizan la mayor parte de las conductas criticadas. Así por ejemplo, manifiestan que las Actas del Congreso fueron "mutiladas", que se cometió un delito de "falsedad"; que existió igualmente "adulteración" de documentos; y que la edición No. 90 de los Anales fue "recogida", lo cual daría lugar así mismo a una eventual sustracción de documentos. También se ignora si en estos casos fue intentada acción penal alguna.

Este grupo de cargos como ya se ha visto, se refieren de una parte, a que "no se admitieron ni se discutieron en la segunda vuelta, las propuestas de discusión y votación por separado de algunos artículos del proyecto, en el curso del Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara; de otra, a que existen "Actas incompletas o mutiladas o tardíamente apro-

badas"; además a que en la "segunda vuelta, fue diferente al 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 finalmente a que existió "indebida acumulación de los proyectos publicados, de la primera legislatura y su indebida sustitución por un nuevo pliego modificatorio". Con respecto a ellos, la Corte estima como suficientes las siguientes observaciones:

A. La constancia dejada por el representante Zamir Silva Amín en su condición de Presidente de la Comisión Primera y de Ponente del Proyecto del Acto Legislativo acusado, aclara suficientemente, primero: que sí se votaron por separado los artículos del proyecto, cuya votación se pidió en tal forma, y segundo: que los proyectos sustitutos se presentaron por el representante Villar Borda cuando ya la discusión se hallaba "cerrada".

Ahora bien, el artículo 175 del Reglamento de la Cámara dispone que:

"Cerrada la discusión, y mientras la votación no hubiere pasado, nadie podrá tomar la palabra por motivo alguno si no fuere para pedir que la votación sea nominal o se haga por partes, petición que puede hacerse al cerrarse la votación o al ir a votar".

No existió pues, en este aspecto, violación de los reglamentos.

B. La supuesta "mutilación" de tales actas se hace consistir en que, la declaración hecha por los representantes Villar Borda, Pinzón López y Vieira no fue incluida en el acta de la sesión respectiva.

En efecto, como ya se vio en el aparte de la providencia dedicada a las pruebas, el Secretario General de la Comisión Primera Gerardo León Pedroza, explica que se trató de una "omisión involuntaria" agregando que así lo reconoció el propio representante Villar Borda, cuya afirmación al respecto transcribe, tomándola del Acta No. 19 de noviembre 20 de 1979.

Importa señalar que en su declaración al respecto, oportunamente transcrita, el representante Gilberto Vieira, reconoce que se trató de una "irregularidad".

Cabe observar igualmente que la expresión

“mutilación” corresponde a la noticia dada al respecto por el periódico El Espectador. No obstante, el texto de la noticia, como puede verse en el ejemplar respectivo allegado al proceso, no corresponde a tal expresión. Todo indica por lo tanto, que el ciudadano Oscar Alarcón y demás actores, simplemente emplearon también dicha forma de titulación para desarrollar su cargo.

C. El mismo Presidente de la Comisión Primera, representante Zamir Silva Amín, en la certificación jurada, oportunamente citada, explica la diferencia de textos que aparece entre los Anales No. 90 y No. 96 del Congreso afirmando que la primera corresponde “al texto aprobado en debate de Comisión, segunda vuelta, en la sesión del 4 de octubre de 1979 de la Comisión Primera del Senado”; y el segundo, al texto aprobado “en debate de plenaria del Senado, segunda vuelta, en la sesión del 17 de octubre de 1979”.

Los actores no precisaron en ningún momento las diferencias por ellos atribuidas a los dos textos anteriores; tampoco allegaron al proceso los ejemplares respectivos de los Anales del Congreso pretextando por otra parte que la edición No. 90 de los Anales había sido “recogida”. Los impugnantes Gómez Estrada y Noguera Laborde por el contrario, explican detalladamente lo ocurrido (f. 272 y s.).

Si bien los Anales en cuestión no fueron aportados al proceso, examinados éstos en los archivos del Congreso, su publicación coincide con la explicación formulada como ya se ha visto por el señor Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Efectivamente, en el número 90 de los Anales del Congreso, año XXII, correspondiente al miércoles 10 de octubre de mil novecientos setenta y nueve (Segunda Edición), se publica “El articulado del proyecto de Acto Legislativo Número 1 de 1979. La reforma del Congreso y de la Justicia” (pág. 1.329), articulado éste que según la constancia final (pág. 1.335) fue:

“Aprobado en primer debate —segunda vuelta— por la Comisión Primera del Senado en su sesión del día 4 de octubre de 1979. Acta número 21. El Presidente, Libardo Lozano Guerrero. El Vicepresidente, Felio Andrade Manrique. El Secre-

tario, Eduardo López Villa”. (Anales del Congreso. —No. 71 al 140, 1979— Eduardo Chica Salazar. Jefe Anales).

En el mismo volumen aparece el número 96 de los Anales del Congreso, año XXII, correspondiente al día martes veintitrés de octubre de mil novecientos setenta y nueve, se publica igualmente el articulado bajo el título “Cómo fue aprobado en el Senado el Proyecto que reforma la Rama Judicial y el Congreso Nacional. La iniciativa fue enviada a la Cámara para que continúe el trámite reglamentario y se convierta en Acto Reformatorio de la Constitución” (pág. 1425). Igualmente al final del articulado aparece la siguiente constancia (pág. 1432): “Senado de la República - Secretaría General - Sección Leyes. Bogotá, 17 de octubre de 1979. Aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la fecha por el honorable Senado de la República en segunda vuelta, el Presidente, Héctor Echeverri Correa. El Secretario General, Amaury Guerrero”.

Significa básicamente lo anterior que, en la Plenaria del Senado, se hicieron al texto aprobado en la Comisión Primera del mismo, correcciones de orden adjetivo, por estimarse en aquella, que se trataba de simples errores.

3. La acumulación de los proyectos de reforma constitucional en la segunda legislatura.

Se ha considerado igualmente que la acumulación realizada en la segunda legislatura, de los dos proyectos aprobados separada o autónomamente en la primera, comporta violación de la Constitución Nacional. Estima la Corte que tal hecho no infiere agravio a la Carta Fundamental, por las razones siguientes:

A. Si bien el Reglamento del Congreso no regula la acumulación de proyectos, sin embargo el artículo 81 de la Carta, de acuerdo con su texto anterior a la reforma de 1979, aplicable como ya se ha demostrado al caso sub-examine, permite dicha acumulación.

B. La acumulación por sí misma no atenta contra ninguno de los requisitos exigidos para la reforma de la Constitución por el artículo 218 de la misma.

C. Mediante fallo del 16 de octubre de mil novecientos setenta y nueve, oportunamente mencionado en el texto de esta providencia, la Corte declaró ajustado a la Constitución en su totalidad el Acto Legislativo No. 1 de 1968, cuya segunda vuelta legislativa, fue así mismo consecuencia de una acumulación de proyectos aprobados autónomamente en la primera.

Y si bien el tema básico allí tratado por la Corte, fue otro distinto, es lo cierto que, en desarrollo de lo previsto en el artículo 29 del Decreto No. 432 de 1969, si la Corte hubiera encontrado en tal oportunidad, que el Acto Legislativo acusado era violatorio de otros artículos de la Constitución, así lo hubiera declarado.

D. Como lo expresan oportunamente los impugnantes Noguera Laborde y Gómez Estrada,

“La unificación no destruye la respectiva identidad material de cada uno de ellos, y debatirlos en conjunto no significa que lo sea también cada uno, dado que las partes están implicadas en el todo”.

E. No debe olvidarse finalmente que la acumulación deviene simplemente en una metodología, en una racionalización del trabajo parlamentario, especialmente pertinente tratándose de proyectos de Actos Legislativos, cuya tramitación sería en otra forma más difícil y dispendiosa de lo previsto por el Constituyente. Como que el Acto Legislativo en estudio es un claro ejemplo de tal racionalización, pues la propia iniciación del mismo en el mes de agosto de mil novecientos setenta y ocho, fue la consecuencia de haberse fusionado, quince diferentes proyectos de reforma a la Carta Política del Estado.

Aplicado dicho procedimiento como ya se vio en la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y ocho, la cual por lo demás ha pasado como una de las más importantes en la historia constitucional del país, piensa la Corte que se trata de una sana práctica parlamentaria que no viola norma constitucional alguna, a la que, por lo demás es dable aplicar lo afirmado por el constitucionalista Rafael Bielsa, quien al estudiar “Los principios constitucionales y su interpretación”, en su obra “Metodología Jurídica”, recuerda que:

“Es obvio decir que el derecho no lo crea el Estado ni los Legisladores, sino los hechos sociales, la historia, la costumbre, los sentimientos del deber, la ley sólo lo establece formalmente, como la práctica, la costumbre realmente y el hombre idealmente en uso de su razón; sería ilógico limitar al campo de la investigación al derecho positivo, y eso se advierte con simples nociones de derecho. Pero el concepto de la formación y la función del derecho difiere mucho en los diversos países y pueblos, razas y culturas. Para los anglosajones el juez es el árbitro del derecho *Judge made law*. Si se ha dicho por un jurista que luego fue presidente de la Corte Suprema norteamericana (Hughes) “vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es”, como si se trasladara al centro de gravedad del derecho a los tribunales, no por eso los que aceptan tal conclusión pueden considerarse lógicos, y prescindir de la dogmática. Eso no es cosa de anglosajones solamente, pues no hay mucha diferencia entre un jurista realista como Jèze, para quien, si no lo confesaba lo demostraba, es Derecho Administrativo el fundamental, el que se crea en el Consejo de Estado Francés. Ese es el derecho real, el que vive, el que debemos procurar y realizar” (Editorial Castelv. Sante Fe - Argentina 1961, pág. 646).

4. El reglamento del Congreso frente a la Constitución.

En cuanto a la constitucionalización del Reglamento del Congreso intentada por los actores, al expresar que éste forma con la Carta Política una “proposición jurídica completa”, o según sus propias palabras “una proposición jurídica orgánico constitucional inescindible y completa”, llamativas expresiones con las cuales al parecer se pretende aludir a aquella noción, devienen aconsejables las siguientes observaciones.

Como ya se vio anteriormente, se ha sostenido por los actores que la llamada por ellos “mutilación” de las Actas, o sea el hecho de no haberse incluido una constancia dentro de las mismas importa una violación de la Constitución. En la misma línea de reflexión y en busca seguramente de darle algún piso jurídico a la bizarra tesis anterior, se ha buscado la forma de darle al Reglamento del Congreso, una jerarquía constitucional de la cual por supuesto carece.

Considerar el Reglamento del Congreso como parte de la Constitución, solamente porque el artículo 76-6 de la Carta incluye su expedición entre las funciones del Congreso, lle-

varía igualmente a aplicarse a todo el resto de las funciones allí consagradas, la misma tesis, y por lo tanto a identificar la totalidad del orden jurídico del Estado con la Constitución Nacional, todo lo cual llevaría a su turno a hacer **rígidas** las leyes y flexible la Constitución, y finalmente, a la desarticulación de la normatividad nacional por la vía de su desjerarquización.

No se entiende cómo, los actores, luego de hacer una profesión de fe (fl. 32) constitucional, en la **rigidez** de la Carta Nacional, concluyen después que una ley forma con aquella una "proposición jurídica completa", con lo cual no se hace otra cosa "a contrario sensu" que legalizar la Constitución, haciendo de ésta para emplear sus propias palabras "una de las más flexibles del planeta" (fl. 90).

La estructura de la Constitución Nacional, no permite siquiera que leyes, como la Ley 9 de 1961 y la Ley 10 de 1978, que determinan la Plataforma Continental y el Mar Territorial colombianos, respectivamente, esto es, que precisan nada menos que la extensión del Territorio del Estado, o los Reglamentos Constitucionales, que desarrollan directamente la Carta, puedan ser considerados como parte integrante de la misma, con menor razón aún, otro tipo de disposiciones.

Desde el propio comienzo de la vida republicana del país, las Constituciones Nacionales se han caracterizado por su naturaleza rígida, para continuar empleando la terminología bien conocida, precisada al respecto por Lord Brice en su clásica monografía sobre "Las Constituciones rígidas y flexibles"; utilizar por lo tanto ahora una interpretación que lleve a la flexibilidad de la Carta, borrando las fronteras entre ésta y la legislación ordinaria, sería propiciar teórica y prácticamente una confusión que desembocaría en el caos. Se olvida por lo tanto con la tesis glosada que toda construcción dogmática, para que resulte defensible debe partir de los supuestos del derecho positivo.

Existen evidentemente sistemas jurídicos en los cuales se prevé así mismo la existencia de leyes constitucionales. Al respecto bastaría mencionar el caso de las Constituciones Italiana y Austríaca ya citada, como lo recuer-

da Paolo Biscaretti Di Ruffia, en su obra "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", donde dice entre otras cosas que:

"En Italia por ejemplo, al lado de la Constitución verdadera y propia (y a las diversas **leyes formalmente constitucionales** que han introducido modificaciones) es necesario tener presente, al menos las siguientes **leyes formalmente constitucionales**: 26 de febrero de 1948, Números 1, 2, 4 y 5 (relativas a los estatutos especiales de las Regiones de Cerdeña, de Sicilia, del Valle de Aosta y del Trentino, Alto Adige) y 31 de enero de 1963, Num. 1 (relativa al Estatuto especial de Friuli, Venecia, Julia), y 9 de febrero de 1948, Num. 1, 11 de marzo de 1953, Num. 1 y 22 de noviembre de 1967. Num. 2 (Todas ellas concernientes a la Corte Constitucional)". (Fondo de Cultura Económica. Trad. Héctor Fiz Zamudio. México 1975. Pág. 333).

Y se reitera, tal situación ni existe, ni ha existido nunca dentro del constitucionalismo colombiano.

El cargo anterior, no amerita tampoco violación de la Constitución. Y en cuanto a la tesis de los actores, complemento al parecer de la anterior, según la cual: "se viola por lo tanto, además de la Constitución, EL PRINCIPIO FISICO BIOLOGICO DE INERCIA MENTAL", lo mismo que, en cuanto a sus solicitudes ya de inexecutable, ya de nulidad, o de simple declaración de invalidez del acto acusado, la Corte estima suficiente al respecto, remitirse a los oportunos comentarios hechos por la Procuraduría General de la Nación.

5. Las variaciones introducidas al proyecto de Acto Legislativo, en la segunda legislación.

A. Ya se ha mencionado en otra parte de esta providencia, la importancia que dentro de la teoría de la Constitución tiene la llamada por la doctrina '**Revisión Constitucional**', vale decir, la reforma de la Carta Política del Estado.

Para comenzar, debe tenerse en cuenta que hablar de **procedimientos de revisión constitucional**, lo mismo que de **control constitucional** sólo es posible técnicamente, tratándose de constituciones **rígidas**. Pretender extender a las constituciones **flexibles** tal problemática, o hablar también de control constitucional de estas últimas, es como lo expresa Pedro de Vega García, Profesor de Derecho Constitu-

cional de la Universidad de Salamanca, "el más arcaizante bizantinismo jurídico".

Naturalmente, dada la índole de la presente providencia no parece conveniente detenerse en disquisiciones teóricas relativas a los problemas generales de la revisión constitucional, los cuales tendrían simplemente una importancia "de escuela", esto es, principalmente académica.

Basta tener en cuenta que dentro de tal problemática, deben distinguirse los aspectos relativos al **contenido** de la revisión, y los que apuntan al **procedimiento de realización** de la misma.

En cuanto a lo primero, la doctrina distingue: a) La revisión explícita o implícita según que sean o no determinados, los artículos de la Carta que puedan ser materia de la revisión; b) La revisión total o parcial, que ordinariamente importa un procedimiento especial para el primer caso, y más simple para el segundo y c) Aquella revisión que tiene en cuenta la derogatoria de una norma en casos extremos o la suspensión temporal de la misma, fenómeno que la doctrina alemana ha designado con el nombre de "quebrantamiento de la constitución".

Cuanto a lo segundo, se distinguen aquellos casos en los cuales se exige la intervención de **órganos especiales** diferentes por lo tanto de los legislativos ordinarios —Asamblea Nacional Constituyente, referendun, etc.—; de aquellos en los cuales la revisión se canaliza a través de los órganos legislativos ordinarios, pero adoptándose **procedimientos dificultados** en relación con los empleados para la revisión de las leyes.

En este marco teórico, la Carta Política Colombiana, de una parte como ya se vio atrás, no señala artículos que no puedan ser reformados; de otra, determina que la revisión se hará por el órgano legislativo ordinario, entregándole por lo tanto la llave de la misma al Congreso; y finalmente, establece un procedimiento dificultado, creando exigencias especiales de enmienda, que por su origen histórico y por su expresión positiva, no buscaron en ningún caso hacer muy difíciles e imposibles las tareas de modificación.

B. Evidentemente la Carta Política no pertenece a aquellas que la doctrina ha llamado "pétreas", esto es, aquellas que en razón de las excesivas trabas previstas para su enmienda, devienen inmodificables. También en este sentido la Constitución de Rionegro de 1863, tenida precisamente por las razones aludidas como prácticamente irreformable, lo cual llevó a que se afirmara: "sólo una guerra civil en que se disputara sobre la vigencia de la Constitución podía derogarla". En este aspecto, también es conveniente tener en cuenta lo expresado por don José María Samper, a fin de demostrar cómo, lo que se buscó en 1886 fue además, un punto de equilibrio entre la inmodificabilidad y la flexibilidad. Dice éste en efecto:

"El grande escollo de todas las constituciones está en los medios de su reforma misma, puesto que ninguna obra humana es perfecta, y todo autor, al producir algo, debe pensar en la necesidad que puede haber de corregirlo cuando se le noten los defectos. Si la obra es patentemente buena, o sus autores la tienen por tal, naturalmente desean conservarla por el tiempo más largo posible; lo mismo no han de querer que con mucha facilidad sea reformada. Además toda Constitución, por su naturaleza misma, ha de ser estable, ya que, conteniendo todos los principios fundamentales del Estado, tiene por primordial objeto asegurar la estabilidad de todo el organismo y de todos los intereses de la República.

Pero si obsecados los legisladores constituyentes por el espíritu de sistema o de partido, dan a su patria una Constitución muy defectuosa, y no caen o no quieren caer en la cuenta de los defectos de la obra, ¿no causarán grandísimos males al Estado, si le imponen una Constitución cuya enmienda sea muy difícil o poco menos que imposible por medio legítimos, pacíficos y regulares? ¿No será la insurrección (o una revolución llevada hasta la dictadura o hasta la anarquía) el camino que los partidos o los pueblos escojan para conseguir la enmienda de una mala Constitución? De esto da inequívoco testimonio la historia de las repúblicas hispanoamericanas y de gran número de naciones; y si la experiencia y la razón señalan el escollo, el evitarlo es propio de sabios y prudentes legisladores". (Ob. cit. T. II Pág. 497 y ss.).

Así pues, el mecanismo de revisión adoptado en 1886, se inspiró en tales principios y fue escogido entre tres propuestas presentadas al Consejo Nacional de delegatarios, que oscilaban entre los extremos ya aludidos.

Dentro del **procedimiento dificultado** escogido, la exigencia que ha dado lugar a un mayor

número de tesis encontradas, es el relativo al "examen definitivo" que debe hacerse en la segunda legislatura, de los textos aprobados en la primera, y oportunamente publicados después de la misma. Cabe distinguir al respecto, los siguientes criterios: 1. La segunda legislatura no puede introducir ninguna clase de modificaciones, teniendo un carácter simplemente ratificadorio o refrendatorio de lo hecho en la primera; 2. La segunda legislatura puede introducir los cambios que estime necesarios, como si se tratara de la tramitación de una ley ordinaria; y 3. Se pueden introducir en dicha segunda legislatura cambios, siempre que éstos no tengan el carácter de "sustanciales o cardinales".

Teniendo en cuenta los antecedentes ya mencionados, y mayormente el requisito consistente en la "publicación" del proyecto luego de la primera vuelta legislativa, encuentra la Corte que no es difícil pensar en una cuarta posibilidad.

En efecto, la **publicación**, forma parte sin lugar a dudas de lo que la teoría constitucional llama "procedimientos populares", esto es, aquellos que buscan la participación de la comunidad en algo que compromete su propia existencia o por lo menos la calidad de la misma, como es una revisión de la Carta. Y, en tal orden de ideas, resultaría inaceptable que las opiniones expresadas por la Nación en cuanto a los textos aprobados, no pudieran traducirse en modificaciones de los mismos, o por lo menos, en su perfeccionamiento y desarrollo.

Permitir, por otra parte, cambios que no toquen la sustancia de lo aprobado y se limiten a aspectos de forma, o a simples perfeccionamientos de la expresión literaria, no sería otra cosa que la aceptación de la primera tesis, esto es, la de quienes piensan que la segunda legislatura tiene meramente un carácter ratificadorio.

En cuanto al alcance de las expresiones "examen definitivo", utilizadas en el artículo 218 en comento, por el Constituyente, las observaciones de la Procuraduría General de la Nación, son especialmente pertinentes y evidencian el marco de la segunda legislatura, para "investigar", para "escudriñar con diligencia y cuidado", lo cual carecería de sentido, si

no fuera dable tomar decisiones que afecten como ya se dijo la sustancia de la institución aprobada en la primera legislatura. Si ésta tuviera por lo mismo un carácter solamente mecánico de refrendación, también por este aspecto resultaría inane su existencia.

Por lo demás la existencia del citado "procedimiento dificultado" de reforma, no le hace perder al Acto Legislativo su relación ontológica y procedimental con la ley, como se puso de resalto por la Corte en el fallo del 5 de mayo de 1978 tantas veces citado, en el cual por añadidura, se afirmó claramente que:

"Reformar la Constitución es actualizarla para su conservación y mantenimiento, introduciendo las adecuaciones que los cambios de la realidad cultural, política, económica y social que pretenden regular, requieren".

Así pues, encuentra la Corte que los cambios introducidos en la segunda legislatura, sí pueden incidir en la esencia de la institución respectiva, por supuesto, siempre que tal cosa ocurra, dentro del marco de ciertas condiciones, que no desnaturalicen la existencia de la primera legislatura.

Las condiciones requeridas para la validez de una reforma constitucional, teniendo en cuenta lo afirmado en materia de revisión de la misma, deben ser a juicio de la Corte las siguientes: 1. Que la modificación, ya se trate de la creación o de la supresión o abolición de normas constitucionales, no pueda ser considerada como fundamentalmente nueva, de acuerdo con lo aprobado en la primera legislatura; 2. Que se trate no solamente del mismo tema, sino de aspectos **concretos** de éste; 3. que la modificación introducida constituye un **desarrollo, complementación**, consecuencia o perfeccionamiento de la institución; o en sentido inverso, una limitación o restricción de la misma; 4. Que exista una relación directa con lo discutido en la primera legislatura y que el fin al cual apunte la modificación **no desvirtúe la naturaleza** de la misma, y 5. Que la modificación no haya sido objeto de rechazo expreso en la primera legislatura.

Todo ello conduce en síntesis a que la identificación de la primera legislatura con la segunda no sea formal sino material, no sea mecánica sino racional, no sea indiscriminada sino reflexiva.

C. Veamos ahora, a la luz de lo expresado, cuál fue la posición de la demanda, en relación con el ataque realizado contra el Acto Legislativo No. 1 de 1979.

Como se vio oportunamente inicia sus ataques contra dicho acto, precisamente con la presentación de la "doble columna", integrada por el texto aprobado en la primera legislatura, frente al texto aprobado en la segunda. Parecería entonces que ese fuera el argumento total de los actores: mas al paso sin embargo, éstos limitándose a la "doble columna" abandonan el tema y enfocan el ataque sobre puntos de muy difícil fundamentación, como la pretendida constitucionalización del Reglamento del Congreso, o la inexistencia de primer debate en la primera legislatura, por ejemplo.

Así pues, la "doble columna" presentada por los actores tiene las siguientes características: 1. Ataca el articulado en bloque e indiscriminadamente; 2. En consecuencia no estudia cada norma en forma independiente; 3. No estudia, al no aparecer en la confrontación, si una norma fue colocada por el Constituyente en una distinta ubicación; 4. No extrae conclusiones concretas respecto de cada norma; 5. No tiene en cuenta que la acumulación de los proyectos discutidos en la primera legislatura, impedía por su propia naturaleza la estructura de la citada doble columna; 6. A pesar de considerar que solamente se hicieron cambios en ciertos artículos, los actores los impugnan todos, sin que pueda argüirse que los otros motivos de censura constitucional, los abarcan totalmente, pues al ataque en cuestión, no se plantea subsidiariamente, sino como cargo principal; y 7. Como ya se vio al comienzo de esta providencia, la demanda comprende en la "doble columna", un artículo, el 23, respecto del cual consideraron sin embargo que no había sido materia de modificación alguna.

Esto sin mencionar otros defectos de la mentada comparación como errores en la subraya, doble cita del artículo 149, falta de comparación del artículo 142 al no poderlo encajar en ella y finalmente, cita del artículo 110, como si fuera el artículo 109.

Como aspecto relacionado con la técnica legislativa, en punto a la forma de publicación, luego de la primera legislatura, de los proyec-

tos reformativos de la Constitución, conviene observar así mismo que los actores citan el articulado del proyecto del acto legislativo, como si este correspondiera al mismo articulado de los Decretos Nos. 122 y 123 del 24 de enero de 1979, sin tener en cuenta que tales decretos constan únicamente de seis artículos cada uno, el primero de los cuales comprende la totalidad del proyecto respectivo. Han debido en consecuencia citarse los artículos del proyecto autónomamente, y no como si éstos correspondieran al articulado de los citados decretos.

Todo lo anterior mueve a concluir que la tantas veces citada "doble columna", lejos de permitir una precisa visión del tema, crea una situación de perplejidad y confusión. Se trata en síntesis de un recurso efectista, que no tuvo en cuenta como ya se expresó, que los textos de los dos proyectos solamente se refundieron en la segunda legislatura; mayormente, como se verá más adelante, que varios artículos o incisos de los mismos fueron cambiados de ubicación en la segunda legislatura. Su empleo a la postre vino a dispensar del estudio de lo ocurrido al respecto.

Inversamente a la posición de la demanda, o según lo dado a entender por ella en su presentación, piensa la Corte que el tema fundamental es el que se viene comentando. Tales las razones para que tratados a sobrehaz los otros, haya concentrado en éste su atención.

D. En relación con la naturaleza y propósitos de dichos decretos, es oportuno transcribir, los artículos de los mismos que desarrollan el fin perseguido por la publicación frente a la comunidad nacional:

Artículo 2o. - El Diario Oficial hará una edición especial de cinco mil ejemplares del texto del presente decreto, los cuales serán distribuidos por el Ministerio de Gobierno.

Artículo 3o. Las autoridades nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales y municipales, facilitarán los medios necesarios para que se logre la más amplia difusión de esta reforma.

Artículo 4o. - El texto del proyecto de acto legislativo será entregado a la prensa del país, por intermedio de la Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República.

Artículo 5o. —Un ejemplar del Diario Oficial debidamente autenticado, en que aparezca publicado el proyecto, se anexará al expediente, hecho lo cual se devolverá al honorable Congreso de la República para que se surtan los trámites previstos en el artículo 213 de la Constitución Política”.

Se ha insistido por la Procuraduría General de la Nación lo mismo que por los impugnantes, en el pronunciamiento del Senado de la República, publicado en los Anales del Congreso correspondientes al 25 de julio de 1968, según el cual se acordó por el H. Senado:

“Declarar por vía de interpretación, que los proyectos de actos legislativos reformativos de la Constitución Nacional, pueden ser modificados también en la segunda vuelta, siempre que dichas modificaciones se refieran a **materias o asuntos tratados en la primera**”.

Se trata en efecto, de un aporte interesante en orden a la dilucidación de tan delicado asunto. Tal interpretación parlamentaria por vía de autoridad no se encuentra prevista en la Constitución.

En efecto, comentando el artículo 76 de la Constitución, don José María Samper, expresa al respecto:

“En el proyecto de Constitución era defectuosa la redacción de este artículo, pues se decía:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes, **interpretarlas por vía de autoridad**, reformarlas y derogarlas”.

Prestábase esta redacción a la creencia de que sería lícita la interpretación de las leyes por vía de autoridad, esto es, por medio de simples resoluciones; lo que, además de ser peligroso para el fiel cumplimiento de las leyes, podía dar asidero a resoluciones discordantes de las Cámaras, y a que con ellas se estableciese la anarquía. Para remediar estos inconvenientes, propuso el autor de este comentario una distinta redacción del comienzo del artículo . . .”. (Ob. cit. Tomo II. Pág. 151).

E. Con el propósito de precisar cuáles fueron las variaciones que sufrieron los textos constitucionales al pasar de la primera legislatura a la segunda vuelta legislativa, la Corte transcribirá a continuación los ‘44’ artículos que según los libelistas fueron discutidos y aprobados en la segunda vuelta sin haberlo sido en la primera, cuyo contenido en la segunda legislatura, estiman los mismos, fue “totalmente distinto”.

No se incluye el artículo 23, el cual como ya se observó anteriormente, si bien los actores lo insertan entre aquellos, sin embargo, en dos oportunidades afirman que forman parte de los que no perdieron su “identidad” en el citado tránsito de una legislatura a la otra. Se subraya el contenido en el cual no hay correspondencia exacta de textos.

1. Artículo 47 C. N. Reglamentación de los Partidos Políticos.

Primera Legislatura.

“Mediante ley aprobada por los dos tercios de los votos de los asistentes se podrá reglamentar el funcionamiento de los Partidos Políticos y disponer que el Gobierno asuma, total o parcialmente sus gastos electorales”. (Art. 1o. del Proyecto publicado en el Decreto No. 123).

Segunda Legislatura.

“**Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente.**”

Mediante ley aprobada por los dos tercios de los votos de los asistentes, se podrá reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos y disponer que el Estado asuma, total o parcialmente, sus gastos electorales

La ley podrá igualmente estimular el ejercicio de la función del sufragio y aún establecer el voto obligatorio”. (Artículo 2o., Acto Legislativo No. 1 de 1979).

2. Artículo 58 C. N. Organos que administran Justicia.

Primera Legislatura.

“El Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, la Corte de Casación, el Consejo de Estado y los demás Tribunales y Juzgados, que establezca la ley administrarán Justicia.

El Senado ejerce determinadas funciones judiciales.

La justicia es un Servicio Público a cargo de la Nación”. (Artículo 2o. del Proyecto publicado en el Decreto No. 122).

Segunda Legislatura.

“La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito, los Tribunales y los Juzgados que establezca la ley administran justicia.

El Senado ejerce determinadas funciones judiciales.

La administración de justicia es un servicio público a cargo de la Nación". (Artículo 3o., Acto Legislativo No. 1 de 1979).

3. Inciso 3o. Artículo 59 C. N. Elección de Contralores.

Primera Legislatura.

"El Contralor General de la República será elegido por un período de cuatro años, por la Cámara de Representantes. Este funcionario, **así como los Contralores Departamentales, el del Distrito Especial de Bogotá y los de capitales de departamento no podrán ser reelegidos**, en ningún caso, para el período inmediato. (Artículo 3o., del Proyecto publicado en el Decreto 123).

Segunda Legislatura.

"El Contralor General de la República será elegido para un período de cuatro años por la Cámara de Representantes y no podrá ser reelegido en ningún caso para el período inmediato, ni continuar en ejercicio del cargo al vencimiento de su mandato". (Artículo 4o. Acto Legislativo No. 1 de 1979).

4. Inciso 1o. del artículo 70 C. N. Reglamentación de las Cámaras y de las Comisiones Permanentes.

Primera Legislatura.

"Las Cámaras y las Comisiones Permanentes podrán abrir sus sesiones y deliberar con cualquier número plural de sus miembros, en aquellos días y horas en que deban sesionar **según la Constitución y sus reglamentos internos**, y en aquellos otros para los cuales las Mesas Directivas las hayan convocado en **forma pública** y con cinco días de anticipación por lo menos. (Artículo 7o. del Proyecto publicado en el Decreto 123).

Segunda Legislatura.

"Las Cámaras y las Comisiones Permanentes podrán abrir sus sesiones y deliberar con cualquier número plural de sus miembros, en aquellos días y horas en que **deben** sesionar según la Constitución y sus reglamentos internos, y en aquellos otros para los cuales las Mesas Directivas las hayan convocado, **durante los períodos de sesiones**, con cinco días de anticipación por lo menos". (Artículo 8o., Acto Legislativo No. 1 de 1979).

5. Artículo 72 C. N. Elección de las Comisiones Permanentes.

Primera Legislatura.

"Cada Cámara elegirá, para períodos de cuatro años, Comisiones Permanentes que tramiten en primer debate los proyectos de ley o reformatorio (sic) de la Constitución.

Salvo lo especialmente previsto en el artículo 80, la ley determinará el número de comisiones permanentes, y el de sus miembros, lo mismo que las materias en que cada una deberá ocuparse". (Artículo 9o. del Proyecto publicado en el Decreto 123 de 1979).

Segunda Legislatura.

"Cada Cámara elegirá, para períodos de cuatro años, Comisiones Permanentes que tramiten en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. Las Mesas Directivas de las Comisiones serán renovadas cada año y ninguno de sus miembros podrá ser reelegido para el período inmediato.

Salvo lo especialmente previsto en el artículo 80, la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada uno deberá ocuparse.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes podrán realizar estudios y audiencias sobre los problemas nacionales y elaborar, como resultado de ello, proyectos de actos legislativos o de ley, o hacer recomendaciones al Gobierno en materias en que a este corresponda la iniciativa". (Artículo 9o. del Acto Legislativo No. 1 de 1979).

6. Artículo 73 C. N. Disponibilidad de las Comisiones Permanentes.

Primera Legislatura.

"Las Comisiones Constitucionales Permanentes se reunirán también, en sesiones ordinarias por dos meses a partir del primero de mayo, para dar primer debate a proyectos de ley o de actos legislativos.

Durante ese lapso podrán presentarse proyectos ante las mesas directivas de las Cámaras para que éstas los repartan y las Comisiones inicien su trámite. Las atribuciones de las Comisiones no se afectarán si el Gobierno convoca a **sesiones extraordinarias al Congreso**.

El Senado y la Cámara podrán disponer que cualquiera de las Comisiones Permanentes sesionen durante el período de receso.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes podrán realizar en sus sesiones estudios y audiencias sobre los problemas nacionales y elaborar, como resultado de ellos, proyecto de ley o recomendaciones al Gobierno en las materias en que a éste corresponda la iniciativa". (Artículo 10 del Proyecto publicado en el Decreto 123).

Segunda Legislatura.

"El Gobierno, el Senado y la Cámara podrán disponer que cualquiera de las Comisiones Permanentes sesionen durante el período de receso legislativo y cumpla las funciones constitucionales o legales que le son propias.

Durante esas sesiones podrán presentarse proyectos de actos legislativo o de ley en la forma reglamentaria para que las Comisiones les den primer debate". (Artículo 10 Acto Legislativo No. 1 de 1979).

7. Artículo 74 C. N. Reunión en un solo cuerpo del Congreso y pérdida de la investidura.

Primera Legislatura.

"El Congreso se reunirá en un solo cuerpo para su instalación en el período de sesiones ordinarias; dar posesión al Presidente de la República o a quien lo suceda en las faltas absolutas o temporales, así como para oírlo cuando lo solicite; para elegir designado, y para recibir, por petición del Gobierno, a los Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones cuando vengan a Colombia en visita oficial.

El Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente, el Presidente y el Vicepresidente del Congreso". (Artículo 12 del Proyecto publicado en el Decreto 123).

Son causales de pérdida de la investidura de Congresista:

1. La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés previsto en la Constitución.

2. Faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias ordinarias en que se voten proyectos.

Corresponde al Consejo de Estado declarar esta pérdida de investidura". (Artículo 80. del Proyecto publicado en el Decreto 123).

Segunda Legislatura.

"El Congreso se reunirá en un solo cuerpo para su instalación cuando el Presidente de la República o sus Ministros concurren a abrir sus sesiones ordinarias o extraordinarias; para dar posesión al Presidente de la República o a quien lo suceda en las faltas absolutas o temporales, así como para oírlo cuando lo solicite; para elegir designado y para recibir a los Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones cuando vengan a Colombia por invitación del Gobierno.

El Presidente del Senado y de la Cámara serán respectivamente, el Presidente y el Vicepresidente del Congreso". (Artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 1979).

"Son causales de pérdida de la investidura de Congresista:

1. La infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés previstos en la Constitución.

2. Faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a ocho de las sesiones plenarias en que se voten proyectos de actos legislativos o de ley.

Corresponde al Consejo de Estado declarar la pérdida de la investidura". (Artículo 13 Acto Legislativo No. 1 de 1979).

8. Artículo 70 C. N. Atribuciones del Congreso.

Primera Legislatura.

"Numeral 4o. — Establecer el plan de desarrollo económico y social que se prevé en el art. 80 y los de las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, con los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. (Artículo 13 del Proyecto publicado en el Decreto 123).

Numeral 6o. — Dictar el Reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras, en los cuales deberán establecerse específicamente las causales de mala conducta y las respectivas sanciones para sus miembros. (Artículo 14 del Proyecto publicado en el Decreto 123 de 1979).

Numeral 11. — Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. (Artículo 15 del Proyecto publicado en el Decreto 123 de 1979).

Numeral 12. — A solicitud del Gobierno, revestir pro-tempore al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejan. (Artículo 16, del Proyecto publicado en el Decreto 123 de 1979).

El Consejo (sic) podrá en todo tiempo, y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos así dictados. (Artículo 16 del Proyecto publicado en el Decreto 123 de 1979).

Numeral 18. — Aprobar o improbar los tratados o convenios; (sic) que el Gobierno celebre con Estados o con entidades de Derecho Internacional y sobre cuya conformidad con la Constitución Nacional se haya pronunciado la Corte Suprema de Justicia.

Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados. (Art. 17 del Proyecto publicado en el Decreto 123 de 1979).