

jurídica" (f. 488) y que uno de los cargos contenidos en la demanda "es falso".

De otra parte el impugnante aduce especialmente en defensa del acto impugnado diversas razones de conveniencia, añadiendo que adhiere "a las impugnaciones hechas a la demanda, por los doctores César Gómez Estrada, Rodrigo Noguera Laborde, Manuel Urueta Ayola y Parménides Salazar "y que comparte igualmente" el concepto del Ministerio Público sobre la exequibilidad del Acto Legislativo".

Constituyendo pues esta impugnación, en cuanto a sus argumentaciones jurídicas, una síntesis de las demás impugnaciones hechas en el proceso, las consideraciones de la Corte comprenden holgadamente las apuntaciones contenidas en ella.

## XI. DECISION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional y, escuchada la Procuraduría General de la Nación,

### RESUELVE:

**Primero.** —**Decláranse inexecutable**, por ser violatorios de la Constitución Nacional, los siguientes textos del Acto Legislativo No. 1 de 1979:

1. La parte final del segundo inciso del artículo 2o. cuyo texto es el siguiente:

"La ley podrá igualmente estimular el ejercicio de la función del sufragio y aun establecer el voto obligatorio".

2. El artículo 28, cuyo texto es el siguiente:

"Constituye falta absoluta de los Senadores y de los Representantes principales y de los suplentes cuando se hubieren posesionado del cargo, su aceptación de cualquier empleo público, excepción hecha de los de Ministro, Gobernador, Agente Diplomático y Alcalde del Distrito Especial o de capital de Departamento".

3. El ordinal 10 del artículo 40, cuyo texto es el siguiente:

"10. Presentar a la consideración del Congreso proyectos de ley relativos a su cargo y especialmente a la defensa de los derechos humanos y al respeto de las garantías sociales".

4. La última parte del segundo inciso del artículo 47, cuyo texto es el siguiente:

"Ni ellos ni los Magistrados de los Tribunales podrán ejercer la profesión de abogado durante el año siguiente a su retiro ante las corporaciones en que sirvieron o de ellas dependen".

5. La parte final del artículo 53, cuyo texto es el siguiente:

"y la del Ministerio Público".

6. El segundo inciso del párrafo del artículo 56 cuyo texto es el siguiente:

"Las Mesas Directivas de las Cámaras ejecutarán el presupuesto del Congreso con estricta sujeción a la ley normativa del presupuesto Nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución".

7. El artículo 62, cuyo texto es el siguiente:

"A partir del 1o. de enero de 1981, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10% del presupuesto general de gastos en la rama jurisdiccional del Ministerio Público".

8. El artículo 60, en cuanto con él su subrogado el artículo 216 de la Constitución Nacional, cuyo texto es el siguiente:

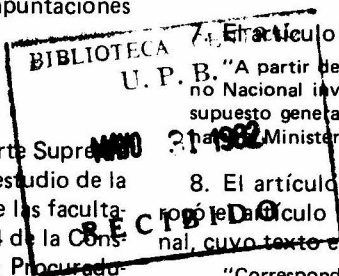
"Corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución". (Artículo 72 del Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 216 de la actual codificación).

**Segundo.**—**Decláranse executable**, por no ser violatorios de la Constitución Nacional los demás artículos del citado Acto Legislativo No. 1 de 1979.

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

## OBSERVACIONES DEL MAGISTRADO RICARDO MEDINA MOYANO

El anteproyecto presentado por el suscrito a la consideración de la Sala Constitucional, comprendía la solicitud para que se declarara la inexecutable del ordinal 3o. del artículo



59 del Acto Legislativo demandado según el cual:

“Las acciones por vicios de forma **prescriben** en el término de un año contado desde la vigencia del respectivo acto”.

Toda vez que la Sala no acogió dicha solicitud, decisión en la cual me permití disentir, respetuosamente expongo en forma breve algunas de las razones de tal disentimiento, sin perjuicio de su ampliación en las sesiones de Sala Plena.

1. En la primera legislatura, el mentado ordinal fue aprobado en la siguiente forma:

“Las acciones por vicios de forma **caducan** en el término de un año contado desde la vigencia del respectivo acto”.

2. La caducidad y la prescripción son dos fenómenos procesales distintos, tanto por lo que hace a su naturaleza, como por lo que hace a sus consecuencias y a su ejercicio.

3. En consecuencia, si en el texto aprobado en la primera Legislatura se habló de caducidad y no de prescripción, esto significa que ésta última institución procesal no contó con el requisito de las dos Legislaturas.

4. Pero es más, es que la primera Legislatura **rechazó** la aceptación de la prescripción, en orden a su consagración en el mencionado artículo.

Y creo que la rechazó porque el “Proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 1978” que sirvió de base a los debates correspondientes, consagraba la prescripción, no la caducidad.

En efecto, el tercer inciso del ordinal 3o. del artículo 37 de este proyecto, decía:

“La acción pública de inexecutable por vicios de procedimiento en la formación, de que trata éste artículo, **prescribe** a los seis meses de haber entrado en vigencia la norma respectiva”. (Reforma Constitucional de 1979 - Legislatura de 1978 - Primera Parte - Cámara de Representantes - Imprenta Nacional - Bogotá 1980 - Pág. 133).

5. Si en gracia de discusión se aceptara que teóricamente la caducidad y la prescripción, son instituciones que presentan facetas similares, es lo cierto que el legislador colombiano ha definido claramente su diferencia, como lo demuestran los artículos 85 y 97 del nuevo Có-

digo de Procedimiento Civil (Decreto No. 1400 de 1970).

Ciertamente, según el primero de ellos, el Juez puede rechazar **in limine** la demanda:

“En los procesos en que exista término legal de caducidad para intentarla, cuando de ella o de sus anexos aparezca que dicho término está vencido”.

A su turno el segundo artículo mencionado permite que se tramiten como previas, las excepciones perentorias de:

“cosa juzgada, transacción, prescripción y caducidad.

6. La mera intención del Constituyente de limitar el ejercicio de la acción pública de inexecutable no es razón suficiente para considerar como identificados en las dos legislaturas, dos fenómenos procesales de diverso contenido.

7. Por otra parte, tal hecho aisladamente considerado, no se encontraría de acuerdo con las bases adoptadas en la ponencia, con relación a las modificaciones introducidas en la segunda Legislatura.

8. No resulta coherente que la Sala acepte la executable de la norma comentada y en cambio no hubiere aceptado la executable propuesta por el suscrito del artículo 62 del Acto impugnado relativo al porcentaje del Presupuesto general de gastos para la Rama Jurisdiccional.

En efecto este tema fue materia de análisis detenido en la Primera Legislatura, aunque la solución dada al mismo haya tenido algunas diferencias.

Así por ejemplo, en la Ponencia para Segundo Debate, presentada por el Senador Miguel Escobar Méndez, en la sesión del 15 de noviembre de 1978, presidida por Libardo Lozano Guerrero (presidente), y Felio Andrade Manrique (vicepresidente), se lee al respecto lo siguiente:

“El **incremento presupuestal de la Rama**. Las precarias condiciones materiales en que los magistrados y jueces deben cumplir su augusto ministerio, tales como su exigua remuneración y la pésima dotación de los despachos judiciales es algo verdaderamente deplorable. Conscientes de la inaplazable necesidad de que el Estado acuda a enmendar esta crónica falla, identificada inequívocamente

camente como una de las causas de la mala administración de justicia, la comisión de ponentes para el primer debate y la Comisión Primera Constitucional acogieron la iniciativa propuesta, tanto en el proyecto presentado por el anterior Gobierno como en el presentado por el Senador Jaime Castro, de elevar a mandato constitucional el incremento anual, por el término de cinco años, el presupuesto destinado al funcionamiento del aparato judicial. Para explicar y justificar esta disposición del proyecto me basta citar lo dicho al respecto por el entonces Ministro de Justicia, César Gómez Estrada, en la exposición de motivos con que la sustentó: 'En la conciencia de todos los colombianos, y más todavía, en la de quienes ocupan posiciones oficiales de responsabilidad, está presente la convicción de que secularmente el servicio de administración de justicia no obstante reconocérsele su posición de preeminencia frente a muchos otros en una sociedad organizada, ha venido siendo el que con menos atención se mira para efectos de asignarle dentro del Presupuesto

Nacional los recursos indispensables para la adecuada satisfacción de las necesidades a que responde'''. (Ob. cit. págs. 975 y 976).

Importa observar que esta inquietud se plasmó en el ordinal b) del artículo 27 del Proyecto publicado en el Decreto No. 122 de mil novecientos setenta y nueve, cuyo texto es el siguiente:

''b) Durante los próximos cinco años, se incrementará en no menos del uno por ciento la participación que en el año inmediatamente anterior hubiere correspondido en el presupuesto general de la Nación a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio de Justicia''.

**Ricardo Medina Moyano**

---

## ACLARACION DE VOTO

**Del Dr. Hernando Morales Molina**

1. No participo del primer fundamento de la parte motiva de la anterior sentencia, cuya parte resolutive comparto, porque en mi concepto la nulidad de la elección de la Comisión 1a. de la Cámara de Representantes que le dio primer debate al Acto Legislativo No. 1 de 1979 y que decretó el Consejo de Estado, no constituye vicio de forma que afecte dicho Acto, como sí lo configura la indebida acumulación de proyectos, de acuerdo al estudio que acertadamente hace la sentencia.

Para sustentar mi discrepancia, acojo los argumentos de la ponencia de la Sala Constitucional que no obtuvo mayoría, en cuanto expresan: "... 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 Comisión funcionó con anterioridad a la declaración del Consejo de Estado en un marco de dere-

cho, 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 art. 20 de aquella tales funcionarios son responsables no solamente por infracción de la Carta fundamental y de las leyes, si que también por extralimitación u 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 ta-

les funcionarios no desaparece en el caso de que sea declarada la nulidad de la elección por la 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”.

2. Tampoco participo del motivo expresado para desestimar la intervención de quienes se presentaron a defender o impugnar el Acto Legislativo acusado, o sea su extemporaneidad. Estimo, en cambio, que dichas intervenciones fueron improcedentes y debieron rechazarse desde que se formularon. En efecto, el art. 214 de la Constitución (71 del Acto Legislativo No. 1 de 1968) que era el aplicable en este caso por las razones que aparecen en la sentencia, dice en lo pertinente: **“En los casos de los arts. 121 y 123 (debió decir 122), cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren”** (subrayo). Lo que quiere decir que tales intervenciones sólo proceden en los procesos de inexecutable de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del estado de sitio o de emergencia económica, pero no en los que versen sobre las leyes o los Actos Legislativos reformativos de la Constitución. Sin que sea pertinente la analogía, primero porque ésta es ajena a la materia constitucional, segundo porque no opera tratándose

de jurisdicción, competencia, formas propias de cada juicio y **legitimatio ad processum** de las partes principales o secundarias, que no debe confundirse con la capacidad para comparecer al proceso, pues se violarán las garantías constitucionales entronizadas en el art. 26 de la Carta.

Y para el supuesto de que la procedencia de dichas intervenciones, que la sentencia implícitamente acepta pues sólo las tilda de intempestividad, se fundara en el derecho de petición previsto en el art. 45 de la Constitución, como en ocasiones lo ha dicho la Corte, también expreso mi inconformidad, pues el art. 7o. del Decreto 2773 de 1959 dispone lo contrario al decir: **“El simple ejercicio del derecho de petición es distinto de la acción de litigar en causa propia o ajena”**. Lo cual en Colombia descarta, de **jure condito**, la tesis de Couture de que la acción, que es el derecho inmediato o mediato de toda intervención procesal, es una forma del derecho de petición. A lo que podría agregarse que al intentar el Estado la acción en el ramo penal, dentro de los sistemas legales acusatorios a través del Ministerio Público, y en el ramo Civil o Contencioso Administrativo (proceso de lesividad), el concepto de derecho de petición se desvirtúa.

Bogotá, D. E., 6 de noviembre de 1981.

**Hernando Morales Molina**, Conjuez

---

## SALVAMENTO DE VOTO

Del Dr. Rafael Nieto Navia

Con el debido respeto que me merece la decisión mayoritaria de la Corte en relación con la inexecutable del Acto Legislativo número 1 de 1979 me permito disentir de ella por las siguientes razones:

### **De la Competencia de la Corte:**

El artículo 214 de la Carta confía a la Cor-

te Suprema de Justicia **“La guarda de la supremacía de la Constitución”** o, para transcribir lo que rezaba la Constitución vigente antes de la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1979 y que era la aplicable pues no se puede juzgar una norma con base en lo que ella misma estipula, **“la guarda de la integridad de la Constitución”**.

Esa misma Constitución en su artículo 2o. señala que los poderes públicos, emanados de la Nación en la que reside la soberanía, deben ejercerse en los términos que la misma Constitución establece. Se crea, por ende, un límite al ejercicio de los poderes y se señala que el ejercicio del poder no puede llevar al despotismo o autoridad absoluta no limitada por las leyes.

El artículo 55 establece la separación de las ramas del Poder Público. El artículo 218 da al Congreso, que es la rama legislativa, la facultad de expedir Actos Legislativos que son aquellos que reforman la misma Constitución y señala algunos requisitos de forma que deben cumplirse en desarrollo de esa función.

Puede, pues, el Congreso, poder legislativo, reformar la Constitución, pero debe hacerlo "en los términos que esta Constitución establece". Corresponde a la Corte entonces, como guardián de la integridad de la Constitución, decidir si el Congreso cumplió o no "los términos" establecidos, es decir, si ejerció el poder en tales términos.

El artículo 218 contempla únicamente requisitos de forma. Una disquisición acerca de si la Corte puede juzgar sobre el contenido de un Acto Legislativo, como lo proponen las teorías jusnaturalistas que señalan límites inmanentes, los "límites inarticulados", de que hablan otros tratadistas, sobra en este caso, no solamente porque el Acto Legislativo en cuestión no se acercó ni mucho menos, a tan peligrosos límites, sino porque la Sala Plena, desde el principio, se abstuvo de toda consideración en ese sentido.

La Corte resulta pues, competente para decidir sobre la inexecutable de los Actos Legislativos por vicios de forma y así lo ha hecho en forma reiterada a partir de la sentencia de mayo 5 de 1978. No comparto, pues, los salvamentos de voto en sentido contrario de sentencias anteriores ni el que, en el curso del debate, propuso en el mismo sentido el H. Magistrado César Ayerbe Chau.

Ya lo dijo la Corte en su sentencia de 5 de mayo de 1978: "De consiguiente, para que el ejercicio de esta facultad reformadora tenga efectos válidos debe expresarse formalmente en Actos Legislativos, tramitados dentro de las

condiciones especiales prescritas al Congreso en el artículo 218 del Estatuto Constitucional". Y añadió más adelante: "Por lo tanto, toda extralimitación o decisión que rebese esa regulación, implica la sanción respectiva que consiste en el retiro de sus efectos o de su validez como quiera que el artículo 214 confía la defensa de la Constitución a la Corte, y si no hay disposición expresa que exima de control de exequibilidad los Actos Legislativos, no puede inadmitir, sin quebrantar ese mandato, las demandas de inconstitucionalidad por violación de la regulación del poder de reforma previsto en el artículo 218".

#### **Los requisitos de forma:**

El artículo 218 de la Carta contiene los requisitos de forma que debe cumplir el Congreso en ejercicio de la potestad que se le confiere para reformar la Constitución.

La Constitución básica, la de 1886, contemplaba también requisitos de forma en su artículo 209, que es la génesis del 218. La redacción actual proviene del Acto Legislativo No. 1 de 1968.

De otra parte el Constituyente primario, en el plebiscito de 1o. diciembre de 1957, estatuyó en el artículo 13: "En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución".

De lo anterior resulta con claridad meridiana que, para reformar la Carta, el Congreso debe atenerse a lo dispuesto en la norma a que me vengo refiriendo, pero también que esa es la única norma aplicable. Si el Constituyente primario, o el derivado en las reformas posteriores al plebiscito, hubiera deseado añadir otros requisitos de forma, así lo hubiera hecho expresamente, como lo hizo el Acto Legislativo No. 1 de 1979 que la sentencia a la que formulo este salvamento declara inexecutable, y que, por ejemplo, amplió la aplicación del artículo 81 de la Carta, reservado a las leyes, a los Actos Legislativos.

Ahora bien: estos requisitos de forma no son otros que la discusión y aprobación del proyecto por el Congreso en sus sesiones ordinarias; la publicación por el Gobierno, o por el Presidente del Congreso si aquel no lo hicie-

re, del proyecto; y el debate y aprobación, en la siguiente legislatura, aprobación por mayoría absoluta de los individuos de cada Cámara.

### **La Aplicación analógica de las disposiciones constitucionales:**

Ha sido la opinión mayoritaria de la Corte que el artículo 218 no se entendería sin el complemento del Título VII de la Carta que trata de la formación de la ley. Y para ello se arguye en primer término que una interpretación "precisa, armónica y coherente" (usando las expresiones de la sentencia de mayo 5 de 1978) de la Carta hace concluir "que al 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 . . . Si el artículo 218 pudiera ser considerado suficiente para regular en su integridad la materia que toca, quedarían sin respuesta muy serios interrogantes, tales como quiénes están legitimados para presentar proyectos de reforma constitucional: ¿Los parlamentarios? ¿El Gobierno? ¿Cuántos debates deben sufrir? ¿Sería suficiente un solo debate para modificar **las leyes constitucionales**? ¿Y una vez aprobados serían o no sancionados y publicados? Porque en todas estas materias guarda silencio el artículo 218 . . . 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". (Idem. Subrayado mío). Añade luego la tantas veces citada sentencia que "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". Esta identificación sería el segundo argumento para sostener la aplicación del Título VII a los actos reformativos de la Carta.

Con base en estos argumentos la sentencia aplica el penúltimo inciso del artículo 81 y de su incumplimiento deduce el vicio de forma para declarar inexecutable la reforma.

Es cierto que el artículo 218 quedaría **aparentemente** incompleto por falta de algunas cosas que suenan obvias. También es cierto que la costumbre en el Congreso ha sido la de

dar a los Actos Legislativos un trámite similar, aunque en dos legislaturas, al que se da a las leyes. Pero de ello no puede deducirse la aplicación analógica de las normas constitucionales.

Nadie ignora que la expresión ley tiene, en sentido amplio, una identificación con el orden jurídico o, mejor aún, con las fuentes de ese orden jurídico. Pero en este sentido la expresión ley significa no solamente la ley propiamente dicha y, naturalmente, los actos legislativos, sino también los decretos de diverso orden, las ordenanzas, los acuerdos y hasta los actos administrativos. No puede, pues, partirse del supuesto de que es en este sentido como se refiere a la ley la Norma Fundamental. Esta le da a la expresión un sentido estricto como lo veremos, que no puede ser otro que el que le da el artículo 4o. del Código Civil, como "declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional". La prueba es muy simple y se logra por mera reducción al absurdo: ¿Pueden, acaso, leerse los artículos 76, 90 y 91 (estos últimos del Título VII) sustituyendo la expresión "ley" por "Acto Legislativo"? ¿No conduce esa lectura a que todo se regula por "Actos Legislativos" y a que el Presidente pueda objetar un proyecto de "acto Legislativo" por inconstitucional, lo cual es absurdo, y a que puede urgir al Congreso, produciendo en ciertos casos un trámite especial? Pero es obvio que la Constitución no contiene semejante absurdo.

La Constitución "cuya sabiduría abonan sus numerosos títulos" tampoco asimiló la ley al acto legislativo, a menos que se le quiera dar ese sentido al artículo 81 de dicha codificación. Sólo que una interpretación "precisa, armónica y coherente" de la misma nos lleva al artículo 209 de esa codificación, que regula las reformas a la Constitución por medio de Actos Legislativos y de manera diferente a como lo hace el artículo 81. No cabe, entonces, sino aplicar las normas de criterio interpretativo de la Ley 153 de 1887 y concluir que el Constituyente hizo una identificación innecesaria de la cual no puede concluirse una identificación real. Pero, además, esa aparente incongruencia fue corregida por el Constituyente de 1936 que estatuyó "ningún proyecto se-

ra ley. . ." (Art. 11 del A. L. No. 1 de 1945). Aun suponiendo, gratuitamente, que la Constitución de 1886 hubiera incurrido en la indebida asimilación, ésta fue corregida en 1945 y esa nueva expresión es la vigente en la Constitución de 1968 sobre la cual basa su fallo la Corte.

Lo contrario conduce a no distinguir donde el Constituyente sí distinguió y a hacer aplicación analógica de disposiciones restrictivas, lo cual es intolerable y peligroso en materia tan grave como el caso a que se refiere la sentencia.

Pero, aún más, si se llegare a tan extrema interpretación y le fueren aplicables a los Actos Legislativos las disposiciones constitucionales o reglamentarias que rigen el trámite de las leyes, la Corte sería incompetente para conocer de tales vicios. Bien lo dijeron los magistrados Hernando Tapias Rocha, Luis Sarmiento Buitrago y José Eduardo Gnecco en su salvamento de voto de 1978: ". . . los únicos vicios que puede retener la Corte para fundar una decisión de inexecutable de un acto legislativo son los que consistan en omisión de los requisitos mínimos establecidos en dicho artículo 218 para toda reforma de la Constitución. Los demás en que pueda haberse incurrido, así se trate de los de formación de la ley, son irrelevantes porque los actos reformativos de la Constitución no son leyes, ni formales ni materiales . . . los vicios restantes . . . los que deja de lado el artículo 218 de la Carta, no son suficientes para deducir una declaración de inconstitucionalidad así aparezcan manifiestos, porque esto equivale a confundir la Constitución y la Ley. . .".

Hace la sentencia una profunda disquisición sobre lo que representa la nulidad que decretara el Consejo de Estado de las "elecciones" en las Comisiones Constitucionales de la Cámara y sobre cómo acumuló el Congreso los diversos proyectos de Acto Legislativo para concluir de esos dos factores la inexecutable del demandado. También la ponencia llevada a la Sala Plena por la Sala Constitucional acepta la verdad de estos hechos. Pero ellos solamente sirven, en mi opinión, para señalar cómo la omisión por los poderes públicos del estricto cumplimiento de los términos que la Constitución y la Ley les señalan puede con-

ducir al despotismo y a la arbitrariedad. Lo cual es particularmente cierto en relación con el golpe de poder que se dio en la conformación de las Comisiones. Todo lo cual lleva, naturalmente, a pensar en la necesidad de que los responsables sean sancionados. Pero no por ello queda viciado de inexecutable el acto legislativo porque el artículo 218 no hace referencia a estos procedimientos y porque, aún cuando se aceptara la obligación del poder legislativo porque el artículo 218 no hace referencia a estos procedimientos y porque, aun cuando se aceptara la obligación del poder legislativo de respetar en el trámite el Título VII de la Carta, su violación, así sea flagrante como aparece demostrada, no es suficiente para viciar de inconstitucionalidad el Acto y la Corte carece, en todo caso, de competencia para declararla.

Por esa misma razón me he abstenido de compartir en su totalidad la ponencia de la Sala Constitucional que busca conciliar dos posiciones y que concluye en la inexecutable de algunos puntos del Acto Legislativo por vicios que no corresponden exactamente al ordenamiento del artículo 218. Aparece, eso sí, que con aplicación exclusiva de ese mandato constitucional algunos apartes del mismo deberían haber sido declarados inexecutable. Pero, declarada como está la inexecutable total y no habiendo sido discutida en detalle la inexecutable parcial, no es necesario en este salvamento de voto entrar en tales detalles.

Finalmente suscribo sin reservas los párrafos que, en la sentencia, se refieren al Decreto 3050 de 1981 con el cual se pretendió interferir indebidamente en las decisiones de la Corte. La Constitución establece la colaboración armónica entre las ramas del poder público para la realización del fin supremo del Estado pero, también, sus funciones separadas. Es ese equilibrio constitucional el que preserva nuestro estado de derecho e impide el despotismo y la arbitrariedad.

Dejo en estos términos salvado mi voto en relación con la sentencia de 3 de noviembre de 1981 mediante la cual la Corte declaró la inexecutable del Acto Legislativo No. 1 de 1979.

**Rafael Nieto Navia**

# SALVAMENTO DE VOTO

Del Dr. Hernando Tapias Rocha.

Disiento de la decisión mayoritaria contenida en la sentencia de 3 de noviembre de 1981, por las siguientes razones:

1. Cuando la sentencia de 5 de mayo de 1978 afirmó la competencia de la Corte para conocer de acciones de inexecutableidad contra actos reformatorios de la Constitución lo hizo fundada en el enunciado general de los artículos 2o. y 214 de la Carta y la concretó únicamente en los vicios de forma en que se incurriere en el trámite correspondiente, que consideró debía ser el mismo de las leyes ordinarias.

2. En esa sentencia, no obstante distinguirse entre acto legislativo y ley, se incurrió en la inconsecuencia lógica y jurídica de creer aplicables a los actos legislativos todos los requisitos de formación que exige para la ley el Título VII de la Carta.

3. Por ello, salvé mi voto en esa sentencia, como Magistrado que era de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, ya que consideré entonces, y sigo creyendo ahora, que los únicos vicios que pueden invalidar un acto legislativo son los de forma que refluían en desconocimiento de los requisitos fundamentales exigidos por el artículo 218 de la Constitución.

4. Sostuve en ese salvamento de voto, que conté con la firma de dos ilustres integrantes de la Corte Suprema, lo siguiente:

‘Las reformas de la Constitución Nacional no han sido ni pueden ser materia de generación espontánea, para que con generoso simplismo fruto de la pura especulación teórica y del más completo alejamiento de los supuestos reales de actuación de una sociedad, se las haga consistir en la mera satisfacción de los requisitos enunciados en el artículo 218 de la Constitución. No. Lo que en nuestro sentir sostuvo la Sala Constitucional es que para fundar una decisión de inexecutableidad de un acto legislativo no pueden retenerse en ca-

lidad de vicios, sino los que contrarién aquella norma específica para toda reforma constitucional, punto que confirma el artículo 13 del plebiscito de 1957 al decir: ‘‘En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución’.

Los vicios restantes, los que no atañen a la naturaleza intrínseca y extrínseca de una reforma de la Constitución los que no se refieren a ésta porque son simples supuestos de validez de la ley, los que deja de lado el artículo 218 de la Carta no son suficientes para deducir una declaración de inconstitucionalidad, así aparezcan manifiestos, porque esto equivale a confundir la Constitución y la ley, el acto reformatorio de aquella con la actividad normal del Congreso encaminada a darle pleno cumplimiento. El trámite a seguir para alcanzar una plena reforma de la Constitución puede ser entonces el que ésta asigna para producir la ley. Los requisitos de forma que pueden invalidarla, de no ser cumplidos, son exclusivamente los contemplados en el artículo 218, íntimamente relacionados con la máxima representación de la Nación, jamás configurativa de un mandato, que ostentan ambas Cámaras, y con la publicidad que ese mismo texto hace imperativa para conocimiento de los ciudadanos, todo como resultado además de una doble reflexión, expresiva de la reiteración condicionada a la forma de un presunto querer colectivo’.

5. Y advirtió ese salvamento de voto, anticipándose tal vez a lo que pudiere ocurrir en el futuro, lo que sigue:

‘‘De no admitirse esta distinción, en ningún caso arbitraria porque resulta no sólo de la diferente naturaleza de las funciones constituyente y legislativa sino de textos precisos, créase incertidumbre permanente respecto a las reformas de la Carta, las cuales quedarán sujetas entonces, no a la verificación por los jueces de ese sentido colectivo, deducido de normas expresas, sino al vaivén de tesis y opiniones, de la incidencia circunstancial del juego más o menos afortunado de la exégesis o de la interpretación llamada científica; y que la identificación de los Actos Legislativos y de la ley ordinaria, así se pretenda que aquellos sean leyes especiales, conduce a resultados inaceptables, lo abone el tener que reputarse inconstitucional una reforma de la Carta en razón de haber sido presentada al Congreso por el Gobierno cuando habría debido ser de iniciativa parlamentaria o viceversa, o haberse acumulado diversas materias que por definición pueden ser distintas, o ser in-



competente la Comisión que la estudie en primer lugar por razón de los puntos contemplados en ella, o ser ineficaz la que se tramite en el Senado en lugar de serlo inicialmente en la Cámara, requisitos todos que evidentemente no atañen sino a la ley, atendida por la Constitución a su peculiar naturaleza.

Pero si lo que ocurre es que acto reformativo de la Constitución y ley ordinaria externamente se parecen pero intrínsecamente son actos distintos en su naturaleza y fines, la única posibilidad jurídica de aplicar a aquellos las previsiones relacionadas con éstas resulta ser el criterio de analogía, criterio que rechaza cualquier extensión al hecho reputado semejante de reglas restrictivas o prohibitivas contenidas en la regla supletiva.

Así, pues, no es lógico ni jurídico distinguir entre Acto Legislativo y ley común al afirmar la competencia de la Corte, para sostener después una identidad entre las dos nociones que permita fundar la inexecutable de una reforma constitucional en la supuesta presencia de vicios cuya incidencia no puede afectar sino a la segunda porque para todo ello habría bastado prescindir de aquella distinción; ni es congruente respaldar esa identidad con los argumentos que en otra época sustentaron la tesis de la incompetencia, con el único propósito de desvirtuar aquellas diferencias que son no obstante supuestos de la competencia; ni se concluye bien, en últimas, con el argumento de analogía, si es que este aparece en la decisión mayoritaria de la Corte, porque si se acude a solucionar la ausencia de normatividad propia al fenómeno contemplado con las normas que regulan situaciones semejantes, resulta imposible también aplicarle las restricciones contempladas en la regla supletiva”.

6. La decisión de la Corte que por mayoría de votos declara ahora la inexecutable total de la reforma contenida en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, acepta el precedente sentado por la sentencia de 5 de mayo de 1978. Las bases de su competencia son las mismas, ya que el constituyente entregó a la Corte la guarda de la integridad de la Constitución y la reforma ha de ser juzgada conforme a las normas preexistentes. Pero en lo que concierne a los motivos de inconstitucionalidad total del acto legislativo acusado, se afirma que violó en su formación los artículos 75, 172, 81 y 218 de la Carta Política, en cuanto fue adoptado por una Comisión cuya integración desconoció abiertamente el derecho de las minorías y, en lo demás, porque los distintos proyectos de actos legislativos fueron acumulados indebidamente al no existir todavía reglamento del Congreso que haga viable esa acumulación.

7. En cuanto al primer argumento, he de señalar ahora que no porque se encuentre una coincidencia temporal entre la preexistencia de los diversos proyectos de Acto Legislativo y el momento de la deficiente integración de la Comisión Constitucional que debía aprobarlos, puede deducirse una relación causal que conduzca a la inexecutable de la reforma. La integración de la Comisión, considérese o no como contraria a derecho, nada tiene que ver con el procedimiento propio de reforma de la Carta Política, como que constituye circunstancia extrínseca al proceso de formación del Acto Legislativo, al paso que el artículo 172, por su contexto lógico-jurídico y su explicación histórica, tampoco tiene relación alguna con el proceso de formación de las leyes o de las reformas de la Constitución. Y en lo que atañe a la violación del artículo 81 de la Carta, no se precisa en la sentencia razón distinta a la de ser la norma que veda la acumulación de naturaleza prohibitiva. Inexecutable en la forma y por la forma y no, como debiera ser, por haberse incurrido en el trámite de la reforma en un vicio de tal magnitud que implique desconocimiento de un derecho fundamental, de un derecho de aquellos que la misma Constitución trata de proteger a través del establecimiento de esos requisitos.

8. De esta manera ya no basta en la decisión mayoritaria que el Congreso haya incurrido en un vicio que atañe a la formación de la norma constitucional, sino de que cualquier texto de la Constitución que sea violado, directa o indirectamente por el Congreso, determina la invalidez de la reforma. El supuesto de la competencia, la guarda de la integridad de la Constitución, se convierte así en fundamento de su eficacia, y la simple garantía que resulta de la presencia de una forma, se confunde con ésta.

9. En realidad, el Acto Legislativo No. 1 de 1979 resulta ser inconstitucional no porque se haya violado el proceso establecido por la Constitución para su plena validez, sino porque se infringieron otras normas de la Carta que no atañen al procedimiento mismo de reforma consagrado en el artículo 218, o porque no se cumplieron los requisitos que para la acumulación de proyectos de ley prevé la Carta Política. Y en ninguno de los dos casos resul-

ta, en mi sentir, violado el artículo 218 de la Constitución Nacional.

10. Por el contrario, la ponencia presentada por la Sala Constitucional de la Corte a consideración del pleno de la misma, deducía la inexecutable parcial del Acto Legislativo de la circunstancia de no haberse cumplido en muchas de sus disposiciones con la aprobación en dos legislaturas ordinarias y sucesivas. Esa

ponencia, fundada indudablemente en la violación del artículo 218 de la Carta, correspondía en mi opinión a lo que debe ser el fondo, la naturaleza y fines del procedimiento de Reforma de la Constitución. Por ello voté afirmativamente la inexecutable parcial que tal ponencia sustentaba.

**Hernando Tapias Rocha**

---

## **SALVAMENTO DE VOTO**

**Del Dr. Pablo Cárdenas Pérez**

1. Antes de expresar los motivos que sustentan mi salvamento de voto respecto a la sentencia de inexecutable total del Acto Legislativo No. 1 de 1979 que se aprobó por la mayoría de los HH. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, reitero que voté afirmativamente la parte del fallo que se refiere a la inexecutable del Decreto 3050 del 2 de noviembre de 1981 a la decisión que debía adoptarse, porque comparto los argumentos que en su texto se contienen y porque además considero que ni el Gobierno ni el Legislador pueden limitar las funciones que como Tribunal Constitucional le están atribuidas a la Corte.

2. La ponencia de la Sala Constitucional recomendaba declarar inexecutable algunas normas contenidas en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, en particular: la parte final del inciso 2o. del artículo 2o.; el artículo 28; el ordinal 10 del artículo 40; la última parte del inciso 2o. del artículo 47; la parte final del artículo 53; el segundo inciso del párrafo del artículo 56; el artículo 62 y el artículo 60 en cuanto subrogó el artículo 216 de la Constitución. Con fundamento en las mismas razones considero que también debía declararse inexecutable el inciso 3o. del artículo 55 del Acto Legislativo que modificó el artículo 207 de la Constitución, aprobado solamente en la se-

gunda legislatura, cuyo texto es el siguiente: "El total de la apropiación presupuestal para dichos aportes, que cada año señale la ley con base en propuesta del Gobierno será distribuido entre los departamentos por partes iguales y una cantidad proporcional para los territorios nacionales, sin que pueda existir diferencias en las asignaciones que señalen los congresistas de una misma circunscripción".

3. Los motivos que fundamentan mi disenso con el de la mayoría de los HH. Magistrados, son:

### **A. Integración del Constituyente.**

a) La Corte como Tribunal Constitucional, y en la materia sujeta a su estudio, debe confrontar las normas del Acto Legislativo con el procedimiento de reforma previsto en el artículo 218, y verificar si las formas propias de éste se cumplieron para decidir si todas o sólo algunas, se ajustaron a esta norma.

Examinar si el Constituyente, al actuar con poder de reforma en las etapas de conformación del Acto Legislativo No. 1 de 1979, infringió disposiciones de la Carta o si en el proceso de elaboración del mismo su actuación se cumplió de acuerdo con las normas constitucionales previstas para modificar, reemplazar o

suprimir los respectivos textos.

b) Ello significa que no deben considerarse hechos que hubieren antecedido a la formación del Acto Legislativo sujeto a estudio, porque los acontecimientos anteriores al proceso de formación del Acto Legislativo, escapan a su competencia. Si tales hechos hubieren causado agravio a la Constitución, los recursos administrativos son los apropiados para enmendarlos, para suprimirlos del campo jurídico. La nulidad que decretó el H. Consejo sobre la elección de los miembros de la Comisión Primera como consecuencia del contencioso electoral, demuestra que a éste le está atribuido tal competencia. La Corte no tiene poder para decidir sobre materia sujeta a competencia del Consejo de Estado ni para revisar las decisiones de éste.

c) Cuando el Constituyente derivado ejerce su atribución de reformar las normas fundamentales, implícitamente está calificando su poder constitucional para efectuarla. Esta calificación es inherente a la misma capacidad o competencia definida en la respectiva norma constitucional por el constituyente primario (excepto en el supuesto de la revolución triunfante que recupera para sí la soberanía plena para dictar la norma fundamental).

Extender la competencia de guardar la integridad de la Constitución a la calificación de la idoneidad, la debida composición, estructura e integración del constituyente derivado, significa otorgar a la Corte Suprema de Justicia un poder superior al del Constituyente y atribuirle facultades y capacidades si no superiores, por lo menos iguales a las del Constituyente derivado.

d) Si se pretende que la Corte califique la idoneidad del Constituyente, si su origen o su composición reúnen los requisitos constitucionales, se excedería, en forma implícita, el ámbito jurídico señalado para el examen y decisión de la materia prevista en el artículo 214. Extender el poder de la Corte a calificar la composición de una de las Comisiones Constitucionales que intervinieron en el trámite del Acto Legislativo, como presupuesto previo a su primordial tarea de verificar el desarrollo y fiel cumplimiento del proceso de la reforma

constitucional, implicaría que se adujera la misma razón para examinar si las credenciales de los Senadores y Representantes que conformaron el Congreso, en su función de Constituyente, ofrecen algún vicio o fueron anuladas: y extender la investigación sobre la estructura del Constituyente, hasta el origen de su investidura, para declarar si su elección se hizo conforme a las respectivas reglas, si el elector tuvo libertad para depositar su voto si éste no sufrió coacción o influencia en su albedrío.

En el supuesto de decisiones del Consejo de Estado sobre las credenciales de Senadores y Representantes o sobre la integración de las Comisiones Constitucionales, la Corte no podría discutir nuevamente sobre estos extremos, porque su poder constitucional está referido a la confrontación de las normas constitucionales de procedimiento con el acto acusado. Por consiguiente, no es posible en estos casos determinar si el constituyente derivado, en alguno de sus soportes, estuvo debidamente conformado, porque la confrontación debe hacerse en relación con las actuaciones del constituyente en las sucesivas etapas de aprobación del proyecto que se convirtió en Acto Legislativo, sin considerar si el mismo Constituyente reúne todos los requisitos constitucionales en su estructura.

e) Los demandantes señalaron el ámbito para la actuación jurisdiccional de la Corte, cuando solicitaron declarar la inexecutable, "debido a vicios de forma en su discusión, acumulación, aprobación y expedición".

Entre sus argumentos presentan el que se relaciona con la indebida integración de las Comisiones Permanentes, con el propósito de que la Corte examine nuevamente si al elegir las se violó la norma que exige utilizar el cuociente electoral, asunto ya definido por el H. Consejo de Estado. Sin embargo, conviene anotar que la materia sujeta a la decisión de la Corte no es la actuación que cumplieron los congresistas cuando conformaron las Comisiones Permanentes, sino el procedimiento que siguieron las Comisiones, el Senado y la Cámara de Representantes cuando actuaron como poder Constituyente, es decir, verificar si el constituyente derivado, al ejercer su poder de reforma, cumplió el procedimiento determinado

en el artículo 218 y si en el desarrollo de las diferentes etapas se violó alguna norma constitucional, sin extenderla a examinar las infracciones que hubieren antecedido a la actuación de dicho Constituyente.

Si este no fuere el criterio apropiado, no habría obstáculo alguno para que en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 214, la Corte estudiara y verificara si en cada una de las reformas que antecedieron al Acto Legislativo de 1979 en la conformación del Constituyente derivado no se infringió norma alguna de la Constitución, porque unas y otras configuran una cadena sin solución de continuidad.

En síntesis, en la materia sujeta a estudio, la Corte debe comprobar si se cumplieron los trámites constitucionales para la discusión y aprobación de los proyectos de reforma en las Comisiones y en las plenarios de las Cámaras en sesiones ordinarias en la llamada primera vuelta; si dichos proyectos fueron publicados por el Gobierno; si en la legislatura ordinaria siguiente se discutieron nuevamente, en las Comisiones Constitucionales y en el Senado y en la Cámara de Representantes y se aprobaron por la mayoría absoluta de los miembros que componen uno y otra.

### **B. Acumulación de Proyectos de Reforma Constitucional.**

a) El artículo 15 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 incluyó el penúltimo inciso del artículo 81 que dice: "Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente".

Esta norma de procedimiento legislativo para los proyectos de ley no se encontraba en la codificación de 1945 y fue suprimida por el Acto Legislativo No. 1 de 1979.

b) La acumulación de proyectos de ley no estaba prevista en el Reglamento del Congreso porque sólo el Acto Legislativo No. 1 de 1968 impuso dicha regla.

c) El Reglamento del Congreso (Ley 7a. de 1945, artículo 76-6) no contiene regulaciones sobre la acumulación de proyectos de Actos

Legislativos reformativos de la Constitución, porque el legislador no puede imponer determinado procedimiento al Constituyente.

d) Al Congreso Nacional como legislador, se le ha atribuido la competencia general de hacer las leyes. Así mismo, como Constituyente, tiene el poder de reforma de la Constitución. La competencia legislativa y el poder de reforma debe ejercerlos en los términos que la Constitución establece. No es aceptable que una y otra puedan identificarse o asimilarse porque el procedimiento previsto ofrezca parciales semejanzas. Quizás las diferencias son más sustanciales que de forma.

El Congreso, como legislador, debe ceñir sus actuaciones a las materias previstas en la Constitución y obrar conforme al procedimiento del artículo 81. Cuando actúa como Constituyente, con poder para reformar la Constitución, sólo se exige que se sujete al procedimiento señalado en la Carta es decir, al previsto en el artículo 218.

f) El artículo 218 de la Constitución anterior al Acto Legislativo No. 1 de 1979 determina las reglas a las cuales debe someterse el Congreso Nacional cuando actúa como Constituyente para reformar por medio de Actos Legislativos la Constitución.

g) Los poderes del Constituyente derivado (como poder constituido) sólo están limitados por lo que prescribe el artículo 218, no por normas del Reglamento del Congreso, que no tienen la categoría de constitucionales y que han sido expedidas por el legislador con el fin de regular sus funciones como tal, legislador que en manera alguna tiene atribuciones para limitar, poner cortapisas o señalar procedimientos al Constituyente, su superior inmediato.

h) Por tradición se ha aceptado que se denomine como **ley superior**, **superley** o mejor "ley de leyes", a la Constitución dado que el poder de reformarla está atribuido al Congreso como Constituyente, que debe ejercerlo en dos legislaturas, etc. Sin embargo, de estas denominaciones no es posible concluir que la referencia a la ley sea suficiente para equiparar o identificar las normas legales y las constitucionales y, por lo tanto, que las reglas que ten-

gan relación con los proyectos de ley deban extenderse por aplicación analógica, a la materia constitucional.

El Constituyente, depositario de la Soberanía de la Nación, en consecuencia, con poder para reformar la Constitución está sujeto a una serie de reglas más complejas (artículo 218) que las rigen para la expedición de las leyes.

i) En síntesis, no participo del concepto de que la "Carta es ley de mayor jerarquía, pero de todos modos ley" " ley reiterada en dos legislaturas sucesivas" que el "Acto Legislativo . . . sigue siendo ley en el trámite para su expedición" que son las premisas para concluir que deben observarse de manera estricta los reglamentos del Congreso en cuanto a la acumulación de proyectos de ley cuando se

trata de reformar la Constitución Nacional.

En consecuencia, considero que no es inconstitucional el Acto Legislativo No. 1 de 1979 por haberse adoptado el sistema de acumular diferentes proyectos de reforma de la Constitución Nacional, y haberse tramitado la reforma en la Comisión Primera Constitucional sobre cuya composición se pronunció en su oportunidad el H. Consejo de Estado.

Lo expuesto explica los motivos para disentir de la decisión aprobada por la mayoría de los HH. Magistrados de la Corte.

Muy respetuosamente,

Bogotá, D.E., noviembre 5 de 1981.

**Pablo Cárdenas Pérez, Conjuez.**

---

## SALVAMENTO DE VOTO

**Del Dr. José Eduardo Gnecco C.**

Comparto las razones expuestas en los salvamentos de voto de los Magistrados doctores Hernando Tapias Rocha, Rafael Nieto Navia y Pablo Cárdenas Pérez, con las siguientes precisiones respecto de la acumulación de proyectos:

1. Si el Congreso, por falta de disposición expresa, se acoge al artículo 81 de la Constitución Nacional para aprobar los Actos Legislativos, no todo incumplimiento de esta norma es causal de inexequibilidad de dichos actos, sino aquellos que inciden en el trámite establecido en el artículo 218 de la Constitución Nacional. La acumulación de proyectos en las Reformas

Constitucionales, necesaria y lógica a veces, no viola el artículo 218 de la Carta.

2. Como algunas disposiciones del Acto Legislativo número 1 de 1979 no fueron discutidas y aprobadas en dos legislaturas ordinarias, fui partidario de que se declarara la inexequibilidad de ellos, porque en el trámite respectivo no se siguió lo dispuesto en el artículo 218 de la Constitución, norma fundamental para la validez de las Reformas Constitucionales.

**José Eduardo Gnecco C.**

# SALVAMENTO DE VOTO

Del Dr. Dante L. Fiorillo Porras

Me he apartado respetuosamente de la decisión de la Corte porque no comparto, en modo alguno, ninguno de los dos presupuestos en que se funda la sentencia que declara la inexecutable total del Acto Legislativo No. 1 de 1979.

Fundo mi criterio en estas precisas consideraciones:

## 1. Acumulación de Proyectos:

El artículo 81 de la Constitución Política, al establecer los requisitos para que un proyecto pueda ser ley, no prohibió su acumulación, ni señaló, expresamente, en ninguna otra norma constitucional, la forma como debía procederse para que pudieran ser discutidos o votados conjunta o simultáneamente, trámite que se dejó al arbitrio del legislador ordinario como prueba fehaciente de la menor importancia que el constituyente derivado otorgaba a esa formalidad.

No puede admitirse, de otra parte, que por la sola remisión que a los reglamentos hace el artículo 81, éstos hayan adquirido la elevada categoría de normas constitucionales, ni aceptarse, por ello, que su falta o su inobservancia constituyan violación de la propia Constitución Nacional.

## 2. Elección de las Comisiones

No son lo mismo el órgano y la función que aquél ejerce, de modo que lo que se predica de los trámites o formas de los procedimientos es absolutamente independiente de los requisitos o condiciones que deben reunir los encargados de adelantarlos.

Pretender que existe quebrantamiento de los procedimientos porque no se cumplieron a cabalidad los requisitos para la formación del órgano es, a mi modo de ver, una clara confusión de situaciones totalmente diferentes.

Estimo, en consecuencia, que la elección de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso, acto administrativo, escapa al trámite o ritualidad de las leyes y, por consiguiente, al radio de acción de la Corte, así como tales trámites o ritualidades escapan al conocimiento del Consejo de Estado.

La norma del artículo 172 de la Constitución Nacional no puede decirse violada en el **proceso** de formación del Acto Legislativo No. 1 de 1979 porque dicho artículo tutela la juridicidad de las **elecciones** efectuadas en el seno de las corporaciones públicas y **no los trámites legislativos**.

Por estas, a mi modo de ver claras consideraciones, salvo mi voto.

**Dante L. Fiorillo Porras.**

6 de noviembre de 1981