

Sentencia C-535/12

FACULTAD DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA PRESENTAR ANTE EL CONGRESO DE LA REPUBLICA PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Tiene fundamento en la propia Constitución Política

El hecho de que el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, al regular el tema de la iniciativa constituyente, no incluya al Consejo de Estado y al Consejo Nacional Electoral dentro de las autoridades habilitadas para tal fin, no hace que la norma sea inconstitucional o se encuentre incurso en una omisión legislativa relativa. Como se ha explicado, la facultad reconocida a tales autoridades para reformar la Constitución, proviene directamente de los artículos 237 y 265 de la Carta Política, los cuales deben respetados y aplicados por todas las autoridades públicas, independientemente al hecho de que no se encuentren reproducidos en la ley.

COMPETENCIA PARA PRESENTAR PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO-Regulación

CONSEJO DE ESTADO-Ámbito de competencia en materia de iniciativa legislativa y constituyente

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO PARA PRESENTAR PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Contexto histórico y actual

PRINCIPIO DE UNIDAD CONSTITUCIONAL Y ARMONIZACION-Criterios de interpretación constitucional y su incidencia frente al contenido de los artículos 327-4 y 375 de la Constitución Política/CONSTITUCION POLITICA-Interpretación sistemática/CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-Interpretación sistemática teniendo en cuenta además los propósitos del Constituyente

PRINCIPIO DE UNIDAD CONSTITUCIONAL-Alcance

INTERPRETACION SISTEMATICA DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional/INTERPRETACION SISTEMATICA DE LA CONSTITUCION-Aplicación de normas fundamentales del Estado sobre derechos fundamentales sin dilaciones injustificadas

TEORIA DE LAS ANTINOMIAS CONSTITUCIONALES/ESTADO CONSTITUCIONAL-Sujeción al carácter normativo y supremo de la constitución política

Expediente D-8880

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 223 de la Ley 5° de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Demandante:

Jorge Arango Mejía

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Arango Mejía demandó el artículo 223 de la Ley 5° de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Mediante Auto del diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar el proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Consejo de Estado, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, del Rosario y del Atlántico, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcriben textualmente el artículo 223 de la Ley 5° de 1992, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.483, del 18 de junio de 1992:

“LEY 5 DE 1992

(junio 17)

“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 223. INICIATIVA CONSTITUYENTE. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno Nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso

3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.

4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.

5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.

(...)”.

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que la norma acusada, al no incluir al Consejo de Estado entre quienes pueden presentar proyectos de acto legislativo, quebranta el numeral 4° del artículo 237 de la Constitución Política, el cual le atribuye al Consejo de Estado la facultad de “preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley”.

Para efectos de sustentar su acusación, el actor inicia por destacar que existe un conflicto (aparente o real) entre los artículos 237-4 y 375 de la Constitución Política, pues “mientras la primera disposición, al parecer faculta al Consejo de Estado para presentar al Congreso ‘proyectos de actos reformativos de la Constitución’, la segunda no lo incluye entre quienes ‘podrán presentar proyectos de acto legislativo’”. Bajo esa óptica, considera que las referidas normas resultan incompatibles y, como tal, antinómicas, en la medida en que contradicen su contenido, lo cual, a su juicio, revela que al no haberse hecho ninguna salvedad, el enunciado del artículo 375 se entiende taxativo.

Acorde con ello, sostiene que es necesario acudir a las reglas de interpretación contenidas en la ley, más específicamente, al numeral 2° del artículo 10 del Código Civil, por cuya virtud “cuando las disposiciones (incompatibles) tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior(...)”. Así pues, conforme con dicha regla hermenéutica, advierte que, como quiera que los artículos 237-4 y 375 superiores tienen la misma especialidad o generalidad, éste último deberá aplicarse de preferencia respecto del primero, por ser posterior.

En consecuencia, bajo el entendido de que la reforma de la Constitución por medio de un acto legislativo es un asunto especial, cuya iniciativa radica en cabeza de las autoridades mencionadas en el inciso primero del artículo 375 superior, considera que el Consejo de Estado no está facultado para presentar proyectos de acto legislativo, pues no fue expresamente mencionado en la aludida disposición constitucional.

Sin embargo, y a manera de conclusión, el actor sugiere que una solución alternativa que podría adoptar la Corte sería, “definir que el numeral 4 del artículo 237 solamente faculta al Consejo de Estado, como cuerpo supremo consultivo del gobierno, para preparar y presentar proyectos reformativos de la Constitución y de ley, al mismo gobierno y no al Congreso”. Lo anterior, implica que sería el Gobierno, a su arbitrio, el que decidiría que trámite darle al proyecto presentado por el Consejo de Estado, si ponerlo a consideración del Congreso de la República o archivarlo.

### IV. INTERVENCIONES

## 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 2 de febrero de 2012, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en el trámite de la presente acción, con el fin de solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 223 de la Ley 5° de 1992.

Para tal efecto, inicia por señalar que bajo una concepción de corte formalista, podría llegarse a pensar que los artículos 237-4 y 375 de la Constitución Política constituyen dos normas del mismo nivel y especialidad, igualmente válidas pero no aplicables simultáneamente, dada la aparente contradicción que generan. Sin embargo, partiendo de la diferenciación entre normas que contienen valores, principios y reglas constitucionales según la doctrina jurídica contemporánea, podría afirmarse que ambas disposiciones consagran reglas de derecho, en cuyo caso la fórmula de solución resulta ser una interpretación armónica y sistemática del texto superior, método de interpretación válido para lograr la coherencia interna práctica de las normas superiores.

Por lo anterior, aduce la interviniente que la acusación formulada por el demandante contra el artículo 223 de la Ley 5° de 1992 carece de todo fundamento, pues si el Consejo de Estado goza de facultad constitucional para preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución, así mismo está habilitado para preparar y presentar proyectos de acto legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 237-4 de la Carta Política, norma superior de aplicación directa y prevalente.

Para confirmar el anterior aserto, afirma que según las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue manifiesta su intención de otorgar iniciativa legislativa al Consejo de Estado para preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución, pues así quedó expresado en la Plenaria de la Asamblea (Gaceta Constitucional 115, Pág. 18) y ratificado en el texto constitucional, de manera que no existe razón constitucionalmente válida para sostener o pretender lo contrario.

## 2. Consejo de Estado

En el término de fijación en lista, el Presidente del Consejo de Estado, Gustavo Gómez Aranguren y el Consejero de Estado, Mauricio Fajardo Gómez, se pronunciaron sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, mediante escrito de intervención del 2 de febrero de 2012, en el que solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada o, en su defecto, la exequibilidad condicionada de la misma, con fundamento en las siguientes razones:

A manera de consideración general, inician por destacar que el cargo formulado por el actor en contra del artículo 223 de la Ley 5° de 1992, carece de los requisitos de claridad, certeza, suficiencia y pertinencia, razón por la cual la demanda no cumple con las exigencias establecidas por la jurisprudencia constitucional para que la Corte pueda proferir un fallo de fondo sobre la materia.

En efecto, para los intervinientes, la pretendida exclusión que se le endilga al artículo 223 de la Ley 5° de 1992, respecto de la participación del Consejo de Estado en la iniciativa para presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución, no se compadece con el

verdadero alcance de la disposición demandada ni constituye un enunciado normativo que cuente con existencia real, más allá de la interpretación descontextualizada y asistemática que del aludido precepto realiza el actor, pues desconoce la existencia de otras disposiciones constitucionales que complementan el listado incluido en el mencionado artículo, como lo es el numeral 4º del artículo 237 de la Carta Política.

Bajo esa orientación, sostienen que “pretender que la enumeración realizada en el precepto aquí acusado tiene naturaleza taxativa, desconoce la naturaleza del ordenamiento jurídico como sistema cuyos elementos integrantes no pueden ser interpretados de manera aislada sino dentro del conjunto en el cual se integran, particularmente si el enunciado normativo interpretado no hace expresa alusión a que la hermenéutica de los elementos en él incorporados debe realizarse con carácter restrictivo y excluyente respecto de otros que bien pueden estar incluidos en otras disposiciones y si éstas últimas son de rango constitucional, por manera que condicionan y subordinan la lectura que debe darse a los dispositivos legales correspondientes”.

Del mismo modo, consideran que las supuestas antinomias que el demandante le atribuye al texto constitucional, al señalar que varias de las disposiciones en él contenidas conducen a conclusiones contradictorias, corresponde a un asunto que escapa por completo a los propósitos del control abstracto de constitucionalidad ejercido por la Corte.

No obstante, advierten que en caso de que se considere que la demanda sí cumple con los requisitos exigidos para realizar un juicio de constitucionalidad, la Corte “no debería concluir cosa distinta a que, como en ocasión pretérita lo ha sostenido ya, no resulta posible que norma infraconstitucional alguna pudiese restringir el alcance y sentido de los mandatos contenidos en la Norma Fundamental, de suerte que si una específica interpretación de determinado precepto legal pudiese producir dicho indeseado efecto, el correspondiente dispositivo debe ser declarado conforme con la constitución pero de manera condicionada, prohijando la hermenéutica que no excluya o limite los dictados del Constituyente”.

En ese orden de ideas, los magistrados intervinientes concluyen que las previsiones contenidas en la norma objeto de acusación, en cuanto a los sujetos legitimados para presentar proyectos de acto legislativo, “carecen de la virtualidad necesaria para excluir de dicho elenco a otras autoridades expresamente llamadas por la Constitución Política al mismo efecto, tal como expresamente acontece con el Consejo de Estado y con el Consejo Nacional Electoral, por ministerio de los establecido en los artículos 237-4 y 265-4 de la Carta Política, respectivamente”.

### 3. Universidad del Rosario

A través de un docente titular de la Facultad de Jurisprudencia, la Universidad del Rosario, mediante escrito del 30 de enero de 2012, intervino en el presente proceso, a fin de solicitarle a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Partiendo de la premisa de que el cargo formulado por el actor debe ser abordado desde la perspectiva de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, sostiene el interviniente que del contenido de la norma acusada no se advierte una omisión de tal entidad que imposibilite al Consejo de Estado para presentar proyectos de acto legislativo a

consideración del Congreso de la República para su trámite, toda vez que por aplicación directa de la Constitución, concretamente del numeral 4° del artículo 237, se encuentra plenamente habilitado para ello y no es necesario que en el reglamento del Congreso se refrende esa competencia de orden constitucional.

Así las cosas, para el interviniente, aunque el enunciado del artículo 375 de la Constitución Política no incluya al Consejo de Estado, no puede entenderse como excluido del mismo, pues la norma no establece que solo los actores allí mencionados sean quienes están habilitados para presentar proyectos de acto legislativo y no otros autorizados por la Constitución.

#### 4. Universidad de La Sabana

El Director del Grupo de Investigación en Derecho Público “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé” de la Universidad de La Sabana, mediante escrito allegado a esta Corporación el 2 de febrero de 2012, se hizo partícipe de la causa suscitada a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 223 de la Ley 5° de 1992, con el propósito de coadyuvar la demanda.

En su sentir, el que la norma demandada no haya incluido al Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo y cuerpo consultivo del gobierno en el listado de quienes pueden presentar proyectos de acto legislativo a consideración del Congreso de la República, vulnera lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 237 superior, toda vez que es una facultad que le es propia por expreso mandato de la Constitución, y que contribuye al ejercicio de la función de preservar la integridad de la Constitución en su condición de operador jurídico.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5312, del catorce (14) de febrero de dos mil doce (2012), se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia y le solicitó a la Corte declarar exequible el artículo 223 de la Ley 5° de 1992, con base en las siguientes consideraciones:

En criterio de la Vista Fiscal, dado que en materia de titulares de la iniciativa para presentar proyectos de acto legislativo, el artículo 223 de la Ley 5° de 1992 se limita a reproducir con exactitud el contenido del artículo 375 superior, no es posible sostener que por dicha circunstancia aquél sea inexecutable o que incurra en una omisión legislativa relativa. En su sentir, el hecho de que la ley replique lo que la Constitución prevé, hace imposible plantear un problema de inexecutable o de omisión legislativa relativa.

Bajo ese entendido, considera que en materia de reforma a la Constitución, el marco normativo relevante no solo está contenido en el Título XII de la Carta Política, del cual hace parte el artículo 375 Superior, sino que es menester armonizar el texto con otras disposiciones constitucionales, e incluso con normas estatutarias y orgánicas.

Así las cosas, para el Ministerio Público la atribución conferida al Consejo de Estado de preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución, en los términos del

artículo 237-4 Superior, puede ser ejercida plenamente por aplicación directa de la Constitución, sin que la existencia de una ley que así lo considere sea imperativa, dada su supremacía dentro del ordenamiento jurídico.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra el artículo 223 de la Ley 5° de 1992.

### 2. Alcance de la presente demanda

2.1. En el caso bajo estudio, el actor le solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 223 de la Ley 5 de 1992, por cuanto el mismo no incluye al Consejo de Estado en la lista de titulares de iniciativa para presentar ante el Congreso proyectos de Acto Legislativo, con lo cual contraría el numeral 4° del artículo 237 de la Constitución Política, que le atribuye a dicho órgano facultad para presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución.

Explica el actor que, a su juicio, existe una clara incompatibilidad entre el numeral 4° del artículo 237 de la Carta y el artículo 375 del mismo ordenamiento Superior, pues mientras el primero parece otorgarle al Consejo de Estado competencia para presentar proyectos de Acto Legislativo, el segundo lo excluye de tal posibilidad. Bajo ese supuesto, aduce que se trata de “dos disposiciones antinómicas”, por lo cual es posible entender que, en realidad, el Consejo de Estado no tiene iniciativa para presentar proyectos de Acto Legislativo, pues la norma constitucional que se la reconoce, el artículo 237-4, habría sido derogada por una norma posterior de igual jerarquía, el artículo 375, que no incluye al Consejo de Estado en la lista de quienes gozan de tal atribución.

2.2. Con respecto a la acusación, la mayoría de intervinientes y el Ministerio Público, le solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de la norma impugnada. Sostienen que, contrario a lo afirmado en la demanda, los artículos 237-4 y 375 de la Carta, antes que resultar incompatibles, deben ser interpretados armónicamente, lo cual permite entender que cuentan con iniciativa para presentar proyectos de actos legislativos, no solo los sujetos enumerados en el citado artículo 375, sino todos aquellos que han sido habilitados por la propia Constitución para esos efectos, como es el caso del Consejo de Estado. Consideran que, en todo caso, en la medida en que la norma acusada se limita a reproducir el artículo 375 Superior, no cabe su exclusión del ordenamiento jurídico, debiendo el intérprete, atendiendo al carácter normativo de la Constitución, aplicar directamente el artículo 237-4 Superior.

Otro de los intervinientes coincide parcialmente con la acusación y le solicita a la Corte que declare la inexecutable de la norma demandada. Afirma que dicho precepto, al no incluir al Consejo de Estado en el listado de quienes pueden presentar proyectos de acto legislativo, desconoce la atribución que en ese sentido le reconoce el numeral 4° del artículo 237 de la Carta.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su escrito de intervención, plantea inicialmente una

presunta ineptitud de la demanda, tras considerar que el actor lleva a cabo una interpretación descontextualizada y asistemática de la norma acusada, pretendiendo desconocer la competencia que la propia Carta Política, en el artículo 237-4, le reconoce expresa y directamente al Consejo de Estado para presentar proyectos de acto legislativo ante el Congreso. En todo caso, pasando al estudio de fondo de la demanda, aduce que, en cuanto no resulta posible que norma infraconstitucional alguna restrinja el alcance y sentido de los mandatos contenidos en la Norma Fundamental, debe procederse a la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma impugnada, para que se entienda que la misma no puede excluir la aplicación de los dictados de la Constitución.

2.3. Previo a la formulación del problema jurídico, debe la Corte reiterar lo dicho por el Magistrado Ponente en el Auto Admisorio de la demanda, en el sentido de señalar que, aun cuando parte de la argumentación que presenta el actor se dedica a mostrar las soluciones que debería adoptar la Corte ante la posible contradicción existente entre los artículos 237-4 y 375 de la Carta, la presente demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, toda vez que la misma contiene al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.

En efecto, a juicio de la Corte, el actor sí formula una acusación con alcance de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, materializada en el hecho objetivo de destacar que la misma, al describir los sujetos habilitados para presentar proyectos de acto legislativo ante el Congreso, está desconociendo el artículo 237-4 de la Carta, que expresamente dota de iniciativa constituyente al Consejo de Estado. Si bien es cierto que alrededor de tal acusación, se presenta algunos planeamientos que se advierten como contradictorios por algunos intervinientes, la demanda cuenta con un grado mínimo de coherencia y solidez, que permite llevar a cabo una confrontación objetiva entre la ley acusada y la Constitución, derivada a su vez de la necesidad de establecer cuál es en realidad el alcance de la medida impugnada y cuál su incidencia sobre las disposiciones constitucionales señaladas como violados.

Así, en virtud del principio pro actione, para la Corte es claro que la acusación formulada se ampara en razones claras, ciertas, pertinentes, suficientes y específicas, en razón a que la misma (i) permite comprender lo que se persigue con la demanda, (ii) está dirigida a controvertir directamente el contenido material de la preceptiva acusada, (iii) los argumentos en que se basa son de naturaleza estrictamente constitucional, (iv) contiene igualmente elementos fácticos que buscan poner en duda la constitucionalidad de la medida, y (v) procura mostrar la forma como la norma acusada puede desconocer la Constitución.

En consecuencia, para la Corte se está en presencia de una demanda en forma y, por tanto, cabe proferir el respectivo pronunciamiento de fondo.

## 1. Problema jurídico

3.1. Tomando en consideración el contenido de la demanda, las distintas intervenciones y el concepto del Ministerio Público, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer si la norma acusada, al no incluir al Consejo de Estado en la lista de sujetos habilitados para presentar ante el Congreso proyectos de acto legislativo, desconoce el artículo 237-4 de la Carta Política. Para resolver el anterior problema jurídico, debe también la Corte definir si,

como lo afirma el demandante, existe contradicción entre los artículos 237-4 y 375 de la Constitución, en torno al tema de quiénes en realidad cuentan con iniciativa constituyente, y si debe prevalecer en ese caso la norma posterior.

3.2. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte se referirá (i) al ámbito de competencia del Consejo de Estado en materia de iniciativa constituyente, iniciando con una referencia histórica; (ii) a los principios de unidad de la Constitución y armonización como criterios de interpretación constitucional y su incidencia frente al contenido de los artículos 327-4 y 375 de la Carta, para finalmente (iii) evaluar la constitucionalidad de la norma impugnada.

#### 4. La Competencia del Consejo de Estado para presentar proyectos de reforma constitucional. Contexto histórico y actual

4.1. En su escrito de acusación, el actor, a pesar de cuestionar la norma acusada por no incluir al Consejo de Estado entre quienes pueden presentar proyectos de acto legislativo, contrariando el artículo 237-4 de la Carta que así lo dispone, también pone en entredicho el ejercicio de tal atribución, tras señalar que el artículo 375 del mismo ordenamiento Superior, que regula de manera especial el tema de la reforma a la Constitución, no incluyó al Consejo de Estado entre los sujetos habilitados para presentar proyectos de acto legislativo, siendo este mandato el que debe prevalecer por tratarse de norma posterior.

4.2. En ese contexto, debe iniciar la Corte por precisar el ámbito de competencia del Consejo de Estado en materia de iniciativa constituyente.

4.3. Sobre el particular, habrá de recordarse inicialmente que el Consejo de Estado es una de las instituciones públicas de mayor tradición histórica en Colombia. El mismo fue creado por el Libertador Simón Bolívar, como un órgano consultivo o asesor del Gobierno en los distintos ramos de la administración, mediante Decreto del 30 de octubre de 1817, suscrito y firmado en el Cuartel General de Angosturas, Venezuela, cuando todavía el país trasegaba en su proceso de emancipación política<sup>1</sup>. Para su creación, el Libertador se inspiró en una institución de similares características, que bajo la misma denominación, “Consejo de Estado”, había sido concebida por la revolución francesa y que fue incluida en la Constitución francesa de 1799, a iniciativa de Napoleón<sup>2</sup>.

4.4. El Consejo de Estado, en su condición de órgano consultivo del Gobierno, mantuvo vigencia en las Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1853, con el nombre de “Consejo de Estado” o “Consejo de Gobierno”, siendo posteriormente suprimido en las Constituciones federales de 1858 y 1863, que decidieron no incluir en sus textos la existencia de un cuerpo colegiado con similares características.

4.5. El Consejo de Estado fue restituido nuevamente con la expedición de la Constitución de 1886, en la cual aparece no solo como cuerpo consultivo del Gobierno, sino también con la atribución de preparar proyectos de ley y de códigos y, por primera vez, con la función jurisdiccional de resolver las cuestiones contencioso-administrativas (art. 141).

4.6. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, el Consejo de Estado fue transitoriamente suprimido por el Acto Legislativo 10 de 1905, al derogar éste las normas constitucionales que lo regulaban, siendo posteriormente restituido mediante el Acto Reformatorio de la Constitución del 10 de septiembre de 1914. Previo a esta última reforma, se había expedido el Acto Legislativo 3 de 1910, el cual, si bien no dispuso la creación a nivel constitucional del Consejo de Estado, sí ordenó que mediante ley se instituyera la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>5</sup>, mandato que fue desarrollado por la Ley 130 de 1913, en la que se organizó la mencionada jurisdicción y se le atribuyó al Consejo de Estado la condición de Tribunal Supremo.

De este modo, el Acto Reformatorio de la Constitución del 10 de septiembre de 1914, elevó a nivel constitucional lo dispuesto en la Ley 130 de 1913, en el sentido de restablecer constitucionalmente al Consejo de Estado, como Supremo cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración y como Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, asignándole a su vez competencia para preparar los proyectos de ley y de códigos que debían presentarse a las cámaras legislativas.

4.7. Posteriormente, los Actos Legislativos 1 de 1945 (arts. 36 a 43) y 1 de 1968 (arts. 48 y 49), se ocuparon nuevamente del Consejo de Estado, modificando algunos aspectos relacionados con su organización y forma de integración. No obstante, en lo esencial, en ambas reformas se mantuvo su estructura y funciones, ratificando las competencias asignadas en materia consultiva, de preparación de proyectos de ley y las ejercidas como Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativa<sup>6</sup>. Como hecho relevante, se destaca que en la reforma de 1945 se aclaró finalmente la naturaleza jurídica de lo contencioso-administrativo en el sentido de ubicarla como parte de la Rama Jurisdiccional del Poder Público.

4.8. Ahora bien, la Constitución Política de 1991 ratificó la existencia del Consejo de Estado y, a través de los artículos 237 y 238, mantuvo en cabeza de dicho órgano el ejercicio de sus funciones jurisdiccional, consultiva y colegisladora, ampliándolas en aspectos concretos.

4.9. Dentro de la función jurisdiccional, las citadas disposiciones le reconocen al Consejo de Estado (i) la condición de Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, entendiendo que tal jurisdicción se encuentra instituida para dirimir las controversias jurídicas que surgen entre los particulares y la administración, y las surgidas entre las distintas entidades de la administración pública entre sí (C.P. art. 237-1). Adicionalmente, disponen las citadas normas que le corresponde al Consejo de Estado, de conformidad con las reglas que señale la ley, conocer: (ii) de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional; (iii) de los procesos sobre pérdida de la investidura de los congresistas; y (iv) de la acción de nulidad electoral. También le corresponde al Consejo de Estado, como a las demás autoridades de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, suspender provisionalmente, de acuerdo con la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial (C.P. art. 238).

4.10. En cuanto a la función consultiva, como ya se anotó, se trata de la primera atribución que históricamente le fue reconocida al Consejo de Estado. A este respecto, el numeral 3° del

citado artículo 237 Superior, dispone, de manera general, que le corresponde a dicho órgano actuar como cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes lo determinen. La misma norma precisa que el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado en los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación.

4.10. Cabe destacar en este punto, que al Consejo de Estado se le atribuyen también funciones de naturaleza administrativa, las cuales se encuentran contenidas en distintas disposiciones de la Constitución y de la ley, y que se pueden concretan en tres tipos de actuaciones: (i) actos de elección, en el sentido de que, en virtud del principio de colaboración armónica, el Consejo de Estado participa en la designación de sus propios miembros y empleados y en la de otros funcionarios del Estado; (ii) actos de reglamentación, en cuanto se encuentra facultado para darse su propio estatuto interno y para fijar reglas en aspectos propios de sus competencias; y (iii) actos de evaluación, toda vez que le corresponde la calificación de servicios de los Magistrados de Tribunales Administrativos.

4.11. Con respecto a la función colegisladora, que interesa a esta causa, el numeral 4° del artículo 237 de la Carta, además de mantener en cabeza del Consejo de Estado la facultad para preparar y presentar proyectos de ley, conforme estaba previsto en la Constitución de 1886, le reconoce a dicho órgano una nueva atribución, cual es la de preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución. Sobre el particular, la norma en cita señala expresamente que corresponde al Consejo de Estado: “Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley”. (Subrayas fuera de texto original).

4.12. En la Asamblea Nacional Constituyente, se hizo evidente la voluntad inequívoca de reconocerle al Consejo de Estado iniciativa para presentar y preparar proyectos de reforma constitucional, a través de actos legislativos tramitados por el Congreso. Así, en la ponencia sobre reforma a la justicia (control de constitucionalidad, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), puesta a consideración de la Comisión Cuarta para debate en primera vuelta, se hizo manifiesta la intención de adicionar y elevar a nivel constitucional dicha atribución. Sobre el particular se dijo en la aludida ponencia:

“Una atribución ya existente que consideramos merece ampliación y aclaración, es la relacionada con la iniciativa legislativa del Consejo de Estado. En efecto, la facultad de preparar proyectos de ley y de códigos y de proponer proyectos en todos los ramos de la legislación, debe ir acompañada de la facultad de presentarlos ante el Congreso; además, debe adicionarse con la de preparar y presentar proyectos de actos legislativos.” 7 (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

De igual manera, en la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, al tratarse el tema de la reforma a la administración de justicia y comentarse el texto aprobado en primera vuelta, se destacó la importancia de reconocerle al Consejo de Estado iniciativa para presentar proyectos de reforma a la Constitución. Sobre el

particular se expresó:

“Como puede apreciarse del recuento anterior, lo importante en esta materia es mantener los sólidos fundamentos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, desde el punto de vista constitucional, tal como lo aprobó la H. Asamblea en la Plenaria en primera vuelta.

“...”

“Es importante resaltar que se atribuye de una manera más clara la competencia al Consejo de Estado para presentar proyectos de reforma constitucional y de leyes”<sup>8</sup>. (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

Y en esa misma ponencia, en el punto de las diferencias que la reforma planteaba en relación con las funciones atribuidas al Consejo de Estado por la Constitución de 1886, una vez más se hizo hincapié en el hecho de que se agregaba, entre otras, aquella de tener iniciativa constituyente, es decir, la facultad para presentar y preparar proyectos de actos reformativos de la Constitución. En ese sentido se expresó:

“5) En relación con el Consejo de Estado también se modifica su composición al establecer que tendrá un número impar de magistrados.

Además de las funciones que tiene en la actual Constitución, se le atribuyen unas nuevas como son las de preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y las leyes...”<sup>9</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

4.13. Al respecto, coincide la doctrina<sup>10</sup> en señalar, que lo que llevó al Constituyente del 91 a reconocerle al Consejo de Estado iniciativa legislativa y constituyente, fue el hecho de haber sido éste, desde sus inicios, un órgano asesor del gobierno en asuntos de la administración, lo cual le reconoce una basta experiencia y un amplio conocimiento en los principales asuntos de Estado. Adicionalmente, se consideró también que resultaba indispensable, que en el desarrollo de una de las más importantes funciones estatales, como lo es la expedición de las leyes y la reforma a la Constitución, participaran, en colaboración con el Congreso, organismos especializados, de manera que la adopción de las medidas legislativas y constituyentes fuera el resultado de una juiciosa y seria reflexión, acompañada de conocimientos técnicos.

4.14. De este modo, no queda duda que, por expresa voluntad constituyente, el Consejo de Estado se encuentra embestido de iniciativa legislativa y constituyente, esto es, de la doble atribución para presentar ante el Congreso proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley, siendo esta una facultad que, como ha sido explicado, quedó expresamente consagrada en el numeral 4° del artículo 237 de la Constitución Política, y que se ejerce en forma independiente y autónoma, por fuera de la función de cuerpo consultivo del Gobierno.

4.15. A partir de los mecanismos de reforma a la Constitución previstos en el artículo 374 Superior (por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo), es claro que la iniciativa constituyente del Consejo de Estado está llamada a

ejercerse mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de Acto Legislativo. Sobre este particular, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adoptado mediante la Ley 1437 de 2011, al referirse a la integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil, prevé en el numeral 3° del artículo 112, que le corresponde a dicha Sala “Preparar a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia proyectos de acto legislativo y de ley”.

4.1.6. No obstante lo dicho, como ya ha sido mencionado, el artículo 375 de la Carta Política, integrado al Título XIII que se ocupa “De la reforma a la Constitución”, al señalar los sujetos titulares de iniciativa para presentar ante el Congreso proyectos de Acto Legislativo, no incluyó al Consejo de Estado. Tal hecho es interpretado por el actor como una clara y evidente contradicción entre los artículos 237-4 y 375 de la Carta, la cual, en su criterio, debe resolverse a favor de la segunda disposición por tratarse de norma especial y posterior.

4.17. La Corte se aparta de tal apreciación, como pasa a explicarse.

5. Los principios de unidad de la Constitución y armonización como criterios de interpretación constitucional y su incidencia frente al contenido de los artículos 327-4 y 375 de la Carta

5.1. Conforme lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, la Constitución Política es un texto armónico y coherente, que como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente<sup>11</sup>. Sobre este particular, en la Sentencia SU-1122 de 2001, la Corte tuvo oportunidad de precisar que la Carta “ha de entenderse como un texto que goza de unidad, de suerte que no resulta posible seleccionar caprichosamente las consecuencias normativas que resulten favorables o desfavorables para la solución de un problema puntual. Por el contrario, la solución de las controversias jurídicas de interés constitucional, exige que le sean aplicados al caso controvertido, todas las consecuencias -mandatos, permisiones, prohibiciones y diseños estructurales- previstos en la Carta”.

5.2. En ese orden de ideas, la propia jurisprudencia ha dejado sentado que la Constitución, vista como un sistema de normas límite, que guardan correspondencia lógica entre sí, tiene que ser abordada, para efectos de su interpretación y aplicación, conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, de tal manera “que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución”<sup>12</sup>.

5.3. El principio de la unidad constitucional, como se ha dicho, exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran. Lo que manda este principio es que la Constitución sea vista y entendida como una unidad, como un sistema con sentido lógico y, por tanto, que sus disposiciones no sean abordadas a partir de una visión puramente individualista de sus textos. En cuanto al principio de armonización, el mismo implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de manera que se garantice a todas ellas su máximo nivel de eficacia y efectividad<sup>13</sup>. Es normal que, por su condición de normas de textura abierta, las disposiciones constitucionales puedan verse en situación de tensión recíproca, al

momento de su aplicación e interpretación. Por ello, se hace necesario que las mismas sean armonizadas y puestas en concordancia las unas con las otras para lograr su optimización, cuando las circunstancias así lo exijan<sup>14</sup>. En relación con la aplicación de tales principios, en la Sentencia T-030 de 2005, la Corte hizo la siguiente precisión:

“La Corte Constitucional en desarrollo de la función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política (Art. 241 C.P.), ha reiterado el deber que tienen todos los operadores jurídicos de interpretar la Constitución como una norma dotada de unidad de sentido, esto es, que en la aplicación de las normas fundamentales del Estado debe optarse por una interpretación sistemática cuyos efectos irradian al resto del ordenamiento jurídico.”<sup>15</sup>

5.4. Siguiendo esta línea hermenéutica, a propósito del control de constitucionalidad ejercido sobre algunas de las reformas constitucionales tramitadas en los últimos años, esta Corporación ha destacado que el marco normativo aplicable al trámite y procedimiento propio de la Reforma a la Constitución, no se limita a las disposiciones especiales contenidas en el Título XIII, sino que se extiende a los demás preceptos de la Carta que resulten acordes y aplicables a dicho trámite, e incluso, para determinados efectos, a distintas normas estatutarias y orgánicas afines con la materia<sup>16</sup>.

5.5. Ha considerado la Corte que, siendo la Constitución un sistema armónico y conexo de normas, no resulta coherente que, para efectos de delimitar el verdadero marco jurídico del proceso de reforma constitucional, se ignoren o desconozcan disposiciones de la Carta que, si bien no se integran formalmente al Título XIII, materialmente si lo están, en cuanto se ocupan de aspectos afines que contribuyen a la labor de aclarar y precisar dicho marco jurídico y, además, que permiten entender, con mayor nivel de precisión y certeza, los propósitos perseguidos por el constituyente en ese campo.

5.6. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-551 de 2003, donde la Corte asumió el estudio de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, se precisó que el trámite propio de la reforma constitucional por vía del mecanismo de referendo, no se agota en lo dispuesto por el artículo 378, ubicado en el Título XIII, sino que dicha norma debe ser interpretada con las demás disposiciones de la Carta que resulten acordes con el procedimiento propio de la convocatoria a un referendo. Al respecto, en la citada sentencia se hicieron las siguientes precisiones:

“La Constitución es un texto armónico que debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos pretendidos por el constituyente “...” Por lo mismo, cuando el artículo 378 señala que la ley que incorpora el referendo es aprobada por el Congreso (órgano descrito en el título VI), mediante ley, que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, envía al interprete a aquellas normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso que regulan el trámite de las leyes.

En suma, puede afirmarse que el trámite propio de la reforma constitucional no se agota en lo dispuesto por el artículo 378, ubicado en el Título XIII, sino que su texto debe ser interpretado con las demás disposiciones que resulten acordes con el procedimiento propio

de la convocatoria a un referendo”.

5.7. Reiterando lo anterior, en la Sentencia C-1200 de 2003, al conocer de una demanda contra los artículos 4° transitorio y 5° (parcial) del Acto Legislativo No. 3 de 2002, la Corte se refirió al tema en los siguientes términos:

“(…) el parámetro normativo de referencia para enjuiciar la regularidad del procedimiento de un acto legislativo reformativo de la Constitución, comprende no sólo las normas del Título XIII de la Carta, sino también las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables, y las correspondientes del reglamento del Congreso, en cuanto que allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga entidad suficiente como para constituir un ‘vicio de procedimiento de la formación del acto reformativo’, ‘ (...) entendiendo por éste la violación de los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII’.”

5.8. De igual manera, en la Sentencia C-1040 de 2005, al tramitar una demanda contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004, esta Corporación precisó:

“De acuerdo con jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación, una interpretación sistemática de la Carta, impone la conclusión de que la restricción del artículo 379 superior no implica que la Corte no deba tomar en consideración las otras normas constitucionales que sean relevantes para examinar la regularidad del procedimiento de aprobación de una reforma a la Constitución o las disposiciones orgánicas del procedimiento legislativo que resulten aplicables<sup>17</sup>”.

“...”

“Lo anterior quiere decir que el parámetro normativo de referencia para el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos legislativos trasciende lo dispuesto exclusivamente en el título XIII de la Carta Política, para incluir otras normas constitucionales y ciertas disposiciones de la Ley 5ª de 1992, en la medida en que tales disposiciones establezcan condiciones básicas y esenciales para la formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas, cuyo desconocimiento genere una violación de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución para la adopción de actos legislativos<sup>18</sup>”.

5.9. De este modo, es criterio hermenéutico que las disposiciones constitucionales deban ser interpretadas en forma sistemática y armónica, teniendo en cuenta la voluntad constituyente, con el fin lograr su máximo nivel de efectividad en la aplicación y de impedir que, a partir de valoraciones aisladas, se presenten incongruencias que desconozcan su verdadero contenido y alcance. De igual manera, conforme con el criterio de interpretación armónica, las disposiciones especiales que regulan el tema de la Reforma Constitucional, contenidas en el Título XIII de la Constitución Política, lo ha dejado sentado la Corte, no puede ser valoradas aisladamente, sino en consonancia con las demás disposiciones de la Carta que se relacionan con el proceso de reforma y que contienen reglas de aplicación en la materia.

5.10. Así las cosas, frente al tema de quiénes son destinatarios de iniciativa constituyente para presentar proyectos de Acto Legislativo, no encuentra la Corte que exista contradicción

alguna entre el artículo 237-4 de la Carta, que faculta al Consejo de Estado para ejercer dicha atribución, y el artículo 375 del mismo ordenamiento Superior, que radica tal competencia en el Gobierno, el Congreso, los Concejales o Diputados y un grupo de ciudadanos. Por el contrario, dando aplicación al principio de armonización, y acogiendo la voluntad constituyente en la materia, advierte la Corte que estas dos disposiciones son congruentes en cuanto que, en lo pertinente, se ocupan de regular temas afines relacionados con el procedimiento de reforma de la Constitución.

5.11. A juicio de la Corte, tanto el artículo 237-4 como el artículo 375 se integran a la parte orgánica de la Constitución, en los Títulos VIII y XIII, y consagran reglas de competencia que se complementan entre sí y que tienen el mismo valor normativo y vinculante. El primero relacionada con una de las atribuciones reconocida al Consejo de Estado, cual es la de presentar proyectos de reforma constitucional, y el segundo, referida a la regulación de uno de los mecanismo de reforma de la Constitución, como es el que adelanta el Congreso en su condición de constituyente derivado mediante Acto Legislativo. En ese contexto, tales normas deben aplicarse armónicamente para respetar el propósito perseguido por el Constituyente del 91 y para lograr su mayor nivel de efectividad y eficacia.

5.12. El artículo 375 de la Carta, aun cuando es cierto que no relaciona al Consejo de Estado dentro de los sujetos habilitados para presentar proyectos de acto legislativo, tampoco lo aparta del ejercicio de tal atribución, pues, de acuerdo a la manera como esta redactada la norma, es fácil advertir que su contenido no es excluyente ni restrictivo, a la manera de un *numerus clausus*<sup>19</sup>. En efecto, el artículo 375 señala cuales son los sujetos titulares de iniciativa para presentar proyectos de acto legislativo, pero no establece que solamente ellos gocen de tal habilitación, de manera que no limita la posibilidad de que otras disposiciones constitucionales lo complementen, extendiendo la iniciativa para presentar proyectos de acto legislativo a sujetos o autoridades distintas, tal y como ocurre con el artículo 237-4 de la Carta que, se reitera, le extiende dicha atribución al Consejo de Estado, y con el artículo 265-5 del mismo ordenamiento Superior, que también faculta al Consejo Nacional Electoral para “presentar proyectos de acto legislativo y de ley...”.

5.13. En ese orden de ideas, una interpretación sistemática y armónica de la Constitución, permite advertir, sin discusión, que la lista de sujetos habilitados para presentar proyectos de acto legislativo, contenida en el artículo 375 de la Carta no es taxativa sino meramente enunciativa, de manera que debe entenderse que, además de los allí descritos, también se encuentran habilitados para presentar proyectos de reforma a la Constitución, por vía de acto legislativo, aquellos sujetos a quienes la propia Constitución les ha encargado tal facultad en norma independiente, así ésta no haga parte del Título XIII de la Carta.

5.14. En relación con esto último, le aclara la Corte al demandante que el instituto de las antinomias constitucionales, “que considera la posibilidad de que existan normas constitucionales inconstitucionales”<sup>20</sup>, no tiene lugar en el caso de los artículos 237-4, 265-5 y 375, pues dicho instituto “está destinado a aplicarse sólo en aquellos casos extremos en los que la contradicción normativa impide al interprete aplicar el principio de armonización”<sup>21</sup>, situación que, como se ha explicado, no ocurre con las normas constitucionales citadas, las cuales, al regular el tema de los titulares con iniciativa constituyente, antes que ser contradictorias se complementan entre sí, admitiendo su interpretación sistemática para

efectos de fijar el verdadero alcance y contenido.

5.15. Se reitera que, independientemente del lugar que ocupen las normas en la Constitución, en la medida en que entre ellas exista conexidad temática, sus textos deben ser interpretados y aplicados de forma armónica y sistemática, impidiendo que puedan escogerse caprichosamente sus consecuencias normativas si son evaluadas aisladamente.

## 6. Declaratoria de exequibilidad del artículo 223 de la Ley 5 de 1992

6.1. Se recuerda que la norma impugnada en la presente causa es el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”. Dicho precepto se ocupa de regular el tema de la iniciativa constituyente, indicando quiénes están habilitados para presentar proyectos de acto legislativo. Al respecto, dispone que pueden presentar proyectos de acto legislativo: (i) el Gobierno, (ii) diez (10) miembros del Congreso, (iii) un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva, (iv) un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país, (v) y un veinte (20%) por ciento de los diputados del país.

6.2. El demandante cuestiona la constitucionalidad de la citada disposición, partiendo de considerar que la misma no incluye al Consejo de Estado entre quienes pueden presentar proyectos de acto legislativo, con lo cual contraría el numeral 4º del artículo 237 de la Constitución Política, que le atribuye a dicho órgano tal facultad.

6.3. El tema sobre quienes son destinatarios de iniciativa constituyente para presentar proyectos de acto legislativo ante el Congreso de la República, se encuentra regulado de manera especial en el artículo 375 de la Carta Política, incorporado al Título XIII de la misma, que trata sobre la reforma a la Constitución. Dicha norma, en términos similares a como lo hace la norma impugnada, prevé que “podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputado22s y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente”.

6.4. No obstante, el artículo 375 no es la única norma de la Constitución Política que regula materia. También lo hacen el numeral 4º del artículo 237 y el numeral 5º del artículo 265, que, en su orden, de forma expresa, le otorgan al Consejo de Estado y al Concejo Nacional Electoral, competencia para preparar y presentar proyectos de reforma a la Constitución, a través acto legislativo ante el Congreso de la República.

6.5. Conforme se explicó en los apartados anteriores, la Constitución es un sistema organizado de normas que goza de coherencia y correspondencia lógica, razón por la cual sus disposiciones deben ser interpretadas en forma sistemática y armónica, teniendo en cuenta la voluntad constituyente. Así entendida, en el caso de las disposiciones especiales que regulan el tema de la Reforma Constitucional, contenidas en el Título XIII de la Constitución Política, las mismas no pueden ser valoradas aisladamente, sino en consonancia con las demás disposiciones de la Carta que se relacionan con el proceso de reforma y que contienen reglas de aplicación en la materia.

6.6. En ese orden, se reitera, una interpretación sistemática y armónica de la Constitución,

permite advertir, sin discusión, que la lista de sujetos habilitados para presentar proyectos de acto legislativo, contenida en el artículo 375 de la Carta no es taxativa sino meramente enunciativa, de manera que debe entenderse que, además de los allí descritos, también cuentan con iniciativa constituyente, por vía de acto legislativo, aquellos sujetos a quienes la propia Constitución les ha encargado tal facultad en forma directa y en norma independiente.

6.7. De esta manera, cuentan con iniciativa para presentar proyectos de reforma a la Constitución, a través de acto legislativo, no solo los sujetos a los que se refiere el artículo 375 de la Carta, sino todos aquellos habilitados para tal fin en otras disposiciones superiores, en particular, los señalados en los numerales 4° y 5° de los artículos 237 y 265 de la Carta Política. De ese modo, están habilitados para presentar proyectos de acto legislativo: (i) el Gobierno, (ii) diez miembros del Congreso, (iii) el veinte por ciento de los concejales o de los diputados, (iv) los ciudadanos en un número equivalente -al menos- al cinco por ciento del censo electoral vigente, (v) el Consejo de Estado, (vi) el Consejo Nacional Electoral, y, en general, (vii) cualquier otro sujeto o autoridad a quien la propia Constitución Política le asigne de forma expresa el ejercicio de dicha atribución.

6.8. Pues bien, como lo señala el demandante y algunos de los intervinientes, la circunstancia de que la norma acusada no haya incluido al Consejo de Estado y, por ende, al Consejo Nacional Electoral, dentro de las autoridades que gozan de iniciativa constituyente, plantea un verdadero problema de constitucionalidad, en el sentido de que el Congreso, al expedir el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, incurrió en una omisión legislativa relativa, lo cual daría lugar a la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma, o, en su defecto, al retiro de la misma del ordenamiento jurídico.

6.10. En efecto, uno de los elementos definitorios del Estado Constitucional que nos rige es precisamente el carácter normativo y supremo de la Constitución. Ello significa que la Constitución es norma jurídica, y es la norma de mayor jerarquía de todo el ordenamiento, que vincula tanto a los particulares como a las autoridades públicas, con eficacia general y directa.

La afirmación del rango normativo y supremo de la Carta Política, se expresa de forma clara en el artículo 4° de la propia Constitución, al consagrar éste que: “[l]a Constitución es norma de normas” y que, “[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

6.11. La Constitución, como norma de normas, es entonces jerárquicamente superior a las demás disposiciones del ordenamiento jurídico y sus mandatos y reglas se aplican de manera preferente y directa, sin requerir de la mediación de la ley. En virtud del principio de supremacía constitucional, las autoridades públicas se encuentran obligadas a aplicar la Constitución, (i) ya sea para interpretar el derecho a la luz de los principios y valores superiores, (ii) para definir un determinado asunto mediante la aplicación directa de un precepto constitucional, y (iii) para inaplicar la ley cuando ésta resulte contraria a las previsiones superiores.

6.12. En ese sentido, el mandato dirigido al legislador para hacer las leyes, previsto en el artículo 150 de la Carta y demás normas superiores concordantes, debe entenderse inscrito

en el propósito de buscar el desarrollo de la Constitución, sin que allí se entienda incluido el deber de reproducir los mandatos superiores, pues ellos gozan de autonomía y eficacia jurídica directa, máxime cuando definen competencias.

6.13. Siendo ello así, el hecho de que el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, al regular el tema de la iniciativa constituyente, no incluya al Consejo de Estado y al Consejo Nacional Electoral dentro de las autoridades habilitadas para tal fin, no hace que la norma sea inconstitucional o se encuentre incurso en una omisión legislativa relativa. Como se ha explicado, la facultad reconocida a tales autoridades para reformar la Constitución, proviene directamente de los artículos 237 y 265 de la Carta Política, los cuales deben respetados y aplicados por todas las autoridades públicas, independientemente al hecho de que no se encuentren reproducidos en la ley.

6.14. En consecuencia, la Corte procederá a declarar exequible, por los cargos propuestos y analizados, el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos propuestos y analizados, el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Consultar, entre otros, Derecho Constitucional Administrativo, General y Colombiano, Undécima edición, págs. 18 a 20, Libardo Rodríguez R., editorial Temis. Y Derecho Constitucional Colombiano, Jacobo Pérez Escobar, Séptima Edición, pág. 598, editorial Temis.

3 Sobre el tema Cfr. La Obra Constituciones de Colombia, Tomo III. Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. Biblioteca Banco Popular, año 1986.

4 Cfr. La Obra Recopilación de Actos Legislativos 1914-1986, págs. 13 a 15. Carlos Restrepo Piedrahita, Biblioteca Banco Popular, año 1986.

5 Cfr. la Obra Constituciones de Colombia, tomo IV, pág. 326, Cuarta Edición. Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, Biblioteca Banco Popular, año 1986.

6 Cfr. La Obra Recopilación de Actos Legislativos 1914-1986, págs. 186 a 187. Carlos Restrepo Piedrahita, Biblioteca Banco Popular, año 1986.

7 Gaceta Constitucional N° 36, págs. 75-76. Ponencia sobre Control de Constitucionalidad, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, ponentes, Constituyentes María Teresa Garcés Lloreda y José María Velasco Guerrero.

8 Gaceta Constitucional N° 115, págs. 18-19. Ponencia sobre reforma a la justicia para Segundo debate en Plenaria, ponente, Constituyente María Teresa Garcés Lloreda.

9 9 Gaceta Constitucional N° 115, pág. 21. Ponencia sobre reforma a la justicia para Segundo debate en Plenaria, diferencias con la Constitución de 1886, ponente, Constituyente María Teresa Garcés Lloreda.

10 Sobre el tema se pueden consultar: Constitución Política de Colombia Comentada, Luís Carlos SÁCHICA. Derecho Contencioso Administrativo Colombiano, XxX Tascón. Derecho Constitucional Colombiano, Jacobo Pérez Escobar, Séptima Edición, pág. 603, editorial Temis.

11 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-255 de 1997, SU-1122

de 2001, C-551 de 2003, T-449 de 2004 y T-030 de 2005.

12 Sentencia C-255 de 1997.

13 Cfr. Sentencia C-425 de 1995.

14 Cfr. Derecho del Estado de la República Federal Alemana, pág. 291- 192, Klaus Stern, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

15 En relación con el tema, se pueden consultar también las Sentencias: SU-047 de 1999, C-649 de 2001 y C-064 de 2003, entre otras.

16 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-551 de 2003, C-1200 de 2003, C-1040 de 2005 y C-277 de 2007.

17 En este sentido, en relación con las reformas por la vía del referendo constitucional se pronunció la Corte en la Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

18 Esta doctrina constitucional había sido sentada por la Corte en la Sentencia C-387 de 1997. (M.P. Fabio Morón Díaz), en la cual se señaló que: "(...) es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.)". En la Sentencia C-816 de 2004 (Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), la Corte precisó que: "(...) para el estudio de la constitucionalidad de un acto legislativo, además del Título XIII, deben tenerse en cuenta todas las normas constitucionales y del Reglamento del Congreso que señalen requisitos necesarios para la formación de la voluntad democrática de las Cámaras".

19 Expresión de origen latina utilizada para referirse a normas de textura cerrada o limitada, que referidas a relaciones entre derechos, obligaciones o sujetos, impiden que pueda alterarse dicha relación permitiendo el acceso de nuevos elementos normativos.

20 Sentencia C-444 de 1995. Sobre el tema de las antinomias se puede consultar también la Sentencia C-1287 de 2001.

21 Sentencia *Ibídem*.

22 En relación con el porcentaje de Concejales y Diputados requeridos para presentar proyectos de acto legislativo, la Corte, en la Sentencia C-180 de 1994, al llevar a cabo el control previo y automático del proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, señaló que debe prevalecer el porcentaje del 30% previsto en el artículo 155 de la Constitución, por encima del porcentaje del 20% a que hace referencia el artículo 375 del mismo ordenamiento Superior, "pues pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o

reformatorios de la Constitución Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes”. Con base en dicho criterio, en el mencionado fallo la Corte declaró inexecutable la parte final del inciso segundo del artículo 28 del citado proyecto que preveía que, tratándose de iniciativa de acto legislativo el respaldo de concejales o diputados deberá ser del veinte por ciento (20%).

-----

-----

-----

-----