



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D. C., noviembre dieciséis (16) de dos mil dieciséis (2016)

Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00

Demandante: Edwin Salcedo Vásquez

Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro

NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD - FALLO

Corresponde a la Sala decidir sobre la demanda presentada por el señor Edwin Salcedo Vásquez en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad consagrado en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013, por medio de la cual se ajustó la base para la asignación de las curules de la Cámara de Representantes para las elecciones del 9 de marzo de 2014.

I. ANTECEDENTES



El actor en su demanda solicitó que en la sentencia que ponga fin a este proceso se hicieran las siguientes

1. Declaraciones

Que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013 *“por medio de la cual se ajusta la base para la asignación de las curules en la Cámara de Representantes, para las elecciones del 9 de marzo de 2014”*.

Que como consecuencia de lo anterior, se le ordene a la autoridad electoral abstenerse en el futuro de tomar cualquier decisión relacionada con el ajuste de la cifra de las curules a la Cámara de Representantes que no esté acorde con la Constitución y a la realidad demográfica del país, recogido en el último censo poblacional.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos

Señaló que la asignación de curules a la Cámara de Representantes del Congreso de la República que se ha realizado desde el año 2002 hasta 2014 por circunscripción territorial, corresponde a 161 curules más 5 circunscripciones especiales para un total de 166 representantes elegidos en los últimos 3 períodos.

Indicó que en el año 2010 se encontraba vigente la reforma introducida por el Acto Legislativo 03 de 2005 al artículo 176 de la Constitución Política, esto es, que a la base mínima de 2 representantes por circunscripción se debía adicionar un representante más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

Manifestó que además ese acto legislativo señaló que a partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se



debía ajustar en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo.

Adujo que el Acto Legislativo 01 de 2013 reiteró que a partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales a la Cámara de Representantes se ajustaría en la misma proporción del crecimiento de la población nacional de acuerdo con lo que determine el censo.

Aclaró que no obstante lo anterior, la Organización Electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) expidió la resolución ahora demandada a través de la cual se abstuvo de ajustar la cifra para la asignación de curules de la Cámara de Representantes período 2014-2018 por falta de un censo poblacional distinto al aprobado en octubre de 1985.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Consideró que con la expedición de la resolución demandada se vulneraron las siguientes normas: artículos 1, 3, 13, 40, 176, 258 y 260 de la Constitución Política.

Como fundamento de la demanda expresó los siguientes argumentos:

3.1 Inaplicación del párrafo 1 del artículo 176 Constitucional.

Señaló que las razones aducidas por la Organización Electoral en el caso concreto para abstenerse de ajustar la cifra para la asignación de curules de la Cámara de Representantes y por ende, inaplicar el párrafo 1 del artículo 176 Constitucional, se relacionan con la inexistencia de un censo poblacional distinto al de 1985.

Indicó que de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en Colombia se han realizado 11 censos nacionales de población, los cuales han variado de censos



de hecho a de derecho como el adelantado en 1985, año en el cual se adoptó como criterio el de residencia habitual.

Enfatizó en la necesidad de actualización poblacional de un país, toda vez que esta brinda la posibilidad de tener claros algunos factores sociales, conocer la distribución geográfica de la población y la dinámica de su crecimiento, como fruto de la aplicación de metodologías y criterios técnicos.

Afirmó que si bien el artículo transitorio 54 de la Constitución Política adoptó los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985, no señaló la competencia del Congreso de la República para la aprobación de los censos posteriores, ni exigió la aplicación del concepto de “adopción” basada en el debate y evaluación de resultados, pues sobre el número de la población no se puede deliberar.

Precisó que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para crear, suprimir o fusionar entidades de orden nacional, como ocurrió en el caso del Departamento Nacional de Estadística, DANE, a través de la Ley 79 de 1993, sin embargo, dicha norma no autoriza al Congreso para adoptar posteriormente funciones propias de las entidades que crea o fusiona como se pretendió con el artículo 7 de la ley en comento.

Explicó que a través del proyecto de ley 298 de 2007 se pretendió cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993, sin embargo, dicho proyecto no se convirtió en ley por cuanto significaba una interferencia en la función del DANE y además incluía la necesidad de adoptar los resultados del censo pese a que se trataba de aspectos técnicos o metodológicos propios del ejecutivo.

Refirió el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación del 3 de junio de 1998 y la sentencia de la Corte Constitucional C-370 de 2012 como fundamento de su intervención.



Destacó que de conformidad con los actos legislativos 03 de 2005 y 01 de 2013, a partir del año 2014 la base para la asignación de las curules adicionales a la Cámara de Representantes se debe ajustar en la misma proporción de crecimiento poblacional, de acuerdo con lo que determine el censo, por lo que corresponde a la Organización Electoral ajustar la cifra para tal efecto.

Reiteró que la Organización Electoral se abstuvo de realizar el ajuste a las cifras para la asignación de tales curules para el periodo 2014-2018, con fundamento en la falta de un censo poblacional distinto al aprobado en octubre de 1985, y en que los censos realizados en los años 1993 y 2005 no fueron adoptados por el legislador como lo exige el artículo 7 de la Ley 79 de 1993.

Adujo que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en respuesta a una solicitud presentada el 13 de enero de 2015 informó que aún no se ha expedido ley que adopte los resultados del censo de población del año 2005.

Puntualizó que el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 es inconstitucional, pues estableció una competencia para el Congreso de la República no contemplada en la Constitución Política.

Aseveró que no puede desconocerse la realidad poblacional so pretexto de lo anterior, sobre todo si se tiene en cuenta que dicha realidad tiene efectos en la representación de los cuerpos colegiados, como es el caso de la Cámara de Representantes.

Aseguró que con dicha norma el legislador quebrantó los principios de democracia representativa, participativa y pluralista; de soberanía popular; de igualdad; de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político; y el derecho al voto.



Refirió la naturaleza y alcance de cada uno de los postulados enunciados a la luz de los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional sobre aquellos.

Recordó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, Colombia está dividida en 33 circunscripciones territoriales constituidas por 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá.

3.2 Violación del preámbulo y del artículo 1 de la Constitución Política: Principio de la democracia representativa, participativa y pluralista.

Destacó que la democracia representativa, participativa y pluralista, ha sido definida por el máximo órgano constitucional como parte esencial de una democracia constitucional y como garantía de la representación de cada colombiano en el órgano legislativo del Estado, de acuerdo con el crecimiento poblacional.

Expuso que el censo de 2005 es el que determina el crecimiento poblacional, toda vez que un censo como el de 1985, realizado 20 años antes con varios defectos técnicos, no puede compararse con el actual, que tiene un margen de error menor del 2%.

3.3 Desconocimiento de los artículos 3 y 13 de la Constitución Política: Principio de la soberanía popular y derecho a la igualdad en su manifestación “una persona, un voto”.

Agregó que la Organización Electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil), al expedir la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013, quebrantó normas de carácter superior, por cuanto desconoció que el artículo 176 de la Constitución Política señaló que la base para la asignación de curules adicionales a la Cámara de Representantes debía ajustarse en proporción al crecimiento poblacional, asunto que no es materia de decisión legislativa y que no puede estar supeditado a la formalidad de la adopción de los resultados de un censo.



Aseveró que la entidad demandada, al dar prevalencia al artículo 7 de la Ley 79 de 1993 aplicó contenidos normativos discriminatorios, en tanto no permitió que el derecho al voto se materialice en condiciones de igualdad de representación en la Cámara de Representantes.

3.4 Violación de los artículos 40, 176, 258 y 260 Constitucionales: Derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; forma como debe integrarse la Cámara de Representantes; derecho al voto; ciudadanos deben elegir directamente a los representantes a la Cámara.

Señaló que en el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, se pueden distinguir dos etapas en la relación entre el ciudadano y los servidores públicos elegidos, como lo son, (i) el acto de elección mediante el ejercicio del sufragio o de otras herramientas de control del poder político como la revocatoria del mandato, la iniciativa en corporaciones públicas, la interposición de acciones en defensa de la Constitución y la Ley, y el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas; y, (ii) la conformación de veedurías ciudadanas, según ha sido analizado en la Sentencia C-490 de 2011, proferida por la Corte Constitucional.

Agregó que el voto constituye uno de los elementos centrales de la democracia, por lo que no es posible comprenderla sin la existencia de elecciones, en tanto su ejercicio se traduce en una manifestación de la libertad individual cuando la persona selecciona el candidato de su preferencia, como ha sido precisado en la Sentencia C-142 de 2001, del máximo órgano constitucional.

Recordó que el Congreso de la República no tiene facultad para aprobar censos poblacionales y, en esa medida, las decisiones administrativas basadas en la norma jurídica que lo permite son inconstitucionales.



Advirtió que el Acto Legislativo 01 de 2013 señaló los parámetros para determinar el número de curules en la Cámara de Representantes, por lo que, con base en ellos elaboró un análisis cuantitativo en cada circunscripción territorial en relación con la proyección poblacional del censo DANE 2005, tomando como referencia únicamente la incidencia en el número de representantes en las elecciones del Congreso de la República para el año 2014.

Explicó que, con base en la ecuación obtenida,¹ se determinó que el total de curules por circunscripción territorial guarda correlación entre el tamaño de la población por cada una de ellas y el número de curules que debieron ser asignadas con el censo 2005.

Elaboró un cuadro de resultados en el cual² pretendió evidenciar que para las elecciones del año 2014 existió una brecha entre el número de curules que debieron ser asignadas y aquellas que fueron realmente obtenidas, lo que implicó una infrarrepresentación del 17.44% en la Cámara de Representantes.

Arguyó que el número de curules debió corresponder a 195, pero se mantuvo en 161 escaños, sin contar las 5 plazas especiales, lo que finalmente conllevó a que algunos departamentos tuvieran menos representantes de los que realmente les correspondía, como es el caso de Caquetá, Cesar, Chocó, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Meta y Nariño que debían tener uno más; y, en el caso del Distrito Capital de Bogotá debía tener 6 adicionales.

Manifestó que la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013 vulnera la Constitución, al aplicar el artículo 7 de la Ley 79 de 1993, a efectos de no tener en cuenta el censo realizado en el

¹ Los cálculos de la ecuación expuesta por el actor se precisaron en detalle en los folios 14 y 15 de la demanda.

² El demandante expone en el cuadro 1 un estimado de las curules por circunscripciones territoriales 2014, según se observa a folios 15 y 16.



año 2005 para ajustar la cifra y curules a la Cámara de Representantes.

Concluyó que desde el año 2002 Colombia ha tenido el mismo número de representantes a la Cámara, pese a que en los Actos Legislativos 03 de 2005 y 01 de 2013 se dispuso el ajuste del número de curules acorde con el crecimiento poblacional del país.

Reiteró que el legislador no es competente para adoptar los censos pues dicha función no le fue atribuida en la Constitución Política, además resulta contrario a ella que -so pretexto de la formalidad prevista en el artículo 7º de la Ley 79 de 1993- la población no tenga la representación conforme a los preceptos constitucionales.

Agregó que el acto demandado desconoció el principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse la interpretación de las normas que les otorgue alguna utilidad, por cuanto las normas no son superfluas ni caprichosas.

4. Contestación de la Demanda

4.1 Registraduría Nacional del Estado Civil

A través de apoderada, la entidad demandada contestó la demanda en los siguientes términos:

Solicitó denegar las pretensiones de la demanda por cuanto en su concepto la resolución demandada no ha vulnerado ningún derecho del demandante y además, porque goza de plena legalidad.

Expuso que de conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política, corresponde a la Organización Electoral, compuesta por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, ajustar la base para la asignación de curules a la Cámara de Representantes, para lo que debe ceñirse a los datos



poblacionales certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, como lo establece la Ley 79 de 1993.

Indicó que para el efecto no pueden tenerse en cuenta las certificaciones que expide el DANE basado en proyecciones realizadas a partir del censo poblacional realizado en el año 2005, el cual no ha sido aprobado como lo exige el artículo 7 de la precitada ley, razón por la cual la Organización Electoral optó por abstenerse de ajustar las curules en mención, por cuanto no existe otro censo poblacional aprobado por ley, diferente al practicado en el año de 1985.

Propuso como excepciones de fondo las siguientes: (i) legalidad del acto acusado, en tanto se presume que la resolución atacada es legal al haber sido expedida acorde con la Constitución y las leyes, en uso de la facultad conferida al registrador nacional del Estado Civil; (ii) infundabilidad de la acción incoada, por cuanto el demandante cuestionó subjetivamente el acto acusado, sin ningún soporte probatorio y tratando de infundir dudas en el fallador; (iii) carencia absoluta del derecho, con fundamento en las anteriores afirmaciones; y, (iv) la genérica, con base en la cual solicitó declarar de oficio cualquier excepción que se encuentre probada en el curso del proceso.

4.2 Consejo Nacional Electoral

La entidad demandada, a través de su presidente reglamentario, contestó la demanda en los siguientes términos:

Manifestó su oposición a la totalidad de pretensiones de la demanda por cuanto en su concepto la Organización Electoral no vulneró la Constitución Política al expedir el acto demandado.

Señaló que la Resolución 10684 de 2013 se basó en la exigencia contenida en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 el cual no ha sido excluido del ordenamiento legal.



Destacó que de la lectura del artículo 7 de la Ley 79 de 1993 se advierte que todo censo poblacional debe ser adoptado por el Congreso de la República a través de una ley, lo cual no ha ocurrido en relación con los censos efectuados en los años de 1993 y 2005.

Aseveró que la referida norma se encuentra vigente en tanto no ha sido objeto de declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que no es posible afirmar lo contrario con base en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que carece de fuerza vinculante.

Adujo que la exigencia prevista en el artículo en comento no contraviene necesariamente el artículo 176 de la Constitución Política, pues en virtud de su contenido debe tenerse en cuenta el crecimiento poblacional que sólo puede certificarse mediante un censo, el cual requiere para su adopción una ley que así lo disponga.

Sostuvo que ante la ausencia de ley no hay parámetro para realizar el ajuste del número de curules en la Cámara de Representantes.

Indicó que la Organización Electoral no ha vulnerado derecho constitucional alguno, dado que las elecciones vienen realizándose desde las distintas circunscripciones acorde al último censo poblacional adoptado en el año 1985.

Solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

4.3 Movimiento Político MIRA

La representante legal del movimiento político –que fue vinculado en calidad de tercero con interés dentro de este asunto - se pronunció sobre las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:



Manifestó su oposición a la totalidad de pretensiones de la demanda.

Resaltó que de conformidad con los artículos 176 de la Constitución Política y 7º de la Ley 79 de 1993, el censo poblacional que reúne los requisitos legales es el adoptado mediante el artículo 54 transitorio de la norma superior, el cual fue realizado en el año de 1985.

Sostuvo que de acuerdo con las normas vigentes, a partir del año 2014 la base para la asignación de curules adicionales se debe ajustar en proporción del crecimiento poblacional, calculada con el censo de población y vivienda regulado por la precitada Ley 79 de 1993, la cual previó la facultad del Congreso de la República para adoptarlo a través de ley sujeta a aprobación del legislativo.

Hizo un recuento sobre los registros de los censos realizados en Colombia que reposan en la página web del DANE, según los cuales para el año de 1985 la población era de 30'802.220, y para el año 2005 correspondía a 42'888.590, esto es, creció en 12'086.370 habitantes, por lo cual existe una diferencia sustancial entre la cantidad poblacional y el número de curules asignadas para la Cámara de Representantes a nivel territorial, diferencia que no se compadece con el mandato constitucional previsto en el artículo 176 de la Constitución Política.

Concluyó que existe un choque entre la realidad del crecimiento de la población para la asignación de la cifra de representantes a la Cámara a nivel territorial frente al ordenamiento legal que no ha avanzado en la misma medida, lo que impide que se aplique el precitado artículo 176 y por ende, se traduce en la violación de los artículos 1º, 3, 13, 40. 258 y 260 de la Constitución Política.

5. Intervenciones

5.1 Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE



Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00

Actor: Edwin Salcedo Vásquez

Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

Por conducto de apoderado judicial, la entidad se pronunció sobre la demanda en los siguientes términos:

Manifestó que de conformidad con el concepto técnico emitido por la directora técnica de la Dirección de Censos y Demografías del citado departamento, identificado con radicado 2015-313-008283-3 del 1º de diciembre de 2015, el último censo adoptado es el realizado en el año de 1985, por expresa disposición del artículo 54 de la Constitución Política.

Informó que en la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013, el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de sus funciones, dispuso abstenerse de ajustar la cifra para la asignación de curules de la Cámara de Representantes para el período 2014-2018, decisión que respeta el DANE y frente a la cual no le compete pronunciarse.

5.2 Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre

Los directores del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y del Instituto de Posgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, intervinieron en los siguientes términos:

Argumentaron que el Congreso de la República expidió la Ley 79 de 1993 con anterioridad al Acto Legislativo 1 de 2013 y en vigencia de la Constitución Política de 1991, por lo que por voluntad del legislador quedó establecido que los censos poblacionales requieren adopción legislativa, con lo que se quiso conceder validez y eficacia a los resultados censales.

Afirmaron que la resolución demandada en el presente caso se ajusta a lo previsto en los artículos 7º de la Ley 79 de 1993 y 176, párrafo primero, de la Constitución Política, toda vez que a la fecha de su expedición estaban vigentes.



Adujeron que la facultad legislativa del Congreso de la República no está limitada a expedir leyes en asuntos atribuidos por la Constitución Política, pues el silencio del constituyente respecto de una asignación expresa de competencia sobre el caso particular no implica una prohibición o limitación al ejercicio de sus atribuciones.

Señalaron que de la lectura del artículo 176 Constitucional no se infiere que el legislador carezca de competencia para adoptar los censos poblacionales ni que dicha facultad esté en cabeza de las autoridades administrativas directamente.

Recordaron que la referida norma establece que la cifra de representantes a la Cámara debe ajustarse de acuerdo a lo que determine el censo vigente adoptado, esto es, el realizado en el año de 1985.

Precisaron que si se aceptara la inconstitucionalidad del artículo 7º de la Ley 79 de 1993, la aplicación de la excepción prevista por el artículo 4º de la Constitución Política no es obligatoria, de tal manera que si no se advierte incompatibilidad, no se materializa el vicio alegado por el demandante.

Explicaron que no hay contradicción entre el artículo 176 de la Constitución Política y el artículo 7 de la ley enunciada, que permita afirmar que la norma constitucional repele la vigencia de dicho artículo, o del acto acusado.

Mencionaron que el estudio de constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 79 de 1993 no corresponde al Consejo de Estado por cuanto esta Corporación no tiene la competencia para el efecto.

Sostuvieron que la parte actora no efectuó un análisis normativo tendiente a demostrar la incompatibilidad o contradicción del acto acusado con el contenido de los artículos 1º, 3 y 13 de la Constitución Política, pese a que debió exponerlo en el concepto de violación, razón por la cual no es posible entender su nulidad.



Adujeron que no son claros los argumentos de la demanda en torno a la presunta vulneración de los artículos 40, 176, 258 y 260 de la Constitución Política, por cuanto el actor se limitó a enunciar tales disposiciones sin hacer consideraciones adicionales.

Reiteraron que los cargos relacionados con la presunta vulneración de las normas en cita carecen de concepto de la violación y que los argumentos esgrimidos respecto del desconocimiento del artículo 176 de la Constitución Política no pueden extenderse para las otras normas invocadas.

Destacaron la importancia que tiene la representación política proporcional en relación con los censos electorales, en tanto de ellos depende la materialización de ésta, pero esa preocupación no puede derivarse del reproche de inconstitucionalidad objeto de demanda.

Solicitaron denegar la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad, con base en las razones que expusieron.

6. Concepto del Ministerio Público

El procurador general de la Nación rindió concepto dentro del presente asunto en los siguientes términos:

En primer lugar, señaló que en los términos del artículo 184 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no es claro si el Ministerio Público debe rendir dos conceptos dentro de los procesos de nulidad por inconstitucionalidad o si basta con que conceptúe una sola vez.

Solicitó, en consecuencia, que se precise cuál es la interpretación que frente a este punto debe darse a los numerales 4 y 6 de la norma en mención.

Anotó que de conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política, modificado por los artículos 1º del Acto Legislativo 01 de 2013 y 6º del Acto Legislativo 02 de 2015, la Cámara de



Representantes debe ser elegida en circunscripciones territoriales y especiales; cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial; deben existir dos representantes por cada una y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre esa cifra, y la circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina elegirá adicionalmente un representante por la comunidad raizal.

Precisó que según lo dispuesto en el párrafo primero de la norma en cita, la base para la asignación de curules adicionales se ajustará conforme al crecimiento poblacional determinado por el censo.

Explicó que la Ley 79 de 1993 determinó que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, es la entidad encargada de realizar los censos en las fechas señaladas por el Gobierno Nacional, los cuales luego deberán ser adoptados por ley, con base en el proyecto que éste presentará al Congreso de la República dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de datos obtenidos en el proceso.

Expresó que el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil deben tener en cuenta el censo del DANE para la asignación de curules a la Cámara de Representantes.

Concluyó que como el último censo aprobado corresponde al del año 1985, la Organización Electoral no podía ajustar la cifra para la asignación de curules a la Cámara de Representantes con fundamento en uno distinto, sin vulnerar el artículo 176 de la Constitución Política.

Solicitó, con base en lo anterior, negar las pretensiones de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad.

6. Actuación Procesal



Mediante auto del 20 de octubre de 2015 se ofició al Consejo Nacional Electoral para que certificara los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que en la actualidad tienen representación en el Congreso de la República, y con el fin de que allegara copia auténtica del acto acusado. (ff. 31).

En providencia del 10 de noviembre de 2015 se admitió la demanda y se ordenó su notificación al registrador nacional del Estado Civil y al presidente del Consejo Nacional Electoral, en calidad de demandados; a los partidos, movimientos políticos y grupos representativos que tienen representación en la Cámara de Representantes, en calidad de terceros con interés y al procurador general de la Nación como agente del Ministerio Público.

De igual manera se invitó al director del Departamento Administrativo Nacional- DANE, y a las universidades Nacional, de Los Andes y Libre, para que rindieran concepto en los términos del artículo 184, numeral 4º, literal c), inciso 2º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (ff. 90 a 92).

Tras surtirse las respectivas notificaciones y comunicaciones (ff. 93 a 123), las siguientes entidades, corporaciones e instituciones se pronunciaron oportunamente sobre la demanda:

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, mediante escrito presentado el 2 de diciembre de 2015 (ff. 128 y 129).
- Registraduría Nacional del Estado Civil, con memorial radicado en esa misma fecha. (ff. 146 a 149).
- Consejo Nacional Electoral, a través de escrito del 7 de diciembre de 2015 (ff. 159 a 163).



Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00

Actor: Edwin Salcedo Vásquez

Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

- Movimiento Político MIRA, en memorial enviado por correo electrónico el 7 de diciembre de 2015. (ff. 197 a 204).

- La Facultad de Derecho de la Universidad Libre, sede Bogotá, intervino por conducto de los directores del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y del Instituto de Posgrados, mediante escrito presentado el 10 de diciembre de 2015. (ff. 205 a 211).

- El procurador general de la Nación rindió concepto el 1 de diciembre de 2015. (ff. 150 a 157).

Mediante auto del 22 de enero de 2016 se decretaron las pruebas dentro del proceso. (ff. 217 a 219).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad por inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 237 de la Constitución Política; 111, 135 y 184 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; 37, 43 y 49 de la Ley 270 de 1996 y 15 del Acuerdo 58 de 1999 de la Sala Plena de esta Corporación modificado por el artículo 2 del Acuerdo 148 de 2014 de este mismo organismo.

Según se tiene, el acto demandado esto es, la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013 fue expedida por la Organización Electoral en ejercicio de la atribución otorgada en el parágrafo 1 del artículo 176 Constitucional, por lo que se trata de un acto de carácter general expedido por un organismo distinto del Gobierno Nacional cuyo control constitucional corresponde a esta Corporación.

2. El acto acusado



Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00

Actor: Edwin Salcedo Vásquez

Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013 a través de la cual la presidenta del Consejo Nacional Electoral y el registrador delegado en lo electoral del Registrador Nacional del Estado Civil, como miembros de la Organización Electoral, se abstuvieron de ajustar la cifra para la asignación de las curules de la Cámara de Representantes para el período 2014-2018 en los siguientes términos:

***“RESOLUCIÓN 10684 DE 2013
(Octubre 18)***

“Por medio de la cual se ajusta la base para la asignación de las curules en la Cámara de Representantes, para las elecciones del 9 de marzo de 2014”.

***EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y EL REGISTRADOR
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,***

en uso de las atribuciones constitucionales y legales y en especial las consagradas en el parágrafo 1º del artículo 176 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2013.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 176 de la Constitución Política establece, que la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Que además el mismo artículo dispone que habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

Que el parágrafo 1º del citado artículo estipula que: “A partir del 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules”.

Que en los años 1993 y 2005, se realizó un censo nacional de población y vivienda, y los resultados no fueron adoptados mediante ley de la República, tal como lo exige la Ley 179 (sic)



de 1993; en consecuencia, el censo nacional de población y vivienda vigente actualmente, es el realizado por el Departamento Administrativo de Estadística, DANE, el 15 de octubre de 1985, como lo establece el artículo 54 transitorio de la Constitución Política.

Que el Consejo Nacional Electoral en Sala del 17 de octubre de 2013, determinó que no existiendo un censo diferente al de 1985, como requisito para darle cumplimiento al parágrafo del Acto Legislativo 1 de 2013, la Organización Electoral no puede ajustar la cifra para la asignación de las curules de Cámara de Representantes que se elegirán en el 2014.

En consecuencia:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: La Organización Electoral se abstiene de ajustar la cifra para la asignación de curules de Cámara de Representantes período 2014-2018, por falta de un censo poblacional distinto al aprobado en octubre de 1985.

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga la Resolución 2132 del 6 de marzo de 2013.

ARTÍCULO TERCERO: Copia de la presente resolución se remitirá al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

Publíquese y cúmplase...”

3. Problema Jurídico

Conforme la demanda y las contestaciones de la misma, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado determinar si con la expedición de la Resolución 10684 del 18 de octubre de 2013 la Organización Electoral vulneró el parágrafo primero del artículo 176 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2005, al abstenerse de ajustar la cifra para la asignación de curules de la Cámara de Representantes para el período 2014 – 2018.

Para el efecto, habrá de establecerse: i) cuáles son los elementos que de conformidad con la disposición presuntamente vulnerada,



se deben tener en cuenta para la actualización de la cifra para la asignación de curules en la Cámara de Representantes, concretamente, cuáles son los requisitos que debe reunir un censo poblacional para servir de base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 y ii) si el censo poblacional de 2005 al que alude el actor en su demanda, cumple con las exigencias legales contenidas en dicha norma.

Al margen de lo anterior, se advierte que aunque el actor adujo en la demanda que con el acto acusado se desconocieron además los artículos 3, 13, 40, 258 y 260 constitucionales, lo cierto es que respecto de estos esgrimió los mismos argumentos expuestos frente al artículo 176 sin expresar claramente la forma en que aquellos se vieron afectados con la resolución bajo estudio, por lo que estos se estudiarán en forma conjunta.

Es decir, se determinará si con la resolución demandada se desconocieron los principios de soberanía popular, democracia participativa, el derecho a la igualdad y los derechos políticos al voto y a elegir directamente a los representantes a la Cámara, con base en los mismos argumentos esgrimidos respecto del desconocimiento del parágrafo 1 del artículo 176 Constitucional.

Establecido lo anterior y de manera previa a abordar el fondo de la controversia planteada se planteará el marco teórico de la nulidad por inconstitucionalidad y se hará un pronunciamiento sobre las excepciones planteadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

4. De la nulidad por inconstitucionalidad

La nulidad por inconstitucionalidad es una acción pública cuyo objeto es preservar la integridad de la Carta Política.

El control de constitucionalidad a partir de la Constitución de 1991 se radicó de manera preferente en la Corte Constitucional, sin



embargo, la misma norma superior atribuyó competencias específicas en esta materia a esta Corporación así:

“ARTICULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional...”

Adicionalmente, el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, respecto del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad dispuso:

“Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

Parágrafo. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales”.*

En tales condiciones, el Consejo de Estado en materia de control de constitucionalidad tiene una competencia residual respecto de la Corte Constitucional, con base en la cual le corresponde estudiar la constitucionalidad de: i) los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda al máximo organismo constitucional, ii) los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.



El artículo 241 superior fija la competencia de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

(...)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.



(...)

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva...”

Sobre la competencia que tiene el Consejo de Estado en materia de control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha establecido:

“...[E]n materia de control de constitucionalidad de los decretos del Presidente de la República, la Constitución ha asignado competencia tanto a esta Corte como al Consejo de Estado, conforme al esquema que resulta de las formulaciones contenidas en los artículos 241 y 242, de una parte y 236, 237 y 238 de otra.

En torno de esta materia, en la varias veces citada sentencia C-560 de 1999 se puntualizan los ámbitos de control de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado y se expresa que la Corte Constitucional ha sido instituida por el constituyente como el principal y máximo órgano encargado de ejercer la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, labor que debe desarrollar en “los estrictos y precisos términos” señalados en el artículo 241 ib., que describe, en forma taxativa, cada una de las funciones que le compete cumplir con ese fin. Así mismo, se destaca que el Consejo de Estado, además de las funciones que le incumben como tribunal supremo en lo contencioso administrativo (art. 237-1 C.P.) ejerce otras destinadas a preservar la integridad de la Constitución, ya que le compete decidir sobre “las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”, según lo ordena el artículo 237-2 del estatuto superior.



En ese orden de ideas, la jurisprudencia de esta Corte siempre ha afirmado que en materia de control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional tiene la más amplia competencia y que el Consejo de Estado, por vía residual, conoce de todos aquellos actos que no están atribuidos a la Corte.

Entonces conforme a la Constitución es claro que todo acto del Presidente de la República ha de estar sometido al control constitucional bien sea de esta Corporación o del Consejo de Estado.”³

De manera similar, al examinar la exequibilidad del parágrafo del artículo 135 de la ley 1437 de 2011, norma que habilita al Consejo de Estado a realizar el estudio de constitucionalidad no sólo con base en los cargos formulados por el actor sino que además, lo faculta para declarar la nulidad por inconstitucionalidad del acto sometido a su estudio con base en normas y argumentos diferentes y a tener en cuenta el principio de unidad normativa, el máximo tribunal constitucional consideró:

“...La titularidad del poder judicial de control de constitucionalidad abstracto, ha sido radicado en cabeza de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En la primera, respecto de normas constitucionales, legales, decretos a los que la Constitución les asigna fuerza de ley, y otros actos con contenido material de ley o que forman parte del trámite legislativo. Al Consejo de Estado, en relación con “decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”. Con tal sistema de control judicial se busca que en la expedición de las normas que integran el ordenamiento jurídico, se respete la jerarquía de la Carta Fundamental, como norma de normas, de modo que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplique las disposiciones constitucionales, tal como lo preceptúa el artículo 4° constitucional.

³ Corte Constitucional, sentencia C-1290 del 5 de diciembre de 2001. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.



3.2.3. En el marco de esta jurisdicción especial que la Constitución ha establecido para la preservación de su integridad y supremacía, el Legislador ha previsto la posibilidad de que los ciudadanos, en ejercicio del derecho de acción, formulen ante el Consejo de Estado la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de decretos gubernamentales, debido a la infracción directa de la Constitución. La Ley 1437/11 así lo regula en el artículo demandado, como uno de los “medios de control” allí previstos para la preservación del orden jurídico y la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución. **Así, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo oficia como juez de constitucionalidad en modalidad de control abstracto -además de la atribución como juez de tutela-, completando el sistema de control de la supremacía e integridad de la Carta Política Fundamental que el Constituyente de 1991 confió a la Corte Constitucional, como cabeza de esta jurisdicción especial.** (Se resalta)

(...)

El párrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, no viola el preámbulo ni los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución. Por el contrario, al preceptuar que el Consejo de Estado en los juicios de nulidad por inconstitucionalidad no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, al igual que podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas, que a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales, está reafirmando los principios superiores de supremacía e integridad de la Carta Fundamental, consagrados en los artículos 4 y 241 de la Constitución y el principio de configuración normativa del legislador en materia de acciones y procesos (art. 150 C.P.).”⁴

Posteriormente, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del inciso 2° del artículo 135 de la ley 1437 de 2011, bajo el entendido de que a dicha corporación le correspondía el

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-415 del 6 de junio 2012. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo



control constitucional de los actos de carácter general con contenido material de ley, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional y, adicionalmente, precisó:

*“De otro lado, en virtud de los artículos 242, 243 y 244 superiores, que regulan los procesos que se promuevan ante la Corte Constitucional, entre ellos, los derivados de las acciones públicas de inexequibilidad que instaure cualquier ciudadano, **no es posible trasladar los efectos de cosa juzgada constitucional al Consejo de Estado por carecer de la potestad de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.** (Negrilla fuera del texto original)*

Advierte entonces esta Corte que el efecto de cosa juzgada constitucional, expandido en el inciso 3° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 a las sentencias de nulidad que profiere el Consejo de Estado, no se aviene a la Constitución, por cuanto la calidad “constitucional” únicamente está instituida, de manera orgánica y expresa, a los fallos que la Corte Constitucional profiera en ejercicio de su control jurisdiccional (inciso 1° del artículo 243 superior). Esta consecuencia, en manera alguna implica desmedro del control residual que ejerce el supremo tribunal de lo contencioso administrativo, ubicado en el referente funcional del control mixto de constitucionalidad, lo cual indica que las sentencias de nulidad de los actos proferidos en virtud del artículo 237-2 de la carta política, tienen efecto de cosa juzgada y, por lo general, a futuro.”⁵

Por su parte, el Consejo de Estado se pronunció sobre la figura de la nulidad por inconstitucionalidad a través de providencia del 10 de octubre de 2012, en los siguientes términos:

“[E]l medio de control -antes denominado por la ley acción- de nulidad por inconstitucionalidad, no corresponde a cualquier juicio de validez que se haga sobre un reglamento o acto administrativo que presuntamente viola la Constitución Política, porque este sólo es un presupuesto para el ejercicio de este mecanismo de control. En efecto, es claro que el art. 135

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-400 del 3 de julio 2013. M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla



establece que la nulidad se produce “por infracción directa de la Constitución”.

No obstante, esto no significa que todo juicio de inconstitucionalidad de los reglamentos o actos administrativos en general corresponda al ejercicio de este medio de control, pues existe otro requisito, no establecido por la naturaleza de la norma violada, sino por la de la disposición demandada...

Aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el art. 135 no es esa; más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley.

*En estos términos, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad exige varios requisitos, entre ellos –para efectos de esta providencia- se destacan tres: **i) que la norma demanda (sic) sea un reglamento autónomo o constitucional, requisito principal del medio de control; ii) que la confrontación o juicio de validez se haga directamente contra la Constitución Política; y iii) no importa la autoridad que expida el acto, porque puede ser el Gobierno Nacional u otra autoridad, siempre que expidan un reglamento autónomo -por autorización de la Constitución-.***⁶

Con base en lo anterior, esta Corporación ha considerado como presupuestos del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, los siguientes:

“1. Que la disposición acusada sea un decreto de carácter general dictado por el Gobierno Nacional, que no corresponda a

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Expediente 11001-03-26-000-2012-00052-00 (44.846). Actor: Julio César Méndez González y otros. M.P. Enrique Gil Botero.



la Corte Constitucional y desconozca de manera directa la constitución;

2. Que se trate de un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución Política sin la existencia de ley previa;

3. Que haya sido expedida por el Gobierno Nacional o por cualquier entidad u organismo, diferente al Gobierno Nacional, en ejercicio de una función o atribución derivada de la Constitución misma;

4. Que el juicio de validez, o el reproche o infracción endilgada al acto enjuiciado, se realice de manera directa frente a la Constitución Política, no a la ley;

5. Que la revisión de la disposición demandada no corresponda a las competencias de la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 de la Constitución Política.”⁷

Conforme con lo expuesto, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad de que trata el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, puede ser ejercido por cualquier ciudadano; busca mantener la integridad de la Constitución Política, por lo que para su prosperidad debe invocarse una violación directa de la Carta Política y no simplemente de la ley en sentido estricto, y además, para su conocimiento se debe tener en cuenta que la competencia de esta Corporación está circunscrita a específicos casos que no corresponden por asignación directa de la Constitución a la Corte Constitucional.

Adicionalmente, queda claro que el Consejo de Estado puede fundar su decisión en estos asuntos en cualquier norma constitucional –no únicamente las invocadas por la parte actora- y puede extender los efectos de la sentencia a cualquier otra disposición, que en aplicación del principio de unidad normativa, se relacione con el caso concreto, es decir, puede pronunciarse

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-25-000-2015-01042-00 (4520-15). Providencia del 19 de enero de 2016. Actora: María Teresa Vergara Gutiérrez. M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



sobre normas que pese a que no han sido demandadas sí guardan unidad normativa con la disposición objeto de cuestionamiento, posibilidad que está avalada por la Carta Constitucional, como quedó expuesto con antelación.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala entrar a decidir sobre el fondo del asunto, para lo cual debe iniciar con la resolución de las excepciones formuladas por la parte demandada.

5. Excepciones

De manera previa a abordar el estudio de la controversia planteada resulta del caso pronunciarse sobre las excepciones de mérito o fondo planteadas.

Según se tiene, la única entidad que planteó excepciones fue la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De manera concreta, formuló las excepciones de legalidad del acto acusado, “*infundabilidad*” de la acción incoada y carencia absoluta del derecho.

Como fundamento de las mismas se expresó que el acto administrativo demandado está conforme a la Constitución y la ley por lo que se presume legal y por ende tiene fuerza vinculante.

Además se dijo que las acusaciones de la parte actora carecían de todo fundamento probatorio.

Al respecto, se debe tener en cuenta que los argumentos esgrimidos como fundamento de las precitadas excepciones se relacionan directamente con el fondo de la controversia planteada por lo que deben ser analizados junto con aquel.

Por tanto no prosperan como excepción.

6. Caso concreto



Establecido lo anterior, entrará la Sala a pronunciarse sobre el fondo de la controversia planteada así:

Según se tiene, el planteamiento central de la demanda es la presunta vulneración del parágrafo 1 del artículo 176 de la Constitución Política con la expedición de la resolución demandada a través de la cual, como se dejó dicho, la Organización Electoral se abstuvo de ajustar la cifra para la asignación de curules de la Cámara de Representantes para el período 2014 – 2018, por falta de un censo poblacional distinto al aprobado en octubre de 1985.

Adicionalmente, invocó la posible vulneración de los principios de democracia participativa, soberanía popular y los derechos a la igualdad y al voto, sin embargo, frente a los mismos no esgrimió argumentos diferentes a los expuestos para sustentar el cargo principal de la demanda.

6.1 De la soberanía popular y la democracia participativa.

A partir de la Constitución Política de 1991 la soberanía en el país está radicada de manera exclusiva en el pueblo, lo que implica que es de él que *“emana el poder público”* y por ende, es quien ejerce la soberanía *“en forma directa o por medio de sus representantes”*⁸.

El ejercicio de dicha soberanía popular se cristaliza entonces con la materialización de los principios democráticos propios del Estado Social de Derecho, según los cuales es el pueblo el que decide.

Sin embargo, como dicha potestad no puede ejercerse de manera directa en todas las ocasiones, surge la necesidad de que el pueblo elija algunos representantes para que decidan en nombre del pueblo y representen sus intereses.

⁸ Constitución Política. Artículo 3.



Es así como cobran importancia, entre otros, el derecho al voto y los mecanismos de participación ciudadana, como expresión máxima de la voluntad del pueblo.

Al respecto, la Corte Constitucional de antaño ha dicho:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual⁹”.

De igual forma, en materia de soberanía popular ha sostenido:

“La teoría de la soberanía popular postula la tesis del poder fraccionado, porque cada uno de los asociados es titular de una parte de la soberanía, fracción idéntica a la que pertenece a los restantes miembros del cuerpo político, individualmente considerados, quienes participan de la soberanía en medida proporcional a la totalidad de los asociados. El ejercicio de la soberanía es directo por lo que tiene su fundamento en la democracia directa. El Constituyente colombiano de 1991 se valió de una fórmula mixta al establecer, en el artículo 3º de la Carta vigente, que “la soberanía reside exclusivamente en el

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.



pueblo del cual emana el poder público” y que “el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes”.

(...)

La noción de pueblo que acompaña la concepción de democracia liberal constitucional no puede ser ajena a la noción de pluralismo e implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales. El pueblo de tan heterogénea composición al escoger un modelo de democracia constitucional acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad. Por ello, en los estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad¹⁰”.

Frente al tema concreto de la democracia directa y participativa el máximo órgano constitucional ha señalado:

“La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.



que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo¹¹”.

Conforme con lo anterior y de acuerdo con los planteamientos filosóficos de la actual Carta Política se concluye que la voluntad del pueblo es la que debe prevalecer, por lo que, en acatamiento de los principios de democracia participativa y pluralista debe estar debidamente representado en cada una de las esferas del poder público.

La materialización de algunos de estos postulados se encuentra consagrada en el artículo 40 Constitucional que establece:

“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
- 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
- 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
- 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
- 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
- 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 179 del 12 de marzo de 2002. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”

En este orden de ideas, una de las formas en que se concretiza la soberanía popular es la participación efectiva en elecciones tanto como en calidad de candidato como en la de elector, en esta alternativa a través del voto libre¹² que es la figura que en últimas legitima la actuación de los personas que conforman las diferentes esferas del poder.

Al respecto, resulta del caso precisar que la Constitución Política establece la posibilidad de que el pueblo acuda directamente a las urnas con el fin de elegir a algunos funcionarios o representantes¹³, sin embargo, para otros casos, la misma Carta Política autoriza a que los representantes elegidos por el pueblo, elijan a su vez a otros dignatarios.

De ahí la importancia de que tanto los mandatarios como los integrantes de las corporaciones públicas sean elegidos de acuerdo a la voluntad e intereses del electorado los cuales deben verse debidamente representados por los elegidos, so pena, de verse sometidos a figuras tales como la pérdida de investidura – en el caso de los miembros de corporaciones públicas- o la revocatoria del mandato – para el caso de alcaldes o gobernadores, por ejemplo-.

¹² Constitución Política. Artículo 258. “El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos...”

¹³ Constitución Política. Artículo 260. “Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale”.



6.2 De la asignación de curules en la Cámara de Representantes.

El Congreso de la República, máximo órgano de la Rama Legislativa en el país, tiene una conformación bicameral, esto es, está conformado por el Senado y la Cámara de Representantes¹⁴.

Los integrantes de una y otra cámara son elegidos por voto popular, por circunscripciones: los senadores son de circunscripción nacional general y especial indígena, mientras que los representantes a la Cámara son de circunscripción territorial, especial e internacional¹⁵.

La asignación de curules en la Cámara de Representantes se encuentra regulada desde la misma Constitución Política en el artículo 176 constitucional que en su tenor literal establece:

“La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los

¹⁴ Constitución Política. Artículo 114. “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

¹⁵ Constitución Política. Artículos 171 y 176.



colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara.

En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido". (Se resalta).

Conforme con lo establecido en la norma, la Cámara de Representantes está conformada así: dos representantes por cada circunscripción territorial (cada uno de los departamentos y el Distrito Capital); uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor a 182.500 en exceso a los primeros 365.000; uno



adicional por la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; dos por la circunscripción especial de afrodescendientes; uno por la circunscripción especial de indígenas y uno por la circunscripción especial internacional.

Dicha norma fue reglamentada por la Ley 649 de 2001 que estableció los requisitos para ser elegido por cada una de las circunscripciones especiales¹⁶.

Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero de la norma en cita, la base para la asignación de curules adicionales debe ajustarse conforme al crecimiento poblacional que establezca el censo, a partir del año 2014.

Lo anterior, en el entendido de la Sala, con el fin de que la conformación de la Cámara de Representantes refleje verdaderamente los factores territorial y especial con base en los cuales debe integrarse para lo cual resulta de vital importancia que la información con base en la cual se asignan las curules esté actualizada, pero a través de instrumentos que reúnan todos los requisitos de ley.

En otras palabras, lo que se busca con la implementación de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 176 constitucional es materializar la relación entre población y representación, en cumplimiento de los principios democráticos, especialmente en lo que se refiere a la correcta representación de la población.

¹⁶ Ley 649 de 2001. Artículo 1. *“De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.*

Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras, una, (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

PARÁGRAFO. *Quien sea elegido para la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior, deberá residir en el territorio nacional mientras ejerza su condición de Representante de la Cámara”.*



No obstante, mediante el acto demandado la Organización Electoral se abstuvo de realizar dicha actualización bajo el argumento de que no existe en el país un censo aprobado diferente al realizado en 1985.

6.3 De los requisitos exigidos para actualizar la cifra para la asignación de curules adicionales en la Cámara de Representantes. Censo que actualmente reúne todos los requisitos legales.

De la lectura de la norma bajo análisis se advierte que la actualización de la cifra para la asignación de curules adicionales en la Cámara de Representantes depende de la proporción del crecimiento de la población nacional, proporción que según la misma disposición debe determinarse en el censo.

El tema de los censos de población y vivienda en el país se encuentra regulado por la Ley 79 de 1993 que establece que es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el encargado de realizar los censos.

En tales condiciones, corresponde determinar cuál es el censo que puede ser tenido en cuenta como base para dicha actualización, por cuanto se entiende que la disposición constitucional exige que el censo que se adopte para ese propósito debe cumplir con todos los requisitos legales.

Para las entidades demandadas sólo puede tenerse en cuenta para este efecto el censo poblacional realizado en el país en 1985, toda vez que, si bien es cierto con posterioridad el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, ha hecho otros -1993 y 2005-, estos no cumplen con el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993.

Frente al punto, el DANE en el escrito a través del cual intervino en este proceso señaló:



“Para el DANE el último censo adoptado es el de 1985 por expresa disposición de la Constitución Política de 1991, que estipuló en su artículo 54 transitorio lo siguiente «adóptese, para todos los efectos constitucionales y legales los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985», sin embargo, la entidad, en cumplimiento de su labor institucional ha realizado con posterioridad dos censos de población y vivienda, el más reciente realizado en el año 2005, información censal que describe la dinámica poblacional más actualizada para el país, con la cual se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 715 de 2001.”¹⁷

En este orden de ideas se advierte que, tal y como lo señaló el actor en su demanda, luego de 1985 se han realizado otros censos en el país, el último de ellos en el año 2005, sin embargo, estos no han sido adoptados por ley, por lo que no pueden ser tenidos como base o parámetro para actualizar la asignación de curules adicionales en la Cámara de Representantes.

La exigencia de que los censos sean adoptados por ley se encuentra consagrada en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993, a través de la cual, como se dejó dicho, se reguló la realización de los censos de población y vivienda en el territorio nacional y que establece:

“Dentro de los tres (3) meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo. En todo caso, entre la fecha de realización del Censo y la de presentación al Congreso del aquí citado proyecto de Ley, no podrá transcurrir más de doce (12) meses.

Una vez sancionada la ley que adopte el Censo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberá destruir los formularios de los Censos y Encuestas, previa memoria de los mismos”.

En ese orden de ideas, para que un censo sea oficial para todos los efectos debe ser aprobado, dentro de los doce meses

¹⁷ Folios 128 a 130 del expediente.



siguientes a su realización, por el Congreso de la República a través de ley.

Por lo tanto, como hasta donde quedó demostrado en el expediente ninguno de los censos realizados en el país con posterioridad a 1985 –el cual fue adoptado directamente por la Constitución Política en su artículo 54 transitorio¹⁸, ha cumplido con ese trámite, no es posible que los datos arrojados por aquellos puedan ser tenidos en cuenta para la actualización de la base de que trata el párrafo del artículo 176 de la Constitución Política.

Frente a la vigencia de la respectiva norma constitucional, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de ocuparse en los siguientes términos:

“La razón de ser de las normas constitucionales transitorias es la de servir de mecanismo de transición hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren, por lo que tienen un carácter eminentemente provisional y una vigencia igualmente transitoria. En el caso de las disposiciones transitorias de nuestra Constitución Política, el alcance de dicha transitoriedad no es general y uniforme y requiere, por tanto, ser examinado y determinado en cada asunto. En efecto, algunas normas transitorias atribuyen competencias del legislativo o al ejecutivo, en forma extraordinaria, durante algún término o hasta tanto se cumpla una condición. En relación con la norma del artículo 54 Transitorio, se observa que suplió la ausencia de adopción legal del censo elaborado seis años atrás y está destinada a dotar de certeza las decisiones administrativas que tengan como base estadísticas de población, a fin de que las mismas no sean objeto de manipulación por parte de los respectivos operadores de la información estadística y de la norma jurídica que prescriba su utilización; para la determinación de su vigencia en el tiempo, resulta en extremo simplista sostener que su transitoriedad estuvo referida a las elecciones para Congreso de la República, ordenadas en el artículo 1° Transitorio ibídem, si se tiene en cuenta que no existe referencia alguna de orden jurídico normativo o de otra índole

¹⁸ Constitución Política. Artículo 54 transitorio. “Adóptanse, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985”.



que avale dicha conclusión. Adicionalmente, es claro, en la historia de los respectivos preceptos, que no existen elementos de ninguna naturaleza que permitan referir la vigencia del artículo 54 Transitorio a las elecciones celebradas el 27 de octubre de 1991 tal como lo corroboran las actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Pretender que, por la circunstancia de denominarse norma transitoria pierda su vigencia con el agotamiento del primer fenómeno que regula, sin ninguna otra razón o consideración, carece completamente de sindéresis¹⁹.

En tales condiciones, es claro que pese a que el censo de población y vivienda de 1985 fue adoptado mediante un párrafo transitorio de la Constitución Política, ello no implica que esa disposición haya perdido vigencia en el tiempo o que haya desaparecido del mundo jurídico.

Según se tiene, el censo al que alude el actor como fundamento de la demanda fue convocado por el Decreto 1100 del 12 de abril de 2005, sin embargo, el mismo nunca fue puesto a disposición del Congreso de la República para su aprobación, por lo que no es este el último censo que reúne los requisitos legales, sino el del 15 de octubre de 1985.

Visto así el asunto, se reitera que al ser el censo de 1985 el único que ha sido adoptado por la Constitución Política por cuanto ninguno de los realizados con posterioridad han cumplido con el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 79 de 1993, la asignación de curules en la Cámara de Representantes debe hacerse con base en la información suministrada por aquel.

Al respecto, resulta del caso precisar que según se estableció, el precitado artículo 7 de la Ley 79 de 1993 se encuentra vigente a la fecha, por lo que debe ser acatado como ley que es, sin que exista ninguna razón jurídica para desconocerlo.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 26 de octubre de 1999. Radicación IJ-007. M.P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá. Actor. César Rosas Rodríguez y Otro.



6.4 Del análisis de las censuras concretas planteadas en la demanda.

El cargo principal de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad bajo estudio es la inaplicación del parágrafo 1 del artículo 176 de la Constitución Política²⁰ por parte del acto demandado.

Además, el actor invocó el posible desconocimiento del preámbulo²¹ y los artículos 1²², 3²³, 13²⁴, 40²⁵, 258²⁶ y 260²⁷

²⁰ Constitución Política. Artículo 176. “La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

(...)

Parágrafo 1º. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules...”

²¹ Constitución Política. Preámbulo. “EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente...”

²² Constitución Política. Artículo 1. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

²³ Constitución Política. Artículo 3. “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

²⁴ Constitución Política. Artículo 13. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.



constitucionales, sin embargo, dentro del concepto de la violación de todas las normas se limitó a explicar su naturaleza y a incluir los mismos argumentos referidos la falta de actualización de la cifra para asignar curules en la Cámara de Representantes, por lo que éstos serán estudiados en forma conjunta.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el mismo parágrafo 1 del artículo 176 constitucional exige que la actualización de la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes se haga conforme al crecimiento poblacional, parámetro que, como

²⁵ Constitución Política. Artículo 40. *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

²⁶ Constitución Política. Artículo 258. *“El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos...”*

²⁷ Constitución Política. Artículo 260. *“Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale”.*



se anunció, debe establecerse de acuerdo con la información del censo.

En este punto, se estableció que no puede ser tenido en cuenta para este fin cualquier censo, sino que se requiere que sea el censo oficial, es decir, el que reúna todas las exigencias legales, incluida su adopción a través de ley.

Por lo tanto, aunque efectivamente la resolución demandada se abstuvo de aplicar la disposición contenida en el referido párrafo, dicha conducta se encuentra justificada en el hecho de que la misma norma impone la necesidad de que la actualización de la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes se haga con base en el censo, censo que – entiende esta Corporación- debe reunir los requisitos legales, entre ellos el ser adoptado por el Congreso de la República mediante ley, según lo ordena el tantas veces citado artículo 7 de la Ley 79 de 1993.

Visto así el asunto, como según quedó demostrado en este proceso no hay ningún censo poblacional adoptado por ley diferente al de 1985 adoptado por el artículo 54 transitorio constitucional, no se cuentan con herramientas legalmente avaladas para cumplir con la actualización pretendida por el actor.

Además, es claro que no se cumplen con los requisitos que el precitado párrafo 1 del artículo 176 constitucional exige, por cuanto, se insiste, para que la actualización de la base de asignación de curules pueda efectuarse se requiere de un censo oficial, esto es, que haya sido adoptado por ley dentro de los doce meses siguientes a su realización.

Entonces, pese a que es un hecho notorio que la información del censo de 1985 está desactualizada, no se cuenta con un censo que permita renovar el parámetro para la asignación de curules reclamada por el demandante, omisión que no puede ser atribuida en manera alguna a la parte demandada dentro de este asunto, por cuanto la presentación de los censos para su aprobación debe



hacerse por parte del Gobierno Nacional según lo establece la misma Ley 79.

Por lo tanto, se reitera, se encuentra justificada legal y constitucionalmente la decisión de la Organización Electoral de abstenerse de emplear los datos arrojados por el censo de 2005 para la actualización de la asignación de las curules en la Cámara de Representantes, toda vez que, como se dijo, no existe ninguna prueba de que el Congreso de la República haya adoptado dicho censo por ley, tal y como lo exige el artículo 7 de la precitada Ley 79 de 1993.

Si bien es cierto el actor en su demanda planteó algunos argumentos dirigidos a cuestionar la validez de dicha norma, los mismos escapan al objeto de esta demanda, por cuanto no puede dejarse de lado que esta Corporación carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley, por lo que no es viable emitir pronunciamiento alguno al respecto.

Así las cosas, si el demandante considera que el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 se aparta por alguna razón de la Constitución Política debe promover la demanda de inconstitucionalidad ante el órgano competente para conocer de la misma, esto es, la Corte Constitucional.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que tampoco es viable en este caso inaplicar la referida norma en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, toda vez que no se encuentra que la misma contraría la Constitución Política al establecer que los censos deban adoptarse a través de ley.

Según se tiene, la figura de la excepción de inconstitucionalidad tiene origen en el artículo 4 constitucional que establece que *“la Constitución es norma de normas”* y que *“en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*.



Sobre el punto, la Corte Constitucional de manera reiterada ha afirmado:

“La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto²⁸”.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-122 del 1º de marzo de 2011. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.



“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.²⁹”

“La excepción de inconstitucionalidad surge como el mecanismo judicial viable para inaplicar ese precepto a un caso particular, en virtud, justamente, de la especificidad de las condiciones de ese preciso asunto. Por el contrario, de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado³⁰”.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que la excepción de inconstitucionalidad ha sido concebida como una herramienta con la que cuentan, entre otros, los jueces de la República para inaplicar una norma que resulte abiertamente contraria a la Carta Política en un caso concreto y siempre que no exista un pronunciamiento definitivo sobre la misma por parte de la autoridad competente para el efecto: la Corte Constitucional o esta Corporación, según corresponda.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación 132 del 13 de marzo de 2013. M.P. Dr. Alexei Julio Estrada.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-103 del 16 de febrero de 2010. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.



El desconocimiento de la Carta Política por parte de la norma, en el entendido de esta Corporación, debe ser palmaria por cuanto se trata de aplicar precisamente una excepción, por lo que no puede acudirse a interpretaciones abiertas o derivadas para el uso de esta figura sino que debe demostrarse sin necesidad de un estudio elaborado que la disposición atenta contra la Constitución.

En el caso concreto, hasta donde se tiene acreditado en el expediente el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional³¹, sin embargo, no se encuentra que ésta contraría abiertamente la Carta Política por cuanto en manera alguna puede afirmarse que el hecho de que se exija que los censos de población deben ser adoptados por ley atenta contra los principios y normas constitucionales.

Ahora bien, si se aborda el estudio desde el punto de vista de la representación democrática resulta forzoso concluir que no es la Ley 79 de 1993 la que limita la actualización de la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes, es decir, no es el artículo 7 de la referida norma el que impide que se aplique el artículo 176 constitucional, sino que ello obedece a la falta de cumplimiento de dicha norma por parte de los encargados.

Esto es, el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 no desconoce el mandato contenido en el parágrafo 1 del artículo 176 de la Constitución Política relacionado con el deber de actualización de la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes, porque lo que impide la aplicación del mismo es el incumplimiento de la exigencia contenida en la precitada norma referido a la adopción de los censos por ley.

En otras palabras, en criterio de esta Sala lo que estaría - hipotéticamente hablando- en contra del mandato constitucional

³¹ Una vez revisado el sistema de relatoría de la Corte Constitucional en la página web de la Corporación se encontró que el actor presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de dicha norma pero la misma fue rechazada por no haber sido subsanada mediante auto del 11 de noviembre de 2015. Expediente D-11052. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.



no es la norma sino el incumplimiento de la misma, que ha impedido que se tome un censo diferente al de 1985 para efectuar la asignación de curules en la Cámara de Representantes.

Bajo ese entendido, si el actor lo que pretende es que dicha norma se cumpla debe acudir a la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 constitucional y regulada por la Ley 393 de 1997, con todo, en este caso se advierte que el término de doce meses fijado por el artículo 7 de la Ley 79 de 1993, respecto del censo de 2005 ya venció.

No obstante, resulta del caso mencionar que ya existe un pronunciamiento en materia de cumplimiento respecto de la referida norma, el cual data del 15 de octubre de 2015 y en el que en segunda instancia se ordenó:

“...[A]l Gobierno Nacional conformado en esta oportunidad por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE el cumplimiento del artículo 7º de la Ley 79 de 1993, en el sentido de presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante el cual se adopten los resultados del censo general 2005, a más tardar el primer día del segundo periodo de la actual legislatura, es decir, el 16 de marzo de 2016³²”.

Sin embargo, no se encuentra prueba alguna en el expediente de que dicho proyecto de ley haya sido presentado o en caso de que así haya sido, el estado del mismo.

Con todo, se advierte que en el hipotético caso de que la ley aprobatoria de los resultados del censo de 2005 se encuentre en trámite, ésta no resultaría aplicable en el caso concreto, por cuanto para el momento en que se expidió la resolución demandada era evidente que la referida ley no existía.

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 08001-23-33-000-2014-00835-01. Providencia del 15 de octubre de 2015. M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.



Conforme con lo expuesto, no encuentra la Sala que se haya desconocido por parte de la Organización Electoral, a través de la resolución demandada, el propósito del parágrafo 1 del artículo 176 de la Constitución Política, toda vez que precisamente en aplicación del mismo, que exige que la actualización del número de curules se realice conforme al censo oficial, es que no hay lugar a efectuar la renovación en cuestión.

Por otra parte, el hecho de que la Constitución Política no exija que los censos posteriores al de 1985 se adopten por ley, no impide que una ley de la República incluya ese requisito, como efectivamente lo hizo la Ley 79 de 1993, ahora vigente y frente a la cual, como se anunció no hay lugar a hacer análisis alguno de constitucionalidad en este proceso.

Al margen de lo anterior, en lo referente al argumento de la demanda según la cual un proyecto de ley que pretendió cumplir lo dispuesto en el precitado artículo 7 de la Ley 79 de 1993 no pudo materializarse por aspectos técnicos o metodológicos, se advierte que el mismo no tiene incidencia alguna en la constitucionalidad de la resolución demandada además, no fue desarrollado en debida forma por el actor, por lo que tampoco hay lugar a emitir pronunciamiento alguno al respecto.

En lo que tiene que ver con el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación del 3 de junio de 1998 se debe tener en cuenta que en dicho pronunciamiento se arribó a una conclusión similar a la aquí consignada:

“El censo Nacional de Población que debe tenerse en cuenta para determinar el número de Representantes a la Cámara, en el período constitucional de 4 años comprendido entre 1998 y 2002, es el último jurídicamente vigente con anterioridad a la elección correspondiente, o sea realizado el 15 de Octubre de 1.985, adoptado en el artículo transitorio 54 de la Constitución Política de 1.991³³”.

³³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1111. Concepto del 3 de junio de 1998. M.P. Dr. Luis Camilo Osorio Isaza.



Es decir, la Sala de Consulta y Servicio Civil en esa ocasión también consideró que el censo aplicable era el del 15 de octubre de 1985 por cuanto ninguno otro había sido adoptado para ese momento por ley.

Entonces independientemente de las dudas que se plantearon en ese momento sobre la validez de exigir la aprobación de los censos poblacionales por ley, se concluyó que no había lugar a aplicar uno diferente al de 1985 precisamente por falta de cumplimiento de requisitos de los posteriores a aquel.

Además, se precisó que pese a que la adopción del censo de 1985 se efectuó a través de una norma transitoria de la Constitución Política, ello en nada influye en la vigencia indefinida de la disposición, por lo menos, en el entendido de esta Sala, hasta que un nuevo censo se adopte por el Congreso de la República a través de ley.

Independientemente de lo anterior, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁴, los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación no son vinculantes, salvo que alguna ley disponga lo contrario.

Por lo tanto, como en este caso no existe una norma legal que obligue atender el concepto en mención se hace referencia a él a título ilustrativo simplemente.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la alusión a la sentencia C-370 de 2012 encuentra la Sala que el actor acude a la misma con el fin de reiterar su posición respecto de las limitaciones del legislador para imponer la exigencia de aprobar los censos de

³⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 112. *“La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.”*

Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario...”



población y vivienda a través de ley, por lo que no proporciona elementos para su análisis.

En tales condiciones, no hay lugar a estudiarla primero, porque su mención se refiere a la constitucionalidad de la Ley 79 de 1993 frente a la cual esta Corporación carece de competencia; segundo, porque la referida analizó la constitucionalidad de la aplicación del procedimiento verbal en materia disciplinaria, temática que dista de la que ahora se estudia, por lo que se entiende que las transcripciones incluidas en la demanda fueron menciones de *obiter dicta* y no de *ratio decidendi* que tengan alguna influencia en este caso y tercero, porque el actor no aportó los elementos de juicio necesarios para efectuar un análisis sobre la misma.

Aclarado lo anterior y al encontrar que la Organización Electoral no cuenta con un censo oficial diferente al de 1985 para ajustar la cifra de representantes a la Cámara no encuentra esta Sala que se hayan desconocido las normas constitucionales invocadas por el actor y mucho menos los principios de democracia representativa, participativa y pluralista; soberanía popular ni los derechos a la igualdad, a participar en la conformación y control del poder político ni al voto, postulados que, como se dejó dicho desde la formulación del problema jurídico en este asunto, el demandante invocó con base en los mismos argumentos esgrimidos como fundamento del cargo principal de la demanda y por tanto, fueron estudiados en forma conjunta.

Entonces, si bien resulta loable la exigencia de que la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes se actualice conforme al crecimiento de la población en el país, se deben proporcionar los elementos necesarios para tal fin a la Organización Electoral, quien se encuentra sujeta a aplicar el censo vigente que cumpla con los requisitos legales³⁵.

³⁵ En términos similares se ha pronunciado esta Corporación al estudiar la legalidad de los actos que han fijado el número de diputados de las asambleas departamentales para las elecciones del 26 de octubre de 2003 y de concejales del municipio de Girardot para las elecciones del 25 de octubre de 2015:



Por lo tanto, si el Gobierno Nacional no cumple con la carga que le corresponde de someter para aprobación los censos efectuados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con el fin de que sean adoptados por ley por el Congreso de la República, no es posible emplear datos diferentes a los del censo de 1985 y por ende, no hay posibilidad alguna de que el propósito del parágrafo 1 del artículo 176 constitucional se cumpla.

Además no se acreditó que la falta de actualización afecte la democracia representativa, la soberanía popular, el derecho a la igualdad o el derecho al voto, por cuanto de todas formas la conformación de la Cámara de Representantes, como se explicó está organizada con base en el factor territorial principalmente, lo que garantiza que los ciudadanos elijan a sus representantes a través del voto directo en igualdad de condiciones.

Adicionalmente, al no haber actualización respecto de ninguno de los departamentos no puede predicarse vulneración alguna al derecho a la igualdad toda vez que la asignación de las curules se está haciendo en forma proporcional con base en el mismo censo para todas las circunscripciones territoriales y especiales.

Esto es, el hecho de que la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes no esté actualizada y que dicha asignación se siga haciendo con base en el censo de 1985 no implica que la soberanía popular se vea menoscabada o que los principios democráticos se desconozcan o afecten, por cuanto de todas formas el pueblo ha podido seguir acudiendo a las urnas a ejercer su derecho el voto, a elegir y ser elegido, a conformar la Cámara de Representantes con las personas que en su criterio deben integrarlas las cuales siguen siendo elegidas por el pueblo

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2003-00040-01. Providencia del 4 de marzo de 2005. M.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2015-00016-00. Providencia del 13 de octubre de 2016. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



en forma directa, por lo que en manera alguna se puede afirmar que se ha afectado la representación popular que debe caracterizar esa corporación.

Así las cosas, se tiene que la decisión de abstenerse de actualizar la base para la asignación de curules en la Cámara de Representantes no vulnera la disposición contenida en el parágrafo 1 del artículo 176 constitucional que exige que dicha actuación se efectúe conforme al censo oficial, para el caso, el realizado el 15 de octubre de 1985, toda vez que los de 1993 y 2005 no fueron adoptados por ley y por ende no pueden tenerse como oficiales.

Así como tampoco desconoce ninguno de los principios y derechos invocados por el actor en el demanda por cuanto, como se dejó dicho, la falta de elementos necesarios para actualizar el parámetro en cuestión no influye en el ejercicio de la democracia ni la soberanía popular en el país, toda vez que los ciudadanos siguen eligiendo libremente a través de voto directo y popular a sus representantes a la Cámara.

Conforme con lo expuesto, al no haberse acreditado que la Resolución 10684 de 2013 desconozca o vulnere alguna de las normas constitucionales invocadas por el actor como fundamento de la demanda hay lugar a denegar las pretensiones en ella contenidas.

7. Solicitud adicional del Ministerio Público

Al margen de lo anterior, resulta del caso pronunciarse sobre la solicitud elevada por el señor procurador general de la Nación en el sentido de precisar si el Ministerio Público debe participar una o dos veces en el trámite de nulidad por inconstitucionalidad.

Frente al punto, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de este medio de control se encuentra regulado en el artículo 184 de la Ley 1437 de 2011 que dispone:



“La sustanciación y ponencia de los procesos contenciosos de nulidad por inconstitucionalidad corresponderá a uno de los Magistrados de la Sección respectiva, según la materia, y el fallo a la Sala Plena. Se tramitará según las siguientes reglas y procedimiento:

1. En la demanda de nulidad por inconstitucionalidad se deberán indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas y exponer en el concepto de violación las razones que sustentan la inconstitucionalidad alegada.

2. La demanda, su trámite y contestación se sujetarán, en lo no dispuesto en el presente artículo, por lo previsto en los artículos 162 a 175 de este Código. Contra los autos proferidos por el ponente solo procederá el recurso de reposición, excepto el que decrete la suspensión provisional y el que rechace la demanda, los cuales serán susceptibles del recurso de súplica ante la Sala Plena.

3. Recibida la demanda y efectuado el reparto, el Magistrado Ponente se pronunciará sobre su admisibilidad dentro de los diez (10) días siguientes. Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en este Código, se le concederán tres (3) días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará.

4. Si la demanda reúne los requisitos legales, el Magistrado Ponente mediante auto deberá admitirla y además dispondrá:

*a) Que se notifique a la entidad o autoridad que profirió el acto y a las personas que, según la demanda o los actos acusados, tengan interés directo en el resultado del proceso, de conformidad con lo dispuesto en este Código, para que en el término de diez (10) días puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas. **Igualmente, se le notificará al Procurador General de la Nación, quien obligatoriamente deberá rendir concepto;***

b) Que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el mismo término a que se refiere el numeral anterior, plazo durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo;



c) Que el correspondiente funcionario envíe los antecedentes administrativos, dentro del término que al efecto se le señale. El incumplimiento por parte del encargado del asunto lo hará incurso en falta disciplinaria gravísima y no impedirá que se profiera la decisión de fondo en el proceso.

En el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

En el caso de que se haya solicitado la suspensión provisional del acto, se resolverá por el Magistrado Ponente en el mismo auto en el que se admite la demanda.

5. Vencido el término de que trata el literal a) del numeral anterior, y en caso de que se considere necesario, se abrirá el proceso a pruebas por un término que no excederá de diez (10) días, que se contará desde la ejecutoria del auto que las decreta.

*6. Practicadas las pruebas o vencido el término probatorio, o cuando no fuere necesario practicar pruebas y se haya prescindido de este trámite, según el caso, **se correrá traslado por el término improrrogable de diez (10) días al Procurador General de la Nación, sin necesidad de auto que así lo disponga, para que rinda concepto.***

7. Vencido el término de traslado al Procurador, el ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La Sala Plena deberá adoptar el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional". (Se resalta).

De la interpretación literal de la norma en cita, el procurador general de la Nación tiene dos oportunidades para pronunciarse en el trámite de la nulidad por inconstitucionalidad: i) luego de que se admita la demanda, oportunidad en la cual, según la norma, su participación es obligatoria (numeral 4) y ii) una vez vencido el período probatorio, cuando se le corra traslado para que rinda concepto (numeral 6).



Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00
Actor: Edwin Salcedo Vásquez
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Deniéganse las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Notifíquese la presente decisión en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Tercero: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los consejeros de Estado,

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

**HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**

**LUCY JEANNETTE
BERMÚDEZ BERMÚDEZ**



Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00
Actor: Edwin Salcedo Vásquez
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL
BASTO**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL
CASTILLO**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA
GONZÁLEZ**

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

**CARLOS ENRIQUE MORENO
RUBIO**

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

**RAMIRO DE JESÚS PAZOS
GUERRERO**

CARMELO PERDOMO CUÉTER

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ
NAVAS**

Aclara voto
**GUILLERMO SÁNCHEZ
LUQUE**



Expediente 11001-03-28-000-2015-00025-00
Actor: Edwin Salcedo Vásquez
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Otro
NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO
GAMBOA**

**ROBERTO AUGUSTO
SERRATO VALDÉS**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ
VARGAS**

**GABRIEL VALBUENA
HERNÁNDEZ**

GUILLERMO VARGAS AYALA

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ
RICO**

ALBERTO YEPES BARREIRO

**CARLOS ALBERTO
ZAMBRANO BARRERA**