

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Improcedente respecto de normas constitucionales / ACCION DE CUMPLIMIENTO - Finalidad: ordenar el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos**

Se reitera la tesis de la Corporación, según la cual, ésta acción constitucional es improcedente para exigir el cumplimiento de normas constitucionales. Lo anterior, teniendo en cuenta que este mecanismo fue concebido por el Constituyente en 1991, como una herramienta al que toda persona puede acudir para exigir a las autoridades públicas o a los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas el cumplimiento real y efectivo de las normas con fuerza de ley y los actos administrativos. Esta concepción es confirmada por la misma Ley 393 de 1997, en su artículo 1. En consecuencia, se advierte que la presente acción no tiene como finalidad el cumplimiento de normas superiores, sino el de leyes, normas con fuerza material de ley o actos administrativos; así las cosas, la acción resulta improcedente para ordenar el cumplimiento del inciso final del parágrafo 1 del artículo 176 de la Carta Política.

**FUENTE FORMAL:** LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 1

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular, consultar la sentencia del 3 de junio de 2004, exp. 44001-23-31-000-2004-00047-01, C.P. Dario Quiñonez.

**CUMPLIMIENTO DE NORMAS O ACTOS ADMINISTRATIVOS - Se requiere la existencia de un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible / PROYECTO DE LEY - Gobierno Nacional debe radicar el proyecto de ley mediante el cual se adopten los resultados del censo general 2005**

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato imperativo e inobjetable en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997. Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad. Revisada la norma se advierte que ésta contiene un mandato (i) claro en cuanto va dirigido al Gobierno Nacional, en este caso integrado por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, (ii) expreso toda vez que determina que la obligación de presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante el cual se adopten los resultados del censo, y (iii) actualmente exigible, porque indica que debe hacerse dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo. Por tanto se hace necesario determinar si el deber se cumplió... es evidente que el Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE no ha presentado al Congreso de la República el proyecto de ley, a pesar de que como lo afirmó el Director del DANE la información del censo 2005 ya fue procesada y finalizada, y aun así no se ha cumplido con el deber legal de radicar el proyecto de ley. Así el término previsto en la norma, se encuentra más que vencido, pues ha transcurrido años desde que se procesó y evaluó la información del Censo General 2005, sin que el Gobierno Nacional haya dado cumplimiento al artículo 7 de la Ley 79 de 1993, con lo cual se evidencia la mora en presentar el proyecto de ley al Congreso de la República, obligación que es imperativa e inobjetable y, por tanto, de obligatorio acatamiento, sin que pueda presumirse que la mora en su incumplimiento esté justificada.

**FUENTE FORMAL:** LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 5 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 7 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 15 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO - 21 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 25 / LEY 79 DE 1993 - ARTICULO 7

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO (E)**

Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00835-01(ACU)**

**Actor: EDWARD ECKER MARTINEZ**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la providencia del 8 de abril de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que denegó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud**

En ejercicio de la presente acción el señor Edward Ecker Martínez, demandó de la Nación - Presidencia de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, y Consejo Nacional Electoral **el cumplimiento de los artículos 7º de la Ley 79 de 1993, y 176 parágrafo 1º de la Constitución Política**, la primera norma establece para el Gobierno Nacional la obligación de presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo, dentro de los 3 meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en éste, mientras que la segunda hace referencia al ajuste de las curules adicionales en proporción al crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo.

**1.2. Hechos**

El señor Ecker Martínez sustentó la solicitud de cumplimiento en los siguientes hechos, que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

**1.2.1.** El señor Edward Ecker Martínez mediante petición del 26 de julio de 2014, solicitó al Consejo Nacional Electoral **el cumplimiento a lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política**, que previó en el párrafo primero que *“...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...”*.

**1.2.2.** Mediante Oficio No. CNE-SS-4925 del 29 de julio de 2014 el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral, manifestó al actor que la solicitud fue trasladada a la Oficina Delegada en lo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que en efecto respondió al señor Ecker Martínez el 13 de agosto de 2014, que **la organización electoral dio aplicabilidad al párrafo primero del artículo 176 de la Constitución Política, conforme a la Resolución No. 10684 del 18 de octubre de 2013**, además señaló que *“...el competente para determinar el número de Representantes a la Cámara es el Gobierno Nacional, como lo dispone el artículo 211 del Código Electoral, razón por la cual expidió el Decreto No. 2788 del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual fijó el número de Representantes a la Cámara a elegir en las elecciones del 9 de marzo de 2014, modificado por el Decreto No. 2897 del 16 de diciembre de 2013. Por último, es importante precisar que en los actos administrativos mencionados, los cuales anexo, se absuelven los interrogantes planteados en su derecho de petición”*.

**1.2.3.** El actor el 30 de julio de 2014, elevó petición a la Presidencia de la República en la que solicitó los siguientes documentos:

*“...1. Ley o Decreto por medio del cual se adopta el censo realizado en el año 2005.*

*2. De no existir reglamentación en lo indicado en el punto 1, solicitó el **cumplimiento inmediato de lo contemplado en el artículo 7º de la Ley 79 de 1993** de octubre 20, que a la letra dice: ARTÍCULO 7º. Dentro de los tres, (3) meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, el Gobierno Nacional deber (sic) presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la (sic) 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.*

*3. Como puede apreciarse señor presidente estamos frente a una mora en el cumplimiento a lo establecido en la precitada ley, lo que requiere de la adopción inmediata del censo realizado por (sic) DANE en el año 2005, la cual es la fuente para determinar las diferentes proyecciones en la*

*diferente toma de decisiones de acuerdo a la Ley 002 de 1962 y sus diferentes reformas.*

*4. El CONPES aprobó el censo para determinar sus estudios y fuentes como proyecciones en el crecimiento futuro, lo que significa tener como plena prueba para tomar la determinación en la adopción como ley reglamentaria en miras al cumplimiento de la Ley 79/93”.*

**1.2.4.** La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República con oficio OFI14-00072357/JMSC 33020 del 30 de julio de 2014, manifestó al actor que *“...Me refiero a su comunicación a través de la cual solicita copia del acto legal por medio del cual se adoptó el censo del año 2005, tal como lo establece el artículo 7º de la Ley 79 de 1993. En atención a la misma, me permito indicarle que fue remitido al Dr. Mauricio Perfetti del Corral, Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, para que en cumplimiento de sus funciones tome las medidas necesarias y dé respuesta a su petición”.*

**1.2.5.** El actor el 26 de julio de 2014 elevó petición ante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE en el que solicitó los siguientes documentos:

*“...1. Certificación auténtica del crecimiento poblacional actual vigencia de cada circunscripción territorial que conforma la República de Colombia. Indique población actual por departamento.*

*2. Indicar la fórmula que determina el crecimiento poblacional año por año iniciado desde el censo 2005 hasta corte de la actual vigencia 2014.*

*3. Certifique como definen los criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado en el 2005, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales con respecto a la población de Colombia por cada circunscripción territorial actualmente a fecha mes de julio de 2014.*

*4. Indicar toda la normatividad que determina la regulación de las fórmulas que permitan la aplicación de las proyecciones del crecimiento poblacional en todo el territorio nacional.*

*5. Certificar el total de población proyectada de cada circunscripción territorial, es decir departamento por departamento con corte a mes de julio de 2014.*

*6. Certificar cual es el alcance y veracidad de las proyecciones poblacional aplicadas por el DANE. Indicar que normatividad regula estas proyecciones.*

*7. Sírvase responder la presente petición con la celeridad que se merece, comunicando que toda la información la rige a partir del censo*

*realizado en el año 2005 y proyectada hasta la presente vigencia 2014 con corte a mes de julio”.*

**1.2.6.** El 14 de agosto de 2014, con Oficio No. 20141510090061, el Coordinador Grupo Banco de Datos de la Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística del DANE, respondió todos los puntos requeridos por el actor.

**1.2.7.** El actor precisó que con las anteriores solicitudes constituyó en renuencia a las entidades accionadas, conforme a lo previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 y que a la fecha de presentación de la acción de cumplimiento<sup>1</sup>, las autoridades administrativas no han cumplido con lo ordenado en el párrafo 1º del artículo 176 de la Constitución Política, ni con el artículo 7º de la Ley 79 de 1993 “...aduciendo falta de la adopción del censo 2005, a pesar de ordenar su realización mediante el Decreto 1100 de 2005”.

**1.2.8.** Manifestó que “...corresponde al Gobierno Nacional realizar la adopción de los censos que realice el DANE tal como se establece en el artículo 7º de la Ley 79 de 1993, términos que a la fecha se encuentran vencidos en la precitada Ley 79/93 y la cual 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... el censo fue realizado en el 2005 y es de conocimiento público (...) han transcurrido ocho (8) años tres (3) meses de haber finalizado el operativo censal regulado en el artículo 4º del Decreto 1100 de 2005, sin que a la fecha el Gobierno halla (sic) regulado lo concerniente a la adopción del censo realizado en el año 2005, convirtiéndose en renuente ante esta situación, violando los principios constitucionales, en especial atención al párrafo 1º del artículo 176 Superior”.

### **1.3. Pretensiones**

En el escrito de la demanda se precisaron:

*“...De acuerdo a los cargos acusados en la normativa de los hechos con la renuencia reiterativa en el deber omitido realizado por el Gobierno Nacional y de sus entidades administrativas en cabeza de la Presidencia de la República, me permito solicitar **ordene el cumplimiento inmediato del artículo 7º de la Ley 79 de 1993.**(Negrillas fuera de texto)*

<sup>1</sup> El actor presentó la acción de cumplimiento ante el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, el 22 de agosto de 2014 (folio 12 vuelto).

*Así mismo obligue a la Organización Electoral al cumplimiento inmediato en la realización al ajuste de curules adicionales consagrado en el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia parágrafo 1º, utilizando las informaciones sobre proyecciones de población, registros de estadísticas vitales y guarismos de censo de población realizadas por la entidad idónea, en este caso el DANE, teniendo en cuenta la tabla 2, página 6 del oficio radicado No. 20141510090061 emitido por el DANE, el cual se halla adjunto en los anexos.*

*En la eventualidad, si y solo si, decide aceptar los cargos aducidos por los renuentes, ordene la regulación inmediata contenida en el resorte constitucional y descrito con anticipación en la presente acción tomando las medidas legales del caso (...)<sup>2</sup> (Negrillas fuera de texto).*

#### **1.4. Trámite de la demanda**

Por auto del 25 de agosto de 2014, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla remitió el expediente por competencia al Tribunal Administrativo del Atlántico.

Mediante providencia del 16 de septiembre de 2014 el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la acción de cumplimiento y dispuso la notificación del Departamento Administrativo de la Presidencia de La República, de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, para que intervinieran en el proceso.

Por auto del 23 de febrero de 2015 el Tribunal vinculó al trámite constitucional al Ministerio del Interior, al percatarse que *“...el escrito del actor se dirige a informar que remitió oficios remitidos al Ministerio del Interior, indicando que a la fecha donde (sic) no se han dado respuesta sobre petición realizada en fecha 25 de agosto de 2014, en aras de la declaración de renuencia al incumplimiento de la presente acción”<sup>3</sup>.*

#### **1.5. Contestaciones de la demanda**

**1.5.1. La apoderada judicial del Presidente de la República y de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE,** solicitó que se declarara improcedente la presente acción.

Señaló que el actor erró *“...al estimar que cuando la Ley dice: ‘Gobierno Nacional’ se está refiriendo a la Presidencia de la República y su único argumento es que la*

---

<sup>2</sup> Folio 10 del expediente

<sup>3</sup> Folio 296 del expediente

*Presidencia de la República es 'la cabeza visible del Gobierno Nacional'. Como se evidencia, tal argumento no es jurídico. Tal vez el actor no conoce el artículo 115 de la Constitución Política según el cual: 'El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno'.*

Afirmó que al verificar la suscripción de la Ley 79 de 1993, puede observarse que en su expedición el Presidente de la República tuvo el acompañamiento del Ministro de Gobierno, hoy Ministro del Interior y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, entidades que tienen competencia y relación con el tema objeto de la citada ley.

Adujo que no se cumplió con el requisito de procedibilidad, toda vez que *"...en este caso, el demandante se equivoca de persona requerida, sencillamente se cumple con la 'formalidad' de elevar una petición que como sucedió en este caso debe ser remitida al competente, pues esta entidad NO tiene competencia en cuanto a las normas cuyo cumplimiento se requiere y que objetivamente sí requerían acción de alguna autoridad. Por ello, aunque el actor elevó petición a esta Entidad, no es coherente decir que se constituyó en renuencia por no haberle contestado cumpliendo lo requerido, pues NO le compete a la Presidencia de la República",* razón por la que la solicitud fue trasladada al DANE en lo que a la Ley 79 de 1993 se refiere.

Por último precisó que revisadas las pretensiones, no hay alguna que pueda ser cumplida por la Presidencia de la República<sup>4</sup>.

**1.5.2. La Registraduría Nacional del Estado Civil** solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de cumplimiento y se declarara su improcedencia.

Sostuvo que la Organización Electoral no es competente para determinar el número de Representantes a la Cámara, tal como lo dispone el artículo 211 del Código Electoral, razón por la que el Presidente de la República expidió el Decreto No. 2788 del 29 de noviembre de 2013, por medio del cual se fijó el número de Representantes a la Cámara para las elecciones de 2014, modificado por el Decreto 2897 del 16 de diciembre de 2013.

---

<sup>4</sup> Folios 266 a 273 del expediente

Mediante concepto del DANE del 20 de noviembre de 2013, se aclaró que el censo a utilizarse para la estimación de los indicadores poblacionales correspondía al denominado *“población censal ajustada”* adoptado en el año 1985.

Precisó que en los años 1993 y 2005 el DANE realizó dos censos nacionales de población y vivienda, pero que los resultados no fueron adoptados mediante ley conforme lo exigía la Ley 79 de 1993, razón por la que la Organización Electoral se abstuvo de ajustar el número de curules para la Cámara de Representantes en el año 2014, conforme se plasmó en la Resolución No. 10684 de 18 de octubre de 2013.

Resaltó que la Registraduría no ha incumplido la disposición contenida en el artículo 7º de la Ley 79 de 1993, toda vez que es el Gobierno Nacional al que le corresponde ajustar la asignación de las curules de Cámara de Representantes, como se hizo en los Decretos 2788 de 29 de noviembre y 2897 de 16 de diciembre de 2013.

**1.5.3. La apoderada judicial del Consejo Nacional Electoral**, solicitó que se le desvinculara de la presente acción.

Resaltó que esa autoridad administrativa no puede ajustar la cifra para la asignación de las curules de Cámara de Representantes del periodo constitucional 2014, por cuanto no existe un censo diferente al de 1985.

Adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, pues *“...no tiene ninguna actuación ni decisión relacionada con las pretensiones”*<sup>5</sup>.

**1.5.4. El Ministerio del Interior**, presentó el 7 de noviembre de 2014, la contestación de la acción de cumplimiento, después de proferido el fallo de primera instancia.

No obstante lo anterior, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción o en su defecto se negaran las pretensiones *“...pues de conformidad con los presupuestos fácticos y jurídicos aducidos como sustento de la misma, en manera alguna se puede predicar por parte de este Ministerio negligencia en su actuar que dé cuenta del no cumplimiento de una obligación legal a su cargo”*.

Enfatizó que no ha habido omisión por parte de ese ente ministerial que permita predicar una eventual renuencia en cumplimiento de norma alguna, en razón a que *“...su argumentación se centra en la presunta falta de respuesta frente al derecho*

---

<sup>5</sup> Folios 261 a 264 del expediente.

de petición formulado ante esta entidad relacionada con los criterios aplicados por el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto 2897 de 16 de diciembre de 2013”.

Sostuvo que se dio respuesta a la solicitud del actor con Oficio No. OFI14-000048566 – DDP-2100 del 23 de diciembre de 2014, por tanto “...si en gracia de discusión admitiéramos que la vinculación del Ministerio tiene como causa motivante la presunta falta de respuesta frente al derecho de petición, la acción idónea corresponde a la acción de tutela y no la acción de cumplimiento”.

Manifestó que de conformidad con el Decreto 2893 de 2011 esa entidad no tiene competencia frente al objeto de la presente acción, pues corresponde es al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y eventualmente al Consejo Nacional Electoral<sup>6</sup>.

### **1.6. Fallo impugnado**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 8 de abril de 2015, denegó las pretensiones de la acción de cumplimiento, por considerar que:

*“...De las normas citadas por el actor, del cual pretende su cumplimiento, se observa que el parágrafo 1 del artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, asigna como responsable del ajuste de la asignación de curules a la organización electoral, la cual está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidades que son complementarias aun cuando gozan de autonomía.*

*El ajuste de que trata el artículo referenciado, se realiza con base al Censo Nacional de Población y Vivienda adoptado mediante Ley de la República, tal cual lo estipula la Ley 79 de 1993.*

*De acuerdo a las pruebas obrantes en el proceso, no hay un censo poblacional aprobado distinto al del 15 de octubre de 1985, razón por la que se hace imposible un ajuste en la asignación de curules con un censo diferente a este<sup>7</sup>.*

Nada dijo sobre el artículo 7º de la Ley 79 de 1993, que establece para el Gobierno Nacional la obligación de presentar al Congreso de la República el

---

<sup>6</sup> Folios 339 a 343 del expediente

<sup>7</sup> Folios 299 a 309 del expediente

proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo, dentro de los 3 meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en éste.

### **1.7. Impugnación**

El actor en escrito de 20 de mayo de 2015, impugnó la decisión del Tribunal, para señalar que no hubo un estudio de fondo, ni se tuvo en cuenta la normativa que permitiera esclarecer las dudas sobre el incumplimiento.

Sostuvo que *“...se demostró la renuencia al deber omitido por las entidades comprometidas en la presente acción jurídica, se demostró que existe un incumplimiento a la ley y la constitución política, se demostró que (sic) los accionados se le (sic) realizó el respectivo requerimiento y no fundamentaron sus decisiones de fondo, a pesar que son funciones que les corresponde cumplir, por tal motivo existe razón suficiente para determinar el incumplimiento a el ordenamiento jurídico solicitado en el proceso de la referencia”*.

Adujo que la sentencia objeto de impugnación lesiona la Constitución Política y las leyes colombianas al negar las pretensiones, pues con esta decisión se omite la obligación de hacer cumplir una norma incumplida en el tiempo.

Señaló que *“...es de pleno conocimiento sobre las facultades dadas por el Presidente de la República al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, es un órgano de Estado colombiano idóneo encargado de establecer estadísticas entre ellas la adopción de los censos poblacionales en Colombia, error sería no tener en cuenta o desconocer los órganos que conforman el gabinete de un Gobierno, el DANE es el encargado de emitir conceptos sobre las estadísticas en Colombia y no tenerlas en cuenta al momento de emitir un fallo eso si es un error”*<sup>8</sup>.

### **1.8. Trámite en segunda instancia**

**1.8.1.** Revisado el expediente se consideró necesario aclarar algunos de los supuestos fácticos alegados por las partes, por lo que el Magistrado Ponente dispuso en providencia de 29 de julio de 2015, oficiar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, para que precisara (i) en la página web de la entidad link <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y->

---

<sup>8</sup> Folios 365 a 368 del expediente

demografía/censos, se indica que entre el 22 de mayo de 2005 y 22 de mayo de 2006 se realizó el “Censo General 2005” y aparecen los documentos de metodología, cierre y asimilación; por favor sírvase indicar sí en efecto la información obtenida con ocasión de aquél ya fue debidamente procesada y evaluada; (ii) en caso de que aquella información no haya sido procesada y evaluada, sírvase indicar sí ocurrió lo mismo que con el Censo realizado en 1993; (iii) sí el censo de 1993 tampoco se encuentra debidamente finalizado, sírvase explicar cuál es el censo actualmente vigente y explique las razones.

El Director General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, mediante comunicación No. 2015-232-007919-1 del 21 de agosto de 2015, recibida en la Secretaría General de esta Corporación el 27 de agosto de la misma anualidad, respondió los interrogantes planteados de la siguiente manera:

Respecto al primer interrogante de que indicara sí en efecto la información obtenida con ocasión del “Censo General 2005” ya fue debidamente procesada y evaluada, señaló:

*“...La información referente al Censo General 2005 fue procesada de conformidad con la metodología dispuesta para tal fin y podrá ser consultada en el siguiente link <https://www.dane.gov.co/files/censos/ManualTecnico.pdf> en el capítulo 7 “SITEMA DE TRATAMIENTO AUTOMATIZADO DE DATOS” del Manual Técnico del Censo General 2005.*

*Con respecto a la evaluación, el DANE realizó el proceso de ‘Cierre, Asimilación del Censo General 2005 y Seguimiento’ cuyo objetivo era ‘determinar el impacto sobre los resultados de los cambios incorporados en el Censo General 2005, fortalecer la credibilidad de los datos censales, enmarcar las limitaciones de los mismos y lanzar las bases de una reflexión hacia el futuro de la información social y demográfica del país’. Este ejercicio se realizó bajo la dirección de 3 expertos internacionales y, la participación de funcionarios DANE y expertos nacionales externos. El documento Síntesis del proceso de cierre del Censo General 2005 se encuentra publicado en el siguiente link: [http://www.dane.gov.co/censo/files/sintesis\\_corregido.pdf](http://www.dane.gov.co/censo/files/sintesis_corregido.pdf).*

*Los resultados finales pueden ser consultados en la página web del DANE; igualmente, para la obtención de cuadros específicos se pueden realizar consultas a través del sistema REDATAM en el siguiente link:*

*http:77systema59.dane.gov.co/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl”.*

En cuanto al segundo punto relativo a que en caso de que la información del “Censo General 2005” no haya sido procesada y evaluada, indicar si ocurrió lo mismo que con el Censo realizado en 1993, manifestó:

*“...El censo de población y vivienda de 1993, finalizó y fue publicado un resumen general para el país y en tomos de cada uno de los departamentos. La información podrá ser consultada a través de la biblioteca virtual del DANE, en el siguiente link: [http://www.colombiastad.gov.co/index.php?option=com\\_jbook&Itemid=99999999&catid=530](http://www.colombiastad.gov.co/index.php?option=com_jbook&Itemid=99999999&catid=530)”.*

A la pregunta tres, de si el censo de 1993 tampoco se encuentra debidamente finalizado, explicar cuál es el censo actualmente vigente y las razones, dijo:

*“...El censo de 1993, finalizó como operación estadística de acuerdo con los parámetros establecidos en su diseño y entregados los resultados en el proceso de difusión planteado.*

*No obstante, es necesario informar que el artículo 54 Transitorio de la Constitución Política de 1991, dispuso la adopción, para todos los efectos constitucionales y legales, de los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985, que a la letra dice: ‘Adóptanse, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985’.*

*Teniendo en cuenta que el Censo del año 2005 no fue adoptado legalmente, la norma del artículo 54 Transitorio, suplió la ausencia de tal adopción legal.*

*Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades, afirmando la vigencia del artículo 54 Transitorio en los siguientes términos:*

*‘...La norma del artículo 54 Transitorio de la Constitución tiene vocación de permanecer vigente hasta tanto el legislador adopte un nuevo censo o establezca una norma especial para regular el hecho social relevante de que se trate.*

*En efecto, la aplicación del Censo de Población y Vivienda de 1985 'para todos los efectos constitucionales legales' dispuesta en el artículo 54 Transitorio de la Constitución constituyó la regla general, vigente al momento de su expedición. Más adelante en el tiempo, el legislador ha dispuesto regular materias específicas mediante norma especial como los casos de la determinación del número de Concejales del Distrito Capital prevista en el artículo 323 de la Constitución Política y desarrollada en el artículo 9 del Decreto 1421 de 1993 en cuanto el legislador extraordinario ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil determinarlo con base en el estimativo que elabore el DANE sobre la población existente el 31 de diciembre anterior a la elección; la disposición del artículo 41 de la Ley 60 de 1993, que dispuso que para efectos de dicha ley se debe tener en cuenta la población estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- con base en el censo de 1985 o la del censo de 1993 si se realizaba; el artículo 8 inciso 2º de la Ley 136 de 1994 que estableció como requisito para la creación de municipios tener por lo menos 7.000 habitantes según certificación que expida el DANE; las leyes de presupuesto, tales como la 331 de 1996, 413 de 1997, 482 de 1998 en cuyos textos se establece que para la distribución de la participación en los ingresos corrientes de la nación, se deben tener en cuenta los indicadores de población, necesidades básicas insatisfechas, pobreza y coberturas de servicios expedidas por el DANE con base en el Censo de 1993. Las anteriores son normas especiales, reguladoras de fenómenos de la misma naturaleza<sup>9</sup>.*

*En otra sentencia, el alto tribunal se pronunció así:*

*'...los datos de los censos nacionales de población sólo producen efectos jurídicos en la fecha de adopción de los mismos en el ordenamiento jurídico y, en modo alguno, en la fecha de su realización o de consolidación de las cifras respectivas, según lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 67 de 1917 y 7º de la Ley 79 de 1993.*

*En ese orden de ideas, como el artículo 54 transitorio de la Carta Política de 1991 dispuso la adopción, para todos los efectos constitucionales y legales, de los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985, es evidente que a partir de la vigencia de la Constitución de 1991 quedó adoptado en el ordenamiento jurídico colombiano el censo nacional de población y vivienda realizado en el año 1985<sup>10</sup>". (fls. 380 a 382).*

**1.8.2.** El Despacho advirtió que el Departamento Administrativo de Estadística – DANE como parte del Gobierno Nacional, podría

<sup>9</sup> Sentencia del 26 de octubre de 1999. Consejero ponente: Reinaldo Chavarro Buitica. Expediente IJ-007.

<sup>10</sup> Sentencia del 14 de diciembre de 2006, Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Expediente 00041-00 y 00096-00

corresponderle el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley invocada, hecho que obligó a su vinculación y efectiva notificación, con fundamento en el artículo 5º de la Ley 393 de 1997, que prevé que el juez constitucional debe notificar a la autoridad que según el ordenamiento jurídico pueda tener competencia para cumplir el deber omitido, razón por la que se ordenó poner en conocimiento de dicha entidad la presente acción, para que dentro de los tres días siguientes a su notificación se pronunciara si a bien lo tenía.

Lo anterior, toda vez que una de las normas, específicamente el artículo 7º de la Ley 79 de 1993, establece una obligación en cabeza del Gobierno Nacional, consistente en presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo, dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en éste, término que debe entenderse conforme lo dispuesto por el artículo 115 Superior, de manera que en el *sub judice*, el Gobierno Nacional está constituido por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de Estadística – DANE, ahora, como sólo el primero de ellos estaba vinculado a este proceso, era preciso hacer lo propio, como en efecto se hizo al vincular y notificar al DANE.

Así, la notificación se llevó a cabo por parte de la Secretaría General de esta Corporación el 17 de septiembre de 2015<sup>11</sup>, sin embargo el DANE no se pronunció al respecto.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia del 8 de abril de 2015 del Tribunal Administrativo del Atlántico, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152 del CPACA y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

---

<sup>11</sup> Folio 388 del expediente

## 2.2. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *"el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo"*<sup>12</sup>(Subraya fuera del texto).

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes doctores Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>13</sup>.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”*, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o pretende el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

### **2.3. De la renuencia**

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el solicitante aporte la prueba de haber solicitado a la entidad accionada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

---

<sup>13</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si el solicitante cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la Presidencia de la República, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*<sup>14</sup>.

Para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo **es constituir en renuencia a la autoridad**, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la solicitud que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, **que de este pueda inferirse el propósito de agotar el prerequisite en mención.**

En las diferentes comunicaciones dirigidas a las autoridades accionadas, se solicitó como normas incumplidas las siguientes:

<b>Presidencia de la República</b>	<b>Consejo Nacional Electoral</b>	<b>Registraduría Nacional del Estado Civil</b>	<b>Ministerio del Interior</b>	<b>Demanda de cumplimiento en la que se señaló como presuntas normas incumplidas</b>
El 30/07/14, solicitó que se cumpliera el <b>art. 7° de la Ley 79 de 1993</b> ; solicitud que fue remitida al DANE en la misma fecha.	El 26/07/14, solicitó que se cumpliera el <b>Parágrafo 1° artículo 176 Constitución Política.</b>	El 29/07/14 el CNE trasladó el oficio a la Registraduría Nacional que respondió el 13 de agosto/14, al actor que la Organización Electoral aplicó el <b>parágrafo 1° del artículo 176 de la Constitución</b> , según Resolución No. 10684 del 18 de octubre de 2013.	El 25/08/14 solicitó certificaciones de cuál es la base de la población para determinar el número de curules señaladas en el Decreto No. 2897 de 16 de diciembre/13 y la norma o línea jurisprudencial para expedir el	Solicitó se ordenara el cumplimiento del <b>artículo 7° de la Ley 79 de 1993</b> y <i>“obligue a la Organización Electoral”</i> el cumplimiento del <b>Parágrafo 1° del artículo 176 de la Constitución.</b>

<sup>14</sup>Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

			Decreto 2897 de 16 de diciembre/13.	
--	--	--	---	--

Así se encuentra probado que el señor Edward Ecker Martínez constituyó en renuencia a la Presidencia de la República únicamente respecto del artículo 7º de la Ley 79 de 1993; y al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, sólo del párrafo 1º del artículo 176 de la Constitución Política.

Ahora, en relación al Ministerio del Interior que fue vinculado por el Tribunal en auto del 23 de febrero de 2015, se advierte que de conformidad con el artículo 5º de la Ley 393 de 1997, el juez de cumplimiento debe notificar a la autoridad que según el ordenamiento jurídico pueda tener competencia para cumplir el deber omitido, razón por la que en el caso concreto es el mismo operador jurídico quien constituye en renuencia a las autoridades administrativas, por tanto se entiende agotado el requisito de procedibilidad, de esta entidad.

En cuanto al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, fue vinculado en el trámite de la segunda instancia mediante auto del 10 de septiembre de 2015, con fundamento en el artículo 5º de la Ley 393 de 1997, que prevé que el juez constitucional debe notificar a la autoridad que según el ordenamiento jurídico pueda tener competencia para cumplir el deber omitido, con lo cual se cumplió con el requisito de renuencia.

## **2.5. Disposiciones que se pretenden cumplir**

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, el actor pretende el cumplimiento de los artículos 176, párrafo 1º de la Constitución Política; y 7º de la Ley 79 de 1993, que disponen:

### **“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991**

(...)

**ARTICULO 176.** Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 03 de 2005. **El nuevo texto es el siguiente:** *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.*

Modificado por el art. 6, Acto Legislativo 02 de 2015. **El nuevo texto es el siguiente:** *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.

*Texto original*

*Habrán 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.*

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

Modificado por el art. 6, Acto Legislativo 02 de 2015. **El nuevo texto es el siguiente:** Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los 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.

*Texto original*

*La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.*

*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”.

#### **“LEY 79 DE 1993**

*Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional.*

*(...)*

**ARTICULO 7o.** 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”.*

## **2.6. Análisis del caso concreto**

### **2.6.1. Respecto del cumplimiento del artículo 176 parágrafo 1º de la Constitución Política**

Se reitera la tesis de la Corporación<sup>15</sup>, según la cual, ésta acción constitucional es improcedente para exigir el cumplimiento de normas constitucionales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que este mecanismo fue concebido por el Constituyente en 1991, como una herramienta al que toda persona puede acudir para exigir a las autoridades públicas o a los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas **el cumplimiento real y efectivo de las normas con fuerza de ley y los actos administrativos**. Esta concepción es confirmada por la misma Ley 393 de 1997, en su artículo 1º.

En consecuencia, se advierte que la presente acción no tiene como finalidad el cumplimiento de normas superiores, **sino el de leyes, normas con fuerza material de ley o actos administrativos**; así las cosas, la acción resulta improcedente para ordenar el cumplimiento del inciso final del parágrafo 1º del artículo 176 de la Carta Política.

### **2.6.2. Del artículo 7º de la Ley 79 de 1993**

*La norma invocada dispone que “...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*

---

<sup>15</sup> Sobre el particular consultar la sentencia de 3 de junio de 2004. Proceso radicado número 44001-23-31-000-2004-00047-01. Consejero Ponente: Darío Quiñonez

DANE, deberá destruir los formularios de los Censos y Encuestas, previa memoria de los mismos”.

Para un mejor entendimiento de la problemática planteada, conviene precisar los siguientes aspectos:

### **Vigencia de la norma**

El artículo 7º de la Ley 79 de 1993 fue modificado por el artículo 342<sup>16</sup> del Decreto 1122 de 1999<sup>17</sup>, que fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4º del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, disposición que autorizaba al Presidente para expedir normas con fuerza de ley para “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites necesarios existentes en la Administración Pública”.

Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

*“...La Corte de manera general ha señalado que se configura una ‘inconstitucionalidad consecucional’ cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias<sup>18</sup>. De manera específica también la Corte se ha pronunciado sobre decretos expedidos en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la ley 489 de 1998 y ha dado aplicación a la figura de la inconstitucionalidad consecucional al declarar la inexecuibilidad de los Decretos 110 de 1999 y 1155 de 1999, expedidos con base en las mismas facultades, en las Sentencias C-845 de 1999<sup>19</sup> y C-870A de 1999<sup>20</sup>, respectivamente<sup>21</sup>.*

Así en aplicación de la llamada “inconstitucionalidad por consecuencia” el Decreto 1122 de 1999 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, por tanto es inaplicable por ser

---

<sup>16</sup> El artículo 342 del Decreto 1122 de 999, dispuso que "Dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en censo, el Gobierno Nacional deberá adoptar mediante decreto, los resultados del censo.

Una vez expedido el decreto que adopte el censo, el Dane deberá destruir los formularios de los censos y encuestas, previa memoria de los mismos”.

<sup>17</sup> “por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”.

<sup>18</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-448 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>19</sup> M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>20</sup> M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>21</sup> Sentencia C-923 de 1999

manifiestamente inconstitucional, con lo cual queda claro que el artículo 7º de la Ley 79 de 1993 mantiene su vigencia.

### **Del mandato contenido en el artículo 7º de la Ley 79 de 1993**

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato *“imperativo e inobjetable”* en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad.

Revisada la norma se advierte que ésta contiene un mandato *(i)* claro en cuanto va dirigido al Gobierno Nacional, en este caso integrado por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, *(ii)* expreso toda vez que determina que la obligación de presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante el cual se adopten los resultados del censo, y *(iii)* actualmente exigible, porque indica que debe hacerse dentro de los tres meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo. Por tanto se hace necesario determinar si el deber se cumplió.

### **Incumplimiento del artículo 7º de la ley 79 de 1993**

El Director del DANE mediante comunicación No. 2015-232-007919-1 del 21 de agosto de 2015, manifestó que:

*“...La información referente al Censo General 2005 fue procesada de conformidad con la metodología dispuesta para tal fin y podrá ser consultada en el siguiente link <https://www.dane.gov.co/files/censos/ManualTecnico.pdf> en el capítulo 7*

*“SITEMA DE TRATAMIENTO AUTOMATIZADO DE DATOS” del Manual Técnico del Censo General 2005.*

*Con respecto a la evaluación, el DANE realizó el proceso de ‘Cierre, Asimilación del Censo General 2005 y Seguimiento’ cuyo objetivo era ‘determinar el impacto sobre los resultados de los cambios incorporados en el Censo General 2005, fortalecer la credibilidad de los datos censales, enmarcar las limitaciones de los mismos y lanzar las bases de una reflexión hacia el futuro de la información social y demográfica del país’. Este ejercicio se realizó bajo la dirección de 3 expertos internacionales y, la participación de funcionarios DANE y expertos nacionales externos. El documento Síntesis del proceso de cierre del Censo General 2005 se encuentra publicado en el siguiente link: [http://www.dane.gov.co/censo/files/sintesis\\_corregido.pdf](http://www.dane.gov.co/censo/files/sintesis_corregido.pdf).*

*Los resultados finales pueden ser consultados en la página web del DANE; igualmente, para la obtención de cuadros específicos se pueden realizar consultas a través del sistema REDATAM en el siguiente link: <http://77systema59.dane.gov.co/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>”.*

Con fundamento en lo anterior, es evidente que el Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE no ha presentado al Congreso de la República el proyecto de ley, a pesar de que como lo afirmó el Director del DANE la información del censo 2005 ya fue procesada y finalizada, y aun así no se ha cumplido con el deber legal de radicar el proyecto de ley.

Así el término previsto en la norma, se encuentra más que vencido, pues ha transcurrido años desde que se procesó y evaluó la información del Censo General 2005, sin que el Gobierno Nacional haya dado cumplimiento al artículo 7º de la Ley 79 de 1993, con lo cual se evidencia la mora en presentar el proyecto de ley al Congreso de la República, obligación que es imperativa e inobjetable y, por tanto, de obligatorio acatamiento, sin que pueda presumirse que la mora en su incumplimiento esté justificada.

Con fundamento en lo anterior, la Sala revocará la decisión de primera instancia que dispuso negar las pretensiones de la acción constitucional, para en su lugar (i) declarar la improcedencia de la presente acción respecto del párrafo 1º del

artículo 176 de la Constitución Nacional; y (ii) ordenar al 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<sup>22</sup>, es decir, el 16 de marzo de 2016.

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

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia del 8 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que denegó las pretensiones de la demanda, para en su lugar:

**DECLARAR** la improcedencia de la presente acción respecto del parágrafo 1º del artículo 176 de la Constitución Política, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**ORDENAR** al 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<sup>23</sup>, es decir, el 16 de marzo de 2016.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

---

<sup>22</sup> Artículo 85 de la Ley 5ª de 1992

<sup>23</sup> Artículo 85 de la Ley 5ª de 1992

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**Presidente**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Consejero**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Consejero**