



191

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SISTEMA ORAL**

Yopal – Casanare, seis (6) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA
Indemnización de perjuicios, derivados de los efectos producidos por actos posteriormente declarados ilegales dentro de un proceso electoral que discutía la elección de los miembros del Concejo Municipal de Aguazul para el periodo constitucional 2012-2015.

Demandante: ESTEFANEL REYES MORENO.
Demandada: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.
Radicación: 85001-33-33-002-2014-00069-00

Procede este estrado judicial a dictar la sentencia que coloque fin a la instancia en el asunto de la referencia, una vez agotadas todas las etapas contempladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para este tipo de medio de control, y habida cuenta que los presupuestos procesales normativos están satisfechos.

OBJETO DE LA DEMANDA:

El ciudadano ESTEFANEL REYES MORENO a través de apoderado judicial formula demanda de Reparación Directa en contra de la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, solicitando a esta jurisdicción que mediante el trámite contencioso administrativo de rigor se declare la responsabilidad de las demandadas, por los perjuicios causados con ocasión a la exclusión de la lista del Partido de Integración Social Colombiano P.A.I.S. (del cual hacía parte el hoy demandante) y la nulidad de los votos obtenidos por dicho movimiento, para la elecciones del Concejo Municipal de Aguazul para el periodo constitucional 2012-2015.

PRETENSIONES:

De acuerdo a la propia redacción de la demanda, solicita el demandante:

"PRIMERA: Declarar administrativa y patrimonialmente responsable a la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO DE (sic) CIVIL Y EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL representados respectivamente por el señor REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL CARLO ARIEL SÁNCHEZ TORRES, Y LA HONORABLE PRESIDENTA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL NORA TAPIA MONTOYA, de los perjuicios causados a todos y cada uno de los demandantes, que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la demandada a reconocer y pagar todos los perjuicios a los demandantes, sin perjuicio de la condena máxima que se determine y se ha reconocido en este tipo de casos, discriminados en la siguiente forma:

1. A ESTEFANEL REYES MORENO en su condición de afectado con la actuación injusta de las demandadas así:

Daño emergente:

1. Perjuicios Materiales

Por concepto de honorarios dejados de percibir de 1 de enero de 2012 a Julio 31 de 2012 de 90 sesiones del Concejo de Aguazul a \$125.946, da un total de \$ 11.294.640.

(...)

2. Perjuicios morales:

Objetivados:

El dolor generado con la injusta desvinculación de su condición de concejal electo al Municipio de Aguazul, pese a la voluntad del electorado, como quedó evidenciado en el fallo que lo reintegro al cuerpo colegiado, donde no solo puso su esfuerzo personal, sino el de su familia, tanto en lo psicológico como en lo físico, se estima en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

SUBTOTAL: \$61.600.000 pesos

Subjetivos:

Por ser ellos parte de la intimidación del señor ESTEFANEL REYES MORENO acaecidos con la desvinculación al Consejo (sic) de Aguazul de una manera injusta y arbitraria, se valoran en 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes

SUBTOTAL: \$61.600.000 pesos

TOTAL PERJUICIO ESTEFANEL REYES MORENO \$139.705.980 pesos

TOTAL PERJUICIOS MATERIALES Y MORALES PARA ESTEFANEL REYES MORENO:

\$139.705.980 pesos

Lo anterior sin perjuicio de la actualización de los perjuicios, considerando que se tasan con fundamento en el salario mínimo mensual vigente al

momento de la ocurrencia de los hechos en Colombia, esto es \$616.000 pesos.

SEGUNDA.- Que las sumas de dinero a que se refiere la condena, sean actualizadas de acuerdo con lo previsto por el artículo 192 y siguientes del C.C.A.

TERCERA.- Que se condene en costas a la entidad demandada.

CUARTA.- Que a la sentencia se le dé cumplimiento dentro de los términos y con las condiciones establecidas en los artículos 192 y siguientes del C.C.A."

HECHOS RELEVANTES:

El señor ESTEFANEL REYES MORENO, aspiró a una curul en el Concejo Municipal de Aguazul (para el periodo constitucional 2012-2015), a través del Partido de Integración Social P.A.I.S., cumpliendo con los requisitos de ley que se requerían para el efecto, por lo cual en los tarjetones electorales para esa Corporación traía incluida la lista del Partido "PAIS" y se asignó como cifra al aludido candidato el número 12.

El día 30 de Octubre de 2011, se llevaron a cabo las respectivas elecciones, en donde la Comisión Escrutadora Municipal de Aguazul, inició el escrutinio de las mesas, arrojando un total de 71 mesas, con votación total de 17.862, votos válidos 16.818, votos nulos 690, votos no marcados 354, resultados del cual la lista partido país obtuvo 1.065 votos, superando el umbral y haciéndose acreedores a una curul, destacando que el señor ESTEFANEL REYES alcanzó 210 votos posicionándolo en el primer lugar en su lista, y hasta ese instante un probable concejal del Municipio de Aguazul.

Aduce que días previos a la elección en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la lista de Partido PAIS al concejo municipal de Aguazul aparecía como retirada, pero dicha anotación advertía que ello no conllevaba efectos jurídicos.

Señala que horas antes de terminar el escrutinio de las mesas por parte de la Comisión Escrutadora de Aguazul, se recibió vía facsímil (sic) resolución de la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare en donde ordenaba el traslado de la urna de Aguazul a Yopal, según sus consideraciones por *"...fundadas razones en escrito remitido vía fax el pasado 3 de noviembre de 2011..."* A efecto de revisar el escrutinio municipal según la resolución 4121 en el numeral A "4º..."; a fin de saneamiento de nulidades; sin recurso alguno en su contra.

Refiere que minutos después se recibió otra resolución numerada 02 donde en el artículo único resuelve *"Aclarar que el número de la resolución es la N° 001 del 04 de noviembre de 2011."* Sin precisar a qué se refería.

Sostiene que instantes después llegó nueva resolución numerada 003 y fechada 4 de noviembre de 2011, donde resuelve *"Primero: Autorícese a la comisión escrutadora de Aguazul para que dentro del término fijado por la ley culmine el conteo de las mesas que se encuentren pendientes. Segundo: Una vez remitido el escrutinio de la mesas remitir los documentos electorales para la revisión extraordinaria de acuerdo a los términos de la resolución 4121 las normas electorales vigentes. Tercero: Abstenerse de expedir las credenciales ordena terminar los escrutinios de las mesas restantes y ordena la suspensión de la entrega de credenciales a los concejales hasta cuando se termine el proceso de revisión extraordinaria"*. No se informa sobre recursos respecto a este acto administrativo.

Advierte que se efectuó una solicitud de revocatoria directa respecto de la Resolución sin número ni fecha ya aludida, la cual no fue resuelta por la Comisión Escrutadora y por el contrario procedieron a efectuar el traslado de la urna del municipio de Aguazul al municipio de Yopal, el día 8 de Noviembre de 2011; refiere que ese mismo día el señor Víctor Javier Doncel Ávila, radicó ante la Comisión

Escrutadora Departamental, solicitud de que le fuera entregada a él la credencial de concejal, aduciendo inhabilidades en la inscripción en la lista del Partido de Integración Social "PAIS", ante lo cual el demandante allego memorial de descargos alegando la legitimación de su candidatura y oponiéndose a la petición impetrada.

Como respuesta a la solicitud del señor Víctor Javier Doncel Ávila y las alegaciones del señor Estefanel Reyes Moreno, la Comisión Escrutadora Departamental emitió el auto de trámite N° 11 fechado 9 de Noviembre de 2011, señalando que la Resolución 0757 del 4 de Febrero de 2011, reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos, destacando la competencia de la Dirección Nacional del Censo Electoral, así mismo la certificación y efectos jurídicos de la inscripción de la candidatura, que mediante oficio DCE-3030 de 25 de agosto de 2011, emanado del Director de Censo Electoral Doctor Alcides Bernardo Ortiz Barbosa donde agrega al recibido de las firmas de apoyo correspondientes al grupo significativo de ciudadanos PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO "PAIS", no fueron objeto de revisión, toda vez que la recolección de firmas no cumple los requisitos mínimos que especifica la Resolución 757 de 2011, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, además agregó que el Registrador Municipal notificó el 14 de octubre de 2011, por edicto la exclusión de la lista a Lorena Liévano Galvis, representante del partido de integración social colombiano PAIS y resuelve excluir de la votación de los formularios E-24 del municipio de Aguazul – Casanare, el cómputo de los votos obtenidos por el partido PAIS. Así mismo, ordena generar los nuevos formularios E-24 CO y E-26 CO, previa exclusión de la votación, notificando en estrados sin posibilidades de recursos porque se trata de auto de trámite.

El día 10 de Noviembre de 2011, la Comisión Escrutadora realiza los nuevos formularios E-24 CO y E-26 CO, efectuando la declaratoria

de elección de los Concejales del Municipio de Yopal, donde no aparece enlistado el nombre del señor Estefanel Reyes Moreno.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el hoy demandante promovió demanda electoral, que le correspondió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, proceso que una vez agotado el trámite de ley, finalizó con sentencia de fecha 26 de abril de 2012, adoptando la siguiente decisión: *"(...) el acto de declaratoria de la elección de los Concejales de Aguazul para el periodo constitucional de 2012 a 2015, se encuentra viciado de nulidad en la medida que se funda en actos administrativos expedidos irregular e indebidamente, con violación al debido proceso y del principio de publicidad" "En esas condiciones, se tiene que existió una interferencia indebida de las autoridades electorales que vició la expresión y el deseo político de los ciudadanos Aguazuleños quienes depositaron sus votos a favor de la lista del Grupo significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." al Concejo Municipal de Aguazul..."*.

Refiere que como cumplimiento al fallo judicial, el señor Estefanel Reyes Moreno, se posesionó en su curul de Concejal del Municipio de Aguazul, el día 3 de Agosto de 2012, para el periodo constitucional del 2012 al 2015; en consecuencia de lo anterior, refiere que la decisión de la administración conllevó a que no pudiera asistir a 90 sesiones del 1 de Enero de 2012 a Junio del mismo año (según certificación de la Secretaría General del Concejo Municipal de Aguazul), que representado en dinero arroja una suma de \$11.294.640; así mismo, manifiesta que producto de las irregularidades en el proceso electoral, sufrió perjuicios de carácter psicológico y material que deberán ser cancelados por la entidad demandada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Dentro de las disposiciones vulneradas hace alusión a las siguientes:

- **De orden constitucional:** Artículos 2, 6, 13, 15, 21, 29 y 90
- **De orden legal:** Artículos 140, 154, 161 y s.s. del C.C.A.

Refiere que el Estado es responsable de los perjuicios ocasionados al demandante, ya que se ha constituido una falla presunta del servicio, generada por la conducta atentatoria contra su derecho constitucional de elegir y ser elegido y protección de los ciudadanos, así como en su honra y buen nombre; dejando pasar el control o restablecimiento del orden público cuando sea necesario, en aras de evitar el riesgo a la vulneración por los derechos humanos, el derecho.

Sostiene que el caso sub-examine se presentó una vulneración al artículo 29 Constitucional, teniendo en cuenta que la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare, el Registrador Municipal de Aguazul, el Director de Censo Nacional Electoral, sin mediar proceso administrativo debidamente fijado a través de la Resolución 0921 del 18 de Agosto de 2011, del Consejo Nacional Electoral, ordenaron a través de comunicaciones internas y edictos la exclusión de la lista del grupo significativo de ciudadanos PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO PAIS, y fijó la competencia en el Consejo Nacional Electoral dicha actuación en los artículos 1, 2 y siguientes de la misma resolución, de la forma como debían presentarse, de quien era el competente, de cómo y a quienes debían notificar, de la práctica de las pruebas y la decisión y los recursos a que hubiere lugar. Vulneraron además el debido proceso, el derecho de defensa de los candidatos afectados entre ellos Estefanel Reyes, porque como no hubo procedimiento tampoco se le notificó el mismo, para que en su oportunidad procesal actuara como corresponde en derecho, si hubiere sido del caso. Por otra parte es importante precisar conforme en ese precepto constitucional que la decisión dada por la Comisión Escrutadora Departamental es nula de pleno derecho, porque se fundamentó en prueba obtenida de manera ilegal, es decir con la violación al debido proceso.

Aduce que igualmente se presentó una vulneración al numeral 1º del artículo 40 Constitucional (Derecho a elegir y ser elegido), por parte de la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare, el Registrador

Municipal de Aguazul y el Director de Censo Nacional Electoral, ya que excluyó la lista del partido del cual hacía parte el hoy demandante, sin haber expedido el correspondiente acto administrativo que contuviera los motivos fácticos y jurídicos que soportaron dicha decisión, y en consecuencia poder recurrirlo en su oportunidad.

ACTUACIÓN PROCESAL:

La demanda donde se invoca el medio de control de reparación directa y que dio origen a este proceso, se presentó ante la oficina de servicios judiciales de Yopal el 29 de Enero de 2014 (fl. 1 c.1).

Sometida a reparto por la oficina mencionada en la fecha de recibo, correspondió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal, siendo entregada en la Secretaría el mismo día, e ingresada al Despacho el día 18 de febrero del mismo año (fls. 47 y 48 c.1).

Mediante auto del 10 de marzo de 2014 (fls. 49 y 50 c.1), el señor Juez Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, se declaró impedido para asumir el conocimiento del proceso, de conformidad con el numeral 2 del artículo 141 del C.G.P.; en consecuencia de lo anterior, ordenó la remisión del presente proceso a este Despacho Judicial.

A través de proveído del 11 de abril de 2014 (fls. 54 y 55 c.1.), el titular del Despacho judicial declaró fundado el impedimento incoado por el colega – Juez Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, y a su vez avocó conocimiento del presente asunto, en el estado en que se encontraba.

Por auto fechado 9 de mayo de 2014 (fls. 59 c.1.), se inadmitió la demanda, en aras de que corrigiera falencias formales de la misma, concediéndole el término legal para ello.

El día 20 de junio de 2014 (fls. 64 y 65 c.1.), se profirió auto ADMISORIO, al reunir la demanda los requisitos mínimos exigidos para este medio de control, se ordenó proceder conforme al articulado previsto en el estatuto procesal administrativo; y se dispuso que por secretaría se corriera traslado a las demandadas y al señor agente del Ministerio Público delegado ante este estrado.

Dentro del término legal otorgado por el Despacho con base en lo normado en el CPACA, las demandadas REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, constituyeron apoderados, contestaron el libelo, manifestándose respecto a los hechos y las pretensiones, aportaron prueba documentales, solicitaron otras, y establecieron su posición respecto a los cargos endilgados por el demandante, propusieron excepciones de las cuales el secretario corrió el traslado de rigor (fl. 145 c.1), obteniendo del demandante la respectiva manifestación, quedando así trabada la Litis.

Manifestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil: (fls. 71 - 86 c.1).

Dicha entidad se hace presente a través de apoderados judiciales, quienes se oponen a cada una de las pretensiones de la demanda, efectuando una relación consecuencial de los hechos que su juicio se presentaron en el presente caso, y que eximen de responsabilidad a su mandante, en los siguientes términos:

"2. El Movimiento PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S., representado por LORENA LIEVANO GALVIS, inscribió para dichas elecciones en Aguazul, una lista al concejo municipal de Aguazul - Casanare en la cual figuraba ESTEFANEL REYES MORENO. Esta lista aparentemente estaba respaldada por firmas recogidas en la localidad y póliza de seriedad.

3. Que una vez inscrito, ésta inscripción queda supeditada o condicionada a la posterior revisión y verificación de los apoyos (firmas) entregados, que de ello haga la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con la Resolución No. 0757 del 4 de Febrero de 2011.

4. Que mediante comunicación DCE-3030 del 25 de agosto de 2011, emanada de la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil y

suscrita por el Dr. Alcides Bernard Ortiz Barbosa, certifica que: "**...que los Apoyos correspondientes a el grupo significativo de Ciudadanos PARTIDO DE INTEGRACION SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S. No fueron Objeto de Revisión, toda vez que la recolección de firmas no cumple con los requisitos mínimos que especifica la Resolución 757 de 2011 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil**".

5. Así mismo, la póliza de garantía exigida por la ley (artículo 9 de la ley 130 de 1990 y artículo segundo del literal c) de la Resolución 0003 de 13 de enero de 2011) PARA ESTE TIPO DE INSCRIPCIÓN y aportada por dicho movimiento con el No. 10081517 de la Compañía Aseguradora LA PREVISORA, resultó **NO valida**, tal como lo certificó la Gerente de la sucursal Yopal de dicha compañía el día 08 de agosto de 2011 y ratificada por la certificación expedida el día 15 de agosto de 2012 suscrito por el Gerente Centro de Servicios Masivos de Bogotá, (...)

7. Que el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 0003 del 13 de febrero de 2011, fija el valor de la póliza de seriedad de candidaturas que deben otorgar los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales que inscriban candidatos a gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías, concejos municipales y distritales y a juntas administradoras locales para las elecciones a realizar en el año 2011, (...)

(...)

8. Que tampoco cumplió con la caución que establece el Artículo 9, último inciso de la ley 130 de 1990, que es desarrollada por el artículo segundo, literal e) de la Resolución 003 del 13 de febrero de 2011, expedida por el Consejo Nacional Electoral, en donde se fija los valores de la póliza de seriedad y se establece en 200 salarios mínimos mensuales vigentes, , Póliza que a la postre resultó **NO VALIDA** (...)

(...)

9. La Registraduría Nacional a través de la Dirección de Censo Electoral expide el acto administrativo DCE-3030 del 25 de agosto de 2011, en donde decide no revisar las firmas, toda vez que la recolección de ellas no cumplen con los requisitos mínimos que especifica la resolución 757 de 2011 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil (...)

10. Que ésta decisión le fue notificada en su oportunidad al representante legal del movimiento PAIS (Lorena Liévano Galvis), mediante oficio No 767-11 de fecha 12 de Octubre de 2011 de la Registraduría Municipal de Aguazul, informándole de la exclusión de dicha lista de los comicios electorales como también al Registrador Municipal de Aguazul mediante oficio 1267 de la Registraduría, Nacional, en donde se da a conocer los alcances de la Comunicación DCE 3030 de 25 de Agosto de 2012, suscrito por el Director de la División de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, publicada en edicto y en la página web de la Registraduría, sin que recurrieran el acto administrativo acusado.

11. Ante esto, el movimiento P.A.I.S., una vez, concluida la votación, solicitó la inclusión y declaratoria de validez de los votos obtenidos, con el sólo argumento que "aparecían" en el tarjetón electoral, petición que le fue denegada por la Comisión Escrutadora Departamental mediante el acto administrativo Autos No. 010, 011 y 12 fechados 09 y 12 de Noviembre de 2011, **toda vez que había sido excluido por la Organización Electoral de la contienda electoral por las razones ya expuestas.**

(...)

13. El 10 de noviembre DE 2011, la Comisión Escrutadora Departamental del Casanare realiza la declaración de la elección de los concejales de aguazul (...)

(...)

14. Posteriormente el ciudadano Estefanel Reyes Moreno, quien se había inscrito al concejo municipal de Aguazul – Casanare, por el susodicho e inexistente "Partido de Integración Social – País", presentó demanda de nulidad electoral que fue conocida por el Juzgado Primero Administrativo de Yopal bajo el radicado 85-001-33-31-001-2011-753 (...)

(...)

En dicha demanda no actuó como parte la Registraduría Nacional del Estado Civil; y a pesar del requerimiento del Ministerio Público al señor juez de conocimiento

para que se convocara a la Registraduría como parte en la acción, dicha solicitud fue negada y no se permitió la defensa e intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a pesar de que una de las pretensiones de la demanda perseguía la nulidad de una actuación en la cual intervino la entidad en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. (...)

(...)

Teniendo como referencia lo anterior, en el presente caso es claro que la acción que se intenta en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es a todas luces improcedente, ya que como se narra en los hechos; la actividad de la Registraduría Nacional del Estado Civil, estuvo enmarcada dentro de los parámetros de la Legalidad. Igual sucedió con las Comisiones escrutadoras Municipal y Departamental quienes actuaron ciñéndose a las normas y en especial a que la lista PAIS, estaba excluida con base en las consideraciones que ya se anotaron. Los actos posteriores y que finalmente culminaron con la credencial para el señor ESTEFANEL REYES MORENO, son el producto de una sentencia en la cual no se permitió la actuación de la Registraduría como parte; producto de una actuación judicial que se encuentra en firme.

La razón por la cual se manifiesta que no hubo una conducta omisiva por parte del Registrador Municipal de aguazul y los Delegados Departamentales, es porque el acto administrativo DCE-3030 del 25 de agosto de 2011, le fue notificado en debida forma a los representantes del movimiento PAIS, la obligación de la Registraduría y de la delegación era notificar la decisión de la Dirección de Censo Electoral; la inscripción no la mantuvo en firme la Registraduría municipal y mucho menos la Delegación, por cuanto entrándose de esta clase de inscripciones las mismas dependen de la verificación y validación de las firmas presentadas como requisito para inscripción, por lo tanto al no ser convalidadas automáticamente se anula la inscripción.

Lo anterior con base en el artículo 9 de la ley 130 de 1994, reglamentado por la Resolución número 0757 del 04 de febrero de 2011, expedida por el señor Registrador Nacional del Estado Civil y el oficio DCE-1700 del 27 de mayo de 2011 expedido por el director de censo electoral."

Pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral: (fls. 97 - 115 c.1).

Mediante apoderado judicial dicha parte, se hace presente en esta etapa procesal, manifestando que se opone a las pretensiones de la demanda, efectuando una relación normativa de las funciones y/o atribuciones de dicho órgano estatal y esgrimiendo principalmente lo siguiente:

"(...) se tiene que la competencia y control al proceso de revisión de apoyos de las candidaturas que se inscriben por grupos significativos de ciudadanos, recae únicamente sobre la Registraduría Nacional del Estado Civil, como se puede colegir de las disposiciones y reglamentaciones transcritas y como se afianza en lo dicho por el aquí convocante. Sumado a ello, el Decreto 1010 de 2000 "Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias;..." establece a cargo de quien está el deber de notificar los actos administrativos proferidos al interior de esa entidad (...)

(...)

Es claro entonces que el deber de motivar y publicar el acto administrativo mediante el cual se excluía al grupo significativo de ciudadanos "PAIS", omisión por la que el señor Estefanel Reyes no tuvo acceso a la curul en el Concejo Municipal de Aguazul - Casanare, recaía en la Registraduría Nacional,

específicamente en el Director Nacional de Censo Electoral por delegación de funciones.

2.8. En relación con la entidad encargada de diseñar y expedir los tarjetones electorales:

Además, motivó la decisión del Juez de primera instancia en el proceso de nulidad electoral de la suscitada elección, que los tarjetones con los cuales se había llevado a cabo el proceso electoral en el municipio de Aguazul, contenían al grupo significativo de ciudadanos "PAIS", confundiendo de esta forma al elector; y desconocer la elección del señor Estefanel Reyes Moreno habría sido una violación de la democracia como principio y valor fundamental del Estado Social de Derecho, de la primacía del voto y la pureza del proceso electoral.

Hay que resaltar en este punto nuevamente, que la competencia del diseño de las tarjetas electorales también está a cargo de la Registraduría Nacional, así lo dispone el Decreto 1010 de 2000 entre las funciones propias de las dependencias adscritas a ella(...)

(...)

Tanto es así, que una vez verificado por la Dirección Nacional de Censo Electoral que el grupo significativo "Partido de Integración Social Colombiano" no había superado el proceso de firmas, esa Entidad ordenó la reimpresión del tarjetón ya sin este grupo, como se enuncia en el oficio DCE 0680 de 03 de abril de 2012 suscrito por el Director de Censo Electoral: "...La Registraduría Nacional del Estado Civil, ordenó la reimpresión de las tarjetas electorales..." orden que en práctica no fue acatada por los Delegados del Registrador Nacional en ese departamento, quienes son funcionarios del nivel desconcentrado de la Registraduría Nacional:

(...)

Es decir, que el presunto daño causado al aquí convocante, señor Reyes Moreno, fue originado en sede exclusiva de la Registraduría Nacional.

Se evidencia entonces que el Consejo Nacional Electoral no tuvo injerencia en el hecho generador del daño, como se puede colegir de la normatividad transcrita y de los conceptos dados al respecto, por cuanto no estaba bajo su competencia y conocimiento el lapso del proceso electoral donde se produjeron las irregularidades que aparejaron consecuencias para el demandante.

(...)

2.10. En cuanto a las pretensiones

La acción de reparación directa, tiene un carácter indemnizatorio del daño que se le pueda haber causado al actor como consecuencia de hechos, actos u omisiones de la administración. Pero ocurre que para que se cause el daño, debe existir previamente un derecho o un interés legítimamente custodiado en el patrimonio del actor, con lo cual la causa consistirá en probar el daño sufrido por tal derecho o interés, el autor de dicho daño, el nexo causal correspondiente y el monto de los perjuicios. En el caso de la acción cuyo fallo se analiza ocurre que el actor le sobrevino en sede administrativa cuando fue declarada nula la elección de los concejales de Aguazul, es decir que antes de esa fecha no tenía un derecho en su patrimonio, sino una expectativa, que no puede ser causa suficiente de una acción indemnizatoria.

Ocurre además, que las imputaciones de carácter económico con efectos indemnizatorios en contra del Estado, y a ultranza, en contra de servidores públicos, debe hacerse sobre la base de una calificación de la conducta del agente público que puede haber causado el daño patrimonial. Así las cosas, no existe omisión o falla sobre el título bajo el cual se hace la imputación a la Corporación, por lo que a los puntos en el acápite de la (sic) pretensiones 1. Daño emergente: 1. Perjuicios materiales no son probados 2. Perjuicios morales el demandante no anexo ningún documento o dictamen médico o de valor probatorio que pruebe la afectación moral o psicológica que dé como resultado o nexo causal que de la nulidad del acto declarativo, hayan sobrevinido (sic) los daños que solicitan.

*Sobre los valores expuesto, dentro del proceso y que incurrió el candidato, no nos constan, debe precisarse que el señor Reyes Moreno, en forma aparente sostuvo una carga que no tenía el deber de soportar, **SUPUESTO QUE SE DESVANECE** tratándose de quien por su propio riesgo asumió la opción de aceptar la candidatura como aspirante a ser elegido como Concejal, que constituye solo **una mera expectativa de salir o no elegido**, así que las contingencias propias de los debates electorales son cargas que asumen todos los candidatos y que la misma ley ha previsto, **razón por la cual, el Estado los retribuye a través de la financiación de las campañas mediante la figura de reposición económica por voto válido depositado en su favor, en la cantidad señalada previamente, la cual tiene lugar una vez los candidatos rinden informe de ingresos y gastos de campaña, ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, o lo que es lo mismo, una vez cumplidos los requisitos previamente definidos se restablece el patrimonio económico.**"*

Otras actuaciones:

En cuaderno aparte se dispuso dar trámite al Llamamiento en Garantía efectuado por la Registraduría Nacional del Estado Civil – respecto del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare (siendo el titular de dicho Despacho el Dr. Roberto Vega Barrera), donde obran las siguientes actuaciones: Proveído del 29 de Mayo de 2015, mediante el cual se negó el Llamamiento incoado (fls. 37 a 40 del c. de Llamamiento en Garantía); dicha providencia quedó debidamente ejecutoriada y en firme, sin que se hubiere presentado recurso alguno en contra de dicha decisión.

Con auto del 12 de Junio de 2015 (fls. 150 y vto. c.1.) se dispuso tener por contestada la demanda por parte de la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, reconociendo personería para actuar a sus apoderados y conforme al artículo 180 del CPACA dispuso convocar a la práctica de AUDIENCIA INICIAL señalando fecha y hora para la misma.

Mediante auto del 10 de Julio de 2015 (fls. 157 c.1.), se pospuso la Audiencia Inicial a petición de la parte actora, y se fijó nueva fecha.

El día 9 de Septiembre de 2015 (fls. 145 - 152 c.1), se realizó **Audiencia Inicial** en la cual se trataron los temas de: Saneamiento del proceso, resolución de excepciones previas, procedencia de la

conciliación, fijación del litigio, decreto de pruebas y fijación de fecha y hora para Audiencia de pruebas.

El 26 de Enero de 2016 (fls 165 - 171 c.1) se llevó a cabo **Audiencia de Pruebas** que básicamente giró alrededor de la Recepción de prueba testimonial decretada a petición de la parte demandante (se escuchó los testimonios de Blanca Nieves Pedraza Lozano, Hilda Rebeca Agamez Pérez y Luis Argemiro Malaver Montañez); seguidamente, se efectuó el recaudo e incorporación formal de pruebas documentales decretadas a petición de la parte demandante y Registraduría Nacional del Estado Civil; finalmente se procedió a la fijación de fecha y hora para realización de Audiencia de Alegatos y Juzgamiento. Con base en el inciso final del artículo 181 del CPACA se consideró innecesaria la práctica de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y en consecuencia, se ordenó a las partes presentar por escrito los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes y en el mismo término el agente del Ministerio Público podrá presentar su concepto, advirtiendo a las partes que la sentencia se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento del término concedido para alegatos.

SÍNTESIS DE ALEGATOS:

De la Registraduría Nacional del Estado Civil: (fls. 172 - 180 c.1.).

Dicha entidad, por intermedio de su apoderado allega escrito de alegatos finales, en los cuales efectúa un análisis del acervo probatorio, llegando a las siguientes conclusiones:

"Actuando en derecho y de conformidad con las normas legales, La Registraduría nacional, atendió toda la normatividad legal, en especial la contenida en la Resolución 0757 del 04 de febrero de 2011 expedida por este organismo, para reglamentar todo lo relativo a la Inscripción de Grupos y movimientos significativos de ciudadanos por firmas, con miras a las elecciones a celebrarse el 30 de octubre de 2011.

*Es así, que conforme a la citada Resolución, La Dirección de censo Electoral, expide la comunicación DCE-3030 del 25 de agosto de 2011, suscrita por el Dr. Alcides Bernard Ortiz Barbosa, y certifica que: **"...que los Apoyos correspondientes a el grupo significativo de Ciudadanos PARTIDO DE INTEGRACION SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S. No fueron Objeto de Revisión, toda vez que la recolección de firmas no cumple con los***

requisitos mínimos que especifica la Resolución 757 de 2011 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta resolución se encuentra allegada formalmente al expediente y hace parte de las pruebas solicitadas por la demandada dentro del expediente que cursó en el Juzgado Primero administrativo de Yopal, radicado 85001333100120110075300, (**folio 445 tomo 2 de pruebas**).

Con base en lo anterior, El Registrador Municipal de Aguazul, de la época, actuando en estricto cumplimiento de un deber Legal, expide el oficio No 767-11 de fecha 12 de Octubre de 2011 donde se informa de la exclusión de dicha lista de los comicios electorales. Prueba ésta que se encuentra en el expediente, dentro del proceso referenciado en el punto anterior (**folio 446 tomo 2 de pruebas**).

De igual manera se encuentra arrimado al expediente, (**folios 1012 y 1013 tomo 4** pruebas, expediente que cursó en el Juzgado Primero administrativo de Yopal, radicado 85001333100120110075300) un oficio suscrito por la Gerente de la aseguradora La Previsora el día 08 de agosto de 2011, donde informa, que la póliza de garantía exigida por la ley (artículo 9 de la ley 130 de 1990 y artículo segundo del literal c) de la Resolución 0003 de 13 de enero de 2011) PARA ÉSTE TIPO DE INSCRIPCIÓN y aportada por dicho movimiento con el No. 10081517 de la Compañía Aseguradora LA PREVISORA, resultó **NO** válida, ratificada por la certificación expedida el día 15 de agosto de 2012 suscrito por el Gerente Centro de Servicios Masivos de Bogotá, Dr. GUSTAVO PALACIOS ROJAS, en donde manifiesta lo siguiente: "...Que consultada la base de datos de la compañía, la siguiente información no corresponde a una póliza emitida por nuestra entidad. POLIZA No.: 10081517.

En el presente caso es claro que las pretensiones en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no están llamadas a prosperar, ya que como se narra en los hechos; la actividad de la Registraduría Nacional del estado Civil, estuvo enmarcada dentro de los parámetros de la Legalidad. Igual sucedió con las Comisiones escrutadoras Municipal y Departamental quienes actuaron ciñéndose a las normas y en especial a que la lista PAIS, estaba excluida con base en las consideraciones que ya se anotaron. Los actos posteriores y que finalmente culminaron con la credencial para el señor ESTEFANEL REYES MORENO, son el producto de una sentencia en la cual no se permitió la actuación de la Registraduría como parte; producto de una actuación judicial que se encuentra en firme.

(...)

No es cierto como aduce la demandante, que su cliente padeció unos daños y perjuicios por ser desvinculado del Concejo Municipal de aguazul; porque en realidad, nunca fue vinculado administrativamente, solo hasta la sentencia judicial. Entonces, inicialmente, tenía el demandante unas meras expectativas que no constituyeron daño o perjuicio.

De esta forma, en el plenario quedó demostrado el actuar de la Entidad y las pruebas documentales aportadas dan fe de ello, por lo cual respetuosamente se considera, que las Pretensiones del libelo demandatorio no están llamadas a prosperar en contra de la Entidad que represento."

Del Consejo Nacional Electoral: (fls. 182 y 183 c.1.).

Dentro del término legal concedido la apoderada del aludido ente estatal, allega memorial de alegatos finales, en el cual ratifica lo señalado en la contestación de la demanda, y realizando las siguientes acotaciones adicionales:

"Como primera medida la acción de Reparación Directa, tiene un carácter indemnizatorio del daño que se le puede haber causado al actor como consecuencia de hechos, actos u omisiones de la administración. Pero es claro para que este daño se cause debe haber un derecho patrimonial protegido del actor, lo cual la causa (sic) consistiría en probar el daño sufrido por tal derecho o interés el autor de dicho daño, el nexo causal correspondiente y el monto de los perjuicios.

...

Como segunda medida resaltamos los escritos aportados dentro de la audiencia de pruebas como son los oficios Nos. DCE-3030 de fecha 25 de agosto de 2011 suscrito por el doctor ALCIDES BERNARDO ORTÍZ BARBOSA, Director de Censo Electoral (E) y dirigido a los doctores LUIS FERNANDO TORRES GALLO, JULIO BALANTA MINA, Delegados Departamentales de Casanare a través del cual se acusaba recibo de firmas para revisión lista Concejo Municipal de Aguazul, Casanare y se comunicaba que los apoyos correspondientes al grupo significativo de ciudadanos PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S., no fueron objeto de revisión toda vez que la recolección de firmas no cumple con los requisitos mínimos que especificaba la Resolución No. 757 de 2011, proferida por la Registraduría Nacional Del Estado Civil.

Y el oficio No. 767-11, se originó del oficio No. DCE-3030 de 2011 dirigido a la doctora LORENO (sic) LIEVANO GALVIZ, representante legal del Partido de Integración Social País Aguazul, Casanare, por medio del cual se hizo la notificación de exclusión y además se les comunicó: "no figurará dentro de los instrumentos de votación del municipio de Aguazul, Casanare, puestos a consideración del electorado del próximo 30 de octubre de 2011." Los que demuestran, el procedimiento de revisión de recolección de firmas radica en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil y no del Consejo Nacional Electoral.

Con los anteriores oficios se pretende demostrar una vez más e insistimos en que, el Consejo Nacional Electoral no ha tenido intervención alguna dentro del proceso de revisión de recolección de firmas menos aún en el proceso de escrutinios municipales, como ya se ha afirmado tanto en la respuesta de la demanda como en el presente escrito. Hacemos hincapié en, los oficios referidos como quiera que se estaba dando respuesta al grupo significativo PAIS, fueron dirigidos a este y allí deben reposar los originales; en la Registraduría Nacional del Estado Civil únicamente se encuentra copia del oficio No. DCE-3030/11 y en la Registraduría Municipal de Aguazul, Casanare nos remitieron copia del oficio No. 767/11."

El señor agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho, guardó silencio en esta especial etapa definitiva.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS:

Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto a la *dignidad humana* (art. 1 C.N.), desde aquí debe partir cualquier análisis a situaciones jurídicas de diverso índole puestas en conocimiento de funcionario alguno que se precie de administrar justicia.

Competencia:

Este estrado judicial al verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales de competencia (numeral 6° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), demanda en forma, capacidad para ser parte y capacidad para comparecer al proceso, derecho de acción y contradicción, procede al estudio del tema central del debate (en armonía con lo normado en el artículo 187 ibídem), para así resolver los extremos de la Litis planteada.

De igual forma, en aplicación al contenido del artículo 207 del CPACA, efectúa el control de legalidad respectivo y al efecto declara que no existe vicio alguno que conlleve a la nulidad de lo hasta ahora actuado, por lo cual el proceso queda debidamente saneado.

Legitimación en la causa y oportunidad del medio de control

Está debidamente documentada la legitimación en la causa por activa del demandante, pues se allegó al expediente copia de la sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal (identificado con el radicado No. 85001-33-31-0001-2011-753), mediante el cual se inició, tramitó y falló el proceso de nulidad electoral de la elección de los miembros del Concejo Municipal de Aguazul para el periodo constitucional de 2012-2015, siendo demandante el mismo Estefanel Reyes Moreno (fls. 561 a 573 c.p. tomo II); igualmente se allegó copia del Acta de Escrutinio efectuado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal, dentro del aludido proceso electoral (2011-753), donde resultó electo el señor Estefanel Reyes Moreno como Concejal del Municipio de Aguazul y se expidió la respectiva credencial electoral (fls. 688 a 697 y 754 c.p. tomo III).

Así mismo, se encuentra demostrada la legitimación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral para actuar como demandados dentro del presente

proceso, ya que hicieron parte activa del proceso electoral que culminó con la declaratoria de elección de los miembros del Concejo Municipal de Aguazul – Casanare para el periodo constitucional 2012-2015 (procedimiento electoral que es cuestionado por la parte actora, como fundamento para impetrar el presente medio de control), tal y como se infiere de las pruebas trasladadas del proceso electoral (2011-00753) tramitado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal (fis. 4 a 1172 c.p.).

De otra parte, los presupuestos procesales se encuentran reunidos y el medio de control de reparación directa fue interpuesto en oportunidad para ello (literal i) del artículo 164 del CPACA) si se tiene en cuenta que conforme a documentos arrimados, los hechos sobre los cuales la parte demandante funda sus pretensiones datan del 20 de Junio de 2012 (fecha en que se celebró la Audiencia Pública de Escrutinio Concejales de Aguazul - Periodo 2012-2015, por parte del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal y se declaró electo como Concejal del Municipio de Aguazul al señor Estefanel Reyes Moreno, expidiendo la correspondiente credencial electoral) y como quiera que la oportunidad para presentar la demanda del medio de control interpuesto conforme al artículo 164 literal i) es de dos (2) años, el término vencería el **21 de Junio de 2014**; sin embargo se constata que el día 30 de Octubre de 2013, se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 72 Judicial I Para Asuntos Administrativos, produciéndose el fenómeno de suspensión conforme al artículo 21 de la ley 640 de 2001, hasta el 21 de Enero de 2014 cuando se expide la respectiva constancia de haberse declarado fallida la Conciliación Prejudicial incoada; igualmente se advierte que de acuerdo al sello de la oficina de Servicios Judiciales la demanda fue interpuesta el día **29 de Enero de 2014**, es decir, que el libelo demandatorio fue presentado dentro del término legal.

Sobre este aspecto en particular, el H. Consejo de Estado – Sección Tercera¹ ha señalado:

¹ Proveído del 25 de Julio de 2007; C.P.: ENRIQUE GIL BOTERO; dentro de la Reparación identificada con el No. 25000-23-26-000-2006-00313-01(33013) Actor: EFREN ANTONIO HERNANDEZ DIAZ Demandado: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTRO.

"La acción electoral tiene como sustrato el mismo establecido para las acciones de simple nulidad, tanto es así que aquélla se puede ejercer con fundamento en las causales generales de anulación (art. 84 del C.C.A.), o las específicas del artículo 223 ibídem. De tal suerte que la estructura de la acción electoral constituye, en sí misma, una acción de simple nulidad y, por ende, sólo sirve para invalidar actos administrativos que se refieren a la elección o nombramiento realizados para determinados cargos públicos.

Así las cosas, resulta perfectamente lógico que se ejerza la acción de reparación directa para solicitar la indemnización de perjuicios derivados, supuestamente, de los efectos producidos por un acto declarado ilegal. En otros términos, que mediante la correspondiente demanda no se pretenda controvertir la legalidad de un acto administrativo que inclusive, ya fue declarado nulo, sino la indemnización de un daño antijurídico del cual se tuvo conocimiento, precisamente, una vez ejecutoriada la decisión que declaró nulo - en un proceso de nulidad electoral- un determinado acto administrativo de escrutinio.

(...)

En esa perspectiva, con tal determinación se garantiza el acceso efectivo a la administración de justicia, postulado éste consagrado en el artículo 229 de la Carta Política², en tanto se permite que la parte actora acuda a solicitar la reparación de un perjuicio del cual se tiene conocimiento una vez se declara la nulidad de un determinado acto administrativo. Lo anterior, por cuanto es claro que una vez queda ejecutoriada la decisión que retira del ordenamiento jurídico un determinado y específico acto administrativo - censurado a través de las acciones de simple nulidad o de nulidad electoral-, es que se tiene pleno conocimiento del daño antijurídico padecido por el mismo, circunstancia por la cual, es a partir de ese preciso momento que debe iniciarse el cómputo de caducidad de la acción de reparación directa para reclamar los eventuales perjuicios que pudo causar el acto administrativo declarado nulo."

Problema Jurídico de fondo:

El marco conceptual de toda la actuación que se presenta ante este operador de justicia, es determinar si acorde con el ordenamiento jurídico y las pruebas debidamente allegadas al plenario, se establece la existencia de daño que haya causado perjuicio al demandante y alguna responsabilidad de las entidades demandadas y a que título de imputación, consecuentemente se determinará si se debe indemnizar al señor Estefanel Reyes Moreno, como resultado de la actuaciones propias de la función electoral y que le imposibilitaron en principio asumir la dignidad de Concejal del Municipio de Aguazul, o si por el contrario se configura la alegada Falta de Legitimación en la Causa por pasiva del Consejo Nacional Electoral o alguna causal de exoneración en favor de las convocadas por pasiva.

Acervo probatorio, hallazgos y análisis:

Con la demanda se aportó como prueba documentos en copia simple, otros en copia auténtica y otros en original. Respecto de los primeros que se enuncian el Despacho advierte la evolución jurisprudencial que ha precisado en múltiples oportunidades, a partir de la vigencia de la Ley 1395 de 2010, según la cual el artículo 252 del C.P.C. - hoy artículo 244 del C. G. del P.- tuvo una modificación significativa, introducida por su artículo 11, que permite valorar en juicio las copias sin autenticar que provengan de las partes y aún de terceros, salvo las de carácter dispositivo, si respecto de ellos no recayó tacha o alguna glosa (art. 269 del C.G. del P.), con esa novedad el legislador ha avanzado hacia la supresión progresiva de solemnidades que no pocas veces han privado al juez de la posibilidad de reconstruir procesalmente la historia fidedigna de un suceso relevante solo por limitaciones instrumentales de la pruebas.² Tenemos, entonces que se allegó al expediente lo siguiente:

- . Copia del Acta de Audiencia de Conciliación Prejudicial de fecha 15 de Enero de 2014 (fls. 26 y 27 c.1.) y de la respectiva constancia de fecha 21 de Enero de 2014 (fl. 25 c.1.), expedidas por la Procuraduría 72 Judicial I Para Asuntos Administrativos, mediante las cuales se da fe del agotamiento del requisito de procedibilidad.

- . Certificación de fecha 29 de Octubre de 2013 (fl. 42 c.1.), expedida por la Secretaría General del Concejo Municipal de Aguazul – Casanare, donde consta:

*“Que, una vez revisado el Sistema Presupuestal y Contable SYSMAN, se encontró que el señor **ESTEFANEL REYES MORENO** identificado con Cedula de Ciudadanía N° **17321672 de Villavicencio**, no registra en nuestro sistema por lo tanto no elaboro (sic) como Concejal del Municipio de Aguazul Casanare del 01 de Enero del año 2012 al 07 de Julio del mismo año; lo cual para este año 2012, les corresponden 90 sesiones; 70 ordinarias y 20 extraordinarias por un valor de cada una de **CIENTO VEINTE Y CINCO MIL CUATROSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE. (\$125.496).**”*

² Tribunal Administrativo de Casanare, sentencia del 29 de marzo de 2012, Expediente 2007-00729-01 M.P. Néstar Trujillo Ganzález

Igualmente se adjunta copia del comprobante presupuestal y contable (fl. 43 c.1.), que registra el pago girado a quien ocupaba el cargo de concejal - Guido Hernández Rodríguez -, en ese entonces.

-. Actas de Declaraciones Extraproceso de fecha 19 de Octubre de 2013 (fls. 44 y 45 c.1.), rendidas por los señores Blanca Nieves Pedraza Lozano, Megan Esther Pallares Galvis, Hilda Rebeca Agamez Pérez y Luis Argemiro Malaver Montañez, ante la Notaría Primera de Yopal – Casanare, donde manifiestan:

"TERCERO: *Manifestamos bajo la gravedad del juramento que conocemos de vista trato y comunicación desde hace aproximadamente veinte (20) años, a los señores ESTEFANEL REYES MORENO identificado con cédula de ciudadanía número 17.321.672 de Villavicencio y LUZ MARINA PEDRAZA LOZANO identificada con cédula de ciudadanía número 24.226.216 de Aguazul, y es nuestro deseo declarar la afectación que tuvieron departe (sic) de la Registraduría nacional del estado civil de Aguazul y del concejo nacional electoral, tomando la decisión arbitraria y temeraria de despojar al señor ESTEFANEL REYES MORENO de su credencial como concejal sin motivo alguno ya que las elecciones fueron en el mes de octubre de 2011 y en noviembre del mismo año fue dicha decisión, tal hecho los afectó moralmente, psicológicamente y económicamente. A raíz de lo anterior la señora Luz Marina Pedraza se encuentra en estado delicado salud."*

-. Acta de Declaración Extraproceso de fecha 29 de Octubre de 2013 (fl. 46 c.1.), rendida por el señor Estefanel Reyes Moreno, ante la Notaría Única del Circuito de Aguazul – Casanare, donde refiere:

"TERCERO: *Que por medio del presente documento procedo a declarar bajo la gravedad del juramento que: convivo en unión marital de hecho, con la señora LUZ MARINA PEDRAZA LOZANO identificada con la cédula No. 24.226.216 de Aguazul, desde el año de 1992 y hasta la fecha y quien depende económicamente de mí ya que le proporciono lo necesario para la subsistencia humana."*

-. Copia auténtica del proceso electoral adelantado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito, siendo demandante el señor Estefanel Reyes Moreno y demandado la Registraduría Nacional del Estado Civil y otros, identificándose con el radicado No. 85001-33-31-0001-2011-753 (fls. 4 a 1172 c.p.), del cual se extractan los siguiente documentos y/o actuaciones judiciales:

- Copia de la demanda electoral impetrada por el señor Estefanel Reyes Moreno (fls. 8 a 29 c.p. tomo I).

- Copia de un memorial sin número ni fecha (fls. 33 a 35 c.p. tomo I), expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (integrada por 2 delegados del Consejo Nacional Electoral y 2 delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil), mediante el cual se ordena a la Comisión Escrutadora Municipal de AGUAZUL – Casanare, “(...) *suspender los escrutinios en el estado en que se encuentren y remitir a la Comisión Escrutadora Departamental todos y cada uno de los folios y pliegos electorales de las distintas mesas escrutadas así como las pendientes por escutar dejando copia auténtica de las mismas expidiendo las respectivas constancias de remisión.*”
- Copia de la Resolución No. 002 del 4 de Noviembre de 2011 (fl. 29 c.p. tomo I), expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (integrada por 2 delegados del Consejo Nacional Electoral y 2 delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil), por medio de la cual se aclara la resolución sin número por medio de la cual se decide y se ordena suspender el proceso de escrutinio del municipio de Aguazul Casanare y se adoptan medidas de revisión extraordinaria del proceso de escrutinios.
- Copia de la Resolución No. 003 del 4 de Noviembre de 2011 (fls. 30 y 31 c.p. tomo I), expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (integrada por 2 delegados del Consejo Nacional Electoral y 2 delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil), por medio de la cual se resuelve catorce peticiones allegadas por parte de los testigos electorales ciudadanos y representantes de diferentes partidos políticos del Municipio de Aguazul – Casanare, aclara la resolución sin número por medio de la cual se decide y se ordena suspender el proceso de escrutinio del municipio de Aguazul Casanare y se adoptan medidas de revisión extraordinaria del proceso de escrutinios.
- Copia de la Comunicación No. 001267 del 7 de Septiembre de 2011 (fl. 39 c.p. tomo I), proferido por el Delegado Departamental del Registrador Nacional del Estado Civil y dirigido al Registrador

Municipal del Estado Civil, mediante el cual remiten copia del Oficio DCE-3030 del 25 de Agosto de 2011, emitido por el Director de Censo Electoral, que acusa el recibo de las firma de apoyo correspondientes a el grupo significativo de ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." e informa que dichos apoyos no fueron objeto de revisión toda vez que la recolección de firmas no cumple con los requisitos mínimos que especifica la resolución 757 de 2011.

- Copia del Auto de Trámite No. 011 fechado 9 de Noviembre de 2011 (fls. 40 a 42 c.p. tomo I), por la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (integrada por 2 delegados del Consejo Nacional Electoral y 2 delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil), por medio del cual se decide sobre la procedencia o improcedencia de una reclamación en el proceso de escrutinio departamental, adoptando las siguientes determinaciones:

***Primero:** Excluir la votación de los formularios E-24 del Municipio de Aguazul – Casanare el computo de los votos obtenidos por la lista del Grupo significativo de ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S." al Concejo Municipal, por no cumplir con los requisitos mínimos que especifica la resolución 0757 de 2011 según oficio DCE-3030 del 25 de agosto de 2011, suscrito por el Director de Censo Electoral (E). Así las cosas estos votos se tendrán como nulos toda vez que carecen de validez por tratarse de una lista retirada.*

***Segundo:** Generar los nuevos formularios E-24CO y E-26CO previa exclusión de la votación de conformidad con el artículo precedente, teniendo en cuenta la disminución de los votos válidos por dicha corporación, variando así la asignación de curules a proveer dentro de esa Jurisdicción.*

***Tercero:** Notifíquese en estrados, contra esa decisión no procede recurso alguno por ser auto de trámite."*

- Copia del Auto de Trámite No. 012 fechado 9 de Noviembre de 2011 (fl. 44 c.p. tomo I), por la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (integrada por 2 delegados del Consejo Nacional Electoral y 2 delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil), por medio del cual se decide sobre la procedencia o improcedencia de una reclamación en el proceso de escrutinio departamental.
- Copia del formulario E-26 CO (fecha de impresión 10 de noviembre de 2011), expedido por los miembros de la Comisión Escrutadora del

Municipio de Aguazul (fls. 55 - 74 c.p. tomo I), mediante el cual se efectúa la declaratoria de elección de los Concejales para el Municipio de Aguazul para el periodo 2012-2015 (precisando que en dicho listado no obra el nombre del señor Estefanel Reyes Moreno y en el cómputo de votos efectuado le reporta cero).

- Oficio sin número, fecha, -ni radicado, suscrito por la señora Jenny Lorena Liévano Galvis y dirigido a la Registraduría del Estado Civil (fl. 425 c.p. tomo II), por medio del cual informa que en su condición de representante legal en el Departamento de Casanare, del partido PAÍS - Partido de Integración Social, avala la lista de candidatos al Concejo Municipal de Aguazul Casanare, para el periodo constitucional del 1 de Enero de 2012 al 31 de Diciembre de 2015, lista dentro de la cual se destaca el nombre del señor Estefanel Reyes Moreno; igualmente, se allega solicitud de inscripción de la lista de candidatos con firmas de apoyo y la póliza de seriedad efectuado ante la Registraduría del Estado Civil (fl. 426 y 427 c.p. tomo II).
- Copia del oficio No. DCE-3030 del 25 de Agosto de 2011 (fl. 430 c.p. tomo II), suscrito por el Director de Censo Electoral (E) y dirigido a los Delegados Departamentales de Casanare de la Registraduría, mediante el cual informan:

"De conformidad con el oficio del 12 de agosto de 2011, comunicación 201121, con asunto "Envío de firmas para revisión Lista Concejo Municipal de Aguazul - Casanare Acuso recibo de:

1. 36 folios con firmas de apoyo
2. Fotocopia de la póliza de seriedad favor del Fondo Rotatorio.

A lo anterior agrego que los apoyos correspondientes a el grupo significativo de ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S." no fueron objeto de revisión, toda vez que la recolección de firmas no cumple con los requisitos mínimos que especifica la resolución 757 de 2011 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil."

- Copia del Oficio No. 767-11 del 12 de Octubre de 2011 (fl. 446 c.p. tomo I), suscrito por el Registrador del Estado Civil (A.F.) de Aguazul Casanare y dirigido a la señora Lorena Liévano Gálviz,

cuya referencia fue "**NOTIFICACIÓN DE EXCLUSIÓN**", y señalando en su contenido lo siguiente:

*"En atención a la referencia y teniendo en cuenta el oficio DCE-3030 del 25 de agosto, emanado del Director de Censo Electoral, Doctor **ALCIDES BERNARD ORTÍZ BARBOSA** y enviado a delegación Departamental de Casanare donde agrega al recibido de las firmas que los apoyos correspondientes al grupo significativo de ciudadanos "**PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S.**", no fueron objeto de revisión, **TODA VEZ QUE LA RECOLECCION DE FIRMAS NO CUMPLEN CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS QUE ESPECIFICA LA RESOLUCION 757 DE 2011, expedida por la Registraduría Nacional de Estado Civil y notificada a este despacho mediante oficio 1267, de la Delegación Departamental del Estado Civil de Casanare, le comunicó que el "**PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S.**" no figurará dentro de los instrumentos de votación del municipio de Aguazul – Casanare, puesto a consideración del electorado el próximo 30 de octubre de 2011."** (Subraya y Negrilla fuera de texto)*

- Copia del Edicto de fijado el día 14 de Octubre de 2011 en las instalaciones de la Registraduría Municipal del Estado Civil de Aguazul – Casanare (fls. 451 y 452 c.p. tomo II), donde consta:

*"De conformidad con lo establecido en el oficio DCE-3030 de fecha 25 de agosto de 2011 proferido por el doctor **ALCIDES BERNARDO ORTIZ BARBOSA** Director del Censo Electoral (E), y en vista de que no fue posible hacer la respectiva notificación personal a la señora **LORENA LIEVANO GALVIZ**, Representante legal del Partido de Integración Social – PAIS, aun cuando se citó previamente vía telefónica y se visitó el lugar donde al parecer funciona el directorio del partido y cuya razón fue que se encontraba viajando se procede a hacer la notificación de su contenido mediante el presente edicto el cual será fijado durante cinco (5) días en lugar visible de la Registraduría Municipal del Estado Civil de Aguazul Casanare ubicada en la Cra 21 N° 9 – 50 barrio Sevilla. Cabe anotar que se hizo notificación vía correo electrónico a la dirección otogonzalezpais@hotmail.com (se adjunta al presente y se fija por el mismo tiempo estipulado)"*

Se desfija el EDICTO el día 24 de Octubre de 2011.

- Oficio DCE-0680 del 3 de Abril de 2012, expedido por el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil (fls. 552 - 557 c.p. tomo II), mediante el cual da contestación a un requerimiento del Juzgado Primero Administrativo, señalando en la parte pertinente lo siguiente:

*"Dando alcance al oficio de la referencia, en el cual solicita certificar las razones de por qué el Grupo Significativo de Ciudadanos "**PAIS**", figuró dentro de los instrumentos de votación del municipio de Aguazul – Casanare para las elecciones del pasado 30 de octubre de 2011, esta Dirección informa lo siguiente:*

(...)

En cumplimiento de los términos procesales y toda vez que sólo hasta el 24 de octubre estaba debidamente ejecutoriada la notificación de la exclusión de la tarjeta electoral del Partido de la lista para elegir Autoridades Locales, la Registraduría Nacional del Estado Civil, ordenó la reimpresión de las tarjetas electorales sin el logo símbolo del Partido de Integración Social "PAIS". Las nuevas tarjetas electorales sin el logo símbolo de "PAIS", fueron entregadas el (sic) registrado municipal en fecha jueves 27 de octubre de 2011. (Se anexa copia de la comunicación de la UNION TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES 2011 UT DISPROEL 2011, al Registrador municipal de Aguazul – Casanare con su respectiva acta de entrega, en la que se allega la nueva tarjeta electoral y en la cual no figura el Grupo Significativo de Ciudadanos "PAIS") (Ver Anexo 6)

Para esta fecha, es decir, el jueves 27 de Octubre y toda vez que faltaban dos días para la elección, los Delegados del Registrador, previendo alteraciones de orden público al manipular los sellos de seguridad que vienen el los (sic) kit mesa, ya que debían ser retirados y cambiadas las tarjetas que se encontraban en su interior, consideraron oportuno no alterar ni manipular dichos kits electorales. Esta decisión se tomó para evitar problemas de orden público en el municipio de Aguazul – Casanare debido a la evidente manipulación del material electoral y no generar un ambiente de desconfianza dentro del electorado durante la jornada."

- Copia de la sentencia fechada 26 de Abril de 2012 (fls. 561 a 573 c.p. tomo II), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito (dentro de la Acción de Nulidad Electoral impetrada por el señor Estefanel Reyes Moreno Vs Elección de Concejales de Aguazul – periodo 2012-2015, identificada bajo el radicado No. 85001-33-31-001-2011-00753-00), de la cual se destacan los siguientes apartes:

*"En este caso, según lo dicho anteriormente, y como se afirma por el demandante, la Comisión Escrutadora Departamental **no tenía competencia** para ordenar excluir la votación de los formularios E-24 del Municipio de Aguazul – Casanare el computo de los votos obtenidos por la lista del Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." al Concejo Municipal, por no cumplir con los requisitos mínimos que especifica la resolución 0757 de 2011 según oficio DCE 3030 del 25 de agosto de 2011, declarando la nulidad de los votos obtenidos por la lista, pues en su criterio se trataba de una lista retirada; por cuanto, de una parte, la irregularidad en la inscripción de la lista por el Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." no se configura ni en causal de reclamación de las que trata el Art. 192 del Código Electoral, así como tampoco en causal de nulidad de aquellas señaladas en el Art. 223 del C.C.A. y, de otro, no podían desconocer la firmeza que se predica del escrutinio practicado por la Comisión Escrutadora Municipal sobre esos mismos votos.*

(...)

En efecto, el auto de trámite No. 011 fechado 09 de noviembre de 2011, de la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (fls. 33-35); la comunicación DCE-3030 de 25 de agosto de 2011, emanado de Director de Censo Electoral (fl. 442) y; el Oficio 767-11 de fecha 12 de octubre de 2011, del Registrador del estado Civil (E) de Aguazul (fl. 444), se limitan única y exclusivamente a hacer una enunciación normativa de la Resolución 0757 de 2011 emitida por la Registraduría del Estado Civil, por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos, en donde la única razón apreciable fue la de que los apoyos correspondientes al grupo significativo de ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S."

al Concejo Municipal, no fueron objeto de revisión toda vez que la recolección de firmas no cumplía con los requisitos mínimos que especifica la referida Resolución, lo que en manera alguna, bajo el rasero de los principios constitucionales vigentes, y la doctrina y jurisprudencia imperantes, constituye una debida motivación.

En efecto, no basta que los referidos actos de manera general enunciaron el soporte jurídico de tal determinación, sino que era necesario, a fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción, y en cumplimiento del principio de publicidad, señalar las causas y los hechos concretos que, en concordancia con la normatividad pertinente permitían tomar tal determinación, siendo obligación del Director Nacional del Censo Electoral, señalar los hechos y las razones claras y concretas que dieron lugar a la no revisión de los apoyos presentados.

Así las cosas, como quiera que una de las consecuencias del Estado Social de Derecho se manifiesta, justamente, en la obligación de motivar los actos administrativos, en el presente caso el acto de elección se encuentra viciado de nulidad por configurarse una causal general referida a la falta de motivación.

(...)

Conforme a estos lineamientos, y a lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución, bajo esta panorámica también el acto de elección de los Concejales de Aguazul para el periodo 2012-2015, resulta afectado de nulidad, pues no era viable que, con fundamento en que la inscripción de la lista por el Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACION SOCIAL P.A.I.S." fue irregular, se ordenara la exclusión de los votos depositados a su favor en los comicios celebrados el pasado 30 de octubre de 2011, pues con ello se desconoció el principio democrático y el deber constitucional que le asiste a las autoridades electorales de asegurar la pureza del proceso electoral, facilitando los medios necesarios para el ejercicio del derecho constitucional al sufragio.

En efecto, no se desconoce por parte de este Despacho que si bien la inscripción de la lista no producía efectos jurídicos pues la misma estaba condicionada a la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados (Art. 7º de la Resolución 0757 de 2011), no obstante, dicha irregularidad no podía ser alegada por las Autoridades Electorales para ir en contravía de la primacía del voto, pues lo que aquí se verificó fue una falla por parte de estas, ya que pese a que existía la mencionada irregularidad en el proceso de la inscripción de la lista, permitió, en quebranto de su deber constitucional consagrado en el Art. 258, que la lista por el Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." figurara en el tarjetón de votación puesto a consideración del elector, induciéndolo sin duda alguna en error.

No entiende el Despacho como, si la Registraduría Nacional del Estado Civil ordenó la reimpresión de las tarjetas electorales sin el logo símbolo del Partido de Integración Social "P.A.I.S.", los Delegados del Registrador, con la excusa de evitar problemas de orden público, consideraron no cambiar las tarjetas de votación que ya habían sido entregadas y en las que aparecía la lista del referido Grupo Significativo de ciudadanos, faltando a su deber de suministrar igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales aparezcan identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos, (...)

(...)

En esas condiciones, se tiene que existió una interferencia indebida de las autoridades electorales que vició la expresión y el deseo político de los ciudadanos aguazuleños quienes depositaron sus votos a favor de la lista del Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." al Concejo Municipal de Aguazul, encontrándose probada la nulidad del acto de elección demandada, pues permitir que una falla de la administración – no cambiar los tarjetones – invalide la intención del sufragante, sería desconocer que la misma Constitución confiere a los ciudadanos el derecho a

participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Arts. 40 y 258 C.N.); y que se trata pues de derechos fundamentales que deben ser respetados y garantizados por el Estado.

*Así las cosas, como quiera que se encontró acreditado que fueron las disposiciones de la autoridades electorales – Delegados de Registrador y Comisión Escrutadora Departamental – las que, mediando la falta de competencia y motivación, definieron la suerte de los comicios, más no la voluntad del electorado, deformando el sentido primigenio de resultado electoral,(...)
(...)*

RESUELVE:

PRIMERO: *Declarar la nulidad de la elección de los señores (...) como Concejales del municipio de Aguazul para el periodo 2012-2015, contenida en el Formulario E-26CO, ordenar la inclusión de los votos obtenidos por la lista del Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." al Concejo Municipal de Aguazul, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este fallo, para en su lugar.*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior:*

i) Dese vigencia y plenos efectos jurídicos a los Formularios E-24 CO y E-26 CO, emitidos por la Comisión Escrutadora Municipal, en los cuales se computó los votos obtenidos por la lista del Grupo Significativo de Ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S." al Concejo Municipal de Aguazul.

ii) Ordenar a la Comisión Escrutadora del Municipio de Aguazul, que conforme al resultado electoral, y las precisiones aquí señaladas, expida las respectivas credenciales al grupo de Concejales electos.

TERCERO: *Deniéguese las demás suplicas de la demanda."*

- Copia del Acta de Audiencia Pública de Escrutinio Concejales de Aguazul - Periodo 2012-2015, fechada 20 de Junio de 2012, celebrada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, mediante el cual se dio cumplimiento a la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Casanare, en sentencia del 12 de Junio de 2012, dentro de la Acción de Tutela No. 2012-170 (fls. 688 a 697 c.p. tomo III), del cual se extracta:

*"(...) **V)** Establecido la cifra repartidora y conforme al total de los votos obtenidos por los partidos y movimientos políticos se obtiene que: PARTIDO CAMBIO RADICAL obtiene 2 curules, (...) PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL PAIS obtiene 1 curul, (...) Conforme y con base en los resultados antes mencionados **DECLARESE JUDICIALMENTE CONCEJALES ELECTOS DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL PARA EL PERIODO 2012-2015** a los siguientes ciudadanos: **HÉCTOR RODRÍGUEZ BOHORQUEZ, (...), ESTEFANEL REYES MORENO perteneciente al PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL PAIS (...).** Conforme a lo anterior se procede a expedir y entregar las 13 credenciales a los concejales del Municipio de Aguazul conforme al anterior resultado. (...)"*

Igualmente se adjunta copia de la credencial del señor Estefanel Reyes Moreno, expedida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare (fl. 754 c.p. tomo III).

- Copia del auto interlocutorio fechado 27 de Julio de 2012 (fls. 1160 a 1172 c.p. iv), proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare (M.P.: Dr. Héctor Alonso Ángel Ángel), mediante el cual se resuelve unos recursos de apelación en contra del Acta de Escrutinio de fecha 20 de Junio de 2012, celebrada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare (en cumplimiento de la orden del Tribunal Administrativo de Casanare, en sentencia del 12 de Junio de 2012, dentro de la Acción de Tutela No. 2012-170).

- Copia de la Sentencia de fecha 2 de Agosto de 2012, expedida por el H. Consejo de Estado (Sección Segunda – Subsección “A”), mediante la cual revoca el fallo del 12 de Junio de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro de la Acción de Tutela No. 2012-170 - el cual a su vez había declarado la configuración de una vía de hecho judicial en el contenido parcial de la sentencia del 26 de Abril de 2012 (proceso de nulidad electoral – del Concejo Municipal de Aguazul para el periodo 2012-2015) -, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare (fls. 959 a 973 c.p. tomo III).

.- En Audiencia de Pruebas celebrada el 26 de Enero de 2016 (fls. 165 a 171 c.1.), se recibieron las declaraciones de las siguientes personas: i) BLANCA NIEVES PEDRAZA LOZANO; ii) HILDA REBECA AGAMEZ PÉREZ; iii) LUIS ARGEMIRO MALAVER MONTAÑEZ, quienes concuerdan en afirmar la existencia de los perjuicios morales, psicológicos y económicos que padeció el señor Estefanel Reyes Moreno, debido a que no pudo acceder al Concejo Municipal de Aguazul desde Enero de 2012 a Julio del mismo año, con ocasión de actuaciones irregulares de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral; sin embargo, precisan que durante dicho interregno de tiempo, continuó con sus labores agrícolas y ganaderas en la finca de su propiedad.

Daño:

El daño es presupuesto o elemento que estructura la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes (*falla del servicio, presunción de falla, daño especial, riesgo excepcional, daños por trabajos públicos, ocupación temporal o permanente de inmueble, etc*), a tal punto que la ausencia de aquél imposibilita el surgimiento de ésta.

El daño es requisito necesario más no suficiente para que se declare la responsabilidad, así lo pregona el jurista Juan Carlos Henao en su obra "EL DAÑO", en donde señala:

"Regla primordial del derecho de responsabilidad es aquella que enuncia que "sin perjuicio no hay responsabilidad", a punto tal que el profesor Chapus ha escrito: "la ausencia de perjuicios es suficiente para hacer vano cualquier intento de comprometer la responsabilidad del Estado". En efecto, la existencia del perjuicio es de tal trascendencia que su ausencia implica la imposibilidad de pretender la declaratoria de responsabilidad. Esta regla se encuentra ratificada naturalmente por la jurisprudencia colombiana, la cual enuncia que "el daño constituye un requisito de la obligación a indemnizar" y que no demostrarse "como elemento de la responsabilidad estatal, no permite que esta se estructure". Como se observa la ausencia del daño trae consecuencias negativas para quien intenta una acción en responsabilidad: Impide la declaración de esta.

Sin embargo, en ocasiones a pesar de existir daño no procede declarar la responsabilidad. Esto por cuanto el daño es requisito indispensable pero no suficiente para que se declare la responsabilidad. En efecto, en algunos eventos no se declara la responsabilidad, a pesar de haber existido daño. Es lo que ocurre en dos hipótesis: el daño existe pero no se puede atribuir al demandado, como cuando aparece demostrada una de las causales exonerativas; o el daño existe y es imputable, pero el imputado no tiene el deber de repararlo, porque no es un daño antijurídico y debe ser soportado por quien lo sufre.

Por eso, valga repetirlo, se considera que el daño es un elemento indispensable para la existencia de responsabilidad, pero cuya sola presencia no convierte, de suyo, a quien lo sufre en acreedor de una indemnización". (Se resalta)³

³ Tomado del libro arriba referenciado, página 38.

Verificada la prueba arribada al plenario y el libelo demandatorio, se advierte que la parte actora circunscribe la ocurrencia del daño, en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2012 al 31 de julio del mismo año, debido a que por las actuaciones irregulares de las entidades demandadas, se le privó de la oportunidad de ejercer el cargo de Concejal Municipal (que a su juicio había sido electo) con sus prerrogativas salariales y prestacionales del caso, aspecto que consecuentemente también lo afectó moral y psicológicamente.

Responsabilidad patrimonial del Estado:

La Constitución Política de 1991 consagró expresamente, a diferencia de la anterior Carta, la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que ocasione por la acción u omisión de las autoridades públicas, así como el derecho que tiene de repetir el valor de la condena que le sea impuesta, contra el servidor público que hubiese obrado en forma dolosa o gravemente culposa (artículo 90). Del texto mismo de esta norma, se desprenden los elementos que configuran dicha responsabilidad, cuales son el daño antijurídico y la imputación del mismo a la entidad pública demandada.

Imputabilidad del daño a la administración:

No obstante que la norma constitucional citada (art. 90) hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado de manera absoluta en objetiva, puesto que subsisten los diferentes *regímenes de imputación de responsabilidad al Estado* que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia, entre ellos la *falla del servicio* o mal

funcionamiento del mismo, *el daño especial* y *el riesgo excepcional*; tal carácter sea objetivo o subjetivo tiene incidencia a la hora de intentar la procedencia o no de la figura establecida en la ley 678 de 2001.

Régimen jurídico aplicable a la situación en conocimiento:

En la demanda se invoca el régimen de responsabilidad de "**Daño Especial**", señalando tangencialmente que en el proceso se tendrá que evaluar la antijuricidad del daño, en el sentido de que este no debe provenir de la obligación legal de soportarlo, según como los hechos se hayan presentado.

Así mismo, la parte actora también plantea la configuración de una "**Falla Presunta del Servicio**", generada por la omisión de la administración en el control o restablecimiento del orden público, en aras de evitar el riesgo o la vulneración de los derechos humanos, el derecho a elegir y ser elegido dentro de la confianza depositada en el Estado para tal fin y sus instituciones.

Este administrador de justicia, al interpretar jurídicamente las reclamaciones del demandante a través de este medio de control y probables afectaciones, considera que el presente asunto se asemeja más a la teoría de la "**Falla Presunta del Servicio**", conforme a las particularidades propias del caso y apoyado en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴, que sobre esta materia ha precisado lo siguiente:

"IV.1. Jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar perjuicios causados por actos administrativos desaparecidos del ordenamiento"

13. Como se verá, para efectos de determinar la acción procedente, la jurisprudencia de la Corporación ha asimilado los casos de los perjuicios causados por actos administrativos declarados nullos a aquellos originados en actos

⁴ Sentencia del 9 de Octubre de 2014; Sección Tercera – Subsección B; C.P.: Danilo Rojas Betancourt; dentro de la Reparación Directa, identificada bajo el radicado No. 250002326000200300514-01 (acumulado), siendo Dte: Amparo Rubio Díaz y otros; y Ddo: Nación-Ministerio de Defensa Nacional.

revocados por la propia administración⁵; razón por la cual se reseñará lo decidido en ambas situaciones.

13.1. Tal como lo recordó recientemente esta Subsección⁶, en los eventos de revocatoria de actos administrativos la Sala Plena de la Corporación consideró en algún momento que la única acción procedente para solicitar la indemnización de perjuicios que hubieran podido causar era la de nulidad y restablecimiento del derecho⁷, incluso si al momento de interposición de la demanda dicho acto había desaparecido del ordenamiento jurídico, pues la revocatoria no lo muta en un hecho u operación administrativa. Esta posición fue reiterada por la Sección Tercera de la Corporación⁸ que también insistió en que la procedencia de la acción de reparación directa por perjuicios derivados de actos administrativos ya desaparecidos "conduce a la filosofía del absurdo jurídico, esto es, a que basta dejar caducar la acción de restablecimiento, para abrirle paso a la de reparación directa, con lo cual se desnaturaliza la tesis que se dejó expuesta en el literal anterior", es decir, aquella consistente en que si la fuente del daño es un acto administrativo, sólo procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que la de la reparación es la idónea cuando el origen de los perjuicios es un hecho u operación administrativa⁹.

13.2. En sentencia de 24 de agosto de 1998¹⁰, con fundamento en el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, constitucionalmente consagrado, la Sección Tercera modificó su posición en el sentido de considerar que si bien las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo "responden a un supuesto de hecho debidamente delimitado, (...) la circunstancia de que se hayan proferido actos administrativos y posteriormente se hayan revocado, ha de ser necesariamente considerada, en orden a la determinación de la vía procesal idónea y adecuada para el reconocimiento de los perjuicios que se demandan". En este orden de ideas, admitió la procedencia de la acción de reparación directa

⁵ Asimilación que en los últimos tiempos ha sido discutida toda vez que, en sentencia de 23 de febrero de 2012, exp. 24655, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, la Subsección A de la Sección Tercera de la Corporación sostuvo que ambos supuestos eran completamente diferentes –infra, pie de página n.º 27–.

⁶ Sentencia de 31 de julio de 2014, exp. 28953, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁷ Sala Plena, sentencia de 31 de agosto de 1988, exp. R030, citada por: Sección Tercera, sentencia de 24 de mayo de 1992, exp. 6299, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. En esa decisión se habría resuelto sobre los perjuicios causados por el cierre inmediato de un centro médico en Bucaramanga, por infringir las normas de salubridad, medida que luego fue revocada por el Ministerio de Salud. En ella se habría afirmado de manera categórica que en la medida en que la causa del daño era un acto administrativo la acción procedente era la de plena jurisdicción y no la indemnizatoria, antecedentes de las acciones de nulidad y restablecimiento y de reparación directa, respectivamente.

⁸ Al respecto ver, Sección Tercera, sentencia de 24 de mayo de 1992, exp. 6299, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. En esta oportunidad la Sala resolvió una demanda de indemnización de los perjuicios causados por una resolución mediante la cual se ordenó la suspensión del certificado de aeronavegabilidad de una aeronave de propiedad del actor, decisión que fue repuesta un año después en virtud del recurso interpuesto. En esa sentencia se sostuvo: "...cuando el acto administrativo inicial susceptible de recursos se ejecuta antes de la decisión de éstos, bien porque la medida era de efectos inmediatos o por ignorancia de la administración en cuanto al efecto suspensivo de los recursos, podrá causar perjuicios mientras estuvo vigente así haya sido revocado después como consecuencia de la prosperidad de éstos. // Cuando el acto se ejecuta en las condiciones anotadas ya se produce la lesión, ésta no desaparecerá con su revocatoria posterior, sólo cesará hacia el futuro. En tal evento, la persona que pretenda el reconocimiento de los perjuicios no podrá hablar de que la causa de éstos fue un hecho (el acto administrativo no se convierte en hecho por su revocatoria) y tendrá que impugnarlo mediante la acción apropiada en la ley para el efecto, o sea la contemplada en el artículo 85 del C.C.A.). Y deberá hacerlo, al momento de la presentación de la demanda ya se haya producido su revocatoria (sic). Revocatoria que produce claros efectos hacia el futuro, pero no tiene la virtualidad de borrar los efectos que el acto produjo mientras estuvo vigente".

⁹ Sección Tercera, sentencia de 14 de noviembre de 1991, exp. 6293, C.P. Julio César Uribe Acosta en la cual se cita la de 24 de octubre de 1991, exp. 6264. En esta oportunidad la demanda también pretendía la indemnización de los perjuicios causados por una resolución mediante la cual se ordenó la suspensión del certificado de aeronavegabilidad de una aeronave de propiedad de la actora, decisión revocada por la administración en virtud de la solicitud de aquella. En este caso la solicitud de revocación del acto se elevó dentro de los 20 días siguientes a su expedición y fue resuelta de manera favorable a la actora más de cinco meses después. En dicha sentencia la Sala hizo propio el razonamiento del a quo que sostuvo: "Pero es evidente que la imposibilidad de que en ese momento la demandante hubiera ejercido la acción de restablecimiento del derecho no radicaba en la situación jurídica derivada de la desaparición del acto administrativo del ordenamiento jurídico, sino por la razón de que en ese momento se encontraba caducada la acción, como ya se hallaba, inclusive cuando se produjo la revocatoria, pues la notificación de la Resolución número 0058 de 1985 al representante legal de la demandante se hizo el 17 de julio de 1985 y como del texto del acto de revocatoria, así como de documentos que obran en el expediente, se deduce que contra aquella no se interpuso el recurso de reposición que procedía, la conclusión es la de que el acto de revocatoria se expidió cuando ya habían transcurrido más de cuatro meses después de la ejecutoria de aquella. Esto significa que cuando se produjo el acto de revocatoria la demandante ya había perdido la oportunidad de ejercer la acción de restablecimiento del derecho que le hubiera permitido (sic) obtener la reparación de los perjuicios reclamados en este proceso".

¹⁰ Exp. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández. En esta oportunidad la Sala conoció la acción de reparación directa interpuesta para reclamar la indemnización de los perjuicios ocasionados por la expedición de una resolución de adjudicación expedida por el INCORA, la cual fue posteriormente revocada en sede administrativa, atendiendo la petición de revocatoria directa formulada por la interesada.

"para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa". El razonamiento de la Sala se apoyó en los siguientes supuestos: i) al demandante le era imposible incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho porque esta requiere la existencia de un acto administrativo vigente, presupuesto que falta cuando el mismo ha sido revocado; ii) la revocatoria de un acto administrativo no hace desaparecer los perjuicios que este último haya podido causar; y iii) es inaceptable que la única acción posible para solicitar la indemnización de perjuicios derivados de actos administrativos ilegales sea la de nulidad y restablecimiento, pues "ello vulneraría el derecho del justiciable a utilizar la figura de la revocatoria directa en sede administrativa y ello en manera alguna puede sostenerse"¹¹.

13.3. Posteriormente¹² -y fue aquí donde comenzó la asimilación de la revocatoria a la declaratoria de nulidad-, la Sección Tercera precisó que la responsabilidad extracontractual no sólo puede provenir de hechos, omisiones, operaciones administrativas materiales, ocupación permanente o temporal por trabajos públicos, sino de la "declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad, respectivamente; pues esas declaratorias reconocen la anomalía administrativa" y, en el caso específico de la revocatoria, constituye un reconocimiento administrativo que se presume legal y veraz. Sin embargo, dado que se trataba de un auto que resolvía el recurso de apelación contra el rechazo de la demanda por indebida escogencia del acción¹³, también se indicó que sería materia de la sentencia determinar si los actos administrativos revocados "debieron ser objeto o: de acción de impugnación ante esta jurisdicción, después de que quedó agotada la vía gubernativa y antes de que ocurriera la caducidad; o si la sola declaración de la Administración, con posterioridad a ese agotamiento, de reconocer la ilegalidad de esas decisiones puede originar responsabilidad extracontractual, a pesar de que el afectado por aquellas no haya demandado su legalidad". Así pues, se aceptó que la revocatoria o nulidad de un acto administrativo puede, en principio, dar lugar al ejercicio de la acción de reparación directa, por cuanto constituyen la manifestación de una falla de la administración, pero quedó abierta la cuestión de las condiciones de su ejercicio y de la articulación de dicha acción con la de nulidad y restablecimiento del derecho.

13.4. En esta misma línea aunque referido a los perjuicios de actos declarados nulos, en un auto de 15 de mayo de 2003¹⁴ la Sección insistió en la necesidad de

¹¹ Esta posición fue reiterada en una situación fáctica similar en sentencia de 3 de diciembre de 2008 en donde la Sala analizó si la acción de reparación directa era procedente para solicitar la indemnización de perjuicios causados con la expedición de un acto administrativo mediante el cual el INCORA declaró extinguido el derecho de dominio sobre parte del predio de propiedad del actor, acto que fue revocado posteriormente por la propia administración al conocer del recurso de reposición interpuesto oportunamente por el afectado. En esta decisión se sostuvo: "La revocatoria no conlleva el deber de la Administración de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, puesto que se trata de una facultad que la ley le otorga, de dejar sin efectos sus propios actos sin necesidad de acudir ante el juez, como consecuencia de los recursos de vía gubernativa interpuestos por el afectado con el acto o mediante el mecanismo de la revocatoria directa, siempre que advierta que en su expedición se ha configurado alguna de las causales consagradas para ello -art. 69. CCA- (...). Por la anterior razón, si el afectado con el acto administrativo revocado a instancias suyas y como consecuencia del recurso interpuesto, pretende la indemnización de los perjuicios que sufrió con su ejecución, debe acudir a la acción de reparación directa, puesto que ya no existe acto administrativo que impugnar, toda vez que el que subsiste, es el favorable a sus intereses, es decir, el que revocó la decisión que lo afectaba y por lo tanto, no le asiste interés alguno para demandarlo. Se trata entonces, de una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, razón por la cual, la acción procedente es la de reparación directa. (...). En consecuencia, la única opción posible para reclamar por los daños que se hayan podido ocasionar con fundamento en la ejecución del acto administrativo que fue revocado, es la de ejercer la acción de reparación directa, tal y como fue incoada en el presente proceso; y por lo tanto, estas pretensiones serán objeto de estudio y decisión". Exp. 16.054, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹² Sección Tercera, auto 19 de abril de 2001, exp. 19.517, C.P. María Elena Giraldo. De acuerdo con esta misma providencia si hechos como esos se plantean en una demanda en ejercicio de la acción de reparación directa el juez debe examinar al momento de decidir el litigio: "si verdaderamente lo calificado por ilegal por la administración, si lo fue y, en consecuencia, verificar si la falla afirmada por la administración -en el acto revocatorio- y los demás elementos de responsabilidad extracontractual, daño antijurídico y nexo de causalidad, si se presentan realmente".

¹³ Los hechos de la demanda tenían que ver con los perjuicios ocasionados por resoluciones mediante las cuales se le indicaron a la demandante, como propietaria de un establecimiento de educación, unas tarifas para el cobro de las matrículas menores a las que le correspondían de conformidad con su categoría, actos administrativos que fueron revocados en el marco del recurso de apelación instaurado por la actora contra uno de ellos en vía gubernativa.

¹⁴ Exp. 23205, C.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez. En esta ocasión la Sala conoció del recurso de apelación contra un auto que rechazó una acción de reparación directa instaurada para obtener los perjuicios causados por el pago de unas estampillas ordenado por una ordenanza departamental, norma que fue declarada nula. El a quo había

articular los mecanismos que permiten determinar la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos causados a los particulares y el derecho de acceso a la administración de justicia, razón por la cual:

...para el análisis de procedencia de una acción ejercida por un particular en aras de solucionar una cuestión que en su parecer compromete la responsabilidad del Estado, el juez debe favorecer la opción que permita a ese particular poner en movimiento el aparato judicial, procurando que la seguridad jurídica y el debido proceso no resulten sacrificados.

Si se insertan los textos constitucionales que definen la finalidad de esta jurisdicción a las normas que determinan la competencia para conocer de las demandas interpuestas en ejercicio de cada una de las acciones contencioso administrativas, entre todas sus posibles interpretaciones, habrá de preferirse, siempre, aquella que garantice el acceso a una administración de justicia eficiente, una que, en el caso de la contencioso administrativa, permita el control ponderado de la actividad pública.

13.4.1. En este sentido la providencia estableció que si bien el perjuicio fue causado por la aplicación de una ordenanza, la antijuridicidad del mismo sólo se manifestó una vez aquella fue declarada nula por el juez competente y, en consecuencia, habiendo desaparecido el acto administrativo susceptible de ser demandado, la indemnización de los daños que hubiera podido causar durante su vigencia podía solicitarse por la vía de la acción de reparación directa¹⁵. Esta posición se apoyó en la idea según la cual "cualquier actuación por parte de la Administración que incida en el ámbito vital de un sujeto, que no sea legal, habilita inmediatamente a ese sujeto con una acción... para defender la integridad de su ámbito vital"¹⁶ y, en esa medida, no le está permitido al juez imponer requisitos que restrinjan el acceso a la administración de justicia, como sería aquel consistente en que el interesado adelante gestiones para obtener un pronunciamiento de la administración susceptible de ser demandado en acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En términos de la Sala:

Resulta inconstitucional, entonces, que el juez de lo contencioso, con base en una concepción errada del privilegio de la autotutela administrativa, desconociendo el principio constitucional de la imparcialidad, imponga cargas desproporcionadas y al margen de la ley a los particulares, como condición para el ejercicio de su derecho a acceder a la jurisdicción.

La autotutela no consiste en imponer a los ciudadanos la carga de iniciar procesos administrativos cada vez que una actuación u omisión de una entidad pública le genere un perjuicio que considere antijurídico; ello supondría efectos no queridos por el Derecho derivados de una interpretación restrictiva del derecho a acceder a la administración de justicia, como que no habría sino una vía judicial para dar aplicación al artículo 90 de la Constitución, en tanto quedarían vacías de contenido las disposiciones legales que prevén

considerado que en la medida en que la parte actora solicitó la devolución de los dineros pagados en virtud del acto administrativo declarado nulo, le correspondía demandar en nulidad y restablecimiento del derecho los actos mediante los cuales la gobernación denegó dicha petición. La posición defendida en este auto fue reiterada en sentencia de la Sección del 16 de agosto de 2007, en la cual se falló una acción de grupo consistente en una demanda indemnizatoria por los perjuicios causados por el cobro de un impuesto de telefonía básica conmutada establecido por un acuerdo municipal que fue declarado nulo por la jurisdicción contenciosa. En este caso la acción de grupo fue presentada dentro de los cuatro meses siguientes a la declaratoria de nulidad del acuerdo. Se insistió en que la acción era procedente porque "se demanda por el daño antijurídico causado por un acto declarado ilegal, lo que sin duda puede llegar a configurar una falla del servicio por parte de la administración" y se accedió a las pretensiones de la demanda por cuanto "la no devolución de lo pagado por un impuesto declarado ilegal, configuraría para la administración un enriquecimiento de la misma naturaleza". Exp. 66001-23-31-000-2004-00832-01(AG), C.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵ Aunque la providencia resuelve la admisión de la acción, también precisa que cuando la ilegalidad de un acto ha sido declarada judicialmente, "tal declaración deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública" por lo que, de acreditarse los demás elementos de la responsabilidad, habría lugar a declararla.

¹⁶ En esa providencia se atribuye esta cita al tratadista Eduardo García de Enterría pero no se precisa la fuente.

acciones de responsabilidad diferentes a la de restablecimiento del derecho.

13.5. En sentencia de 7 de julio de 2005¹⁷ la Sección insistió en que la procedencia de la acción de reparación directa para obtener los perjuicios causados por actos administrativos desaparecidos del ordenamiento era una expresión del derecho a acceder a la justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política y consideró -como lo que había hecho para el caso de los actos declarados nulos- que los daños causados por actos revocados sólo se tornaban en antijurídicos en el momento en que la misma administración reconocía su ilegalidad y los retiraba del ordenamiento, razón por la cual el término de caducidad de la acción de reparación directa debía empezar a contarse a partir de la revocatoria.

13.6. Esta regla jurisprudencial fue precisada en sentencia de 5 de julio de 2006¹⁸ donde se señaló que la procedencia de la acción de reparación directa para demandar los perjuicios derivados de un acto administrativo declarado nulo "sólo tiene lugar cuando quiera que entre el daño antijurídico causado y el acto administrativo general no media acto administrativo particular que pueda ser atacado en sede jurisdiccional"¹⁹. Lo anterior por cuanto, como se sostuvo en la sentencia que viene de ser citada²⁰, la antijuridicidad del daño cuya indemnización se reclama debe provenir directamente del acto objeto de la declaratoria de nulidad, lo cual no ocurre cuando median actos de carácter concreto dado que "la nulidad del acto general no tiene vocación de restablecer automáticamente derechos de particulares por cuanto cada determinación de alcance particular que haya adoptado la Administración mantiene su presunción de legalidad, la cual sólo puede ser desvirtuada por sentencia judicial y a través de las acciones creadas al efecto". Este argumento se fundó en que: i) si bien, de conformidad con los artículos 66.1 y 175 del Código Contencioso Administrativo, la desaparición del fundamento de hecho o de derecho de un acto implica la pérdida de su ejecutoria o, como se ha llamado en jurisprudencia y doctrina, su decaimiento, este fenómeno sólo tiene efectos hacia futuro y deja intacta la validez del acto particular que, en todo caso, debe impugnarse; y, ii) tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, la nulidad del acto administrativo de carácter general no implica la afectación de situaciones individuales que se hayan consolidado en su vigencia²¹. En palabras de la Sección:

Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos ex tunc ('desde entonces')²², esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones

¹⁷ Sección Tercera, exp. 27842. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. En esta oportunidad la Sala se pronunció sobre la reparación de perjuicios derivados de unas resoluciones que impusieron a un colegio el cobro de tarifas inferiores a las que podía percibir, resoluciones contra las cuales la actora interpuso los recursos correspondientes en vía gubernativa que no prosperaron. Finalmente, la entidad demandada revocó las resoluciones pero no está claro en el fallo si fue por solicitud de la actora o de oficio. En la sentencia se accedió a las pretensiones de la demanda.

¹⁸ Exp. 21051. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Aquí se decidió la acción de reparación directa interpuesta para obtener la indemnización de los perjuicios causados por un decreto que modificó la forma de liquidación de las regalías, acto cuya nulidad fue declarada por el Consejo de Estado.

¹⁹ Esta decisión fue reiterada en auto de 10 de marzo de 2011, exp. 39322, con ponencia de quien proyecta este fallo. En esa ocasión la demandante solicitaba ser indemnizada por los perjuicios que le fueron causados al haber sido desvinculada de una entidad departamental, por supresión de su cargo, con fundamento en una ordenanza que fue declarada nula. Sin embargo, entre aquella y su situación particular mediaba un oficio que, en esas circunstancias, constituía el acto administrativo mediante el cual se ordenaba su desvinculación, acto que debió ser demandado en nulidad y restablecimiento del derecho.

²⁰ Referencia que corrobora el que la jurisprudencia ha asimilado los fenómenos de revocatoria y de declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

²¹ En el caso concreto se consideró que entre el acto general declarado nulo y las situaciones particulares mediaban liquidaciones de regalías que definían la situación de cada uno de los interesados, realizadas unilateralmente por la administración y, por lo tanto, actos administrativos particulares y concretos que debieron ser demandados en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

²² [14] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 6 de junio de 1999, Rad. 5260. C.P. Juan Alberto Polo.

concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo.²³

*En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativa entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada, habida cuenta de que "la ley (...) ha querido que las situaciones particulares no queden indefinidamente sometidas a la controversia jurídica y para ello ha establecido plazos dentro de los cuales se puede solicitar la revisión de las actuaciones administrativas y de encontrarse violatorias de normas superiores, para excluirlas del ámbito jurídico y restablecer el derecho del afectado"*²⁴.

*De consiguiente, si "se han vencido los plazos para su impugnación con anterioridad a la fecha del fallo, pues éste no tiene como consecuencia revivir términos que otras disposiciones consagran para su discusión administrativa o jurisdiccional o para que el acto quede en firme"*²⁵.

13.7. En la línea jurisprudencial vigente, en auto de 25 de julio de 2007 la Sección Tercera²⁶ consideró que en materia de nulidades electorales "resulta perfectamente lógico que se ejerza la acción de reparación directa para solicitar la indemnización de perjuicios derivados, supuestamente, de los efectos producidos por un acto declarado ilegal", pues en este caso no se está contravirtiendo la legalidad del acto cuya nulidad ya fue declarada, sino que se pretende la reparación de un daño antijurídico del cual sólo se tuvo conocimiento una vez se produjo dicha declaratoria. Aunque esta decisión se fundó en la idea general de la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar perjuicios por actos revocados o declarados nulos, la posición se explica, sobretodo, por las particularidades de la acción electoral en el marco de la cual se dio dicha declaratoria.

13.7.1. En efecto, si se tiene en cuenta que, como se señala en la misma providencia, dicha acción "sólo sirve para invalidar actos administrativos que se refieren a la elección o nombramiento realizados para determinados cargos públicos", no le era dable al demandante en nulidad electoral solicitar la indemnización que reclama posteriormente en acción de reparación directa. Ahora bien, incluso si se admitiera que el actor sí tenía la posibilidad de ejercer la acción

²³ [15] Cfr. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Sentencia de 31 de mayo de 1994, Rad. 7245, C.P. Dolly Pedraza de Arenas: "la sanción impuesta como se lee en el texto de la Resolución No. 5082 de 1985 por la cual se sanciona al actor con suspensión de 30 días, sin derecho a sueldo, por no haber atendido el parto de una afiliada del Seguro Social encontrándose de turno en el Instituto, fundamenta la sanción no solamente en el mencionado Acuerdo 158 de 1980, sino en el propio Decreto 1651 de 1977. Pero si ello no hubiere sido así, a pesar de ser cierto que el Acuerdo citado, fue declarado nulo por el Consejo de Estado el 19 de septiembre de 1990, dicha sentencia no toca los efectos de las situaciones concretas e individuales que se produjeron, en este caso, en el año de 1985, en vigencia del citado Acuerdo. En efecto, el acto se cometió y fue sancionado bajo la vigencia de dicho Acuerdo, y la resolución respectiva no ha sido anulada por la jurisdicción; los efectos de la nulidad del Acuerdo en cita produjeron efectos erga - omnes, pero sólo para el futuro, no para situaciones que ya encontraban consolidadas."

²⁴ [16] Vid. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA, 19 de abril de 1991, Rad. 3151; Sentencia de 13 de octubre de 1995, Rad. 6058, C.P. Oelio Gómez Leyva; Sentencia de 23 de marzo de 2001, Rad. 11598, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; 21 de septiembre de 2001, Rad. 12200; Sentencia de 5 de mayo de 2003, Rad. 12248, C.P. María Inés Ortiz B.

²⁵ [17] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Sentencia de 5 de mayo de 2003, Rad. 12248, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

²⁶ Exp. 33013, C.P. Enrique Gil Botero. En esta ocasión se resolvió sobre la apelación del auto que rechazó, por indebida escogencia de la acción, la demanda de reparación directa interpuesta para obtener los perjuicios consistentes en los salarios y emolumentos dejados de percibir por el actor durante el tiempo en que no pudo fungir como representante a la Cámara del departamento de Casanare comoquiera que: i) se presentó como candidato a las elecciones; ii) al no resultar electo solicitó en acción electoral la declaratoria de nulidad del acuerdo que declaró los elegidos; y iii) dicho acuerdo fue declarado nulo por el Consejo de Estado quien ordenó un nuevo escrutinio en el cual sí resultó electo el actor. El a quo había estimado que en la medida en que los perjuicios derivaban de un acto administrativo el actor debió instaurar la de nulidad y restablecimiento.

de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo consideró en su momento el magistrado que se apartó de la decisión mayoritaria²⁷, lo cierto es que la falta de ejercicio de dicha acción no puede achacarse a la negligencia del interesado pues, contrario a lo que ocurre con la acción de simple nulidad que puede ejercerse en cualquier tiempo, la de nulidad electoral sólo podía interponerse dentro de los 20 días siguientes a la elección -artículo 136.12 del Código Contencioso Administrativo-, de manera que, en estos casos, no puede afirmarse que el demandante que solicita la declaratoria de nulidad de un acto electoral y, una vez declarada, acude a la acción de reparación directa con el fin de obtener la indemnización de los perjuicios causados por el acto ilegal declarado nulo, eludió el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Al contrario, acudió a la jurisdicción dentro del término establecido para determinar la legalidad del acto administrativo fuente del perjuicio -20 días- y garantizar así que la situación jurídica fijada por el mismo fuera resuelta rápidamente, única razón que justifica la diferencia en los términos de caducidad consagrados para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la de reparación directa²⁸.

Acorde con lo anterior, se infiere que el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para esta clase de asuntos específicamente ha establecido una clase de "Falla Presunta del Servicio" **Atípica**, ya que la misma se configura o se pone en evidencia con la declaratoria de nulidad electoral del acto administrativo cuestionado, del cual se derivan los perjuicios e indemnizaciones pretendidos con el presente Medio de Control de Reparación Directa; es decir, que se presume la Falla en el Servicio, debido a que previamente existió todo un proceso judicial donde se cuestionó la irregularidad en que incurrió la administración y se adoptó una decisión de fondo declarando dicha nulidad, la cual se encuentra en firme y debidamente ejecutoriada.

²⁷ En efecto, el Consejero Ramiro Saavedra Becerra con fundamento en la sentencia de la Sección Quinta del 30 de septiembre de 2002, exp. 2.970, M. P. Darío Quiñones Pinilla, sostuvo que donde existe restablecimiento automático de un derecho frente a actos electorales, la acción procedente es la de anulación del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo. La sentencia citada precisa: "Los actos de elección y nombramiento pueden demandarse en ejercicio de la acción de nulidad de carácter electoral por cualquier persona. Esos mismos actos también pueden demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; pero en este segundo caso la demanda solo la puede presentar quien tenga interés jurídico, es decir quien resulte afectado en un derecho particular, concreto, subjetivo por la expedición de ese acto de elección o nombramiento. De modo que si la única pretensión que podía formular el municipio demandante era la de nulidad del acto de nombramiento del Señor Jorge Luis López Muñoz se debe entender que, en realidad, ejerció la acción de nulidad de carácter electoral y que, en consecuencia, la demanda se ha debido tramitar por el procedimiento electoral. La pretensión de restablecimiento del derecho no podía determinar la naturaleza del proceso. Se configura, entonces, la causal de nulidad establecida en el artículo 140, numeral 4, del Código de Procedimiento Civil, pues es evidente que la demanda se tramitó por proceso diferente al que correspondía y ésta nulidad, conforme al artículo 144 *ibidem*, no es saneable. De consiguiente, se declarará la nulidad del proceso a partir del auto admisorio de la demanda, inclusive (negritas fuera del texto).

²⁸ La tesis fijada en este auto fue acogida por esta Subsección, en sentencias de 5 de abril, 3 de mayo de 2013 y 31 de julio de 2014, por estimar que "no es posible en este estadio exigir al titular del derecho que demande en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento, siendo esto último innecesario por tratarse de la consecuencia automática y consecuente de la nulidad electoral, tal como la jurisprudencia constitucional y administrativa lo han admitido pacíficamente, acción que, además, cuenta con un término de caducidad propio". Exp. 27064, 27240 y 28953, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En todas estas decisiones los actores fueron indemnizados de los perjuicios causados por no haber podido posesionarse cuando correspondía en los cargos para los cuales resultaron electos, en los tres casos los actores habían instaurado oportunamente y con éxito la acción de nulidad electoral contra los actos que impidieron sus posesiones respectivas.

En este contexto y bajo la premisa de la existencia de una "*Falla Presunta del Servicio*", le correspondería a las entidades demandadas entrar a demostrar que dentro del ámbito de su competencia, NO fueron las directas responsables de los perjuicios ocasionados con la actuación administrativa declarada ilegal o que efectivamente se hubiere presentado una causal eximente de responsabilidad.

Análisis del Caso en Concreto:

Interpretando armónicamente los preceptos antes citados y aplicables al caso *sub-judice*, estima este administrador de justicia que para efectos de determinar la posible responsabilidad de la entidades demandadas, necesariamente se debe abordar nuevamente el desarrollo de la actuación administrativa electoral (de forma general, ya que se reitera que en el presente asunto no se está discutiendo la legalidad de dichos actos administrativos) que culminó con la declaratoria de nulidad, en aras de determinar el grado de participación y/o injerencia de las entidades hoy demandadas (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral) acorde con el acervo probatorio allegado al expediente e independientemente de las conclusiones a que hubiere podido llegar el Juez competente que conoció en un principio del proceso de Nulidad Electoral.

Bajo dicho panorama, tenemos que para el año 2011, se desarrolló el proceso electoral para elegir los miembros del Concejo Municipal de Aguazul para el periodo constitucional 2012-2015, donde el señor ESTEFANEL REYES MORENO se había postulado a dicha investidura a través del Movimiento o Grupo Significativo denominado "*PARTIDO DE INTEGRACION SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S*", destacando que dicho movimiento a través de su representante legal, allegó las correspondientes firmas de apoyo y póliza de seriedad que exigía la ley electoral, precisando que para su validación e inscripción como movimiento político, se encontraba supeditada a la respectiva revisión de las firmas por parte de la

Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En esta etapa, se destaca que el Director del Censo Electoral, dirige una *comunicación* DCE-3030 fechado 25 de agosto de 2011 a los Delegados Departamentales de Casanare, informando que había recibido las firmas de apoyo para revisión de la Lista para el Concejo Municipal de Aguazul Casanare, junto a la póliza de seriedad; e igualmente, precisa en esa misma misiva que "(...) los apoyos correspondientes a el grupo significativo de ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S." no fueron objeto de revisión, toda vez que la recolección de firmas no cumple con los requisitos mínimos que especifica la resolución 757 de 2011 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.", ante lo cual, hay que anotar que dicho funcionario debía además de informar dicha situación a la dependencia Departamental de Casanare, proceder mediante acto motivado a anular los respectivos apoyos de dicho movimiento, especificando de forma clara y precisa en que consistió el incumplimiento de los requisitos (parágrafo 2º del artículo 2º de la Resolución No. 757 de 2011), para que de esta forma los interesados pudieran ejercer su respectivo derecho de contradicción o defensa ante dicha decisión; sin embargo, se evidencia que de forma errada las autoridades electorales del nivel municipal y departamental le concedieron a esa simple comunicación la connotación de un acto administrativo, cuando ni siquiera había una decisión de la administración, ya que solamente estaba informando que no fueron objeto de revisión.

Acorde con lo anterior, el Registrador del Estado Civil de Aguazul – Casanare mediante Oficio No. 767-11 del 12 de Octubre de 2011, le comunica a la señora Lorena Liévano Gálviz (representante legal del movimiento Partido de Integración Social Colombiano PAIS), el contenido de la comunicación DCE-3030 fechado 25 de agosto de 2011, y adicionalmente le informa que con fundamento en dicho oficio, el movimiento que representa "(...) no figurará dentro de los

instrumentos de votación del municipio de Aguazul – Casanare, puesto a consideración del electorado el próximo 30 de octubre de 2011.”; es decir, que de forma unilateral dicho funcionario adoptó la decisión de excluir al movimiento PAIS, con fundamento en dicha comunicación, y careciendo de competencia para ello.

No obstante lo anterior, y de forma aún no comprensible tal y como lo resaltó el Juez Primero Administrativo del Circuito de Yopal en el fallo del proceso electoral, los delegados departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil en conjunto con el Registrador Municipal de Aguazul de forma contradictoria e incongruente con la decisión de excluir del proceso de votación al Movimiento PAIS (actuación que como se ha evidenciado era totalmente irregular), no modificaron las tarjetas electorales que se utilizarían en el proceso de votación, quedando incluido el aludido movimiento PAIS.

Celebradas las respectivas votaciones el día 31 de octubre de 2011, la población del Municipio de Aguazul, acudió a las urnas hacer uso de su derecho al sufragio y concediéndole una votación significativa al Movimiento Partido de Integración Social Colombiano PAIS, que según sondeos y escrutinios preliminares le concedían una curul a dicho movimiento y específicamente al señor Estefanel Reyes Moreno.

Posteriormente y después de una suspensión del Escrutinio total de mesas y de otras actuaciones de las autoridades electorales que se consideran irrelevantes para este asunto, se advierte que mediante auto de trámite No. 011 fechado 9 de noviembre de 2011, expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Casanare (integrada por 2 delegados del Consejo Nacional Electoral y 2 delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil), adopta la decisión de “(...)Excluir la votación de los formularios E-24 del Municipio de Aguazul – Casanare el computo de los votos obtenidos por la lista del Grupo significativo de ciudadanos “PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL COLOMBIANO P.A.I.S.” al Concejo Municipal, por no cumplir con los requisitos mínimos que

especifica la resolución 0757 de 2011 según oficio DCE-3030 del 25 de agosto de 2011, suscrito por el Director de Censo Electoral (E). Así las cosas estos votos se tendrán como nulos toda vez que carecen de validez por tratarse de una lista retirada.”; así mismo, dispuso “(...) Generar los nuevos formularios E-24CO y E-26CO previa exclusión de la votación de conformidad con el artículo precedente, teniendo en cuenta la disminución de los votos válidos por dicha corporación, variando así la asignación de curules a proveer dentro de esa Jurisdicción.”; decisión que – al parecer – convalidó toda una cadena de errores, imprecisiones y actuaciones irregulares por las autoridades electorales, que inevitablemente afectarían los resultados electorales, dejando por fuera de la elección de concejales al señor Reyes Moreno.

Con base en lo anterior, el señor Estefanel Reyes Moreno impetró demanda de nulidad electoral en contra de las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral, donde se eligieron los miembros del Concejo Municipal de Aguazul – Casanare para el periodo constitucional 2012-2015, proceso judicial que fue tramitado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal, quien una vez agotadas las etapas procesales pertinentes, emitió la respectiva sentencia de fecha 26 de abril de 2012, declarando la nulidad de dicha elección y concediendo plena validez a los formularios E-24 CO y E-26 CO, emitidos por la Comisión Escrutadora Municipal, en los cuales se computó los votos obtenidos por la lista del Grupo Significativo de Ciudadanos “PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL P.A.I.S.” al Concejo Municipal de Aguazul.

Posteriormente, se advierte que por vía de Acción de Tutela (2012-00170) el Tribunal Administrativo de Casanare ordenó en sentencia del 12 de junio de 2012, que en aras de dar cumplimiento efectivo a la sentencia del 26 de abril de 2012 emitida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, dispuso que dicho Despacho Judicial debería realizar el mismo, el procedimiento de Escrutinio.

En consecuencia de lo anterior, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare, celebró el día 20 de Junio de 2012, Audiencia Pública de Escrutinio Concejales de Aguazul - Periodo 2012-2015, donde se concluyó que el Partido de Integración Social País, tenía derecho a un curul y que este correspondía al señor ESTEFANEL REYES MORENO, procediendo en la misma diligencia a expedir la respectiva credencial electoral.

Igualmente, se advierte que se allegó al expediente copia de la Sentencia de fecha 2 de Agosto de 2012, expedida por el H. Consejo de Estado (Sección Segunda - Subsección "A"), mediante la cual revoca el fallo del 12 de Junio de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro de la Acción de Tutela No. 2012-170; sin embargo, no obra en el plenario ninguna otra actuación posterior; es decir, que solo se tiene certeza que el día 20 de Junio de 2012, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal realizó el nuevo escrutinio declarando electo al señor Estefanel Reyes Moreno y expidiendo la correspondiente credencial, pero no se tiene conocimiento de las consecuencias jurídicas de la decisión adoptada por el Consejo de Estado de revocar la decisión del Tribunal Administrativo de Casanare que a su vez ordenó al mencionado Juzgado Administrativo efectuar el escrutinio aludido; no obstante lo anterior, y para efectos de este proceso se le dará plena validez al Escrutinio efectuado por el Juez Administrativo, ya que no se allegó formalmente decisión que altere o modifique lo allí resuelto.

En este orden de ideas, este operador judicial constata la existencia de una actuación irregular por parte de las autoridades electorales, tanto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que como tal incurrió en la mayoría de falencias procedimentales, como el Consejo Nacional Electoral, quien finalmente teniendo la oportunidad de revertir o subsanar tales yerros, se limita avalar las actuaciones erradas de la Registraduría y procede a ordenar la

exclusión del cómputo de votos del Partido de Integración Social Colombiano PAIS, ordenando además la expedición de un nuevo formulario electoral, decisión crucial que determinó de forma innegable la NO elección del señor ESTEFANEL REYES MORENO como concejal del Municipio de Aguazul - Casanare para el periodo constitucional 2012-2015.

Ahora bien, el Honorable Consejo de Estado en un caso de idénticas características se pronunció en fallo de Segunda Instancia²⁹, en los siguientes términos:

"1.4 Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 5 de agosto de 2004, el Tribunal Administrativo de Arauca accedió a las pretensiones. Declaró infundadas las excepciones de "falta de competencia", "indebida acumulación de pretensiones, falta de claridad y precisión en las pretensiones" y "trámite diferente al proceso", comoquiera que la acción de reparación directa es la procedente para obtener la reparación de los perjuicios causados con la nulidad de actos administrativos ilegales. Y, en cuanto a la excepción de "cobro de lo no debido", consideró que la misma tenía que ver con el fondo del asunto.

Al analizar las pruebas, el a quo encontró acreditada la responsabilidad atribuida a la demandada, en la medida en que excluyó algunas mesas de votación que incidían en la elección del actor como diputado a la Asamblea del departamento de Arauca, dando lugar a la declaratoria de nulidad del acto de elección que así lo dispuso. Del contenido de la decisión se destacan los siguientes apartes:

"El daño que predica el actor le fue causado en virtud del acto administrativo contenido en el acta parcial E-26, por medio de la cual se declaró la elección de los Diputados del departamento de Arauca sin incluirlo, acto que posteriormente fue declarado nulo por la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante sentencia de 6 de septiembre de 2002, proferida por el Consejo de Estado Sección Quinta.

Ahora bien, al revisar la referida providencia encontramos que efectivamente fue declarada la nulidad del acto administrativo, por el cual se eligió la дума departamental para el periodo 2001-2003, mediante la providencia proferida por el Consejo de Estado señalada en parte precedente y que dicha Corporación ordenó la práctica de nuevos escrutinios, los cuales fueron realizados el 9 de octubre de 2002, donde se declaró, entre otros, elegido como diputado de la Asamblea departamental de Arauca al señor Martín Sandoval Rozo, tal como da fe la credencial que obra a folio 123 c-1.

Como consecuencia de lo anterior, el actor dejó de percibir como diputado diferentes valores que devengaba en su lugar quien no fue electo en los nuevos escrutinios, señor Wilmer Vitellio Ereu Navarro.

(..)

²⁹ Sentencia del 31 de Julio de 2014; Sección Tercera - Subsección B; C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo; dentro de la Reparación Directa, identificada bajo el radicado N° 07001-23-31-000-2002-00431-01(28953); siendo Dte: Martín Sandoval Rozo y Ddo: Registraduría Nacional Del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral.

(..) es indudable que se presentó una falla del servicio al momento de expedirse la resolución 004 de 2002 por parte de los delegados tanto del Consejo Nacional Electoral como de la Registraduría Nacional del Estado Civil al haberse incurrido en una falsa motivación del referido acto consistente en haberle dado una interpretación y consecuencialmente solución a la reclamación adelantada por el señor Wilmer Vitelio Ereu Navarro, sin ceñirse a lo dispuesto en el Código Electoral”.

Con fundamento en lo anterior, el a quo declaró la responsabilidad de la organización electoral, conformada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, pues “la falsa motivación de la resolución 004 de 2000 es atribuible a los delegados del Consejo Nacional Electoral y a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, quienes la suscriben, todos ellos funcionarios del Estado”. No obstante, dispuso que la condena recayera sobre el presupuesto de la primera.

En cuanto a lo perjuicios, el Tribunal negó el reconocimiento de los honorarios cancelados por el actor para su defensa judicial y los morales, por falta de prueba sobre su causación. Accedió a los materiales, teniendo en cuenta lo devengado por los señores Wilmer Ereu Navarro y Carlos Sepúlveda Ríos, durante los años 2001 y 2002, esto es la suma de \$88 393 655. Al tiempo, ordenó descontar de la condena, los valores recibidos por el actor durante el tiempo comprendido entre el 1º de enero de 2001 y el 9 de octubre de 2002, “por el desempeño de cualquier otro cargo en la administración, a efectos de dar cumplimiento a la prohibición de percibir más de un ingreso proveniente del tesoro público” (fls. 246-262 cuaderno principal).

2. SEGUNDA INSTANCIA

2.1 Recurso de apelación³⁰

Inconforme, la Registraduría Nacional del Estado Civil impugna la decisión. Alega violación al derecho de defensa y la inoponibilidad de la sentencia que declaró la nulidad del acto administrativo, comoquiera que no fue convocada al proceso electoral adelantado por el señor Martín Sandoval Roza. Sostiene, además, que los miembros de las comisiones escrutadoras departamentales no son funcionarios de la entidad y, por tanto, sus acciones, omisiones o decisiones no la comprometen. Son entes autónomos que ejercen funciones transitorias durante el trámite de escrutinio, hasta la declaratoria de la elección y expedición de las credenciales. Arguye “error en la interpretación de la legislación electoral por parte del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación formulado en la acción electoral”.

(...)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

(...)

En el caso sometido a consideración de la Sala, la Sección Quinta de la Corporación declaró la nulidad de la resolución n.º 004 de 2000 y del acto de elección de todos los diputados de la Asamblea del departamento de Arauca, comoquiera que, por un error aritmético que daba lugar al recuento, los delegados del Consejo Nacional Electoral no podían excluir del escrutinio general todas las mesas de votación.

En casos como el presente, la Sala debe considerar la acción de reparación directa, dado que el acto administrativo que presuntamente

³⁰ La Registraduría Nacional del Estado Civil presentó el recurso de apelación el 17 de agosto de 2004. En el curso de la segunda instancia, el Consejo Nacional Electoral, por su parte, presentó memorial de “sustentación de recurso de apelación”, empero esta Corporación lo desestimó por cuanto la impugnación no fue interpuesta (fls. 336-356, 389-391 cuaderno ppal.)

generó los perjuicios desapareció del ordenamiento jurídico, en el momento en que la jurisdicción declaró su nulidad.

De las sentencias a las que se ha hecho mención, es dable concluir que el daño que causa un acto administrativo se torna antijurídico cuando se declara su nulidad o revoca, desvirtuando la presunción de legalidad que le es propia.

Aclarado que la acción interpuesta en el sub lite se dirige a obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo electoral previamente anulado, la Sala debe anotar, además, que el actor la interpuso dentro del término legal, comoquiera que la sentencia de nulidad data del 6 de septiembre de 2002 y la demanda fue presentada el 19 de noviembre del mismo año.

2.2.2 Juicio de responsabilidad en el caso concreto

Como ya se analizó, la responsabilidad extracontractual del Estado no sólo puede provenir de hechos, omisiones, operaciones administrativas, ocupación permanente o temporal por trabajos públicos, sino de la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad, respectivamente.

Ahora, el demandante atribuye al acto administrativo declarado ilegal el daño causado y así mismo lo acredita, en cuanto, de conformidad con las pruebas que reposan en el plenario, el señor Martín Sandoval Rozo postuló su nombre para los comicios de 2001-2003, para integrar la Asamblea Departamental de Arauca, sin que alcanzara los votos necesarios, pues los delegados de la demandada consideraron que era superado por el candidato Wilmer Vitelio Ereu Navarro. Esto es así porque el 29 de octubre de 2000, día de elecciones, el candidato Navarro solicitó el recuento de los votos, en tanto los delegados excluyeron del escrutinio general todos los votos que se habían depositado en las mesas números 1, 2 y 10. Como consecuencia de ello, resultó electo el señor Ereu Navarro y quedó por fuera el señor Sandoval Rozo. Razón por la cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo –en primera instancia el Tribunal Administrativo de Arauca y en segunda la Sección Quinta de la Corporación– anuló la resolución por falsa motivación y, al tiempo, dispuso escrutar las mesas excluidas y así resultó electo el demandante.

La actuación de la administración, plasmada en la resolución n.º 004 de 2000 y en el acto de elección de los diputados, frustró la aspiración cierta del actor de ingresar a la Asamblea Departamental de Arauca, para el periodo constitucional 2001-2003 y que en su lugar lo hiciera el señor Ereu Navarro. Lo anterior comprometió la responsabilidad del Estado y causó perjuicios a quien no estaba obligado a soportarlos.

De acuerdo con el artículo 90 de la Carta Política, “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Al respecto, esta Corporación ha precisado que aunque el ordenamiento jurídico no prevé una definición de daño antijurídico, éste hace referencia a “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”³¹.

La Corte Constitucional ha sostenido que “(..) la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho,

³¹ Sentencia de 2 de marzo de 2000, expediente 11945, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable³².

Sobre la noción de daño antijurídico, esta Sección ha definido que "consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar"³³. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Ahora, en concordancia con el artículo 2º de la Constitución, las autoridades "están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y libertades", por lo que, en criterio de la Sala, "[o]mitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continua pone en tela de juicio su legitimación"³⁴.

En este marco, el Estado no solo debe respetar sino también garantizar los derechos, lo cual implica asumir conductas no solo tendientes a no ejercer actos contrarios a los intereses legítimos de los asociados, sino también a impedirlos y tomar las medidas necesarias para que estos se garanticen, realicen y prevalezcan en todos los casos.

Postulado constitucional que se confunde con la existencia misma del Estado y de sus autoridades públicas, en los términos de los artículos 1º y 2º constitucionales, al punto que su vulneración, por acción u omisión, hace responsables de los daños causados.

De ahí que proceda declarar la responsabilidad estatal e indemnizar los perjuicios causados, tal y como lo hizo el Tribunal de instancia.

En relación con las excepciones propuestas, la Sala se remitirá a lo decidido por el a quo, esto es i) la procedencia de la acción de reparación directa, para reclamar la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo declarado nulo y ii) la responsabilidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el caso concreto. Sobre lo último, la Sala considera que le asiste razón al a quo, cuando precisó que, en los términos del artículo 120 de la Constitución Política, la organización electoral está conformada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y demás organismos que establezca la ley, autónomos e independientes, pero que se colaboran armónicamente, pues con su actividad buscan garantizar el derecho de los ciudadanos al ejercicio libre del sufragio. Además, la falsa motivación de la resolución n.º 004 de 2000, que a la postre devino en su nulidad, es atribuible a los delegados del Consejo Nacional Electoral y a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, quienes la suscriben, todos ellos funcionarios del Estado, que plasmaron en dicha decisión una voluntad que fue declarada nula por falsa motivación y que, por ello, comprometió a la organización electoral de la que hacen parte.

No obstante, el Consejo Nacional Electoral no cuenta con presupuesto independiente, pues está incluido en el de la Registraduría Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, a cuyo tenor se lee:

"El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

³² Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. 17042.

³⁴ Sentencia de 20 de noviembre de 2008, expediente 20511, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

(..)

b) *El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para (..) la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral (..)*”.

Por lo anterior, la condena será con cargo al presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tal y como lo consideró y resolvió el Tribunal.”

Conclusión al caso concreto:

Conforme a las pruebas allegadas y en consonancia con los lineamientos trazados por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se constata que efectivamente en el asunto *sub-examine* se presentó una Falla en el Servicio evidenciada en unos actos administrativos que fueron declarados Nulos mediante un proceso electoral; consecuencia de lo anterior, se produjo un daño antijurídico en cabeza del señor ESTEFANEL REYES MORENO quien se vio directamente perjudicado, en el sentido de que se le privó de su derecho de acceder a una curul y de posesionarse legalmente desde la fecha en que iniciaba su periodo constitucional (1º de Enero de 2012); perjuicio que se encuentra soportado en el hecho de que para la fecha de las elecciones dicho candidato se encontraba incluido en la lista de los tarjetones electorales y obtuvo los respectivos votos de los ciudadanos que ejercieron dicho derecho, votos que fueron debidamente computados por la autoridad electoral y de los cuales se elaboraron los formularios E-24 CO y E-26 CO; sin embargo, debido a las decisiones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, se dispuso la exclusión de los votos legalmente sufragados por los ciudadanos al Partido de Integración Social Colombiano PAIS, con las consecuencia ya conocidas; es decir, que no haberse interferido de forma irregular por parte de las autoridades electorales, el hoy demandante había sido electo de forma normal y hubiere podido desempeñar su cargo desde el primer día hábil de su periodo constitucional; en este sentido, es evidente que el señor Estefanel Reyes Moreno sufrió un perjuicio patrimonial que no estaba obligado asumir, como consecuencia del actuar irregular e ilegal desplegado por la Registraduría Nacional del

Estado Civil y Consejo Nacional Electoral, razón por la cual es susceptible de indemnización y/o reparación.

Ahora bien, de conformidad con lo plasmado en la demanda en el acápite de pretensiones, se solicita el reconocimiento y pago por concepto de Honorarios dejados de percibir desde el 1 de Enero a 2012 a Julio del mismo año, de 90 sesiones del Concejo Municipal de Aguazul a \$125.946 por sesión, para un total de \$11.294.640, por concepto de perjuicios materiales; así mismo, peticona el reconocimiento de los perjuicios morales causados por los mismos hechos.

Sobre este aspecto en particular es dable indicar las siguientes precisiones: En primer lugar se resalta que acorde con certificación expedida por la Secretaría General del Concejo Municipal de Aguazul – Casanare (fl. 42 c.1.), señala que para el año 2012, dicha Corporación le corresponde 90 sesiones (70 ordinarias y 20 extraordinarias); razón por lo cual es desacertado pretender por el actor que se le reconozca las 90 sesiones que corresponden al año completo; así mismo, se allegó por parte de la misma dependencia, copia del comprobante presupuestal y contable que registra el pago girado al señor Guido Hernández Rodríguez quien desempeñaba el cargo de Concejal del Municipio de Aguazul durante el periodo comprendido entre el 1º de Enero de 2012 al 31 de Julio de 2012, el cual arroja una suma de **\$5.396.337** (que efectuado el compute pertinente equivaldría a 43 sesiones); periodo que coincide con el que efectivamente no pudo desempeñar el señor ESTEFANEL REYES MORENO como Concejal del Municipio de Aguazul, razón por la cual se accederá solamente a reconocer esta última suma con su respectiva indexación.

En lo que concierne a los perjuicios morales, se trajo al proceso la prueba testimonial pertinente; sin embargo, el relato de los testigos no es claro en la determinación de la magnitud del padecimiento o sufrimiento causado al demandante, ya que se limitaban a enunciar una afectación o cambio en su estado de ánimo, el cual al parecer

fue temporal, porque también afirman que dentro del interregno que no ostentó la investidura de Concejal y cuando finalmente la obtuvo, continuaba con sus labores agrícolas y ganaderas; en este sentido y haciendo uso de la sana crítica, de la experiencia y de la circunstancias en que se produjeron los hechos, este Estrado Judicial estima reconocer por dicho concepto la suma de **20 salarios mínimos mensuales legales vigentes**, por concepto de perjuicios morales causados en el interregno del 1º de enero de 2012 al 31 de julio de 2012.

De otra parte y en lo que respecta a la entidad que debe asumir el reconocimiento y pago de las indemnizaciones ya aludidas, se acreditó en el expediente que tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral, tuvieron injerencia directa en las actuaciones irregulares que posteriormente fueron declaradas nulas en el proceso electoral, y de las cuales se desprende el fundamento jurídico del presente medio de control, por lo cual en principio ambas entidades deberían ser susceptibles de condena; sin embargo, es preciso traer a colación, la acotación expuesta por el H. Consejo de Estado en sentencia del 31 de Julio de 2014 (citada dentro de esta providencia), donde aclara que el "(...) *Consejo Nacional Electoral no cuenta con presupuesto independiente, pues está incluido en el de la Registraduría Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, (...) Por lo anterior, la condena será con cargo al presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tal y como lo consideró y resolvió el Tribunal.*"; bajo dicho presupuesto este Despacho Judicial acoge la apreciación del H. Consejo de Estado y en consecuencia determina que será de forma **exclusiva** la Registraduría Nacional del Estado Civil entidad que debe responder patrimonialmente por los perjuicios atribuidos a dichas autoridades electorales acorde con los términos aquí expuestos.

En conclusión, se declarará extracontractualmente responsable a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL por los perjuicios

padecidos por el demandante señor ESTEFANEL REYES MORENO, con ocasión de las actuaciones irregulares de las autoridades electorales en el proceso de elección de los miembros del Concejo Municipal de Aguazul – Casanare, para el periodo constitucional 2012-2015.

Por todo lo anterior, se condenará en los perjuicios que se acreditaron en el encuadernamiento, así:

DAÑO INDEMNIZABLE:

i) Perjuicios Materiales:

Por este concepto se reconoce la suma de CINCO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$5.396.337), que equivale al periodo que no pudo desempeñarse el señor Estefanel Reyes Moreno como Concejal del Municipio de Aguazul (que corresponden a 43 sesiones).

Igualmente se advierte que dicha suma deberá ser indexada y generara intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

ii) Perjuicios Morales:

Por este concepto se reconoce al demandante la cuantía de 20 s.m.m.l.v., consistente en su afectación moral o psicológica.

Se denegarán las demás pretensiones de la demanda, al no poseer sustento jurídico alguno, menos prueba que lo corrobore.

Costas:

Respecto a su procedencia y conforme a la redacción del artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en aplicación del arbitrio judicial, atendiendo

precedentes del superior funcional³⁵ y considerando que la parte demandada no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida dentro de este proceso, no es dable la condena en costas.

Conforme a lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal Casanare, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR a la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL administrativa y extracontractualmente responsables por los perjuicios sufridos por el demandante ESTEFANEL REYES MORENO, con ocasión de las actuaciones irregulares de las autoridades electorales en el proceso de elección de los miembros del Concejo Municipal de Aguazul – Casanare, para el periodo constitucional 2012-2015, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- CONDENAR a la NACIÓN – REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL a pagar a título de reparación de los **perjuicios materiales**, la suma de CINCO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$5.396.337) a favor del señor ESTEFANEL REYES MORENO.

Se advierte que dicha suma deberá ser indexada.

³⁵ Tesis del Tribunal Administrativo de Casanare M.P. Néstor Trujillo González. Sentencia del 28 de febrero de 2013 en el expediente No. 850012333092-2012-00201-00. Actor Juan Harvy Durán Zapata Vs. DIAN. Y Auto del 21 de marzo de 2013 Demandante Felipa Inelia Avendaño Mendiveslo Vs. Nación-Fiscalía Das en supresión en expediente No. 850013333001-2012-00030-01.

TERCERO.- CONDENAR a la NACIÓN – REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL a pagar a título de *perjuicios morales*, la cuantía de VEINTE (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia a favor del señor ESTEFANEL REYES MORENO.

CUARTO.- Las sumas liquidadas devengarán intereses moratorios desde cuando quede ejecutoriada la sentencia definitiva.

QUINTO.- Denegar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO.- Disponer que se dé cumplimiento a la sentencia dentro del término y reglas señalados en los artículos 189 y 192 del CPACA.

SÉPTIMO.- Sin costas en esta Instancia, por lo atrás motivado.

OCTAVO.- Ordenar la liquidación y devolución de los valores del excedente de lo consignado para gastos procesales, si lo hubiere.

NOVENO.- Ejecutoriada esta sentencia y para su cumplimiento expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 114 del Código General del Proceso. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando a lo largo del proceso. Líbrense las demás comunicaciones de ley.

DÉCIMO.- Désele a conocer a las partes y sus apoderados, lo mismo que al señor Agente del Ministerio Público la presente decisión, siguiendo las reglas establecidas en el artículo 203 del CPACA.

DÉCIMO PRIMERO.- Verificado el cumplimiento de esta sentencia estimatoria conforme a los términos del artículo 298 del C.P.A.C.A., archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUBIER ANIBAL ACOSTA GONZALEZ
Juez