

ACCION ELECTORAL - Acción de reparación directa. Nulidad / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Acto administrativo ilegal. Cómputo del término de caducidad / ACTO ADMINISTRATIVO ILEGAL - Acción de reparación directa. Cómputo del término de caducidad

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. La jurisprudencia de la Sección, en un supuesto similar -actos administrativos revocados directamente por la propia administración- al que ocupa la atención de la Sala, ha sido coherente en señalar que la acción procedente para solicitar la correspondiente indemnización de perjuicios derivada de tal circunstancia, es la de reparación directa. 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 Política, 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. Nota de Relatoría: Ver sentencia de 24 de agosto de 1998, exp. 13686, M.P. Daniel Suárez Hernández.

FF: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ARTICULO 84, 223;
CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 229

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-26-000-2006-00313-01(33013)

Actor: EFREN ANTONIO HERNANDEZ DIAZ

Demandado: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y OTRO

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el 28 de febrero de 2006, por medio del cual se rechazó la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 16 de diciembre de 2005, el señor Efrén Antonio Hernández Díaz, por intermedio de apoderado judicial, instauró acción de reparación directa contra la Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil, con el propósito de que se le declare administrativamente responsable de los perjuicios a él causados, como consecuencia de la falta de pago de los salarios y prestaciones a los cuales tiene derecho al resultar favorecido con el nuevo escrutinio realizado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante fallo de 20 de enero de 2004, en relación con la elección de Representantes a la Cámara del Departamento de Casanare (fls. 1 a 13 cdno. ppal. 1º).

Como fundamento de las pretensiones, expuso, en síntesis, los siguientes hechos (fls. 2 a 6 cdno. ppal. 1º):

1.1. El actor se presentó como candidato a la Cámara de Representantes por el Departamento de Casanare, para el período constitucional 2002 - 2006.

1.2. Ante las irregularidades presentadas en dicha elección, el actor, en su oportunidad, presentó demanda electoral ante el Consejo de Estado - Sección Quinta, con el fin de que se declarara nulo el Acuerdo No. 001 del 17 de julio de 2002, proferido por el Consejo Nacional Electoral, mediante el cual declaró electos a los Representantes a la Cámara por la circunscripción territorial de Casanare.

1.3. El 20 de enero de 2004, el Consejo de Estado, Sección Quinta, declaró procedentes las pretensiones de la demanda y, por lo tanto, efectuó un nuevo escrutinio, en el cual resultó electo el actor.

1.4. Se determinó, entonces, que al haber sido elegido como Representante a la Cámara por el Departamento de Casanare y que, como se consignó en el fallo, se le impidió al aquí demandante ejercer desde un comienzo su investidura de Representante a la Cámara para el período 2002 a 2006, por cuanto fue la decisión del Consejo de Estado, en el año 2004, la que le permitió acceder al cargo.

1.5. Al no ostentar el cargo de Congresista desde un principio, el actor ha sufrido una serie de perjuicios del orden patrimonial, desde la fecha en que inició el periodo constitucional - año 2002-, hasta la fecha en que efectivamente tome posesión del cargo de Representante a la Cámara.

2. Providencia impugnada

El 28 de febrero de 2006, la Sección Tercera - Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda por indebida escogencia de la acción; advirtió que con la demanda se pretende la indemnización de los perjuicios ocasionados con la expedición de actos administrativos de contenido electoral, expedidos por el Consejo Nacional Electoral, razón por la cual, en criterio del *a quo*, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 18 y 19 cdno. ppal. 2ª instancia).

3. Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, el 31 de marzo de 2006, la parte actora interpuso recurso de apelación contra la misma con fundamento en la siguiente argumentación:

3.1. Con la presente acción no se está controvirtiendo la legalidad de ningún acto administrativo, sino que, por el contrario, lo que se pretende es la indemnización de perjuicios como consecuencia de una actuación irregular de la administración que ha generado un perjuicio.

3.2. Cuando se tramitó la demanda electoral ante el Consejo de Estado, y la misma produjo la decisión correspondiente respecto del Acuerdo No. 001 del Consejo Nacional Electoral, se hizo claridad en las actuaciones manifiestamente irregulares en que incurrieron las autoridades electorales, de las cuales se deriva el perjuicio.

3.3. En el caso concreto se está frente a una clara responsabilidad extracontractual del Estado, enmarcada dentro de los motivos previstos en el artículo 86 del C.C.A., la cual es independiente a la solicitud de declaratoria de ilegalidad o nulidad de un acto administrativo como lo pretende hacer ver el Tribunal.

II. CONSIDERACIONES

Para la Sala, habrá lugar a revocar la providencia apelada con fundamento en el razonamiento que, a continuación, se expone:

En efecto, las acciones contencioso administrativas tienen un claro e identificable propósito, en la medida que el legislador las estableció específicamente para obtener la materialización de determinadas pretensiones.

La acción electoral tiene como sustrato el mismo establecido para las acciones de simple nulidad, tanto es así que aquella 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.

La jurisprudencia de la Sección, en un supuesto similar -actos administrativos revocados directamente por la propia administración- al que ocupa la atención de la Sala, ha sido coherente en señalar que la acción procedente para solicitar la correspondiente indemnización de perjuicios derivada de tal circunstancia, es la de reparación directa. En efecto, sobre el particular, en la mencionada oportunidad, se puntualizó:

La Corporación considera que el criterio sostenido por el tribunal de instancia para considerar inepta la demanda por equivocada escogencia de la acción por parte del actor, no es de recibo, frente a la filosofía consagrada constitucionalmente en materia de prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental, pues si bien es cierto que, cada una de las acciones, más técnicamente pretensiones, contenidas y disciplinadas en el Código Contencioso Administrativo, responden a un supuesto de hecho debidamente delimitado en dicho código de procedimiento, diferenciándose claramente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la acción de reparación directa, fundamentalmente por la circunstancia de que la primera es procedente cuando al restablecimiento del derecho se ha de llegar previa declaratoria de ilegalidad del acto cuya nulidad se demanda en tanto que la órbita de acción de la reparación directa, no reclama declaratoria de ilegalidad de acto administrativo alguno como condición para su prosperidad, no lo es menos que, en un caso como el presente, 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 el sub - lite la vía procesal con que cuenta el administrado para hacer valer su derecho sustancial es indudablemente la acción de reparación directa. Y no se diga que como el eventual perjuicio sufrido por el demandante encuentra su origen en un acto administrativo la única vía procesal para el reconocimiento de los perjuicios derivados del acto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, 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. En conclusión: la acción de reparación directa es procedente 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.**¹ (negritas fuera del texto original).

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.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, exp. 13686, M.P. Daniel Suárez Hernández.

² "Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado."

Como corolario de lo anterior, habrá lugar a revocar la decisión apelada para, en su lugar, admitir la demanda de la referencia según los parámetros establecidos previamente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE

Primero. Revócase la decisión apelada, esto es, el auto de 28 de febrero de 2006, proferido por la Sección Tercera - Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia:

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, se dispone:

1º) Admítase la demanda presentada por el señor Efrén Antonio Hernández Díaz, en ejercicio de la acción de reparación directa.

2º) Notifíquese personalmente este auto al Registrador Nacional del Estado Civil, o a quien haga sus veces, con entrega de una copia de la demanda, de sus anexos, y de esta providencia.

3º) Notifíquese personalmente este proveído al agente del Ministerio Público.

4º) Fíjese en lista el asunto por el término de diez (10) días, para los fines previstos en el artículo 207 numeral 5 del C.C.A.

5º) Señálense por el Tribunal las expensas necesarias para sufragar los gastos ordinarios del proceso.

6º) Las anteriores previsiones deben ser cumplidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Tercero. Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ
Presidente de la Sección

ENRIQUE GIL BOTERO

RUTH STELLA CORREA PALACIO

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA