CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: 25000233600020130187501 (53.645)

Actor: RAMON IGNACIO ZABALA ZABALA Y OTRO

Demandado: NACIÓN –REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Asunto: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Contenido: Descriptor: Se confirma la sentencia de primera instancia al no encontrarse demostrado el daño antijurídico / Restrictor: Legitimación en la Causa –Caducidad -Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual de Estado.

Decide la Subsección C el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el 18 de febrero de 2015, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda y pretensiones

Expediente 2013-01875 y 2014-00092

El día 3 de octubre de 2013[1] y el 29 de enero de 2014[2], los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas, respectivamente, presentaron demanda en contra

[1] Fls.2-6 del C.1.

de la Nación –Registraduría Nacional del Estado Civil, por intermedio de apoderado en ejercicio del medio de control de reparación directa consagrada en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011, en la cual reclaman le sean pagados los perjuicios de orden material e inmaterial causados por la exclusión de la lista de candidatos al Concejo de Bogotá para el periodo 2012-2015, cuyos valores fueron estimados aproximadamente en mil setecientos veintiocho millones de pesos ($1.728'000.000) y cuatro mil doscientos sesenta y dos millones de pesos ($4.262'000.000), respectivamente.

2. Hechos

Expedientes 2013-01875 y 2014-00092

Como fundamento de las pretensiones, los demandantes expusieron los siguientes hechos, los cuales cuentan con plena identidad, así:

El 10 de agosto de 2011 fueron inscritos en la lista de candidatos al Concejo de Bogotá los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas, por el grupo significativo de ciudadanos "Partido de Integración Social Colombiano" –PAIS, a quienes se le adjudicó los números "02" y "18" ante los Registradores Distritales del Estado Civil, respectivamente.

Ese mismo día, los representantes del grupo significativo de ciudadanos mencionado en el párrafo anterior, suscribieron el correspondiente formulario de inscripción E-6, con cada candidato integrante de la lista en su respectiva casilla, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

Posteriormente, el día 12 de agosto de 2011 la Registraduría Distrital publicó *"todas las listas aceptadas de candidatos al Concejo de Bogotá"* para los comicios electorales del 30 de octubre de ese año en su página web, en donde aparecía la lista del grupo significativo de ciudadanos "PAIS", y que una vez surtido el sorteo de la ubicación del mismo en el tarjetón, la posición que le correspondió a dicho movimiento político fue la letra F.

---

[2] Fls.2-6 del C.1.

Que durante el periodo permitido para hacer modificaciones, el mencionado grupo significativo de ciudadanos presentó las pertinentes, siendo aceptadas y publicadas en la página web de la Registraduría Distrital del Estado Civil.

No obstante, mediante Resolución Nº800 del 2011 emitida por los Registradores Distritales del Estado Civil de Bogotá y notificada el día 22 de septiembre de 2011, anuló la inscripción de la lista de candidatos al Concejo de Bogotá D.C. del grupo significativo de ciudadanos "PAIS".

Contra dicha decisión el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá por intermedio de fallo de tutela de fecha 24 de octubre de 2011, *"revocó la resolución 0800 del 02011"* y ordenó emitir dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta, una nueva resolución acogiendo lo requerido por el fallo de tutela, esto es, se debía indicar sobre cada firma presentada, los motivos por los que consideraba la entidad no era válida.

Que el día de los comicios, esto es el 30 de octubre del 2011, el tarjetón electoral impreso a la ciudadanía en las urnas fue alterado, en palabras del libelista por cuanto en su columna F, en vez de albergar el logo del grupo significativo de ciudadanos "PAIS", había una leyenda que decía *"lista retirada".*

La Registraduría Distrital del Estado Civil, le notificó el día 8 de noviembre de 2011 al comité suscriptor de la anterior lista, *"una supuesta resolución de fecha 28 de octubre con el Nº0987 de 2011"* la cual a criterio del actor había desconocido lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Penal *"que le ordenó en (5) días expedir una resolución respetando el debido proceso"* hecho que no ocurrió, tal y como lo afirman los actores en sus demandas.

Con lo anterior, esto es, con el retiro arbitrario de la letra F del tarjetón electoral, los demandantes insisten que se les produjo daños y perjuicios que "*truncaron su carrera política"* al no permitirle ser concejales en Bogotá D.C., los cuales alegan están íntimamente vinculados a la falla administrativa de la entidad demandada.

3. Actuación procesal en primera instancia

Expediente 2013-01875

Mediante auto del 2 de diciembre de 2013, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, inadmitió la demanda al considerar que no era claro según lo expresado en los hechos de la demanda la procedencia de la *"acción de reparación directa"*, razón por la que requirió a la parte demandante para que precisara la fuente del daño.

En cumplimiento de lo anterior, la defensa del actor indicó a través de escrito de fecha 16 de diciembre de 2013[3] que lo que se pretende mediante la presente demanda de reparación directa es que se *"repare los sufrimientos causados por el hecho de la exclusión arbitraria de la lista de su poderdante que generó la frustración de ser Concejal de Bogotá por parte de la Registraduría Distrital".*

Así las cosas, siendo subsanada la demanda dentro del término señalado el Tribunal de primera instancia mediante interlocutorio de fecha 20 de marzo de 2013[4], advirtió que esta debía ser estudiada bajo el medio de control de reparación directa aduciendo las razones, por las cuales el actor considera que en el presente asunto *"no se estudiará la legalidad de los actos administrativos toda vez que es un análisis que escapa de la competencia del juez de la reparación directa"*[5].

Una vez vuelto el expediente a la magistrada de conocimiento, mediante providencia del 23 de abril de 2014, el *A quo* decidió admitir la presente demanda, ordenó la notificación personal del demandado y su fijación en lista.

---

[3] Fl.12 del C.1.
[4] Fls.17-18 del C.1; no obstante, acerca de dicha decisión se apartó la Magistrada Berta Lucy Ceballos Posada por medio de salvamento de voto (Fl.19 del C.1.) toda vez que a su consideración, el daño reclamado en la demanda se causó con la expedición de la Resolución Nº800 del 2011, y por ser este un elemento formal para la admisión de la demanda establecido en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., su consecuencia inmediata a debido ser el rechazo de la misma.
[5] Fl.18 del C.1.

El 21 de mayo de 2014, el apoderado de la parte demandada – Registraduría Nacional del Estado Civil presentó escrito de contestación[6], donde frente a las pretensiones manifestó que se oponía a todas y cada una de ellas.

Como razones de defensa expuso, que la simple inscripción de la lista de candidatos al Concejo Distrital bajo el formulario E-6 no implicaba la aceptación de su registro en la lista de elegibles, dado que dicho trámite estaba condicionado a una revisión de conformidad con lo establecido en la Resolución Nº0757 de 2011 proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil.

De igual manera, formuló como excepción la que denominó *"inepta demanda por indebida escogencia de la acción"*, dado a que en su consideración lo que se pretendía con la presente demanda es la indemnización de perjuicios por la expedición del acto administrativo que dejó sin efectos la inscripción de candidatos al Concejo del grupo significativo de ciudadanos "PAIS", lo que implicó que no fueron incluidos en la Tarjeta Electoral para las elecciones de Autoridades Locales del año 2011, y por ende, le obligaba a que ejerciera un medio de control diferente al de la reparación directa.

Expediente 2014-00092

Por su parte, mediante auto del 10 de marzo de 2014[7], la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, inadmitió la demanda al considerar que no era claro según lo expresado en los hechos de la demanda la procedencia de la "acción de reparación directa" (sic), razón por la que requirió a la parte demandante para que precisara cuál era la fuente del daño, así como que acreditara el pago del arancel judicial.

En cumplimiento de lo anterior, la defensa del actor indicó a través de escrito de fecha 20 de marzo de 2014[8] que lo que se pretendía mediante la presente demanda de reparación directa es que se *"repare los sufrimientos causados por el hecho de la exclusión arbitraria de la lista de su poderdante que generó la frustración de ser Concejal de Bogotá por parte de la Registraduría Distrital".*

---

[6] Fls.28-37 del C.1.
[7] Fls.9-11 del C.2.
[8] Fl.12 del C.2.

Así las cosas, a través de providencia del 12 de mayo de 2014, el *A quo* decidió admitir la presente demanda, ordenó la notificación personal del demandado y su fijación en lista.

El 3 de junio de 2014, el apoderado de la parte demandada – Registraduría Nacional del Estado Civil presentó escrito de contestación[9], donde frente a las pretensiones manifestó que se oponía a todas y cada una de ellas.

Como razones de defensa, reiteró lo manifestado en su escrito de contestación en la causa Nº2013-01875, en donde también formuló como excepción la que denominó *"inepta demanda por indebida escogencia de la acción"*, dado a que en su consideración el medio de control que ha debido ejercer es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió celebrar audiencia inicial de conformidad a lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 de manera simultánea, dentro de los asuntos ventilados bajo los radicados 2013-01875 y 2014-00092, dado que sus pretensiones y hechos tienen unidad de materia.

De esta manera, en acta del día 18 de febrero de 2015 y en desarrollo de la audiencia referida en el párrafo anterior, se dejó constancia de la fijación del litigio bajo el siguiente enunciado *"¿Debe declararse la responsabilidad patrimonial de la Registraduría Nacional del Estado Civil por la notificación realizada después de los comicios del 30 de octubre de 2011, de la Resolución No.987 de 2011 mediante la cual la demandada dio cumplimiento a una sentencia de tutela que le ordenó motivar en concreto las razones por las cuales dispuso excluir al demandante de la lista de candidatos al Concejo de Bogotá para dichos comicios?"*[10]; posteriormente, y en desarrollo de la misma, se dispuso el correspondiente decreto de pruebas[11].

4. Sentencia del Tribunal.

Así las cosas, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la misma diligencia dio traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto de rigor; y posterior a ello, se dispuso a dictar fallo de instancia bajo los siguientes argumentos:

---

[9] Fls.28-40 del C.2.
[10] Fls.84-85 del C.3.
[11] Fl.85 del C.3.

En primer lugar, indicó que para resolver el caso sub examine se tendrían en cuenta las consideraciones expresadas en las sentencias orales proferidas el 8 de octubre de 2014 dentro de los expedientes Nos. 2013-1721, 2013-2109 y 2013-1878 *"en las que se negó las pretensiones porque se demostró que la exclusión del tarjetón no obedeció a una actuación ilegal de la administración, sino a la ejecución de un acto administrativo que lo ordenó y el hecho de que se hubiera ejecutado antes de ser notificado fue dándole primacía al interés general sobre el particular,".*

Por otro lado, reiteró que en el caso *sub lite* no se haría ningún análisis respecto al control de legalidad de los actos administrativos, toda vez que estos no habían sido objeto de controversia.

Así las cosas, y luego de exponer brevemente el marco jurídico bajo el cual la entidad demandada actuó bajo el deber de proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, se estableció que bajo dichas facultades otorgadas por la Ley, para los comicios que se llevarían a cabo el 30 de octubre de 2011, se expidieron las Resoluciones Nos. 757 y 871 del 2011, por medio de las cuales se reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos y se estableció el calendario electoral para dichas elecciones, respectivamente.

Que en desarrollo de lo dispuesto en dichas resoluciones, se estableció que los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos por firmas, estaba condicionada a la revisión y verificación de la validez de apoyos entregados por parte de la Dirección de Censo Electoral.

En atención a dichas facultades y al observar lo advertido por el Director del Censo Electoral en donde indicó que la lista presentada por el grupo significativo de ciudadanos "PAIS", no cumplía con los requisitos constitucionales y legales, la Registraduría Distrital del Estado Civil expidió la Resolución Nº800 del 22 de septiembre de 2011, donde se dejó sin efecto la inscripción de la lista de candidatos, resolución que fue atacada por diferentes acciones de tutela, y que en obediencia a lo ordenado en una de ellas, esto es, a la sentencia del 24 de octubre de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, se decidió dejar sin efectos dicha resolución y ordenó la emisión de una nueva con las precisiones hechas en dicho fallo.

Para el juez de instancia, en el presente caso no existió falla en el servicio, pues la nueva resolución se expidió dentro del término establecido en la sentencia de tutela de fecha 24 de octubre de 2011 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y bajo los parámetros exigidos por esta, esto es, motivando en concreto cada una de las firmas desestimadas por la autoridad competente.

Aunado a lo anterior, indicó que tampoco existió falla en el servicio en la notificación de dicho acto administrativo, pues aun cuando este remitió el aviso para notificar a los interesados el día 28 de octubre de ese año, lo cierto es, que el obligado no compareció en la oportunidad indicada.

Finalmente, se refirió al elemento de la antijuricidad del daño, frente al cual expresó que en el caso concreto el daño alegado no se podía alegar como que este fuera cierto y determinado.

En consecuencia, el A quo dispuso negar las pretensiones de la demanda y condenó a los demandantes al pago de costas equivalentes al 1% de las pretensiones de su demanda.

6. El recurso de apelación y actuación en segunda instancia.

Contra lo así decidido, y teniendo en cuenta que ambas causas se siguieron bajo una misma línea procesal, la parte demandante se alzó mediante escrito presentado el 4 de marzo de 2015[12], sustentando los motivos de su inconformidad así:

En primer lugar indicó que con el planteamiento del problema jurídico de la sentencia, se trasladó la carga de la prueba al demandante en el sentido de que tenía que demostrar que esta haya recibido el oficio de notificación NºGSE-9000-26-14556 de fecha 28 de octubre de 2011, situación que advirtió el libelista no encontrar demostrada con certeza en el expediente.

Por lo anterior, insiste que la falla del servicio de la entidad está demostrada por la parte accionante, en la medida que no se le permitió a los candidatos del Grupos “PAIS” el ejercicio del derecho a la defensa frente a la expedición de la Resolución 987 de 2011.

[12] Fls.103-114 del C.Ppal

Por otro lado, afirmó que el asunto jurídico a resolver en el presente caso radica en determinar si la Registraduría Distrital era competente o no para dejar la letra F del tarjetón electoral oficial *"en el que aparecía el logo de P.A.I.S. y en el posteriormente apareció en el tarjetón del 30 de octubre LISTA RETIRADA"*[13], de allí que se deba estudiar lo anterior bajo dos perspectivas, (i) las restricciones a los derechos políticos de los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales, y (ii) la legalidad de la actuación administrativa que culminó con el hecho arbitrario demandado.

Con relación al primer tema, concluyó que la restricción al derecho fundamental de ser elegido establecido en el artículo 40 de la Constitución Nacional, debía adecuarse a un estricto criterio de razonabilidad y proporcionalidad, *"es decir, no se pueden limitar injustificada ni excesivamente".*

Una vez esclarecido el primer aspecto, procedió a inmiscuirse en la legalidad de la actuación administrativa que culminó con la exclusión del tarjetón electoral del grupo significativo de ciudadanos "P.A.I.S.", respecto del cual indicó que en el presente caso se presentó un exceso de reglamentación en la Resolución 757 de 2011, por haberse agregado en ella más causales de rechazo de las establecidas en la Ley 130 de 1994.

Por otro lado, señaló que en el presente caso la lista de candidatos al Concejo presentada por el grupo significativo de ciudadanos "P.A.I.S." tuvo aceptación tácita en la medida en que se debía seguir lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1475 de 2011, esto es, a partir de las fechas cuándo son publicadas las listas dentro de los días siguientes al vencimiento del término de modificación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, con relación a los perjuicios causados por la exclusión de la lista de elegibles, afirmó lo siguiente:

> *"(…) se debe reconocer igualmente la REPARACIÓN DIRECTA que solicitan mis clientes, pues a puertas de una elección popular las que en el caso que nos ocupa, a dos (2) días de dichas elecciones, mis clientes ya habían invertido, o gastado sumas considerables de dinero en sus respectivas campañas que antecedían de tres a cuatro meses, causando*

[13] Fl.104 del C.Ppal.

graves detrimentos patrimoniales a los demandantes, y perjuicios morales irreparables, ya que frente a los conciudadanos que pusieron su fe y voluntad de voto en ellos, que se traducen en frustración política de los aspirantes (…)"[14].

En conclusión, solicitó revocar la sentencia impugnada y que en su lugar fueran concedidas cada una de las pretensiones de su demanda.

El 9 de marzo de 2015[15], el Tribunal concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Posteriormente, esta Corporación por medio de auto del 28 de abril de 2015 admitió el recurso de apelación impetrado por el accionante[16].

Mediante auto del 15 de septiembre de 2015[17], se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

La parte demandante alegó de conclusión mediante escrito de fecha 19 de octubre de 2015[18], en el que reiteró los argumentos de su recurso de apelación e insistió en que en el presente asunto no se está poniendo en tela de juicio la legalidad de las Resoluciones Nº800 del 22 de septiembre de 2011, ni la Nº987 del 28 de octubre de 2011 expedidas por la Registraduría Distrital de Bogotá, en donde se ordenó anular efectos jurídicos de la inscripción de la lista al Concejo de Bogotá, sino que en el trámite de notificación de la misma, el representante legal del grupo significativo de ciudadanos fue enterado de su contenido el día 5 de noviembre de 2011, cuando ya no había nada que hacer pues las elecciones ya se habían causado.

Advierte que la falla en el servicio se concretó con la sentencia de tutela de segunda instancia emitida por la Corte Suprema de Justicia, pues allí, se advirtió acerca del abuso de poder por parte de los funcionarios de la Registraduría en la expedición de la

---

[14] Fl.114 del C.Ppal.
[15] Fls.116 del C. Ppal
[16] Fl.124 del C.Ppal
[17] Fl.185 del C.Ppal
[18] Fls.186-187 del C.Ppal.

Resolución Nº 800 del 22 de septiembre de 2011, toda vez que fue expedida sin sustento alguno.

Finalmente, cuestionó la facultad que tenía la Registraduría Nacional para revisar y validar las firmas, y que a través de una de sus delegadas se expidiera una resolución de exclusión de la lista, con base en una resolución que había sido derogada por la Ley 1475 del 4 de junio de 2011 en sus artículos 32 y 33.

Por su parte, la defensa de la entidad demandada a través de escrito de fecha 20 de octubre de 2015[19], presentó sus alegatos de conclusión en el que además de reiterar los argumentos expuestos en su contestación de la demanda, se opuso a las diferentes premisas utilizadas por la defensa de la parte actora en su recurso de apelación, con el propósito de que la sentencia atacada fuera confirmada.

El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Aspectos procesales previos

1.1. Legitimación en la causa

La legitimación en la causa es la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”[20], o en otras palabras, la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Así, es evidente que cuando la legitimación en la causa falte en el demandante o en el demandado, la sentencia debe ser desestimatoria de las pretensiones.

---

[19] Fls.205-217 del C.Ppal.
[20] Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.

En el caso concreto, comparece al proceso en calidad de **demandantes** los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas, quienes dicen ser los afectados con la exclusión de la lista de candidatos al Concejo Distrital de Bogotá, en los comicios que se celebrarían el 30 de octubre de 2011.

Por la otra parte, la demanda fue dirigida en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que constitucional y legalmente se encuentra en la obligación de dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana, así como, de proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos *"de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás",* dentro del marco de sus funciones, aspecto este que se dilucidará en sede de imputación. En consecuencia la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

1.2.- Caducidad de la acción de reparación directa

La caducidad es concebida como un instituto que permite garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y representa una manifestación clara del principio de seguridad jurídica y de la prevalencia del interés general; cuyos términos están fijados por el artículo 164 del C.P.A.C.A., que en su literal i) dispone que la acción de "reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

La caducidad, a diferencia de la prescripción, no se suspende, salvo la excepción consagrada en la Ley 446 de 1998, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001[21] y el artículo

[21] ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez

102[22] del C.P.A.C.A. Tampoco admite renuncia y de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez[23].

En el caso concreto, las partes manifiestan que el daño se produjo con la exclusión arbitraria de los demandantes de la lista de candidatos al Concejo Distrital de Bogotá para las elecciones que se celebrarían el día 30 de octubre de 2011, el cual se configuró con la notificación "tardía" de la Resolución Nº0987 que se surtió el 9 de noviembre de 2011[24], lo que en principio indicaría que el término de caducidad vencía el 10 de noviembre de 2013.

Sin embargo, antes del vencimiento del término de caducidad, esto es, el 11 de mayo de 2012 y el 23 de octubre de 2013, los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, respectivamente, diligencias que se llevaron a cabo el 28 de junio de 2012 y el 21 de enero de 2014; declarándose fracasadas por falta de ánimo conciliatorio según se observa en las constancias suscritas por el Ministerio Público[25].

Así las cosas, el cómputo de la caducidad se suspendió durante un (1) mes y diecisiete (17) días, en el caso del señor Ramón Zabala, y durante dos (2) meses y dieciocho (18) días, para el señor Jaime Vargas, de manera que las demandas al ser presentadas el 3 de octubre de 2013 y el 29 de enero de 2014, fueron interpuestas dentro del término de caducidad previsto en el literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A.

2. Acervo Probatorio[26]

---

y será improrrogable". (Subrayado fuera de texto)

[22] Artículo 102. *Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.* Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. (…) La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

[23] Consejo de Estado, Auto de fecha 26 de marzo de 2007, Rad. 33372.

[24] Fl.94 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[25] Fechadas del 28 de junio de 2012 y el 21 de enero de 2014 (Fls.1-2 del C.2 y Fls.3 del C3).

[26] Los documentos aportados en copia simple, serán valorados bajo los parámetros establecidos en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, Exp. 25.022.

Del acervo probatorio allegado al expediente, se destacan las siguientes pruebas:

2.1. Documentales

1. Copia de la Resolución Nº0757 del 4 de febrero de 2011[27], por medio del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

2. Copia de la Resolución Nº0871 del 8 de febrero de 2011[28], por medio del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el calendario electoral para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, a realizarse el 30 de octubre de 2011.

3. Copia de la Circular Nº123 de fecha 5 de agosto de 2011[29], por medio del cual la Registraduría Delegada en lo electoral le comunicó a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, registradores distritales, especiales y municipales, el procedimiento para la ubicación de los diferentes partidos y movimientos políticos en el tarjetón electoral.

4. Copia de solicitud para la inscripción de lista de candidatos y constancia de aceptación de candidatura con firmas de apoyo y póliza de seriedad para las elecciones al Concejo Distrital de Bogotá del 30 de octubre de 2011 periodo 2012-2015, bajo el formato E-6 del grupo significativo de ciudadanos partido de integración social P.A.I.S. de fecha 10 de agosto de 2011[30], del cual se observa que los señores Ignacio Zabala y Jaime Vargas se encontraban en el tercer y decimoctavo renglón de la lista, respectivamente. De igual manera, en dicho documento consta que se presentaron 1077 folios con firmas de apoyo.

---

[27] Fls.109-114 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[28] Fls.105-108 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[29] Fl.115 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[30] Fls.30-33 del C.3 de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

5. Copia de oficio de fecha 12 de agosto de 2011[31], por medio del cual el Registrador Distrital del Estado Civil de Bogotá, le remitió al Director del Censo Electoral el apoyo contenido en 1077 folios con *"23.249 apoyos (firmas)"*, presentadas por los inscriptores al momento de realizar la inscripción de la lista del grupo significativo de ciudadanos "Partido de Integración Social P.A.I.S. candidatos al Concejo de Bogotá, para las elecciones del 30 de octubre de 2011 con el fin de ser validadas y certificadas.

6. Copia del formato E-7, correspondiente a la solicitud de modificación de lista de candidatos y constancia de aceptación de candidatura con firmas de apoyo y póliza de seriedad para las elecciones al Concejo Distrital de Bogotá del 30 de octubre de 2011 periodo 2012-2015, de fecha 18 de agosto de 2011[32].

7. Copia del listado publicado en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil de los candidatos inscritos para las elecciones de autoridades locales 2011, y en la que se observa el nombre de los hoy demandantes, documento sobre el cual se destacó la siguiente advertencia:

"Nota: La presente información está consolidada al 20 de agosto de 2011. Sin embargo, el listado de candidatos aún está siendo procesado, en la medida que existen situaciones administrativas como errores de transcripción y grabación, recursos y revocatorias de inscripción en trámite, por lo que el definitivo será publicado el 30 de septiembre de 2011"[33].

8. Copia de oficio NºDCE-3031 de fecha 25 de agosto de 2011[34], por medio del cual el Director del Censo Electoral acusa el recibo de las firmas de conformidad con el oficio allegado por parte de la Registraduría Distrital del Estado Civil mediante oficio del 12 de agosto de 2011, en el que anotó que *"dichos apoyos no fueron objeto de revisión toda vez que la recolección de firmas del grupo significativo de ciudadanos "PARTIDO DE INTEGRACIÓN COLOMBIANO P.A.I.S.", no cumple con los requisitos mínimos que especifica la resolución 757 de 2011 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil".*

---

[31] Fl.38 del C.3 de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[32] Fls.36-37 del C.3 de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[33] Fl.10 del C.4.
[34] Fl.39 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

9. Copia de oficio NºGSE-900-26-9554 de fecha 6 de septiembre de 2011[35], por medio del cual los Registradores Distritales del Estado Civil, remitieron al representante legal del grupo significativo de ciudadanos P.A.I.S., el oficio NºDCE-3031 del 25 de agosto de 2011.

10. Copia del informe del proceso de revisión *"de apoyos inscripción Candidatura CONCEJO –AUGUSTO MENDIVELSO OJEDA",* de fecha 17 de septiembre de 2011[36] suscrito por el Director del Censo Electoral, en el cual destacó como apoyos validos 9841 de los 23249 presentados, certificando que el número de apoyos presentado por el grupo significativo de ciudadanos P.A.I.S., no cumplía con los requisitos constitucionales y legales para que su inscripción produjera efectos jurídicos.

11. Copia de la Resolución Nº800 de fecha 22 de septiembre de 2011, por medio de la cual se deja sin efectos la inscripción de la lista de candidatos al Concejo de Bogotá D.C. para las elecciones que se surtirían el 30 de octubre del mismo año, presentada por el grupo significativo de ciudadanos Partido de Integración Social P.A.I.S.

12. Copia de diligencia de notificación personal de la Resolución Nº800 de 2011 emitida por los Registradores Distritales del Estado Civil de fecha 22 de septiembre del mismo año[37], en la que se le advirtió al representante legal del grupo significativo de ciudadanos P.A.I.S., que contra dicha resolución procedía el recurso de reposición.

13. Copia de la sentencia de tutela dictada dentro del proceso radicado bajo el número 11001220400020110247200 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá de fecha 24 de octubre de 2011[38], en la que se tuteló el derecho fundamental al debido proceso alegado por los accionantes, donde se decidió dejar sin valor y efecto la Resolución Nº800 del 22 de septiembre de 2011, al considerar que la motivación que tuvo dicho acto administrativo no resultaba razonable, en la medida que no señaló los motivos de anulación de la mayoría de apoyos (o firmas).

---

[35] Fl.45 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[36] Fls.40-44 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[37] Fl.48 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[38] Fls.59-72 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

14. Copia del oficio NºS9-05284 de fecha 25 de octubre de 2011, por medio del cual la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá le notificó al señor Augusto Mendivelso Ojeda la sentencia de tutela proferida por dicho estrado judicial el día 24 de octubre de 2011, dentro de la causa Nº11001220400020110247200, en el que dejó sin efectos la Resolución Nº800 del 22 de septiembre de 2011.

15. Copia de Resolución Nº987 del 28 de octubre de 2011 por medio de la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil dio cumplimiento al fallo de tutela de fecha 24 de octubre del mismo año emitido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, quien ratificó su posición de dejar si valor y efecto la inscripción de candidatos al concejo de Bogotá presentada por el partido integración social "PAIS", por no cumplir la condición legal exigida para que produzca efectos jurídicos, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución y ordenando que su notificación se llevara conforme lo establece el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.

16. Copia de oficio NºGSE-900-26-14556 de fecha 31 de octubre de 2011 (o 28 de octubre de 2011 –definir)[39], por medio del cual el Coordinador del Grupo de Soporte Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil citó al señor Otoniel González Toro como representante del grupo significativo de ciudadanos "partido de integración social P.A.I.S." para que en el término de cinco (5) días compareciera a dicho despacho con el fin de notificarle la Resolución Nº987 del 26 de octubre de 2011 proferida por los Registradores Distritales del Estado Civil en cumplimiento de un fallo de tutela.

17. Copia de diligencia de notificación personal de la Resolución Nº987 del 28 de octubre de 2011 emitida por los Registradores Distritales del Estado Civil, realizada al señor Otoniel González Toro el día 9 de noviembre de 2011[40].

18. Copia de la Resolución Nº0426 del 27 de enero de 2012[41], por medio del cual la Registraduría Nacional del Estado Civil resolvió el recurso de queja interpuesto por el representante legal del grupo significativo de ciudadanos del Partido de Integración Social –PAIS, en contra de la Resolución Nº987 del 28 de octubre de 2011, en el que decidió

[39] Fl.93 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[40] Fl.94 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[41] Fls.99-101 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

rechazarlo por improcedente dado que no agotó la vía gubernativa, esto es, haber interpuesto recurso de reposición en contra de la decisión objeto de queja.

19. Copia de la constancia de ejecutoria de la Resolución Nº0426 del 27 de enero de 2012[42], en la que indicó que dicho acto administrativo había quedado debidamente ejecutoriado el día 24 de febrero de 2012, conforme a lo establecido en el numeral primero (1º) del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

3. Problema jurídico

El problema jurídico que se plantea la Sala consiste en dilucidar si la entidad demandada al notificar la Resolución 987 de 2011 (que confirmó la exclusión de los hoy demandantes de la lista de elegibles al Concejo de Bogotá), de manera posterior a la realización de los comicios electorales del 30 de octubre de ese año, ocasionó un daño antijurídico y si este le es imputable a la demandada.

4. Presupuestos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado

Con relación a la responsabilidad del Estado, la Carta Política de 1991 produjo su *"constitucionalización"* al erigirla como garantía de los derechos e intereses de los administrados y de su patrimonio, sin distinguir su condición, situación o interés.

De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado, se desprende que esta tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro.

[42] Fl.104 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En síntesis, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la demostración del daño antijurídico y de su imputación a la administración.

El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es "irrazonable," sin depender *"de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración."*[43].

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, el régimen común de la falla del servicio o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

5. El caso en concreto.

En el presente asunto, le corresponde a la Sala determinar si le asiste razón a la parte demandante cuando afirma que la entidad demandada- Registraduría Nacional del Estado Civil- es responsable bajo el título de la falla en el servicio por la exclusión que esta hizo de los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas de la lista de candidatos al Concejo de Bogotá, la cual se consolidó con la notificación posterior a la celebración de los comicios de la Resolución Nº987 de 2011 que así lo decidió, o si por el contrario, se deben negar las pretensiones de la demanda, como asi lo señaló la sentencia del *A quo.*

Así las cosas, una vez analizado el material probatorio aportado, la Sala encuentra demostrado que el día 4 de febrero de 2011 la demandada Nación –Registraduría Nacional del Estado Civil- a través de la Resolución Nº0757 reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

---

[43] Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

De igual manera, se tiene demostrado que mediante Resolución Nº0871 la entidad demandada estableció el calendario electoral para la elección de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, para el periodo 2012-2015, en donde indicó como el día de realización de dicha jornada el 30 de octubre de 2011.

Que el día 10 de agosto de 2011[44], los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas fueron inscritos dentro del formulario E-6 de la Registraduría Nacional por el grupo significativo de ciudadanos "Partido de Integración Social –PAIS" a la lista de candidatos por voto preferente para elegir el Concejo Distrital de Bogotá, junto con otros 43 candidatos, para lo cual se adjuntaron 1077 folios con las firmas de respaldo de dicho grupo significativo.

Una vez radicada dicha solicitud, por medio de oficio de fecha 12 de agosto de 2011[45], el Registrador Distrital del Estado Civil de Bogotá le remitió al Director del Censo Electoral el documento de 1077 folios que contenía *"23.249 apoyos (firmas)"*, con el fin de ser validadas y certificadas, presentadas al momento de realizar la inscripción de la lista del grupo significativo de ciudadanos "Partido de Integración Social -P.A.I.S." como candidatos al Concejo de Bogotá, para las elecciones del 30 de octubre de 2011.

Así las cosas, el Director del Censo Electoral mediante informe de fecha 17 de septiembre de 2011[46], se refirió al proceso de revisión de los apoyos para la inscripción de la candidatura al Concejo Distrital de Bogotá presentado por el grupo significativo de ciudadanos "Partido de Integración Social –PAIS", en el cual destacó como apoyos válidos 9.841 de los 23.249 presentados, y concluyó que el número de apoyos válidos no alcanzaban los requeridos por la Ley para que su inscripción produjera efectos jurídicos.

Con base en el anterior informe, los Registradores Delegados Distritales del Estado Civil de Bogotá, profirieron la Resolución Nº800 de fecha 22 de septiembre de 2011, por medio de la cual se dejó sin efectos la inscripción de candidatos al Concejo de Bogotá,

---

[44] Fls.30-33 del C.3 de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[45] Fl.38 del C.3 de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
[46] Fls.40-44 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

presentada por el grupo significativo de ciudadanos *"Partido de Integración Social –PAIS"*, para las elecciones que se celebrarían el 30 de octubre de ese año.

No obstante, contra dicha decisión los hoy demandantes y los demás candidatos de dicha colectividad, interpusieron acción de tutela por considerar que con aquella decisión se había vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso.

En atención de lo anterior, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá por medio de sentencia de tutela de fecha 24 de octubre de 2011[47], amparó el derecho fundamental del debido proceso de los accionantes, y ordenó dejar sin valor y efecto la Resolución Nº800 del 22 de septiembre de 2011, al considerar que la motivación que tuvo dicho acto administrativo no resultaba razonable, en la medida que no señaló los motivos de anulación de la mayoría de apoyos (o firmas), así pues, ordenó entonces que dentro del término de cinco (5) días se profiriera una nueva resolución, atendiendo las advertencias hechas en dicha providencia; decisión fue confirmada posteriormente mediante sentencia de fecha 1 de diciembre de 2011 por la Sala de Decisión en Tutela de la Corte Suprema de Justicia.

Así las cosas, y en cumplimiento del fallo de tutela referido, los Registradores Delegados Distritales del Estado Civil de Bogotá emitieron la Resolución Nº987 de fecha 28 de octubre de 2011 por medio de la cual se reiteró dejar sin valor y efecto la inscripción de candidatos al Concejo de Bogotá presentada por el partido integración social "PAIS", por no cumplir la condición legal exigida para que esta produjera efectos jurídicos, dado que varias firmas que se presentaron como apoyo, no fueron válidas porque la persona había muerto, porque los datos suministrados no correspondían a la identificación suministrada, porque la persona no se encontraba en el censo electoral de Bogotá, o porque la firma se encontraba repetida, y por ende, el número de firmas avaladas no alcanzaban las exigidas por la Ley; lo anterior de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Nº757 del 4 de febrero de 2011, modificada por la Resolución 7541 del 25 de agosto de 2011 que motivaron dicha decisión, en la que además se ordenó que su notificación se llevara conforme lo establece el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, esto es de forma personal.

---

[47] Fls.59-72 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, se acreditó que la notificación del acto administrativo referido en el párrafo anterior, se llevó a cabo en diligencia del día 9 de noviembre de 2011[48] al señor Otoniel González Toro como representante legal del grupo significativo de ciudadanos Partido de Integración Social –PAIS, diligencia en la cual quedó constancia de que contra dicha decisión procedía recurso de reposición.

La Sala denota que en el presente caso, el accionante en un principio hizo consistir el daño antijurídico en la exclusión que la Registraduría Nacional del Estado Civil realizó de sus poderdantes señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas de la lista para el Concejo de Bogotá en las elecciones que se celebrarían en el año 2011, siendo este daño adicionado, cuando en desarrollo de la audiencia inicial el apoderado de la parte accionante señaló como hecho generador del citado daño la notificación de la Resolución Nº987, posterior a la celebración de la jornada electoral, lo que le ocasionó una violación a su derecho a la defensa y al derecho democrático de ser elegido.

Bajo ese entendido, luego de verificado el material probatorio obrante en el expediente y adentrándonos en las pretensiones de la demanda, se observa que el accionante pidió la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, al encontrarse demostrada la falla en el servicio por la *"exclusión arbitraria de la lista (…) que generó la frustración de ser Concejal de Bogotá por parte de la Registraduría Distrital"*, y que en consecuencia, se ordene el pago de unas sumas de dinero por concepto de los dineros invertidos en sus campañas políticas, así como el perjuicio moral y sicológico causado a los demandantes al haberse frustrado su oportunidad de ser elegidos Concejales de la ciudad capital, arbitrariedad que la hace derivar en últimas, en la notificación que se hizo de la Resolución Nº987 de 2011, la cual fue posterior a la fecha en que se celebraron los comicios, esto es, el 9 de noviembre de 2011.

Mirado así el asunto, la Sala debe advertir en primer lugar que, en la Resolución Nº800 del 22 de septiembre de 2011 se señaló que se dejaba sin efecto la inscripción de la lista de candidatos de los aquí demandantes al Concejo Distrital de Bogotá, lo que significa que estos no adquirieron el derecho a participar en los comicios que se celebraron el día 30 de octubre de 2011.

Y en segundo lugar, que la Resolución Nº987 de 2011 dio cumplimiento a la sentencia de tutela de fecha 24 de octubre de 2011 de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito

[48] Fl.94 del C.3. de pruebas aportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Judicial de Bogotá, en la que se le exigió a la hoy demandada, motivar las razones de rechazo e invalidación respecto de cada una de las firmas presentadas como apoyo a las candidaturas de los señores Zabala Zabala y Vargas Vargas, acto administrativo que ratificó la decisión tomada previamente, en el sentido de no reconocer a los hoy accionantes la posibilidad de participar en los referidos comicios, en atención a que no se cumplieron los requisitos exigidos en la norma para convalidar su aspiración a través de firmas.

De esta manera, la Sala evidencia que la decisión emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil en cumplimiento del fallo de tutela referido, no modificó la decisión de no reconocer el derecho de los accionantes a participar en las elecciones del año 2011, por el contrario, la ratificó y motivó, sin que se pueda considerar que el anterior acto administrativo haya otorgado alguna circunstancia generadora de derechos a favor de los demandantes, pues su inscripción estaba sujeta a la normatividad vigente que exigía como condición previa la verificación efectiva por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil con los apoyos (firmas) que estos presentaron.

Por último, se debe indicar que la Resolución Nº987 de 2011 fue expedida dentro del término establecido en el fallo de tutela, tal y como quedó establecido en el expediente, esto es, el 28 de octubre de 2011, y como quiera que los demandantes no cuestionaron su legalidad ni solicitaron la nulidad de este acto, tal y como lo sostuvieron en todas sus intervenciones, la Sala debe partir de la base que el actor acepta su legalidad y que por lo tanto, en esta instancia no está siendo cuestionada ni controvertida.

En este sentido, la Subsección concluye que a pesar de que la notificación de la mencionada Resolución se surtió con posterioridad a la celebración de los comicios del 30 de octubre de 2011, lo cierto es, que dicha actuación en nada afectó el ejercicio de su derecho a la defensa, pues no se les impidió agotar la vía gubernativa y consecuentemente, que pudiera intentar por la vía jurisdiccional la nulidad de dicha actuación administrativa, y su correspondiente restablecimiento mediante los medios de control correspondientes e idóneos para el asunto.

En este orden de ideas, es dable afirmar que en todo momento se le garantizó el debido proceso a los hoy accionantes, pues el acto administrativo proferido por los Registradores Distritales Delegados del Estado Civil de Bogotá, en donde decidieron excluir de la lista a los demandantes como candidatos al Concejo Municipal por el *"Partido de Integración Social"*, no fue cuestionado en su validez.

En consecuencia, la actuación administrativa no padece de ninguna irregularidad o arbitrariedad, puesto que la misma se sustenta en un acto cuya validez no ha sido desvirtuada, luego mal podría inferir esta Sala que en el caso *sub examine* se le hayan causado unos perjuicios a los actores, sustentados en la notificación del referido acto administrativo posteriormente a la celebración de los comicios.

De manera que, ante la ausencia de material probatorio que acredite la existencia del daño antijurídico alegado, es decir, el primero de los elementos de la responsabilidad, no puede la Sala proceder a imputar la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada, razón por la cual el accionante deberá soportar la negativa de sus pretensiones conforme a los argumentos antes expuestos, debiendo por lo tanto, confirmarse en este sentido la sentencia de primera instancia.

Finalmente, esta Corporación hará referencia a lo solicitado por el libelista en su recurso de apelación cuando aduce que en el presente asunto la falla del servicio radicó en un exceso de reglamentación por parte de la entidad demandada, al basar su decisión en la Resolución Nº757 de 2011.

Al respecto, la Sala encuentra que la apelación se encaminó a reformular la *causa petendi*, esto es, lo pretendido en la demanda que no fue otra cosa que la reparación de los perjuicios ocasionados como consecuencia de la exclusión que la Registraduría Nacional del Estado Civil hizo de los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas en la lista de candidatos al Concejo de Bogotá, la cual se consolidó con la notificación de la Resolución Nº987 de 2011, posterior a la celebración de los comicios, y trata que en segunda instancia se reconduzca lo demandado al tratar de adicionar los fundamentos del daño, consistente en haber proferido la decisión de exclusión de la lista, con base en una resolución que en su criterio excedió la capacidad de reglamentación que tenía la entidad demandada, razón por la cual advierte que el estudio en esta instancia se limitará a lo planteado en el problema jurídico, señalado en esta providencia.

7. Condena en costas

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el recurso de apelación la parte demandante solicitó revocar la *"totalidad de la sentencia recurrida"*, se hace imperioso para esta Corporación pronunciarse respecto a la condena en costas impuesta por el Tribunal Contencioso Administrativo de primera instancia.

Así las cosas, la Sala tiene que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 "salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

De manera que al acudir a la norma de procedimiento civil, esta es el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el artículo 365 señala, entre otras, las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

Conforme con lo anterior, y teniendo en cuenta que para determinar la cuantía de las agencias en derecho deben aplicarse las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura y que si aquellas establecen solamente un mínimo o un máximo, se tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado que litigó, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder al máximo de dichas tarifas, procede la Sala a liquidar las costas a imponer.

Así las cosas, se procede a dar aplicación a un test de proporcionalidad para la fijación de las agencias en derecho, el cual tiene una división tripartita a saber: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. Para los efectos de esta providencia se trata de un test de razonamiento judicial que comporta la conjugación de estos tres escenarios a fin de tasar una condena, de manera que cuando la conducta motivadora de la imposición de las agencias en derecho constituya una vulneración de mayor entidad a la administración de justicia se aplicará la sanción pecuniaria más estricta posible. Así:

	Idoneidad	**Necesidad**	**Proporcionalidad en estricto sentido**
Exigencias fácticas	Se refiere a l existencia fáctica d una afectación a u interés legítimament tutelado por e ordenamiento jurídico, que para e caso de las agencia en derecho l constituye l afectación que s causó al acceso a l administración d justicia. Debe advertirse qu la satisfacción d primer supuesto d test se encuentra e la respectiv sentencia que desat la controversia pue el legislador previ que es en dich oportunidad en qu el Juez pued pronunciarse sobr la imposición o no d la condena e costas.	El criterio jurídico de la necesidad en e test de proporcionalidad comporta un valoración de grado o intensidad Comoquiera que al abordar est escenario se parte del supuesto de qu existe una afectación, el ejercici valorativo en esta instancia se contrae precisar el grado de intensidad de es afectación, en donde acabe distingu tres supuestos de intensidad: a) Afectación leve a la administración d justicia. Se configura cuando e fundamento de la afectación supon un simple desconocimiento d aspectos elementales de la formació jurídica. b) Afectación grave a la administració de justicia. Se constituye por l realización de reiteradas conducta dilatorias del proceso y que obstruye el transcurrir del proceso judicial y la diligencias respectivas. c) Afectación gravísima a l administración de justicia, en donde además del anterior supuesto, s presentan perjuicios a terceros.	El último supuesto d escenario del test d proporcionalidad es e correspondiente a l tasación que se le deb asignar a cada uno de lo niveles de afectación a l administración de justicia esto es, en los niveles leve grave y gravísima a l administración de justicia. a) Afectación leve. Est tasación va hasta e 1,66% del valor de la pretensiones de l demanda. b) Afectación grave. A est escenario corresponder una condena entr 1,67% y 3,32%. c) Por último l configuración del terce supuesto de intensidad el gravísimo, comportar una tasación qu oscilará entre el 3,33% el 5%.

Empero lo anterior no resulta suficiente para determinar la tasación de la condena a imponer, pues, el Acuerdo 2222 de 10 de diciembre de 2003, de la Sala Administrativa del

Consejo Superior de la Judicatura, concede un margen de movilidad dentro del cual el Juez debe fijar la condena por concepto de agencias en derecho, y que en el caso de procesos en segunda instancia corresponde *"Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia"*.

Ahora, atendiendo a los tres criterios referidos y a la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por la accionante a lo largo del proceso la Sala considera que la conducta de la parte demandada será suficientemente remediada en el escenario de la idoneidad, por cuanto se evidenció la inexistencia del daño alegado, lo que hace que la actuación del impugnante resulte temeraria, al no existir un fundamento razonable para interponer el recurso, por manera que se fijarán las agencias en derecho en un 2% del monto de las pretensiones de cada una de las demandas presentadas, las cuales se establecieron en los siguientes términos: *i)* por perjuicios morales el equivalente a cuatro mil doscientos sesenta y dos millones de pesos ($4.262'000.000) y *ii)* por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante la suma de mil setecientos veintiocho pesos ($1.728'000.000)

Entonces, el 2% del valor total de las pretensiones ($5.990'000.000) de cada una de las demandas interpuestas por los accionantes, equivale a ciento diecinueve millones ochocientos mil pesos ($119.800.000).

En conclusión, en el presente caso habrá lugar a confirmar la condena impuesta en primera instancia a cada uno de los demandantes señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas por concepto de pago de costas por valor de diecisiete millones doscientos ochenta mil pesos ($17'280.000), por ser la parte vencida dentro del proceso, y adicionalmente, se impondrán costas de segunda instancia, para cada uno de ellos, por valor de ciento diecinueve millones ochocientos mil pesos ($119.800.000), conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia apelada proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el 18 de febrero de 2015, inclusive las costas.

SEGUNDO: CONDENAR a los señores Ramón Ignacio Zabala Zabala y Jaime Vargas Vargas, en su calidad de demandantes, a que cada uno de ellos pague la suma de **CIENTO DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS ($119.800.000)** por concepto de costas en segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado Ponente

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE **JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Magistrado **Magistrado**

Aclaración de Voto Cfr. Rad. 35796-16 #2 Y #3,
Rad. 51138-16 #2