

SOLICITUD DE PERJUICIOS QUE TIENEN ORIGEN SALARIAL Y PRESTACIONAL - Jurisdicción competente / DAÑO OCASIONADO POR LA EXPEDICION DE DECRETOS CON FUERZA MATERIAL DEL LEY DECLARADOS INEXEQUIBLES POR LA CORTE CONSTITUCIONAL - Jurisdicción competente / DAÑO OCASIONADO POR EL HECHO DEL LEGISLADOR - Jurisdicción competente

La Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público sustentó su oposición a las pretensiones de la demanda con apoyo en el argumento según el cual el presente asunto es de competencia de la jurisdicción ordinaria en tanto involucra el reconocimiento de derechos de carácter laboral a una trabajadora vinculada a una entidad pública en virtud de un contrato de trabajo (trabajadora oficial). (...) Al examinar el texto de la demanda, se advierte que la parte actora, en efecto, pretende el reconocimiento, a título de lucro cesante, de unos perjuicios que tienen un origen salarial y prestacional. Sin embargo, ello no supone, necesariamente, que el proceso deba ser llevado por la vía de la acción laboral dado que, como bien lo señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia apelada, la controversia planteada no deviene de una relación laboral, sino del presunto daño antijurídico causado a los demandantes con ocasión de la expedición de unos decretos con fuerza material de ley que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional. (...) es claro que el asunto es de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa y no de la jurisdicción laboral. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar auto de 15 de mayo de 2003, exp. 23245

FALLA DE LA FUNCION LEGISLATIVA ATRIBUIDA POR EL CONGRESO AL PRESIDENTE - Procede el medio de control de reparación directa / DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y NO POR EL CONGRESO - No son actos administrativos y son controlados a través de la acción pública de constitucionalidad cuyo conocimiento corresponde a la Corte Constitucional

La elección de la acción de reparación directa fue adecuada, pues según se desprende de los hechos de la demanda, el daño cuya indemnización se solicita deviene de una falla en el ejercicio de función legislativa atribuida por el Congreso al presidente de la República en aplicación del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política. (...) no es acertado afirmar, tal como lo hizo el apoderado del Ministerio de Agricultura en el escrito de contestación de la demanda, que el presunto daño encuentra su causa en un acto administrativo. Se insiste, los Decretos 1064 y 1065 de 1999 tienen fuerza material de ley, lo cual implica que, pese a que fueron expedidos por el Presidente y no por el Congreso, no son actos administrativos, por lo que no pueden ser controlados por medio de las acciones contencioso administrativas, sino únicamente a través de la acción pública de constitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde de forma privativa a la Corte Constitucional (Constitución Política, artículo 241, numeral 5).

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 10 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 241 NUMERAL 5

LEGITIMACION EN LA CAUSA - Noción. Definición. Concepto / EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - No prospera porque el petitum demandatorio se formuló contra la Nación como persona jurídica / INDEBIDA REPRESENTACION - No se configuró porque la Nación actuó representada por Ministros de Despacho y del Departamento Administrativo de la Función Pública

Entendida la legitimación en la causa como “la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial”, es evidente que este presupuesto se cumple en el caso sub-júdice como quiera que la actora formuló su petitum contra la Nación, que es la persona jurídica llamada a resistirlo. Tampoco hubo indebida representación pues la Nación actuó representada por los ministros de Hacienda y Agricultura y por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública quienes, en los términos del artículo 149 del C.C.A., modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, son las personas de “mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho”.

REPRESENTACION JUDICIAL DE LA NACION - Actos administrativos suscritos por el Presidente de la República únicamente, corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República / REPRESENTACION JUDICIAL DE LA NACION - Actos administrativos suscritos por el Presidente de la República junto con los Ministros y los Departamentos Administrativos, corresponde a éstos últimos

Teniendo en cuenta que los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999 fueron suscritos, además de los mencionados funcionarios, por el presidente de la República, se pregunta la Sala si el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República también debía concurrir al proceso en representación de la Nación. (...) en principio, podría afirmarse que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República está legalmente facultado para representar judicialmente a la Nación en todos los procesos que versen sobre actuaciones atribuibles al presidente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por mandato del inciso 3º del artículo 115 de la Constitución Política “[n]ingún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”. (...) la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos solo puede recaer sobre el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cuando la controversia versa sobre actos administrativos que han sido suscritos exclusivamente por el Presidente, pues de lo contrario, serán los ministros o directores de los departamentos administrativos, según el caso, los llamados a ejercer esta labor. Y no podría ser de otra forma pues, si el inciso tercero del artículo 115 constitucional establece que la responsabilidad por la aplicación de los actos expedidos en conjunto con el presidente recae sobre ellos y no sobre aquél, carecería de sentido que sea el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la que concorra al proceso en calidad de parte.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 1064 / DECRETO LEY 1065 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 115

REPRESENTACION JUDICIAL DE LA NACION - Decretos con fuerza material de ley suscritos por el Presidente de la República junto con los Ministros y los Departamentos Administrativos, corresponde a éstos últimos / REPRESENTACION JUDICIAL DE LA NACION - Decretos con fuerza material de ley. No corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Configuración de causal de nulidad relativa por indebida representación

El artículo 1° del Decreto 4657 de 2006, atribuye a esta entidad la función de asistir al presidente en su calidad de jefe de gobierno, jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales con relación al Congreso y a la administración de justicia. A su turno, el inciso segundo del artículo 149 del C.C.A., modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, dispone: (...) Lo anterior es igualmente aplicable tratándose, no de actos administrativos, sino de decretos con fuerza material de ley debido a que la competencia para expedir este tipo de normas es propia y exclusiva del gobierno nacional, el cual, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2 del artículo 115 de la Constitución, está conformado, no sólo por el presidente, sino también por los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.(...) En el asunto bajo examen, se tiene que el Decreto-Ley 1064 de 1999 fue suscrito por el presidente la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, en tanto que en la expedición del Decreto-Ley 1065 participó, además de los anteriores funcionarios, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto significa que el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no podía asumir la representación judicial de la Nación, como en efecto sucedió. (...) En otras circunstancias, ello seguramente hubiera dado lugar a que se configurara una causal de nulidad relativa por indebida representación, la cual, de cualquier forma se entendería saneada, conforme a lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 140 del C.P.C., en concordancia con lo establecido por los artículos 143 y 144 del mismo ordenamiento. Sin embargo, en este caso la anomalía señalada no afecta en lo absoluto la validez de la actuación, pues lo cierto es que, a pesar de ella, la Nación sí concurrió al proceso y lo hizo debidamente representada por los ministros de Hacienda y de Agricultura y por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

CADUCIDAD DE LA ACCION - Declaratoria de inexecutable de decretos con fuerza material de ley / CADUCIDAD DE LA ACCION POR DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA - Término. A partir de la fecha en que fue declarada

En relación con la excepción de caducidad de la acción de reparación directa, la Sala coincide con el Tribunal a-quo en punto a que no está llamada a prosperar dado que el presunto daño sufrido por la señora Alba Lucía Linares –en caso de encontrarse acreditado– sólo habría adquirido el carácter de antijurídico el 18 de noviembre de 1999, cuando la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los Decretos 1064 y 1065 de 1999. Siendo ello así, es claro que el término de caducidad de la acción solo podía empezar a contabilizarse a partir del 19 de noviembre de 1999 (C.C.A., artículo 136, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998) y como la demanda se presentó el 16 de noviembre de 2001, se concluye que lo fue oportunamente.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / LEY 446 DE 1998 ARTICULO 44

HECHO DEL LEGISLADOR - Responsabilidad del Estado

El Consejo de Estado, incluso antes de que la Corte Constitucional se pronunciara sobre el tema, consideró que la responsabilidad por el hecho del legislador no se circunscribía únicamente a los eventos en los cuales el ordenamiento jurídico establece expresamente la obligación reparatoria, tal como sucede cuando se decreta una expropiación, cuando se establece un monopolio o cuando el Estado decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, sino también en cualquier otro caso en que el ejercicio de la función legislativa cause al administrado un daño que no está en el deber jurídico de soportar, lo cual comprende, principalmente, los eventos en los cuales se presenta un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas o se defrauda el principio de confianza legítima. **NOTA DE RELATORIA:** Hecho del legislador. Recuento jurisprudencial, consultar sentencia de 25 de agosto de 1998, exp. IJ-001, reiterada en sentencia de 28 de agosto de septiembre de 2012, exp. 24630 y de 9 de octubre de 2013, exp. 30286; sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 27228

RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DEL LEGISLADOR - Es de carácter objetivo. Rompimiento de las cargas públicas / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Declaratoria de inexecutable de decreto con fuerza material de ley / SENTENCIA DE INEXECUABILIDAD - Para comprometer la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador es necesario establecer si la decisión tuvo o no efectos retroactivos

El juicio de responsabilidad por el daño antijurídico ocasionado por la expedición de una ley que afecta la igualdad ante las cargas públicas y la confianza legítima es de carácter objetivo pues no se subordina a la existencia previa de una sentencia de inexecutable. Obviamente, cuando una situación así se presenta, el juicio de responsabilidad adquirirá un carácter subjetivo, pues de acuerdo con la jurisprudencia, la declaratoria de inexecutable proferida por la Corte Constitucional “deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública”.(...) Para determinar en qué casos puede la aplicación de una norma declarada inexecutable llegar a comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado es importante establecer si la sentencia de inexecutable tuvo o no efectos retroactivos, pues de acuerdo con la jurisprudencia, la pretensión de responsabilidad no podrá prosperar cuando el daño se consolida mientras la norma se encuentra amparada por la presunción de constitucionalidad, pues en tal evento éste no podrá considerarse antijurídico: (...) cuando la sentencia de inexecutable tiene efectos retroactivos o ex tunc. En estos eventos, el daño deviene antijurídico desde el mismo momento de la expedición de la norma, pues de ninguna manera podrían admitirse como justos los detrimentos inferidos a las personas víctimas de la aplicación de un precepto inconstitucional. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto consultar Corte Constitucional, sentencia C-149 de 1993. Consejo de Estado, sentencia de 5 de marzo de 2004, rad. 2004-00832-01(AG)

DAÑO ANTIJURIDICO - Retiro de empleada por disolución y liquidación de la Caja Agraria / NORMA QUE LIQUIDA ENTIDAD PUBLICA - Declarada inexecutable con efectos retroactivos / INEXISTENCIA DE DAÑO ANTIJURIDICO - Reconocimiento de indemnización que tuvo por objeto restaurar el principio de igualdad frente a las cargas públicas / DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD DE NORMA - No afecta la validez de las situaciones particulares y concretas creadas al amparo de la norma que ha sido expulsada del ordenamiento y no ha sido anulado por la jurisdicción competente

La demanda en este caso plantea que la señora Alba Lucía Linares sufrió un daño que no estaba en el deber jurídico de soportar porque la norma que dispuso la disolución y liquidación de la entidad para la cual trabajaba fue declarada inexecutable, con efectos retroactivos por la Corte Constitucional. Ocurre, sin embargo, que al momento de su retiro del servicio, la actora –en tanto no pudo acogerse el plan de retiro voluntario (ver supra párr. 9.2)– recibió una bonificación equivalente al valor de la indemnización correspondiente por despido injustificado (ver supra párr. 9.4), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 1065 de 1999 (...) Se tiene así que la demandante resultó beneficiada con la medida especialmente diseñada por el gobierno nacional para evitar que la decisión de liquidar la Caja Agraria y de suprimir los empleos y terminar unilateralmente los contratos de los trabajadores vinculados a ella, produjera un quebrantamiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. Por ello, no puede afirmarse válidamente que persiste un daño antijurídico susceptible de ser indemnizado puesto que, contrario a lo ocurrido en el precedente previamente comentado (ver supra párrs. 29, 30), en este caso la administración ya adoptó medidas tendientes a compensar o indemnizar la afectación sufrida por la actora. La bonificación prevista en el artículo 9 del Decreto 1065 de 1999 a favor de los antiguos empleados de la Caja Agraria no sólo mitigó los efectos negativos generados por la decisión de suprimir los cargos y terminar unilateralmente los contratos de trabajo, sino que también compensó el valor de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir. De ahí que la Corte Constitucional haya señalado que dicha prestación tuvo un carácter “compensatorio y reparador”: (...) a la demandante le fue reconocida una indemnización que tuvo por objeto restaurar el principio de igualdad frente a las cargas públicas que resultó quebrantado por la decisión de disolver y liquidar la Caja Agraria y de terminar unilateralmente el contrato de trabajo que ella había suscrito con la entidad. (...) Esta situación no se modifica por el hecho de que el Decreto 1065 de 1999 hubiera sido declarado inexecutable en su totalidad con efectos retroactivos, pues el acto de contenido particular mediante el cual se reconoció a la demandante la indemnización de que trata el artículo 9 ibídem tiene pleno valor en tanto se encuentra amparado por la presunción de legalidad. Ello por cuanto la declaratoria de inexecutable no afecta la validez de las situaciones particulares y concretas creadas al amparo de la norma que ha sido expulsada del ordenamiento mientras no hayan sido anuladas por la jurisdicción competente, lo cual no ha sucedido en este caso, o al menos no existe constancia de ello.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02679-01(27364)

Actor: ALBA LUCIA LINARES URQUIJO Y OTROS

Demandado: NACION-MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y OTROS

Referencia: REPARACION DIRECTA

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 17 de marzo de 2004, proferida por la Sección Tercera –Subsección B– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se declaró probada la falta de legitimación por pasiva respecto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será modificada.

SÍNTESIS DEL CASO

La señora Alba Lucía Linares Urquijo estuvo vinculada, mediante contrato de trabajo a término indefinido, a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero desde el 25 de abril de 1983 hasta el 27 de junio de 1999, cuando fue retirada del servicio en aplicación de los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999, los cuales fueron declarados inexecutable, desde la fecha de su promulgación, por la Corte Constitucional en la sentencia C-918 de 18 de noviembre de 1999. Al momento de su retiro de la institución, la actora recibió la liquidación de sus prestaciones sociales y una indemnización por valor total de \$118.519.740,90.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 16 de noviembre de 2001 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la señora Alba Lucía Linares Urquijo, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores Karen Patricia Rodríguez Linares y Juan Camilo Suárez Linares, interpuso demanda de **reparación directa** contra la Nación-Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 2-30 c. 1):

1. Que se declare que LA NACIÓN-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA son administrativa, solidaria, extracontractual y judicialmente responsables de todos los perjuicios morales, fisiológicos, materiales y antijurídicos que fueron causados a [los demandantes] por los daños antijurídicos que les fueron causados por la expedición ilegal de los Decretos Ley 1064 y 1065 de fecha 26 de junio de 1999, en virtud de que teniendo como base los anteriores decretos ilegales se les ocasionaron graves perjuicios (...) merced al hecho de que la señora ALBA LUCÍA LINARES URQUIJO, siendo padre cabeza de familia (sic) y única persona encargada del sustento de su hogar, fue despedida de su trabajo oficial en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A., hoy en liquidación, que realizaba en la sucursal principal, en la ciudad de Bogotá.

2. Que con base en la anterior declaración se condene a LA NACIÓN-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA al pago a favor de [los demandantes] los perjuicios materiales, morales, fisiológicos y antijurídicos que por estas graves fallas del servicio del poder ejecutivo se les ocasionaron, los cuales reclamo por los siguientes conceptos:

2.1 POR DAÑO EMERGENTE

No.	Concepto	Valor
1.	<i>Créditos para vivienda a favor de la Caja Agraria y Granahorrar</i>	<i>\$39.000.000</i>

2	TOTAL DAÑO EMERGENTE CAUSADO	\$39.000.000
---	------------------------------	--------------

2.2. POR EL LUCRO CESANTE

No.	Concepto	Valor
1.	Por el lucro cesante devenido de los sueldos, primas, cesantías y demás derechos laborales dejados de percibir desde junio 27 de 1999 y hasta 27 de junio de 2026, fecha en la cual cumplía la edad de retiro forzoso a los 65 años, reclamo con cesantías	\$1.540.000.000
2	Por daño antijurídico devenido de pérdida de oportunidad	\$700.000.000
3	Derechos de medicina, cirugía, hospitalización, farmacéuticos y demás	\$80.000.000
4	Por pérdida de sus derechos sindicales	\$50.000.000
5	Sub total lucro cesante	\$2.370.000.000

2.3. **POR EL DAÑO MORAL OBJETIVADO.** Reclamo por este concepto, para cada uno de los demandantes, el equivalente en moneda nacional a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales, al precio que establezca al momento del pago de la condena que aquí se profiera, en virtud de que por los yerros administrativos aquí se consignados, se ocasionaron a favor de cada uno de los demandantes (...), porque han desacreditado comercialmente (sic), su actividad laboral es nula, porque debido a esas fallas del servicio no pueden cumplir con sus obligaciones comerciales, laborales, familiares y personales.

2.4. **Perjuicios fisiológicos.** Reclamo por este concepto la cantidad de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000,00) MCTE, para cada uno de los demandantes, teniendo en cuenta el daño a la vida de relación que por los hechos de esta demanda han ocasionado a mis poderdantes.

2.5. Que en el único y eventual caso de que no se llegare a ordenar la condena por las anteriores sumas de dinero, se proceda a realizar la condena en los términos previstos por el artículo 307 del C. de P. Civil.

3. Que el valor de las anteriores condenas se reajuste en los términos del artículo 178 del C.C. Administrativo, dando aplicación a la siguiente fórmula,

$$Ra = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por los actores a título de perjuicios, desde la fecha en que se ocasionaron por el guarismo que

resulta de dividir el índice de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, según lo disponga la parte motiva de la sentencia respectiva).

4. Que el pago ordenado en la sentencia que ponga fin a este proceso se efectúe, tal y como lo disponen los artículos 176, 177 y 178 del C.C. Administrativo.

5. Que se condene en costas, gastos procesales y agencias en derecho a la parte demandada.

1.1. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora expuso, en síntesis, los siguientes hechos: (i) el 31 de diciembre de 1982 la señora Alba Lucía Linares Urquijo se vinculó laboralmente a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en el cargo de profesional 4 grado 21; (ii) en virtud de este hecho, de su condición de afiliada al sindicato y de los beneficios pactados en la convención colectiva, la demandante tenía derecho a disfrutar de una serie de beneficios extralegales, tales como reajustes retroactivos de viáticos y cesantías, acceso a créditos blandos con intereses bajos, primas de antigüedad, y *“derechos de hospitalización, cirugía, farmacéuticos y, servicios médicos generales”* para ella y su familia; (iii) el 26 de junio de 1999, la actora fue desvinculada de la entidad en virtud de los Decretos-Leyes 1064 y 1065, expedidos por el gobierno nacional; (iv) este hecho le ocasionó graves perjuicios consistentes en *“angustia, desvelos, tragedias para conseguir el dinero de su sustento diario, el dinero de estudio de sus hijos, su estatus social, familiar y personal bajó de perfil, la familia de los aquí demandantes se desacreditó comercialmente en virtud de que no pudieron cumplir con los compromisos adquiridos, por la pérdida del derecho fundamental al trabajo mis mandatos han perdido capacidad psico-física, se han deprimido y en general, [han sufrido] la desestabilización de su hogar (...)”*. Puntualiza que las entidades demandadas son responsables a título de falla del servicio de la totalidad de perjuicios causados a la señora Linares Urquijo y a su familia porque ordenaron la liquidación de la entidad para la que trabajaba con apoyo en unas normas que eran *“ilegales”* a tal punto que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.

II. Trámite procesal

2. Surtida la notificación del auto admisorio de la demanda (f. 36-39 c. 1), las entidades demandadas presentaron **escrito de contestación** así:

2.1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (f. 45-68 c. 1) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (f. 80-91 c. 1) se opusieron a las pretensiones de la demanda con fundamento en que carecen de sustento fáctico y jurídico. En concreto, indicaron que el gobierno nacional no incurrió en falla del servicio al expedir los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 26 de junio de 1999 porque ello se hizo con base en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998. Advirtieron que pese a que la Corte Constitucional declaró inexecutable los mencionados decretos a partir de su fecha de promulgación, no hay lugar a declarar la responsabilidad administrativa del Estado pues en ninguno de los apartes de la sentencia se evidenció una falla del servicio atribuible al gobierno. Con todo, señalaron que la decisión de la Corte resultaba en extremo formalista pues los decretos mencionados encontraban sustento legal en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, el cual había sido objeto de una declaratoria de exequibilidad anterior. A título de excepciones propusieron las siguientes: (i) caducidad de la acción porque los decretos que provocaron el retiro del servicio de la demandante se expedieron el 26 de junio de 1999 y la demanda se presentó el 16 de noviembre de 2001, esto es, por fuera del término de dos años previsto en el artículo 136 del C.C.A. En cualquier caso, puntualizaron que si se tomara como límite inicial para el cómputo del término de caducidad la fecha en la cual se produjo el retiro del servicio, se llegaría a la misma conclusión acerca de la extemporaneidad de la acción dado que este hecho se produjo el 27 de junio de 1999; (ii) falta de legitimación en la causa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dado que esta entidad *“no suscribió los decretos a los que se imputa haber causado el supuesto daño (...)”*.

2.2. Por su parte, la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se opuso a las pretensiones de la demanda con apoyo en que no se cumplen las condiciones legalmente previstas para la procedencia de la acción de reparación directa dado que la causa del daño aducido por los demandantes es un acto administrativo y no un hecho, una omisión o una operación administrativa. A título de excepciones propuso la de falta de jurisdicción y competencia con apoyo en lo siguiente (f. 70-73 c. 1):

(...) conforme a la prueba aportada por los demandantes, éstos ostentaban la calidad de trabajadores oficiales vinculados por contrato de trabajo a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, acciones que conforme a la Ley 6 de 1945 y su decreto reglamentario 2127 del mismo año, conoce la jurisdicción laboral ordinaria (...).

2.3. Finalmente, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público también se opuso a las pretensiones de la demanda aduciendo que la entidad no tiene ninguna obligación de carácter laboral con la demandante dado que ella no está vinculada a su planta de personal. A título de excepciones propuso la que denominó “ausencia de responsabilidad objetiva” pues “no hubo una conducta dolosa ni un quebranto patrimonial que haya que reparar dado que la Caja de Crédito Industrial y Minero (en liquidación) le canceló a los accionantes todos sus salarios (...)” (f. 92-94 c. 1).

3. Dentro del término para **alegar de conclusión** en primera instancia intervinieron varias de las entidades demandadas, así¹:

3.1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación, pero añadió que la demandante recibió una indemnización luego de su retiro de la entidad, lo cual desvirtúa la existencia del daño que alega, y que el gobierno nacional no incurrió en falla del servicio pues actuó en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de

¹ El Departamento Administrativo de la Función Pública también presentó alegatos de conclusión, pero por fuera del término legalmente estipulado, tal como consta en el informe secretarial visible a folio 166 del c. 1.

1998. Por lo tanto, *“antes de ser ilegales (el término correcto sería el de inconstitucionales), los decretos en cuestión tenían y tuvieron hasta el 20 de septiembre de 1999, pleno sustento constitucional, como lo consideró el respectivo salvamento de voto (de la sentencia que declaró inexecutable los decretos), también tuvieron suficiente base legal en el art. 52 ibídem, aún y a pesar de la declaratoria de inexecutable del art. 120 de la Ley 489 de 1998, razón por la cual la H. Corte los catalogó de ‘híbridos’ (f. 132-136 c. 1).*

3.2. La Nación-Ministerio de Agricultura, por su parte, insistió en que no existe falla del servicio que sea atribuible al gobierno nacional ya que los decretos que ordenaron la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Industrial y Minero se expedieron en vigencia del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, y que la acción de reparación directa fue presentada extemporáneamente. Además, manifestó que la actora no acreditó los perjuicios que reclama a título de daño emergente, daño moral y daño a la vida de relación, por lo cual no pueden reconocérsele. Así mismo señaló que, al momento de ser desvinculada de la entidad, la demandante recibió una indemnización por valor de \$126 735 558,99 –menos descuentos– por lo que en el evento de que se accediera a reconocerle la indemnización que reclama a título de lucro cesante se produciría un enriquecimiento sin justa causa (f. 140-150 c. 1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas, la Sección Tercera –Subsección B– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia de primera instancia** el 17 de marzo de 2004, y en ella resolvió desestimar las excepciones de falta de jurisdicción y de caducidad de la acción de reparación directa por considerar, de una parte, que la demanda sí es de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en tanto no plantea una controversia de tipo laboral, sino que pretende que se declare la responsabilidad patrimonial de la administración por el hecho del legislador. Y de otra, que el término de caducidad debe empezar a contabilizarse a partir del momento en que se produjo la declaratoria de inexecutable de los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999, y no a partir de su fecha de expedición, *“ya que es solo en ese momento cuando se concreta*

el perjuicio". En contraste consideró que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sí estaba llamada a prosperar ya que esta entidad *"no tiene virtualidad alguna de responder por los hechos que se imputan en esta demanda (...)"*.

4.1. Al analizar el fondo de asunto, consideró que faltaba uno de los requisitos fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado para que se estructure la responsabilidad administrativa por el hecho del legislador, cual es la existencia de una lesión o daño cierto y concreto a un derecho jurídicamente tutelado en consideración a que (f. 170-181 c. ppl.):

(...) afirma la demanda que la actuación de la administración con el hecho de la expedición de los decretos leyes conllevaron a la pérdida del empleo, la estabilidad laboral, el estatus económico y, derechos sindicales, sin embargo, en consideración de la Sala, estos presuntos daños no tienen la condición de antijurídicos, pero es que el daño que alega el actor fue indemnizado en contraprestación por unos posibles daños que pudieran sufrir las personas afectadas, la administración pagó una indemnización por la suma de \$91.132.768,28 y bonificación del 10% (\$49.113.276,82), tal y como consta en la liquidación final del trabajador.

Finalmente, advierte la Sala que en el evento de existir un daño para el demandante, no se allegó prueba alguna de la cual se pueda inferir su existencia, por ejemplo, no se indicó la identificación ni cuantificación de los derechos sindicales y de seguridad social perdidos, no se aportó la aprobación de los presuntos préstamos bancarios, no se demostraron perjuicios morales, es decir, no se allegó prueba alguna capaz de demostrar que el retiro de la institución le produjo perjuicio alguno, además, señala la Sala que la acción de reparación directa es de carácter indemnizatorio.

5. Contra la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso y sustentó en tiempo **recurso de apelación** con el fin de que se revoque y, en su lugar, se acceda a sus pretensiones. Para el efecto adujo que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sí se encuentra legitimado en la causa por pasiva dado que fue el Presidente de la República quien expidió los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999, los cuales fueron declarados inconstitucionales con efectos retroactivos por falta de competencia funcional. Puntualizó que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149 y 150 del C.C.A., la Nación debía comparecer en este

caso al proceso, como en efecto lo hizo, representada por la mencionada entidad, por lo cual es *“contrario a derecho”* declarar probada la mencionada excepción. Adicionalmente, cuestionó la decisión del *a-quo* de denegar las pretensiones de la demanda con fundamento en que obra dentro del expediente prueba suficiente de que la actora sufrió un daño cierto y antijurídico que consistió en haberla separado de la entidad para la cual trabajaba y a la cual estaba vinculada mediante contrato de trabajo a término indefinido con apoyo en unos decretos *“absolutamente ilegales”* (f. 183, 192-195 c. ppl.).

7. Dentro del término para **alegar de conclusión** en segunda instancia, las entidades demandadas hicieron las siguientes manifestaciones:

7.1. La Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República insistió en que no se encuentra materialmente legitimado por pasiva dado que *“esta entidad no expidió ni la Ley 489 de 1998, ni los Decretos Leyes 1064 y 1065 de 1999 (...) y tampoco adoptó la decisión de declarar su inexequibilidad. Del mismo modo, el Departamento Administrativo no tuvo injerencia alguna en la separación del servicio de la demandante, la que nunca estuvo a su servicio, más si se recuerda que fue ella misma quien decidió dar por terminado su contrato de manera voluntaria”* (f. 205-206 c. ppl.).

7.2. La Nación-Ministerio de Agricultura y la Nación-Departamento Administrativo de la Función Pública reiteraron algunos de los argumentos expuestos durante el trámite del proceso en primera instancia en punto a que los perjuicios reclamados no fueron demostrados y a que no existe falla del servicio que le sea atribuible al gobierno nacional dado que los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999 fueron proferidos al amparo de la Ley 489 de 1998 (f. 207-215, 216-223 c.ppl.).

7.3. La Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó que no se encuentra materialmente legitimado en la causa por pasiva dado que los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999 fueron expedidos por el Presidente de

la República, y no por el ministro de esta cartera, y que la desvinculación de la demandante fue ordenada por su nominador, que en este caso era la Caja de Crédito Industrial y Minero, entidad que como sociedad de economía mixta goza de personería jurídica y autonomía administrativa. Agregó que *“si bien es cierto que los mencionados decretos fueron declarados inexequibles por la H. Corte Constitucional en providencia de fecha 18 de noviembre de 1999, no puede desconocerse que en el momento de su promulgación (junio 26 de 1999) las normas facultaban al Presidente para dictarlos (...)”*. Señaló, además, que a la actora ya se le indemnizaron los perjuicios que se le pudieron haber ocasionado con la terminación de su contrato de trabajo, y que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-879 de 2000, la discusión sobre la legalidad de la terminación unilateral de las relaciones laborales con los empleados de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero es de competencia de la jurisdicción ordinaria (f. 225-231 c. ppl).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

8. El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, que corresponde al daño material, supera la exigida por la norma para el efecto².

II. Hechos probados

² En la demanda, presentada el 16 de noviembre de 2001, la pretensión mayor, correspondiente a la indemnización por lucro cesante, fue estimada en \$1 540 000 000. Por estar vigente al momento de la interposición del recurso de apelación que motiva esta sentencia, se aplica en este punto el artículo 2° del Decreto 597 de 1988 *“por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones”*, que modifica el numeral 10 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y que dispone que la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 2001 fuera de doble instancia, debe ser superior a \$26 390 000.

9. De conformidad con las pruebas válida y oportunamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

9.1. La señora Alba Lucía Linares Urquijo estuvo vinculada a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero desde el 25 de abril de 1983 hasta el 27 de junio de 1999 mediante contrato laboral a término indefinido (copia simple del contrato de trabajo –f. 208 c. pruebas–; copia auténtica del comprobante de liquidación de prestaciones sociales –f. 202 c. pruebas–).

9.2. El 15 de junio de 1999 el vicepresidente de Recursos Humanos de la Caja Agraria envió a la demandante una comunicación cuyo texto es el siguiente (copia auténtica del oficio n.º 2136 de 15 de junio de 1999 –f. 204 c. pruebas–):

En respuesta a su solicitud de acogimiento al plan de retiro voluntario me permito comunicarle:

La Junta Directiva de la Caja Agraria, en sesión del 13 de mayo de 1999, mediante acta n.º 2373, autorizó la puesta en marcha y ejecución de un plan de retiro voluntario para los trabajadores de la entidad durante un tiempo prudencial, para que de manera voluntaria se acogieran al mismo, de acuerdo con los requisitos que exigía cada uno.

Una vez analizada su petición se observa que no se ajusta a los parámetros propuestos por la entidad y, en consecuencia, no procede su aceptación.

9.3. El 26 de junio de 1999 el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 numeral 3º de la Ley 489 de 1998, expidió el Decreto-Ley 1064 que estableció el régimen de liquidación de las entidades públicas del orden nacional. En la misma fecha y con base en las mismas facultades, expidió el Decreto-Ley 1065 mediante el cual dispuso la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, y autorizó la supresión de todos los cargos y empleos existentes en la entidad, desempeñados por servidores públicos mediante contrato de trabajo (artículo 8).

9.4. El día 4 de septiembre de 1999 la señora Alba Lucía Linares Urquijo recibió la liquidación de sus prestaciones sociales y una indemnización por valor total de \$118 519 740,90. Los valores que se tuvieron en cuenta para el cálculo de esta cifra se discriminan así (copia auténtica del comprobante de liquidación de prestaciones sociales –f. 202 c. pruebas–):

CONCEPTO	VALOR	CONCEPTO	VALOR
Cesantías no consolidadas	\$13 954 302,47	Auxilio almuerzo	\$9 894,00
Prima de vacaciones	\$5 991 378,15	Prima de antigüedad	\$38 261,00
Vacaciones reconocidas en dinero	\$6 535 324,27	Prima legal-ajustes	\$15 547,00
Indemnizaciones y/o bonificaciones	\$91 132 768,28	Prima extra legal ajustes	\$31 094,00
Indemnización, bonificación 10%	\$9 113 276,82	Sueldo básico ajuste	\$141 707,00
Sindicato creditario	\$2 834,00	Coop. Creditaria	\$7 915 312
Fondo garantía pensional	\$4 196,00	Ctas por cobr. Viatc. Empl (sic)	\$64 003,00
S.A.F.P. I.S.S.	\$39,00		
E.P.S. I.S.S.	\$43,00		
Fondo de solidaridad en salud	\$1 397,00		
Total cargos	\$126 735 558,99	Total	\$8 215 818,00

9.5. El 18 de noviembre de 1999, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-918 de 1999 mediante la cual declaró inexecutable, desde la fecha de su promulgación, los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999, con fundamento en lo siguiente³:

³ Si bien en el expediente no aparece copia de la sentencia proferida por la Corte Constitucional mediante la cual se declararon inexecutable los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999, la Sala advierte que en el portal de la Rama Judicial del Estado, concretamente en la página web de la Corte Constitucional, bajo la dirección www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-918-99.htm, se encuentra disponible la providencia mencionada. Por esta razón y teniendo en cuenta que el artículo 10 de la Ley 527 de 1999 admite como medios de pruebas los mensajes de datos, entendidos como “la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos”, la Sala valorará esta información. El mismo criterio ha sido aplicado antes por la Subsección C y el pleno de la Sección Tercera, como una forma de propender por la utilización de las nuevas tecnologías en la dinámica de las relaciones intersubjetivas, y por supuesto, en la actividad probatoria dentro de los procesos judiciales. Véanse la sentencia de 24 de octubre de 2013, exp. 26.690 y el auto de 6 de diciembre de 2012, exp. 45.679, ambos con ponencia de Jaime Orlando Santofimio.

Los decretos leyes 1064 y 1065 de 1999, de los cuales hacen parte las disposiciones acusadas, fueron expedidos por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998.

Como el indicado precepto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), "a partir de la fecha de la promulgación de la Ley 489 de 1998" (es decir, desde el 29 de diciembre de 1998, Diario Oficial N° 43458), y los decretos objeto de demanda lo fueron el 26 de junio de 1999, es evidente que, cuando se dictaron, el Presidente de la República carecía por completo de facultades constitucionales para expedir normas con fuerza de ley (artículo 150, numeral 10, de la Constitución).

En efecto, por virtud de lo fallado, para el momento en que los aludidos decretos fueron puestos en vigencia, puede entenderse que no existía la norma habilitante y, por tanto, el Jefe del Estado no gozaba de la investidura legislativa extraordinaria.

De ese modo, tales decretos han perdido todo fundamento, desde el instante de su expedición, y así habrá de declararlo la Corte, conformando la unidad normativa con el articulado íntegro de los dos estatutos.

9.6. Karen Patricia Rodríguez Linares y Juan Camilo Suárez Linares son hijos de la señora Alba Lucía Linares Urquijo (copia auténtica de los respectivos registros civiles de nacimiento –f. 203-204 c. pruebas–).

III. Problema jurídico

10. Compete a la Sala determinar, en primer término, cuál es la jurisdicción competente y la acción procedente para reclamar la indemnización de perjuicios materiales, morales y a la vida de relación causados a una trabajadora oficial con ocasión de la expedición del Decreto 1065 de 1999 que ordenó la disolución y liquidación de la entidad pública a la cual estaba vinculada. Luego, deberá establecer si se cumplen los presupuestos procesales de la acción de reparación directa, teniendo en cuenta que la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –en el escrito de contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión– sostuvo que carece de legitimación en la causa por pasiva y que la

demanda fue extemporánea. Finalmente, tendrá que determinar en qué casos y bajo qué condiciones cabe declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por el hecho del legislador y, concretamente, por la expedición y aplicación de leyes que luego son declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.

IV. Análisis de la Sala

IV.1. La jurisdicción competente y la acción procedente

11. Según se expuso previamente, la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público sustentó su oposición a las pretensiones de la demanda con apoyo en el argumento según el cual el presente asunto es de competencia de la jurisdicción ordinaria en tanto involucra el reconocimiento de derechos de carácter laboral a una trabajadora vinculada a una entidad pública en virtud de un contrato de trabajo (trabajadora oficial).

12. Al examinar el texto de la demanda, se advierte que la parte actora, en efecto, pretende el reconocimiento, a título de lucro cesante, de unos perjuicios que tienen un origen salarial y prestacional. Sin embargo, ello no supone, necesariamente, que el proceso deba ser llevado por la vía de la acción laboral dado que, como bien lo señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia apelada, la controversia planteada no deviene de una relación laboral, sino del presunto daño antijurídico causado a los demandantes con ocasión de la expedición de unos decretos con fuerza material de ley que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

13. Siendo ello así, es claro que el asunto es de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa y no de la jurisdicción laboral. A esta misma conclusión llegó la Sección Tercera del Consejo de Estado en una oportunidad anterior al resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda por otro antiguo trabajador de la Caja Agraria, cuyo retiro del servicio se produjo en las mismas circunstancias de la actora:

Debe anotarse que, pese a que entre los perjuicios materiales cuya indemnización se pretende, se relacionan algunos de carácter salarial y prestacional, ello no supone que, necesariamente, el proceso deba ser llevado por la vía de la acción laboral, pues, de una parte, las demás pretensiones incoadas en la demanda no podrían ser objeto de estudio por parte del juez laboral porque excederían el límite de su competencia material; de otra parte, admitir que siempre que estén de por medio perjuicios cuya indemnización deba tasarse de acuerdo con criterios laborales debe ejercerse una acción ante la jurisdicción especial del trabajo, traería consecuencias no queridas por el derecho, como que la acción de reparación directa jamás resultaría apta para reclamar perjuicios antijurídicos causados por actuaciones, hechos u omisiones administrativas si dentro de ellos hay algunos derivados de una relación laboral⁴.

14. De lo anterior se sigue que la elección de la acción de reparación directa fue adecuada, pues según se desprende de los hechos de la demanda, el daño cuya indemnización se solicita deviene de una falla en el ejercicio de función legislativa atribuida por el Congreso al presidente de la República en aplicación del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

15. Por lo tanto, no es acertado afirmar, tal como lo hizo el apoderado del Ministerio de Agricultura en el escrito de contestación de la demanda, que el presunto daño encuentra su causa en un acto administrativo. Se insiste, los Decretos 1064 y 1065 de 1999 tienen fuerza material de ley, lo cual implica que, pese a que fueron expedidos por el Presidente y no por el Congreso, no son actos administrativos, por lo que no pueden ser controlados por medio de las acciones contencioso administrativas, sino únicamente a través de la acción pública de constitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde de forma privativa a la Corte Constitucional (Constitución Política, artículo 241, numeral 5).

IV.2. Los presupuestos procesales de la acción

16. Entendida la legitimación en la causa como *“la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por*

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, exp. 23.245, C.P. Alíer Eduardo Hernández.

*cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial*⁵, es evidente que este presupuesto se cumple en el caso *sub-júdice* como quiera que la actora formuló su *petitum* contra la Nación, que es la persona jurídica llamada a resistirlo. Tampoco hubo indebida representación pues la Nación actuó representada por los ministros de Hacienda y Agricultura y por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública quienes, en los términos del artículo 149 del C.C.A., modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, son las personas de “*mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho*”.

17. Ahora bien, teniendo en cuenta que los Decretos-Leyes 1064 y 1065 de 1999 fueron suscritos, además de los mencionados funcionarios, por el presidente de la República, se pregunta la Sala si el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República también debía concurrir al proceso en representación de la Nación.

17.1. El artículo 1° del Decreto 4657 de 2006, atribuye a esta entidad la función de asistir al presidente en su calidad de jefe de gobierno, jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales con relación al Congreso y a la administración de justicia. A su turno, el inciso segundo del artículo 149 del C.C.A., modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, dispone:

En los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

(...).

Par. 2º. Cuando el contrato haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República, la representación de ésta se ejerce por él o su delegado.

17.2. De conformidad con lo anterior, en principio, podría afirmarse que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República está legalmente facultado para representar judicialmente a la Nación en todos los

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de septiembre de 1997, expediente 10.285, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

procesos que versen sobre actuaciones atribuibles al presidente. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por mandato del inciso 3º del artículo 115 de la Constitución Política “[n]ingún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”.

17.3. En lo que concierne al alcance de esta disposición, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que *“tratándose de actos administrativos que han sido suscritos por el Presidente de la República conjuntamente con directores de Departamento Administrativo o el ministro del respectivo ramo, son estos últimos los llamados a representar judicialmente a la Nación”*⁶. A contrario sensu, cuando el acto ha sido suscrito exclusivamente por el Presidente de la República, *“es éste el llamado a comparecer al proceso por conducto del director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*⁷ (...).⁸

17.4. De manera que la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos solo puede recaer sobre el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cuando la controversia versa sobre actos administrativos que han sido suscritos exclusivamente por el Presidente, pues de lo contrario, serán los ministros o directores de los departamentos administrativos, según el caso, los llamados a ejercer esta labor. Y no podría ser de otra forma pues, si el

⁶ Autos de 13 de octubre de 2011, exp. 41.719, C.P. Jaime Orlando Santofimio, de 6 de agosto de 2009, exp. 36.760 C.P. Mauricio Fajardo Gómez, de 26 de marzo de 2009, exp. 33.963. C.P. Myriam Guerrero de Escobar y de 28 de abril de 2005, exp. 28.244, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁷ [3] *“Conforme al artículo 1º del Decreto 4657 de 2006”*.

⁸ Autos de 13 de octubre de 2011, exp. 41.719, C.P. Jaime Orlando Santofimio. En el mismo sentido, véanse los autos de 6 de agosto de 2009, exp. 36.760 y de 27 de mayo de 2009, exp. 34.144, ambos con ponencia de Mauricio Fajardo Gómez.

inciso tercero del artículo 115 constitucional establece que la responsabilidad por la aplicación de los actos expedidos en conjunto con el presidente recae sobre ellos y no sobre aquél, carecería de sentido que sea el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la que concurra al proceso en calidad de parte.

17.5. Lo anterior es igualmente aplicable tratándose, no de actos administrativos, sino de decretos con fuerza material de ley debido a que la competencia para expedir este tipo de normas es propia y exclusiva del gobierno nacional⁹, el cual, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2 del artículo 115 de la Constitución, está conformado, no sólo por el presidente, sino también por los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

17.6. En el asunto bajo examen, se tiene que el Decreto-Ley 1064 de 1999 fue suscrito por el presidente la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, en tanto que en la expedición del Decreto-Ley 1065 participó, además de los anteriores funcionarios, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto significa que el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no podía asumir la representación judicial de la Nación, como en efecto sucedió.

17.7. En otras circunstancias, ello seguramente hubiera dado lugar a que se configurara una causal de nulidad relativa por indebida representación, la cual, de cualquier forma se entendería saneada, conforme a lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 140 del C.P.C., en concordancia con lo establecido por los artículos 143 y 144 del mismo ordenamiento¹⁰. Sin

⁹ Corte Constitucional, sentencias C-554 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

¹⁰ El artículo 143 del C.P.C. establece que la nulidad por indebida representación sólo podrá alegarse por la persona afectada, y así mismo, que no podrá alegar esta nulidad, quien haya actuado en el proceso después de ocurrida la respectiva causal, sin proponerla. Por su parte, el artículo 144 ibídem que la nulidad se considerará saneada, entre otras cosas, cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente, y cuando la persona indebidamente representada, citada o emplazada, actúa en el proceso sin alegar la nulidad correspondiente.

embargo, en este caso la anomalía señalada no afecta en lo absoluto la validez de la actuación, pues lo cierto es que, a pesar de ella, la Nación sí concurrió al proceso y lo hizo debidamente representada por los ministros de Hacienda y de Agricultura y por el director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

18. En relación con la excepción de caducidad de la acción de reparación directa, la Sala coincide con el Tribunal *a-quo* en punto a que no está llamada a prosperar dado que el presunto daño sufrido por la señora Alba Lucía Linares –en caso de encontrarse acreditado– sólo habría adquirido el carácter de antijurídico el 18 de noviembre de 1999, cuando la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los Decretos 1064 y 1065 de 1999. Siendo ello así, es claro que el término de caducidad de la acción solo podía empezar a contabilizarse a partir del 19 de noviembre de 1999 (C.C.A., artículo 136, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998) y como la demanda se presentó el 16 de noviembre de 2001, se concluye que lo fue oportunamente.

IV.3. La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador

19. Hasta mediados del siglo pasado, la obligación de reparar los daños ocasionados por la actividad estatal se predicaba exclusivamente de las lesiones patrimoniales causadas por la administración, entendida ésta como poder ejecutivo. En consecuencia, antiguamente no se admitía la responsabilidad por el hecho del legislador pues resultaba inconcebible que la ley, entendida como expresión de la soberanía parlamentaria, pudiera causar daños a los administrados.

20. Sin embargo, este ideario propio de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII, empezó a ser cuestionado en Francia cuando el Consejo de Estado reconoció por primera vez que la actuación del poder legislativo

podía llegar a quebrantar el principio de igualdad frente a las cargas públicas¹¹.

21. En nuestro país, este reconocimiento también se dio por primera vez, por vía jurisprudencial, aunque con ciertos condicionamientos, pues antes de la expedición de la Constitución de 1991 no existía una norma de la cual pudiera derivarse una obligación indemnizatoria a cargo del Estado por acciones u omisiones atribuibles al poder legislativo. En la sentencia de 18 de octubre de 1990, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió una demanda presentada contra el departamento del Cauca por la expedición de un decreto y una ordenanza departamental, que dispusieron la creación de un servicio de bodegaje de licores, las cuales posteriormente fueron anuladas por la jurisdicción contencioso administrativa.

21.1. En esa ocasión, la Corporación consideró que pese al interés que revestía la materia, el caso no permitía crear jurisprudencia al respecto, por cuanto no se apreciaba cuál podría ser el interés general de la comunidad en que se incrementara la oferta de licores en el departamento. Para denegar las pretensiones de la demanda sostuvo que *“la conciencia ciudadana suele quejarse del Estado cantinero, que nada hace para frenar la producción distribución y consumo de bebidas embriagantes”*. Sin embargo, citó la doctrina extranjera que ha reconocido la responsabilidad del Estado por el hecho del legislador en los siguientes términos:

a) La solución reposa en la INTEPRETACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: el juez deduce, de su silencio, teniendo en cuenta las circunstancias, un consentimiento a la indemnización”.

b) La responsabilidad se basa en el principio de la igualdad de todos ante las cargas públicas - la ley impone, un pequeño número de particulares, identificables a pesar de la generalidad de los términos

¹¹ El 14 de enero de 1938, el Consejo de Estado francés, reconoció la responsabilidad del legislador, con fundamento en el daño especial, por la expedición de la Ley 29 de 1934 que prohibió la fabricación y el comercio de la crema láctea que se fabricase con materia distinta a la leche. Debido a que la ley obligó a la sociedad *La Fleurette* a cesar la distribución de uno de sus productos, el Consejo de Estado señaló que *“esta carga, creada por el interés general, debe ser soportada por la colectividad, de lo que se infiere que dicha sociedad La Fleurette tiene fundamentos para demandar que el Estado sea condenado a pagar una indemnización en reparación del perjuicio por ella sufrido”*. Citado por la Constitucional, en la sentencia C-038 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

empleados, un perjuicio especial, en interés general. En el caso La Fleurette, la ley, en un conjunto de medidas destinadas a proteger la producción lechera amenazada por una caída de precios, prohibió la fabricación de productos susceptibles de reemplazar la leche para ciertos usos, lo cual no alcanzaba de hecho sino a un número reducido de empresas.

c) El interés general en nombre de cual el sacrificio es impuesto se confunde con el interés colectivo de una categoría social o económica (en la sentencia La Fleurette, los productores de leche): Se acuerda una ventaja a unos imponiendo una carga a otros. Si la medida adoptada beneficia al conjunto de la colectividad, el juez duda, en principio, en indemnizar.

d) Finalmente la actividad sacrificada no debe ser ni ilícita, ni inmoral, ni peligrosa para la colectividad.

Esta jurisprudencia, muy notable en teoría, no tuvo durante mucho tiempo sino un alcance práctico muy limitado: no recibió, después de la sentencia La Fleurette, sino una sola aplicación (.E. 21 de enero de 1.944 Caucheteux et Desmont, Rec., p. 22). Luego el Consejo de Estado afirmó el principio (1o. de diciembre de 1.961, Lacombe, D., 1.962, p. 89): lo aplicó en beneficio de un propietario que, habiendo obtenido un fallo de expulsión contra un inquilino cuyo hijo servía en Argelia, no había podido obtener la ejecución, por haber prohibido el legislador en ese tiempo tales expulsiones, imponiendo así a los propietarios cuyos inquilinos o miembros de su familia habían sido movilizados a Argelia, una carga especial, grave y excepcional (25 de enero de 1.963, Bovero, JCP, 1.963, No. 13.326, y la nota del decano Vedel). Algunos han visto en esta decisión ' una ampliación de la jurisprudencia anterior, y una admisión más franca de la responsabilidad del legislador. Pero la cuestión, desde entonces, no se ha planteado de nuevo al juez, lo que no permite confirmar esta interpretación optimista.

Las soluciones que se acaban de analizar han sido recientemente trasladadas de la ley al tratado internacional: el Estado ha sido condenado a indemnizar a la víctima por un perjuicio grave y especial debido a una convención internacional. (C.E., 30 de marzo de 1.966, p. 381; 29 de octubre de 1.976, Burgat, A.J., 1.977, p. 56)¹².

21.2. Pese a lo anterior, la misma providencia dejó abierta la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado legislador, pero considerando que si se aducía que el hecho dañino era la promulgación de la ley, ésta no podía ser objeto de crítica, por cuanto ella no era susceptible de ser acusada por falta o violación del derecho, y en segundo lugar, porque correspondía a la esfera del mismo legislador definir si debía concederse alguna

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de octubre de 1990, exp. 5396, C.P. Julio César Uribe Acosta.

indemnización a los particulares que, en dichas condiciones, hubiesen sufrido un daño de tal naturaleza.

21.3. De esta manera, concluyó que eventualmente podría imputarse responsabilidad a título de riesgo excepcional o de daño especial por violación del principio de igualdad frente a las cargas públicas, aunque en todo caso, exigiéndose al menos el asentimiento tácito del legislador en que el daño fuese reparado.

22. El panorama anterior cambió radicalmente con la reforma constitucional de 1991, pues la nueva Constitución introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano una norma que permite atribuir responsabilidad al Estado por el hecho del legislador. En efecto, al señalar que el Estado *“responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*, el artículo 90 de la Carta abrió la posibilidad de exigir reparación por los daños causados, no sólo por quienes ejercen funciones administrativas y jurisdiccionales, sino también por quienes cumplen funciones legislativas. Así lo entendió la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, que regula las condiciones para la procedibilidad de la acción de reparación directa:

(...) la responsabilidad patrimonial del Estado por los hechos, acciones u omisiones imputables al Poder Legislativo está expresamente contemplada en el artículo 90 constitucional, pues cualquier otra posibilidad sería abiertamente inconstitucional desde la perspectiva del Estado Social de Derecho y de los principios y valores que rigen nuestro ordenamiento constitucional tales como la solidaridad, la igualdad, la justicia material y la supremacía de la Constitución. Principios que cristalizaron en el ordenamiento jurídico colombiano y que encontraron una de sus expresiones en la disposición constitucional en comento. No sobra advertir que la Constitución establece expresamente determinados supuestos de obligación reparatoria por la actuación del Legislador, tales como la figura de la expropiación¹³, la obligación de indemnizar cuando se

¹³ [12] *“El artículo 58 constitucional modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 1999, contempla: ‘Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.’”*

establece un monopolio¹⁴ o cuando el Estado decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos¹⁵.

Lo anterior no significa que la responsabilidad del Estado legislador se vea circunscrita exclusivamente a los anteriores eventos o a los supuestos de declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, pues como ya se ha dicho su fundamento estriba en la noción de daño antijurídico, la cual como se ha reiterado a los largo de esta decisión descansa en los principios de solidaridad y de igualdad, y no en la idea de la actividad ilícita del legislador, entendida como tal las actuaciones contrarias a la Constitución.

(...).

En el caso concreto el actor acusa el inciso primero del artículo 86 del Código Contencioso administrativo porque a su juicio vulnera la Constitución Política al no contemplar dentro de los supuestos de procedencia de la acción de reparación directa los hechos u omisiones imputables al Legislador.

A juicio del demandante la disposición acusada está incurso en una omisión legislativa relativa, contraria al artículo 90 constitucional porque excluye la reparación de los daños antijurídicos provenientes de una determinada autoridad pública: el poder legislativo.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.// El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.// Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

¹⁴ [13] **Artículo 336.** Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.// La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.// La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.// Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.// Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.// La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.// El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.// En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores”.

¹⁵ [14] **Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.// Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

Respecto a la supuesta omisión señalada por el demandante la Corte considera que se deriva de una lectura restrictiva del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, pues el demandante supone que el término administrativo empleado en el enunciado normativo acusado restringe el alcance de los supuestos de procedencia de la acción de reparación directa a los hechos administrativos, las omisiones administrativas y las operaciones administrativas.

Ahora bien, comparte esta Corporación la apreciación señalada por algunos intervinientes que el enunciado normativo demandado es susceptible de dos interpretaciones, la primera de las cuales limita la procedencia de la acción de reparación directa a las conductas atribuibles a autoridades administrativas. Tal interpretación “restrictiva” se basa en dos premisas, a saber: (i) los supuestos enumerados por el precepto atacado corresponden a los que tradicionalmente se denominan fuentes de la responsabilidad extracontractual de la administración, (ii) la disyunción de las expresiones “hecho”, “omisión”, “operación administrativa” y “ocupación temporal o permanente de inmueble” permiten concluir que todos los términos enunciados, al ser elementos coordinados de una oración mediante el uso de conjunciones disyuntivas tienen la misma categoría y por lo tanto al ser imputables las dos últimas exclusivamente de la administración –las operaciones administrativas y la ocupación temporal de inmuebles–, los dos primeros elementos coordinados –hecho y omisión– también se referirían exclusivamente a aquellos imputables a la administración.

No obstante, como bien señalan algunos intervinientes el precepto demandado es susceptible de una segunda lectura de conformidad con la cual las expresiones “hecho” y “omisión” no se restringen a los imputables a una autoridad administrativa, sino que incluirían la actuación de los órganos del Estado que cumplen funciones legislativas. Esta segunda interpretación resulta conforme a la Constitución, razón por la cual debe ser adoptada, pues permite adaptar el texto legislativo demandado al mandato del artículo 90 constitucional.

Entonces, no se configura la supuesta omisión señalada por el actor pues una lectura de conformidad con el artículo 90 constitucional del inciso demandado abarca los supuestos que el demandante extraña en la letra de la ley (...) ¹⁶.

23. Con fundamento en el mismo entendimiento, el Consejo de Estado, incluso antes de que la Corte Constitucional se pronunciara sobre el tema, consideró que la responsabilidad por el hecho del legislador no se circunscribe únicamente a los eventos en los cuales el ordenamiento jurídico establece expresamente la obligación reparatoria, tal como sucede cuando se decreta una expropiación, cuando se establece un monopolio o

¹⁶ Sentencia C-038 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

cuando el Estado decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, sino también en cualquier otro caso en que el ejercicio de la función legislativa cause al administrado un daño que no está en el deber jurídico de soportar, lo cual comprende, principalmente, los eventos en los cuales se presenta un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas o se defrauda el principio de confianza legítima.

23.1. Así, por ejemplo, en la sentencia de 25 de agosto de 1998¹⁷, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo encontró responsable al Congreso de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores por los perjuicios causados a la parte actora por la aplicación de la Ley 6 de 1972, aprobatoria de la Convención de Viena, que reconoce inmunidad a los agentes diplomáticos extranjeros en Colombia¹⁸. El Consejo de Estado consideró que, pese a que el Estado era soberano en el manejo de las relaciones internacionales y que el tratado había sido regularmente incorporado a la legislación interna, su aplicación en este caso había originado un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas porque el privilegio de la inmunidad privó a los actores de la posibilidad de demandar al autor material del daño ante los jueces nacionales con miras a obtener la reparación de los perjuicios ocasionados:

El ejercicio de la titularidad de las relaciones internacionales por parte del Estado implica una actuación suya cuyas consecuencias conforme al art. 90 de la C.P. deben ser por él asumidas y en el caso los afectados perdieron la oportunidad de demandar al autor material del daño y al propietario del vehículo automotor, todo lo cual justifica fehacientemente la responsabilidad patrimonial del Estado Colombiano en la especie.

¹⁷ Exp. IJ-001, C.P. Jesús María Carrillo, reiterada luego en las sentencias de 28 de septiembre de 2012, exp. 24.630, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo y de 9 de octubre de 2013, exp. 30.286, C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁸ Los hechos que dieron lugar a la sentencia fueron los siguientes: En el año de 1991 un ciudadano colombiano murió luego de ser arrollado por un vehículo conducido por un agente diplomático norteamericano. La familia de la víctima intentó obtener compensación por los perjuicios sufridos ante la Corte Suprema de Justicia, pero la demanda fue rechazada debido a la inmunidad de que gozan los agentes diplomáticos extranjeros en Colombia en virtud de la Convención de Viena (aprobada por la Ley 6 de 1972). Posteriormente acudieron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de reparación bajo el entendimiento que el Estado debía responder por los perjuicios causado por el accidente debido a que la inmunidad del agente diplomático tenía origen en un tratado internacional que había sido negociado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente aprobado por el Congreso de la República.

En todo caso, la garantía de acceder a la administración de justicia (art. 229 de la C.P) no puede sufrir excepción y para que se haga efectiva en el caso sub-judice se abre paso la demanda contra el Estado Colombiano quien legítimamente conduce sus relaciones internacionales, asume obligaciones de la misma estirpe mediante tratados, promulga, cumple y hace cumplir sus propias leyes.

En el sub-judice, estima la Sala, que es pertinente aplicar el régimen de la responsabilidad por daño especial, que es el que corresponde aplicar cuando por la actividad legítima del Estado se causa un daño. En el caso presente la incorporación a la legislación nacional del texto de la convención de Viena de fecha del 18 de abril de 1961, en desarrollo de una operación compleja de naturaleza pública consistente en la negociación y firma del dicho tratado, su incorporación como ley nacional y la sujeción a los controles jurisdiccionales de conformidad con la constitución y su aplicación produjo un daño consistente en el desequilibrio de las cargas públicas que los actores no deben soportar.

23.2. Posteriormente, en la sentencia de 29 de julio de 2013¹⁹, la Sección Tercera –Subsección B– de esta Corporación señaló que el principio de confianza legítima puede resultar vulnerado cuando el legislador deroga normas o disposiciones que reconocen incentivos o beneficios a los particulares previo el cumplimiento de ciertos requisitos, sin tener en cuenta, mediante la creación de un régimen de transición, la situación de todas aquellas personas que al momento de la derogatoria no tenían un derecho adquirido, pero sí la expectativa legítima y razonable de que podrían acceder a tales beneficios por tener proyectos en ejecución y por haber cumplido con todas las exigencias normativamente impuestas para el efecto²⁰:

(...) a partir de la normatividad contenida en los Decretos 2274 de 1974 y 1361 de 1976, se crearon unas razones objetivas que permitían fundar la expectativa legítima de que las inversiones en proyectos turísticos con impactos importantes para el desarrollo

¹⁹ Exp. 27.228, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

²⁰ El hecho que motivó el ejercicio de la acción de reparación directa fue la expedición de la Ley 223 de 1995, que derogó la Ley 60 de 1968, modificada por el Decreto-Ley 2274 de 1974 y reglamentada por el Decreto 1361 de 1976, mediante la cual se reconocían beneficios fiscales a quienes obtuvieran certificados de desarrollo turístico por estar comprometidos en la realización de inversiones para la construcción, ampliación o mejoramiento sustancial de establecimientos hoteleros o de hospedaje. De acuerdo con la demandante, la actuación del legislativo le impidió acceder al certificado de desarrollo turístico y afectó la estructura financiera del proyecto, imponiéndole una carga que defraudó su confianza legítima y rompió el principio de igualdad frente a aquellas que se deben soportar.

económico del país, medidos con los criterios establecidos en el ordenamiento, serían retribuidas con el certificado de desarrollo turístico a los inversionistas que decidieran hacer de esa actividad su negocio y cumplieran las condiciones normativas vigentes, si se considera, además, que i) se trataba de inversiones a largo plazo; ii) durante los veinte años de vigencia de las normas efectivamente fueron otorgados los beneficios prometidos y iii) cuantiosas inversiones privadas atrajo la medida al sector turístico, conforme con el fin pretendido por la ley.

Es que al amparo de esta normatividad los inversionistas podían confiar objetivamente en que, una vez generados los impactos importantes para el desarrollo del sector turístico del país con las inversiones ejecutadas, tendrían el derecho a celebrar el contrato prometido por el Estado, a través del cual se regularían las condiciones en las que se debían mantener los efectos económicos, sociales y regionales logrados con las inversiones, durante veinte años y que serían objeto de la retribución a través del certificado de desarrollo turístico. Y, a juicio de la Sala, el ordenamiento protege tanto las expectativas creadas con los procesos de contratación iniciados por las entidades estatales, como las generadas por la ley que dejó en cabeza de los inversionistas privados la iniciativa para emprender los trámites y gestiones que darían lugar a la celebración del contrato con el Estado para la obtención del beneficio de que se trata.

Ahora, para la Sala también resulta claro que a la entidad demandada le asistía la función constitucional de derogar la normatividad, fundada en la necesidad de aumentar el recaudo de los tributos –como lo advirtió la Corte Constitucional–, en que la medida de fomento logró el cometido de imprimir al sector económico una madurez y desarrollo al punto de alcanzar una dinámica que ya no ameritaba del incentivo o, en fin, prevalida en cualquier otra razón de interés general, pues el principio democrático así lo permite. Empero, no duda la Sala en cuanto a que a la demandada le asistía el deber de proteger las expectativas legítimas de los inversionistas que, motivados por las razones objetivas atrás señaladas, decidieron dedicar sus esfuerzos en la explotación de una actividad económica incentivada por el Estado, que trascendía el interés puramente particular del negocio y contribuía con los fines generales perseguidos por el propio legislador con la expedición de la normatividad finalmente derogada.

Así las cosas, no se acompasa con la protección constitucional de las expectativas legítimas que al derogar la medida que incentivó en el sector turístico las inversiones con una señalada importancia para el crecimiento económico del país, la entidad demandada haya truncado la probabilidad cierta de acceder al otorgamiento del certificado de desarrollo turístico con la que contaba el inversionista que venía ejecutando el proyecto con el lleno de los requisitos legales y que, solo por el hecho de la derogatoria de la normatividad, no pudo obtener este beneficio.

24. Según se ve, el juicio de responsabilidad por el daño antijurídico ocasionado por la expedición de una ley que afecta la igualdad ante las

cargas públicas y la confianza legítima es de carácter objetivo pues no se subordina a la existencia previa de una sentencia de inexecuibilidad. Obviamente, cuando una situación así se presenta, el juicio de responsabilidad adquirirá un carácter subjetivo, pues de acuerdo con la jurisprudencia, la declaratoria de inexecuibilidad proferida por la Corte Constitucional “*deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública*”²¹.

25. Para determinar en qué casos puede la aplicación de una norma declarada inexecutable llegar a comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado²² es importante establecer si la sentencia de inexecuibilidad tuvo o no efectos retroactivos, pues de acuerdo con la jurisprudencia, la pretensión de responsabilidad no podrá prosperar cuando el daño se consolida mientras la norma se encuentra amparada por la presunción de constitucionalidad, pues en tal evento éste no podrá considerarse antijurídico:

(...) de acuerdo con lo sostenido por la parte demandante, la responsabilidad de la entidad demandada se concreta al haber creado y aplicado unas normas que posteriormente fueron declaradas inexecuibles por la Corte Constitucional en sentencia C-992 de 2001. El artículo 56 de la Ley 633 de 2000 hacía referencia a la creación de una tasa especial como contraprestación de servicios aduaneros prestados por la DIAN, equivalente al 1.2% del valor FOB de los bienes objeto de importación. A su turno, el artículo 57 establecía que la administración y control estaba a cargo de la DIAN.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, exp. 23.245, C.P. Alier Eduardo Hernández. En similar sentido, véanse las sentencias de 16 de agosto de 2007, rad. 2004-00832-01(AG), C.P. Mauricio Fajardo Gómez, y de septiembre 26 de 2002, exp. 20.945, C.P. Alier Eduardo Hernández.

²² El Consejo de Estado ha resuelto otros casos en los que la responsabilidad no se predica de la aplicación de una norma inconstitucional, sino de su expulsión del ordenamiento jurídico por causa de su declaratoria de inexecuibilidad. Se trata de las demandas interpuestas por varios ex funcionarios del Instituto Nacional de Tierras a quienes se les suprimió el empleo que ocupaban en la entidad, y que alegaban que habían sufrido un daño antijurídico –consistente en la limitación de su acceso a la administración de justicia– por causa la declaratoria de inexecuibilidad del aparte subrayado del parágrafo segundo del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, que establecía que “[e]n el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo y tendrá los mismos efectos jurídicos de una Conciliación. Los términos de caducidad establecidos en el Código Contencioso Administrativo para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se contarán a partir de la declaratoria de nulidad del acto administrativo que originó la supresión del empleo”. Sentencias de 10 de julio de 2013, exp. 28.801, de 27 de junio de 2013, exp. 28.161, y de 29 de mayo de 2013, exp. 28.169, todas con ponencia de Carlos Alberto Zambrano.

La norma también expuso que se trataba de un ingreso corriente de la Nación de conformidad con el inciso 2 del artículo 357 de la Constitución Política y teniendo en cuenta que no se trataba de ningún impuesto, creó un fondo de servicios aduaneros el cual se financiaría con los recursos que se recaudaran por la tasa. Los recursos de dicho Fondo se destinarán a recuperar los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN.

(...).

Dentro del sub lite es importante considerar que la vigencia de la normas, esto es, desde enero de 2001 hasta el día en que se profirió la decisión²³ la parte demandante canceló el valor por concepto de tasa hasta el mes de agosto de 2001, de conformidad con las copias de las declaraciones de importación allegadas al plenario.

(...).

En el presente asunto, no se observa cuál es el la falla del servicio o el rompimiento de las cargas públicas causado a la parte demandante, por cuanto se insiste, los hechos acaecidos en vigencia de las normas, se encontraban amparados por la presunción de legalidad²⁴ y seguridad jurídica, principios sobre los cuales recaen todas las actuaciones públicas de las autoridades que en

²³ [35] La Corte Constitucional en sentencia C-973 de 2004 se refirió respecto la publicidad, comunicación y efectos de las sentencias de constitucionalidad, indicando que “cuando en una sentencia no se ha modulado el alcance del fallo, los efectos jurídicos se producen a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció, en el caso específico, la jurisdicción de que está investida, esto es, “a partir del día siguiente a aquél en que tomó la decisión de exequibilidad o inexecuibilidad y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto que a ella corresponde o el de su notificación o ejecutoria. (...) Para determinar la oportunidad desde la cual las sentencias de constitucionalidad con efectos hacia el futuro tienen consecuencias jurídicas, la Corte ha recurrido al contenido normativo previsto en el artículo 56 de la Ley 270 de 1996. Esta disposición además de permitir que por el reglamento interno de cada Corporación Judicial se establezca la forma como serán expedidas y firmadas las providencias, conceptos o dictámenes adoptados y de señalar un término perentorio para la consignación de salvamentos o aclaraciones de voto; determina que las sentencias que se profieran tendrán como fecha la del momento del fallo, esto es, aquella en la cual se adopta por la respectiva Corporación la decisión judicial y no aquella otra en que se suscribe formalmente el texto con sus correcciones o adiciones y/o en la que se complementa con sus salvamentos o aclaraciones (...) Por consiguiente, siempre que no se haya modulado el efecto de un fallo, una sentencia de constitucionalidad produce efectos a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció la jurisdicción de que está investida, esto es, a partir del día siguiente al que se adoptó la decisión sobre la exequibilidad o no de la norma objeto de control, bajo la condición de haber sido divulgada a través de los medios ordinarios reconocidos por esta Corporación. Se entiende que es a partir del “día siguiente”, pues la fecha en que se profiere la decisión, el expediente se encuentra al despacho y, por lo mismo, dicho fallo no puede aún producir efecto alguno (...)”.

²⁴ [37] La presunción de legalidad, entendida ésta como “(...) el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores (...) previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario (...) la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia plena de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Cuarta Edición, 2003. Universidad Externado de Colombia. Página 54.

cumplimiento de la ley deban ejercer la actividad encomendada. Teniendo en cuenta lo anterior, la presunción de legalidad de la ley no se desvirtuó sino hasta cuando se ejerció la acción de inconstitucionalidad.

*En vista de lo anterior, el pago efectuado por la parte demandante al Estado de conformidad con lo establecido en los artículos consagrados en la Ley 633 de 2000, y que posteriormente fueron declaradas inexecutable, no resultó antijurídico y, por lo tanto no puede desconocerse por parte de esta jurisdicción los efectos de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, quien al ser la única que puede modular los efectos de sus fallos, lo hace bajo unos parámetros que responden a la “necesidad imperante de garantizar, en determinados casos, el respeto a la supremacía constitucional y la defensa de los derechos fundamentales. Siendo la Constitución la norma jurídica principal y primordial del ordenamiento jurídico”²⁵, o que en palabras de la Corte “los efectos concretos de la sentencia de inexecutable dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, de los principios encontrados: la supremacía de la Constitucional - que aconseja atribuir a la decisión efectos *ex tunc* (...) - y el respeto a la seguridad jurídica –que, por el contrario, sugiere conferirle efectos *ex nunc*”²⁶.*

Por lo tanto en este caso, no se observa que los efectos de la sentencia hayan sido con efectos retroactivos, por lo que la obligatoriedad e irretroactividad de lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-992 de 2001 conlleva a que los hechos acaecidos en vigencia de los artículos cumplieron lo establecido por el ordenamiento jurídico y se insiste, cobijado por la presunción de legalidad²⁷.

26. No ocurre lo mismo cuando la sentencia de inexecutable tiene efectos retroactivos o *ex tunc*. En estos eventos, el daño deviene antijurídico desde el mismo momento de la expedición de la norma, pues de ninguna manera podrían admitirse como justos los detrimentos inferidos a las personas víctimas de la aplicación de un precepto inconstitucional.

27. Si bien el desarrollo jurisprudencial en este tema ha sido escaso, existen precedentes importantes. Uno de ellos es el de la sentencia C-149 de 1993 de la Corte Constitucional, en la cual se declaró la inexecutable de los

²⁵ [38] QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. *Derecho constitucional colombiano: de la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá, Ibáñez, 2008, página 84.

²⁶ [39] *Sentencia Corte Constitucional C- 055 de 1996*.

²⁷ Consejo de Estado, sentencia de 24 de octubre de 2013, exp. 26.690, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En similar sentido, véanse las sentencias de 26 de septiembre de 2002, exp. 20.945, C.P. Alier Eduardo Hernández y de 12 de junio de 2003, proferida por la Sección Cuarta de esta Corporación, exp. AG-2002-0014.

artículos 16, 17 y 18 de la Ley 6 de 1992, que creó los Bonos para el Desarrollo Social y la Seguridad Interna con carácter de inversión forzosa, por considerar que éstos constituían un impuesto con carácter retroactivo. Empero, como al momento de proferir el fallo, la mayor parte de los dineros provenientes del tributo declarado inconstitucional habían sido recaudados, la Corte ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público reintegrarlos en su totalidad para evitar *“un enriquecimiento sin causa para el Estado y un perjuicio injustificado para los contribuyentes, quienes no están obligados a transferir recursos al erario sino en los casos y por los motivos que disponga la ley”*.

28. De esta forma, la Corte autorizó el resarcimiento de los perjuicios causados por la aplicación de una norma inconstitucional, aunque lo hizo como una medida excepcional bajo el entendido de que la modulación de los efectos de las sentencias de inexecutable no atiende al propósito específico de reparar los daños antijurídicos causados por fallas en la actividad legislativa²⁸:

Lo anterior no quiere decir que la modulación de los efectos temporales de las decisiones de inexecutable tenga como propósito la reparación de los daños antijurídicos causados por las leyes inconstitucionales, pues como antes se dijo esta labor no es propia del juez constitucional, sino que excepcionalmente, bajo ciertas circunstancias, la expedición de fallos con efectos retroactivos puede tener entre sus efectos el resarcimiento de algunos de los perjuicios causados por las leyes contrarias a la Constitución.

29. Otro precedente importante es el de la sentencia de 16 de agosto de 2007 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado²⁹. En esta oportunidad se declaró patrimonialmente responsable al municipio de Pereira por los perjuicios causados por el cobro indebido del impuesto de telefonía básica conmutada, establecido en el Acuerdo 51 de 2001 que fue declarado nulo por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 5 de marzo de 2004. Si bien en este caso el daño no se produjo por la aplicación de una ley sino de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, la Corporación consideró que la

²⁸ Sentencia C-038 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

²⁹ Rad. 2004-00832-01(AG), C.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez.

responsabilidad extracontractual del Estado también resultaba comprometida porque la recaudación de un impuesto con fundamento en un acto administrativo que ha sido anulado por la jurisdicción contencioso administrativa genera un enriquecimiento injustificado para el Estado, del mismo modo en que ocurre cuando la recaudación del impuesto se hace con apoyo en una norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional:

La declaración de nulidad del acto administrativo que sustentaba el impuesto de telefonía urbana configura una falla del servicio de la cual se deriva el daño antijurídico, cuya indemnización se solicita en la demanda. En efecto dicha declaración convierte el pago de dicho impuesto en un pago indebido, dado que la declaración de nulidad de un acto administrativo, es, en sí misma, constitutiva de una falla del servicio. Mantener lo pagado indebidamente, por los miembros del grupo, en el patrimonio de la entidad demandada configuraría un enriquecimiento injustificado, y contrario a la ley, en su favor (...).

(...) es claro que las autoridades públicas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley; de llegarse a conculcar dicha obligación se puede causar un daño antijurídico, imputable a la administración bajo el título de falla del servicio. El deber de indemnizar que surge de tal título no admite excepción alguna, como bien lo ha interpretado la Sala, al aplicar el artículo 90 de la Constitución Política.

Por lo anterior se revocará la sentencia apelada y en su lugar se declarará la responsabilidad del municipio de Pereira, que se deriva de la nulidad del acuerdo 51 de 2001 y se le condenará a devolver lo pagado por dicho concepto, con el capital debidamente actualizado y los rendimientos correspondientes a cada uno de los miembros del grupo.

30. Nótese que en el último caso resuelto por la jurisprudencia existió un daño cierto e imputable al municipio de Pereira porque al momento en que se interpuso la demanda, la administración aún no había adoptado ninguna medida tendiente a compensar o indemnizar la afectación patrimonial sufrida por los demandantes, que consistió en el pago de un impuesto ilegal. Dicho en otros términos, la demanda prosperó porque el Consejo de Estado constató que los dineros ilegalmente recaudados permanecían en poder de la administración.

31. En el caso resuelto por la Corte Constitucional, ocurrió algo distinto, pero que sirve perfectamente para ilustrar el punto que permitirá establecer

si en el *sub-examine* existe un daño antijurídico susceptible de ser indemnizado: y es que una vez se constató que se había producido un enriquecimiento sin justa causa a favor del Estado por cuenta de la creación de un impuesto inconstitucional, se ordenó la devolución de los dineros con el fin de reparar el daño causado. Esta decisión evitó que los contribuyentes afectados por el pago del tributo sufrieran un daño antijurídico capaz de comprometer la responsabilidad extracontractual del Estado pues es obvio que una vez se dispuso la devolución de los dineros, desapareció la afectación patrimonial que les hubiera servido como fundamento para ejercer la acción de reparación directa.

32. La demanda **en este caso** plantea que la señora Alba Lucía Linares sufrió un daño que no estaba en el deber jurídico de soportar porque la norma que dispuso la disolución y liquidación de la entidad para la cual trabajaba fue declarada inexecutable, con efectos retroactivos por la Corte Constitucional. Ocurre, sin embargo, que al momento de su retiro del servicio, la actora –en tanto no pudo acogerse el plan de retiro voluntario (ver *supra* párr. 9.2)– recibió una bonificación equivalente al valor de la indemnización correspondiente por despido injustificado (ver *supra* párr. 9.4), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 1065 de 1999, que establecía lo siguiente:

ARTÍCULO 9. TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO. *Para la terminación y liquidación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales se aplicarán las reglas generales que sobre el particular se establecen en el artículo 15 del Decreto 1064 de 1999 y las especiales del presente capítulo.*

Como efecto de la disolución y liquidación de la entidad y la supresión de cargos y empleos desempeñados por trabajadores oficiales vinculados a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero ordenada por el artículo 15 del Decreto 1064 de 1999 y este decreto, se terminarán todos los contratos de trabajo, para lo cual no se requerirá adelantar ningún procedimiento previo de carácter judicial, administrativo o disciplinario.

Con el fin de proteger a los trabajadores oficiales por la carga que soportan dada la decisión legal de liquidar la entidad, se deberá reconocer a cada trabajador una bonificación equivalente al valor de la indemnización prevista por despido injusto en la convención colectiva vigente o en el régimen prestacional de los trabajadores no

convencionados de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, según sea el caso. Lo anterior, sin perjuicio del pago de los salarios y demás prestaciones legales y extralegales a que tengan derecho.

Para aquellos trabajadores que hayan recibido su bonificación en desarrollo de lo dispuesto en este artículo y que con posterioridad presten sus servicios a otras entidades que tengan participación estatal en su capital, no se producirá el fenómeno de sustitución patronal. Así mismo, dada la disolución y liquidación de la entidad y el pago de la bonificación, no procederá la acción de reintegro en ningún caso.

PARÁGRAFO 1. *Los trabajadores oficiales a quienes se les suprima el cargo o empleo como consecuencia de la disolución y liquidación de la entidad y que tengan en ese momento causado el derecho a una pensión, no se les reconocerán ni pagarán las bonificaciones a que se refiere el presente artículo.*

Si se hicieran o pagaran reconocimientos superiores a los consignados en la ley y en la Convención Colectiva de Trabajo y en el régimen prestacional de trabajadores oficiales no convencionados de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el beneficiario será responsable de la devolución de su valor más los intereses correspondientes, liquidados a la tasa de interés corriente bancario, y serán solidarios quienes autorizaron el pago correspondiente.

PARÁGRAFO 2. *Lo dispuesto en el inciso tercero de este artículo no será aplicable a los trabajadores oficiales que hayan presentado en forma oportuna la solicitud para acogerse al plan de retiro voluntario ofrecido por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en mayo de 1999 y reúnan las condiciones y requisitos allí contemplados; a estos trabajadores oficiales se les liquidará el contrato con las bonificaciones previstas en el referido plan.*

33. Se tiene así que la demandante resultó beneficiada con la medida especialmente diseñada por el gobierno nacional para evitar que la decisión de liquidar la Caja Agraria y de suprimir los empleos y terminar unilateralmente los contratos de los trabajadores vinculados a ella, produjera un quebrantamiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. Por ello, no puede afirmarse válidamente que persiste un daño antijurídico susceptible de ser indemnizado puesto que, contrario a lo ocurrido en el precedente previamente comentado (ver *supra* párrs. 29, 30), en este caso la administración ya adoptó medidas tendientes a compensar o indemnizar la afectación sufrida por la actora.

34. La bonificación prevista en el artículo 9 del Decreto 1065 de 1999 a favor de los antiguos empleados de la Caja Agraria no sólo mitigó los

efectos negativos generados por la decisión de suprimir los cargos y terminar unilateralmente los contratos de trabajo, sino que también compensó el valor de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir. De ahí que la Corte Constitucional haya señalado que dicha prestación tuvo un carácter “compensatorio y reparador”:

15. En vista de lo anterior, la Corte aprecia que el pago de la anterior indemnización en principio excluye la posibilidad de conceder la presente acción como mecanismo transitorio, por cuanto el posible perjuicio irremediable que hubiera podido irrogar el despido masivo de los trabajadores de la Caja Agraria, a la fecha ha sido remediado mediante el pago de una indemnización cancelada en los términos de la convención colectiva y de las disposiciones legales vigentes en el momento de su reconocimiento. La indemnización por la terminación unilateral del contrato de trabajo, consagrada en el Decreto referido bajo el nombre de bonificación [se refiere al Decreto 1065 de 1999], constituye una reparación anticipada del daño que recibe el trabajador a causa de su despido, y por lo mismo excluye lógicamente la presencia del perjuicio irremediable.

Las acciones aquí acumuladas,³⁰ sostienen que los accionantes se encontraban, al momento de presentar la demanda, expuestos a la inminente realización de un perjuicio irremediable consistente en:

a) La pérdida imprevista del empleo, y por ende de todos los beneficios legales y extralegales (convencionales), como única fuente de ingreso. b) La pérdida de su estabilidad laboral, entendida como expectativa cierta y fundada de conservar el empleo en cuanto se cumpla con las obligaciones laborales. c) La reducción personal a una situación de miseria económica, con consecuencias sobre el núcleo familiar de los tutelantes. d) El maltrato y atropello de que fueron objeto al ser despedidos.

A juicio de la Corte el pago de la indemnización mencionada repara efectivamente todos los perjuicios o daños que los accionantes alegan haber recibido -los anteriormente reseñados - pues les permite proveer a la satisfacción de sus necesidades vitales durante el período en que estén cesantes, descartando la situación de miseria económica que mencionan. Así, no existe un perjuicio irremediable e inminente, que exija del juez constitucional la adopción de medidas urgentes tendientes a evitar un daño grave. En lo que concierne al daño que se deriva del despido, este ha sido indemnizado en los términos legales, incluso respecto de aquellas personas que se encontraban en situaciones particulares que merecían una especial protección, como pudiera serlo el caso de las mujeres en estado de embarazo o lactancia, o los trabajadores afectados de enfermedades, o en situación de incapacidad médica.

³⁰ [25] Al respecto puede consultarse el formato de demanda utilizado en la casi totalidad de las acciones acumuladas.

*Acogiendo la doctrina según la cual la reparación de un daño puede darse en forma “**restitutoria** (devolución del mismo bien o restablecimiento de la situación afectada por la acción dañosa), **reparadora** (entrega de una suma equivalente al daño causado comprensiva del daño emergente y del lucro cesante) o **compensatoria** (entrega de una suma o de un bien que no repara el daño en su integridad pero mitiga sus efectos negativos)”³¹, tenemos que la bonificación pagada a los ex trabajadores de la Caja Agraria, se ubica dentro de una de estas dos últimas categorías jurídicas de reparación del daño o perjuicio. Por ello, la Corte insiste en que la “reparación del daño” efectuada mediante la indemnización, “remedia” el perjuicio irrogado, por lo cual, aunque resulte obvio y parezca un juego de palabras, el mismo perjuicio ya no puede considerarse “irremediable”. No está pues en peligro, en ninguno de los casos acumulados, la satisfacción de las necesidades básicas inaplazables y la garantía del mínimo vital de subsistencia de los trabajadores³².*

35. Los anteriores argumentos desvirtúan la existencia del daño antijurídico aducido en la demanda porque a la demandante le fue reconocida una indemnización que tuvo por objeto restaurar el principio de igualdad frente a las cargas públicas que resultó quebrantado por la decisión de disolver y liquidar la Caja Agraria y de terminar unilateralmente el contrato de trabajo que ella había suscrito con la entidad.

36. Esta situación no se modifica por el hecho de que el Decreto 1065 de 1999 hubiera sido declarado inexecutable en su totalidad con efectos retroactivos, pues el acto de contenido particular mediante el cual se reconoció a la demandante la indemnización de que trata el artículo 9 ibídem tiene pleno valor en tanto se encuentra amparado por la presunción de legalidad. Ello por cuanto la declaratoria de inexecutable no afecta la validez de las situaciones particulares y concretas creadas al amparo de la norma que ha sido expulsada del ordenamiento mientras no hayan sido anuladas por la jurisdicción competente, lo cual no ha sucedido en este caso, o al menos no existe constancia de ello.

37. Por las razones anotadas, se confirmará la sentencia apelada en cuanto denegó las pretensiones de la demanda, pero se modificará su parte

³¹ [26] Sentencia C- 531 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³² Sentencia SU-879 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, reiterada en la sentencia T-1366 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

resolutiva con el propósito de declarar que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no está llamada a prosperar, tal como se expuso previamente.

V. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

MODIFICAR la sentencia de fecha 17 de marzo de 2004, proferida por la Sección Tercera –Subsección B– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de caducidad de la acción de reparación directa.

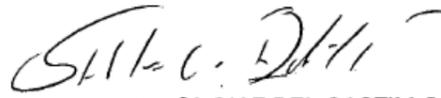
SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO. Sin condena en costas.

En firme este proveído, devuélvase al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente (Impedido)


STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO


DANILO ROJAS BETANCOURTH