



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 250002326000200402458 01 (51.522)
Actor: Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez y otros
Demandado: Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores- y otros
Referencia: Reparación directa
Asunto: Sentencia

Temas: *AFECTACIÓN A DERECHOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE AMPARADOS – por la imposibilidad jurídica de demandar a una embajada en Colombia para obtener el pago de reclamaciones laborales – LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA - La Rama Judicial está llamada a responder patrimonialmente dado que una decisión suya fue la que impidió al demandante poder demandar a su empleador ante la justicia ordinaria / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - idónea para obtener una indemnización por la afectación a su derecho de acceso a la administración de Justicia.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, el 27 de febrero de 2014, mediante la cual se decidió lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar no probada la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

SEGUNDO: Declarar no probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa incoada por el Congreso de la República, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

TERCERO: Declarar patrimonial y solidariamente a la Nación – Rama Judicial – Congreso de la República – Ministerio de Relaciones Exteriores, por los perjuicios ocasionados al señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez por la pérdida de oportunidad –denegación del acceso a la administración de justicia- de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, en cuantía de \$258'714.1178.

CUARTO: Se reconoce personería a la abogada Carmen del Rosario Salgado Rodríguez, como apoderada judicial de la parte demandada (Congreso de la República).

QUINTO: Cúmplase la sentencia en los términos del artículo 176 y 177 del C.C.A.

SEXTO: Sin condena en costas”.

Según la demanda, se configuró un daño antijurídico derivado de la imposibilidad de reclamar ante la jurisdicción ordinaria el pago de los derechos laborales del demandante, no reconocidos por su empleador (Embajada de Indonesia en Colombia), dado que la Corte Suprema de Justicia rechazó la demanda laboral instaurada por el ahora demandante, en virtud de su interpretación jurisprudencial frente a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas ratificado por el Estado colombiano.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la sentencia ya identificada mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las súplicas de la demanda¹, cuyas pretensiones, hechos y consideraciones de derecho, fueron las siguientes:

Pretensiones

2. El referido proveído decidió la demanda presentada el 29 de noviembre de 2004² por el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez, a través de apoderado judicial³ y en ejercicio de la acción de reparación directa, en contra de la Nación -Ministerio de Relaciones Exteriores, Congreso de la República y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-, con el fin de que se les declare patrimonial y solidariamente responsables por *“la afectación de sus derechos laborales, con ocasión de la imposibilidad de procesar judicialmente a la Embajada de Indonesia, para hacer efectivo el recaudo de las acreencias laborales causadas y no pagadas por la terminación unilateral e injustificada de su contrato de trabajo”*. Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó el pago a su favor de todas las prestaciones laborales no reconocidas por su empleador.

Hechos

3. Como fundamento fáctico de la demanda narró, en síntesis, que el 19 de marzo de 1990, el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez ingresó a trabajar como conductor en la Embajada de la República de Indonesia, mediante un contrato de trabajo a término indefinido.

¹ Folios 454 a 474 del cuaderno principal.

² Folio 52 del cuaderno 1.

³ Según el poder obrante a folio 1 del cuaderno 1.

4. Afirmó que, durante los años 1995, 1996 y 1997, el señor Cárdenas Rodríguez se vio obligado a pagar la totalidad de los aportes a la Seguridad Social en salud, pensiones y riesgos profesionales; asimismo, indicó que desde febrero de 1998 la referida Embajada se abstuvo de reconocer y pagar horas extras, razón por la cual el 5 de octubre de 2001 se vio obligado a presentar renuncia al cargo que ocupaba; pero, para el momento de su renuncia, la Embajada no le había pagado el valor correspondiente a prestaciones, horas extras, los valores adeudados al sistema de seguridad social, ni su último salario.

5. Manifestó que, el 21 de mayo de 2002 la Embajada de Indonesia informó al señor Cárdenas Rodríguez que las sumas reclamadas por él no serían canceladas; sin embargo, en mayo de ese mismo año, fue convocado a la sede de la Embajada, donde se le informó que únicamente le iban a pagar el último mes adeudado, tres salarios adicionales como compensación por servicios prestados y las horas extras del último mes laborado.

6. Sostuvo que, el 7 de mayo de 2003, formuló demanda ordinaria laboral contra la Embajada de la República de Indonesia en Colombia ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de hacer efectivas sus acreencias laborales insolutas, corporación que, mediante auto del 21 de mayo de 2003, rechazó de plano la demanda aduciendo la falta de jurisdicción sobre agentes diplomáticos acreditados ante el Estado colombiano. Lo anterior en virtud de la interpretación vigente para ese entonces sobre la inmunidad de jurisdicción prevista en la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas.

7. Finalmente, señaló que el Estado colombiano es responsable del daño antijurídico causado al demandante con ocasión de la expedición de la ley que aprobó e incorporó al ordenamiento jurídico interno el citado tratado, en aplicación del título de imputación de daño especial, habida cuenta que no pudo ejercer las acciones judiciales pertinentes frente a ese cuerpo diplomático y, por ende, no pudo obtener el reconocimiento y pago de sus acreencias laborales ante el juez competente, dada la inmunidad otorgada por la referida ley⁴.

La defensa

8. En la contestación de demanda, el Congreso de la República manifestó que no se configuró un daño antijurídico, toda vez que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas aprobada por el Estado colombiano no establece la inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral, razón por la cual las reclamaciones laborales a las que alude la demandante debían ser dirimidas por la jurisdicción ordinaria.

⁴ Folios 3 a 52 del cuaderno 1.

9. De otra parte, propuso las excepciones de mérito consistente en: i) “falta de legitimación en la causa por pasiva”, puesto que no intervino en los hechos indicados en la demanda, los cuales aluden a un supuesto desconocimiento del pago de unas prestaciones laborales derivadas de una relación laboral entre el demandante y la Embajada de Indonesia y; ii) “caducidad de la acción”, dado que las reclamaciones laborales que el demandante presentó se basan en el despido indirecto ocurrido el 5 de octubre de 2001 y, como la presente acción se formuló el 29 de noviembre de 2004, debía concluirse que se presentó de forma extemporánea⁵.

10. La Rama Judicial se limitó a manifestar que en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se estableció que el Cuerpo Diplomático que emplee o contrate personal nacional del Estado receptor debe cumplir con el régimen legal vigente en dicho Estado; sin embargo, en virtud del principio de inmunidad de jurisdicción establecido en ese mismo tratado, los conflictos originados en asuntos laborales no pueden ser decididos por la jurisdicción ordinaria del Estado colombiano, tal como lo puso de presente la Corte Suprema de Justicia al momento de dirimir la demanda presentada por el aquí demandante, razón por la cual al no configurarse ningún error jurisdiccional debían denegarse las pretensiones de la demanda⁶.

11. Por último, la Nación -Ministerio de Relaciones Exteriores- señaló en su contestación que el Estado colombiano no ha depuesto o declinado la jurisdicción laboral ordinaria a favor de ninguna misión diplomática acreditada en nuestro país, por cuanto no ha suscrito tratado alguno que estableciera la inmunidad de los Estados o de sus misiones diplomáticas en asuntos laborales. En ese sentido, indicó que en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no se estableció inmunidad alguna frente a asuntos laborales respecto de obligaciones surgidas en virtud de las leyes del Estado receptor.

12. Sostuvo que, habida cuenta de que el presente conflicto tiene origen en un contrato de trabajo celebrado entre el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez y el Estado de Indonesia a través de su embajada en Colombia, era éste último quien estaba obligado al cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social vigente en Colombia para con los empleados locales, razón por la cual formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva⁷.

Los alegatos de conclusión

⁵ Folios 79 a 82 del cuaderno 1.

⁶ Folios 125 a 127 del cuaderno 1.

⁷ Folios 437 a 442 del cuaderno 1.

13. En los alegatos de conclusión, la parte actora insistió en que se configuró un daño antijurídico como consecuencia de la imposibilidad de acceder a la administración de justicia para obtener el reconocimiento y pago de sus reclamaciones laborales por parte de la Embajada de Indonesia, dada la inmunidad de jurisdicción que fue ratificada por el Estado colombiano en favor de las delegaciones diplomáticas asentadas en el territorio nacional, tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia al momento de rechazar su demanda⁸.

14. El Congreso de la República reiteró los argumentos para la prosperidad de las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad de la acción⁹.

15. El Ministerio Público y las otras demandadas guardaron silencio¹⁰.

La decisión

16. Al resolver el conflicto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, declaró patrimonial y solidariamente responsables a las demandadas en los términos transcritos al inicio de esta sentencia.

17. Para arribar a tal decisión, consideró que al haber impedido al demandante el acceso a la administración de justicia para poder reclamar sus prestaciones laborales, supuestamente desconocidas por la Embajada de Indonesia en Colombia, se configuró un daño antijurídico, como consecuencia de la interpretación jurisdiccional efectuada por la Corte Suprema de Justicia al momento de rechazar la demanda por falta de jurisdicción, circunstancia que imponía a las demandadas la obligación de indemnizar los perjuicios causados a la demandante a título de pérdida de la oportunidad.

18. En ese sentido, sostuvo que el asunto de la referencia no recae sobre una controversia de carácter laboral, razón por la cual resultaba improcedente analizar el estudio de los supuestos incumplimientos en materia laboral imputados al empleador (Embajada de Indonesia en Colombia), de ahí que la pretensión respecto del reconocimiento de los derechos laborales de la demandante no corresponde al daño material, sino a una pérdida de oportunidad consistente en haber obtenido ese reconocimiento ante el juez competente, pues lo cierto es que no hay certeza acerca de sí a través de la demanda ante la jurisdicción laboral se hubieran reconocido dichas prestaciones que afirma la demandante fueron desconocidas por la Embajada de la República de Indonesia en Colombia.

⁸ Folios 69 a 72 del cuaderno 1.

⁹ Folios 545 a 551 del cuaderno 1.

¹⁰ Folio 3447 del cuaderno 1.

19. Respecto de la legitimación por pasiva, manifestó que las demandadas estaban llamadas a responder por el daño antijurídico causado al demandante, dado que participaron en la suscripción y aprobación del tratado internacional referido (Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y Congreso de la República) y la Rama Judicial a través de la Corte Suprema de Justicia que interpretó las cláusulas del mismo para efectos de rechazar la demanda presentada por el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez.

20. En cuanto a la indemnización de perjuicios por la pérdida de oportunidad, manifestó que en varias oportunidades la Sección Tercera del Consejo de Estado, liquidó dicho perjuicio con fundamento en el principio de equidad y, en ese sentido, reconoció el 50% del beneficio que esperaba recibir, es decir, la mitad de las pretensiones de la demanda laboral¹¹, cuyo valor al ser indexado al momento de la sentencia arrojó la suma de doscientos cincuenta y ocho millones setecientos catorce mil ciento dieciocho pesos m/cte. (\$258'714.118)¹².

II. LOS RECURSOS INTERPUESTOS

Síntesis de los recursos de apelación

21. La parte demandante formuló recurso de apelación en lo que respecta a la indemnización de perjuicios. Sostuvo que la condena fue parcial en tanto que recayó solo en relación con la denegación de justicia y no frente a las acreencias laborales insolutas.

22. En ese sentido, manifestó que hasta el momento de presentación de la demanda contencioso administrativa, se le adeudaban los rubros correspondientes a horas extras diurnas y nocturnas, auxilio de cesantías, indemnización consistente en un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías, primas de servicio, indemnización por despido sin justa causa y todas las demás prestaciones que se encuentren probadas, motivo por el cual, en virtud del principio de reparación integral, el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y del “*derecho material sobre las formalidades*”, solicitó que se modificara el fallo apelado para que, en su lugar, se reconociera la totalidad de las prestaciones laborales adeudadas¹³.

23. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial también recurrió, y para tal efecto manifestó que las providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia

¹¹ Doscientos noventa y nueve millones ciento ocho mil doscientos noventa y tres pesos m/cte. (\$299'108.293); esto es, ciento cuarenta y nueve millones quinientos cincuenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis pesos m/cte. (\$149'554.146)

¹² Folios 454 a 474 del cuaderno principal.

¹³ Folios 484 a 504 del cuaderno principal.

se dictaron conforme a los parámetros legales y jurisprudenciales vigentes para esa época, razón por la cual mal podría hablarse de la configuración de un error jurisdiccional que le genere responsabilidad patrimonial.

24. Adicionalmente, sostuvo que de llegar a aceptarse que se configuró una pérdida de oportunidad, la misma no se produjo por una actuación u omisión imputable a la Rama Judicial, sino que se causó por la jurisprudencia en la que debía fundamentarse la decisión vigente para la época, razón por la cual solicitó que se revocara la condena impuesta en su contra¹⁴.

25. En su recurso, el Congreso de la República manifestó que el daño consistente en el impago de las sumas adeudadas al demandante resulta imputable, únicamente, a la Embajada de Indonesia en Colombia y no al Congreso de la República, puesto que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no estableció inmunidad alguna frente a asuntos laborales respecto de obligaciones surgidas en virtud de las leyes del Estado receptor, de ahí que la Corte Suprema de Justicia, a partir de 2007, cambió su jurisprudencia en el sentido de aceptar la competencia de la jurisdicción ordinaria para dirimir dichas reclamaciones, razón por la cual debía declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva¹⁵.

26. Finalmente, al presentar su recurso de apelación, la Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores- manifestó que el Estado colombiano no ha depuesto o declinado la jurisdicción laboral ordinaria a favor de ninguna misión diplomática acreditada en nuestro país, por cuanto no ha suscrito tratado alguno que estableciera la inmunidad de los Estados o de sus misiones diplomáticas en asuntos laborales. En ese sentido, sostuvo que, habida cuenta de que el presente conflicto tiene origen en un contrato de trabajo celebrado entre el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez y el Estado de Indonesia a través de su embajada en Colombia, era éste último quien estaba obligado al cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social vigente en Colombia para con los empleados locales, razón por la cual solicitó que se revocara la sentencia apelada y, en su lugar, se declarara próspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a su favor¹⁶.

Los alegatos de conclusión

27. En la oportunidad para presentar alegatos de conclusión en segunda instancia, las partes reiteraron íntegramente los argumentos plasmados con los recursos de apelación ya indicados¹⁷.

¹⁴ Folios 477 a 486 del cuaderno principal.

¹⁵ Folios 515 a 524 del cuaderno principal.

¹⁶ Folios 525 a 532 del cuaderno principal.

¹⁷ Folios 600 a 621, 622 a 625, 626 a 629 y 630 a 635 del cuaderno principal.

28. El Ministerio Público guardó silencio¹⁸.

III. CONSIDERACIONES

29. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

El objeto del recurso de apelación

30. Según se dejó indicado, la apelación de la parte actora se circunscribió a cuestionar la indemnización de perjuicios reconocida, pues, según el demandante, se limitó a otorgar una indemnización por concepto de pérdida de oportunidad, pero se abstuvo de reconocer la totalidad de las prestaciones laborales supuestamente desconocidas por su empleador -Embajada de Indonesia en Colombia-.

31. Por su parte, las demandadas manifestaron no asistirles responsabilidad por lo que el impago de las sumas adeudadas al demandante resulta imputable, únicamente, a la Embajada de Indonesia en Colombia, pues la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no estableció inmunidad alguna frente a asuntos laborales respecto de obligaciones surgidas en virtud de las leyes del Estado receptor.

32. De esta manera, la competencia de la Sala comprende en primer lugar la definición de la responsabilidad reclamada, y solo de encontrar que no hay motivos para revocar la decisión adoptada por el tribunal, dará paso al estudio de los reclamos presentados por la parte actora en relación con la indemnización que le fue reconocida.

Lo probado

33. A partir del material probatorio allegado al proceso se encuentran probados los hechos que se enuncian a continuación:

- Mediante certificación expedida por el Jefe de Consulado de la Embajada de Indonesia el 23 de abril de 1990, se hizo constar que el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez era empleado de la Embajada en el cargo de conductor del Embajador y devenga un salario de ciento cincuenta mil pesos m/cte. (\$150.000.00)¹⁹.

¹⁸ Folio 636 del cuaderno principal.

¹⁹ Folios 36 a 40 del cuaderno 2.

- Se allegó una carta de recomendación de fecha 10 de marzo de 1998, expedida por la misión diplomática de Indonesia a Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez, en la que se expresa: "*MARIO ALFONSO CARDENAS RODRIGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía Nro. (...), ha realizado un excelente trabajo durante 8 años en esta Misión Diplomática, su iniciativa, creatividad, disciplina y responsabilidad sobresalientes hacen que su labor como conductor sea apreciada por todos los funcionarios de la Embajada, Estas cualidades son elementos primordiales si se tiene en cuenta la importancia de los deberes a él encomendados*".

- Mediante comunicación de fecha 5 de octubre de 2001, el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez presentó ante el Encargado de Negocios de la República de Indonesia su renuncia irrevocable al cargo de conductor del señor Embajador²⁰.

- Mediante oficio del 19 de marzo de 2002, la Embajada de Indonesia requirió al señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez para que se presentara en las instalaciones de esa embajada el 21 de marzo de 2002 a las 10: 00 a.m.²¹.

- El 7 de mayo de 2003 el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez presentó demanda ordinaria laboral de mayor cuantía contra la Embajada de la República de Indonesia - Embajador de la República de Indonesia, para que fuera condenada a pagarle varias acreencias de índole laboral y el valor correspondiente a cotizaciones dejadas de hacer al sistema de seguridad social²².

- La referida demanda fue rechazada mediante auto del 21 de mayo de 2003, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que existía falta de jurisdicción en asuntos diplomáticos. Los fundamentos que tuvo en cuenta la instancia en comento fueron, en lo sustancial, los siguientes:

"Se procura con la presente demanda llamar a responder ante los jueces colombianos a un jefe de misión diplomática de país extranjero, lo cual no puede prosperar por cuanto se opone a los principios de independencia y libertad con que el derecho internacional rodea a los representantes nacionales en otros Estados.

Efectivamente, las reglas, usos y costumbres internacionales han consolidado un estatuto de privilegios e inmunidades para que los agentes diplomáticos puedan cumplir sus funciones tendientes a procurar el buen entendimiento de los pueblos y de los gobiernos, libres de cualquier obstáculo; la exención local de jurisdicción es una de las inmunidades universalmente reconocidas, y por la cual están libres de ser compelidos o ejecutados por los jueces del país receptor. Esta inmunidad se establece para sustraer del discernimiento de la

²⁰ Folio 113 del cuaderno 3.

²¹ Folio 42 del cuaderno 2.

²² Folios 12 a 21 del cuaderno 2.

jurisdicción local sus asuntos oficiales y aún los privados, con la salvedad de algunos asuntos específicamente determinados.

En varias oportunidades esta Corporación ha tenido la oportunidad de señalar que la Constitución Política, ni disposición alguna del ordenamiento jurídico nacional, la faculta para conocer de procesos entablados contra otros Estados, valga decir contra las embajadas que los representan en el país.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la aprobación hecha por la Ley 6 de 1972, recoge la regla del derecho diplomático de la exención de la jurisdicción local para los agentes diplomáticos.

La misma Convención establece, expresamente, excepciones a la inmunidad que se le otorga al agente diplomático, sólo para cuando actúa fuera de su actividad oficial, que no es el caso bajo estudio. Ciertamente la vinculación del actor lo era con la Misión Diplomática Embajada de la República de Indonesia acreditada en Colombia, como se señala en la demanda y como se desprende de uno de los contratos laborales allegados al expediente en el que la obligación pactada era la de asistir a la mencionada embajada"²³.

- Mediante petición presentada el 24 de junio de 2003, el apoderado del señor Mario Alfonso Cárdenas informó al Ministerio de Relaciones Exteriores el incumplimiento de la misión diplomática de Indonesia respecto a las acreencias laborales del peticionario²⁴.

- A través de comunicación 27086 del 18 de julio de 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó al actor que, de acuerdo con su solicitud, la Oficina Jurídica del Ministerio envió a la Embajada de Indonesia la Nota Verbal OAJ Nro. 24772 del 18 de julio de 2003, mediante la cual se comunicó a dicha misión diplomática sus pretensiones²⁵.

- Oficio 3339 del 19 de enero de 2005, suscrito por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y dirigido al Director de Asia, África y Oceanía y al Director General de Protocolo, de conformidad con el numeral 20 del artículo 8 del Decreto 110 de 2004, para que adelanten la labor de buenos oficios a través del envío de una nota verbal a la embajada respectiva con el fin de obtener un pronunciamiento sobre el caso en particular. En el cual se manifestó:

"En los casos específicos de las misiones diplomáticas: Embajada de Israel Embajada del Reino de Marruecos y Embajada de Indonesia a pesar de la reiteración de las referidas notas verbales, no se ha obtenido ningún pronunciamiento o respuesta al respecto. Lo anterior dificulta el ejercicio de la labor de buenos oficios que debe adelantar esta oficina, puesto que no es posible otorgar respuesta a los peticionarios, quienes optan por instalar

²³ Folios 1 a 12 del cuaderno 12.

²⁴ Folios 23 a 30 del cuaderno 2.

²⁵ Folios 30 a 35 del cuaderno 2.

demandas de reparación directa en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por lo anterior, de manera atenta se solicita a sus Direcciones colaboración para concertar una reunión con funcionarios de dichas Misiones Diplomáticas para tratar los siguientes temas: Embajada de Indonesia: Reclamación Laboral: Mario Cárdenas Rodríguez. Nota Verbal OAJ. NC 24772 del 18 de julio de 2003²⁶.

- Acta de reunión efectuada el 17 de marzo de 2005 en la Embajada de Indonesia, en la que se trató el tema de la reclamación laboral de Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez y en la que el Cónsul manifestó tomar atenta nota del caso, el cual no era de su conocimiento, puesto que la primera reunión se realizó con el Cónsul anterior; sin embargo, se comprometió al aporte de dicha documentación al Ministerio de Relaciones Exteriores reiterando la voluntad del Gobierno de Indonesia de colaborar para la solución del caso, pero que dicha información reposaba en los archivos de la Cancillería de Indonesia, así que una vez obtenidos serían oficialmente enviados²⁷.

- Mediante circular 74945 del 28 de noviembre de 2005 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia solicitó a la Embajada de Indonesia su cooperación para que allegara la información o documentación respecto del señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez²⁸.

- A través de oficio del 5 de diciembre de 2005, suscrito por el Director General de protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia informó al señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez que *"su excelencia el señor SETIJANTO POEDJOWARSITO, Embajador Extraordinario de la República de Indonesia desde el 21 de noviembre de 2003, falleció en Bogotá el día 16 de octubre del presente año. Que a la fecha el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia no ha recibido ninguna comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Indonesia, designando a un encargado de negocios y, por tanto, en la actualidad no hay un representante legal de esa Honorable Misión. Que la Embajada de Indonesia no informó a este Ministerio sobre la contratación y despido del ciudadano colombiano Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez"*.

- En el informe del Instituto de Seguro Social del 8 de febrero de 2006 se certificó que al señor Mario Alfonso Cárdenas le figuran registrados pagos de empleadores, entre ellos la Embajada de Indonesia, así:

"EMBAJADA DE INDONESIA - figura pagos por el periodo de mayo 22 de 1990 hasta diciembre 31 de 1994. Posteriores a enero de 1995 (Sistema de

²⁶ Folios 153 a 154 del cuaderno 3.

²⁷ Folios 155 y 156 del cuaderno 3.

²⁸ Folio 150 del cuaderno 3.

autoliquidación). A nombre del empleador EMBAJADA DE INDONESIA — NIT 800.091.316, le figuran pagos por los ciclos de enero de 1995 hasta julio de 1997, faltando dentro de este periodo el pago de los ciclos de 1997 por los meses de marzo, mayo y junio. Por otra parte, a partir del ciclo de agosto de 1998 hasta la fecha no le figura ningún pago, como tampoco le figura ningún tipo de novedad de traslado o retiro por parte de este empleador en mención”.

“En razón a lo anterior estamos solicitando al Departamento Financiero de la Seccional Cundinamarca –ISS-, para que se inicien las acciones de cobro y verificaciones al empleador Embajada de Indonesia, dentro del proceso de Asesoría de Cuenta y Fiscalización a Empleadores que maneja el ISS para adelantar el cobro persuasivo de aportes a la Seguridad Social en mora”.

- Finalmente, se observan formularios de autoliquidación de aportes al sistema general de seguridad social, correspondientes a los períodos de cotización: 08/96, 09/96, 10/96, 12/96, 01/97, 02/97, 03/97, 04/97, por parte de Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez, firmados y sellados por la Embajada de la República de Indonesia²⁹.

Legitimación en la causa por pasiva

34. De la lectura de los hechos y las pretensiones de la demanda puede inferirse que la Nación -Ministerio de Relaciones Exteriores - Congreso de la República y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- fueron demandadas en virtud de que, las dos primeras intervinieron en la suscripción y aprobación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961³⁰ y, frente a la última, por la expedición de la providencia que rechazó la demanda en virtud de la tesis jurisprudencial imperante en ese momento acerca de la inmunidad de jurisdicción respecto de los Cuerpos Diplomáticos acreditados en Colombia.

35. Sobre el particular, cabe recordar que la acción judicial puede interponerse en contra de las distintas autoridades e instituciones que conforman las ramas del poder público³¹, también frente a los órganos de control y ejercerse en contra de diferentes entes que dotados de personería jurídica se vinculan a los procesos de responsabilidad con miras a que, una vez declarada, asuman patrimonialmente los daños antijurídicos causados. Lo anterior en virtud de que la múltiple representación de la Nación varía de acuerdo con la naturaleza de la actuación demandada y del órgano que la desarrolló.

²⁹ Folios 126 a 136 del cuaderno 2.

³⁰ Aprobada por el Estado Colombiano mediante Ley 6 de 1972.

³¹ Debe tenerse en cuenta que el artículo 149 del C.C.A. –modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998– establece al respecto que “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. // El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso. La Nación-rama judicial estará representada por el director ejecutivo de administración judicial...”.

36. Ahora bien, respecto de la legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y del Congreso de la República para ser sujetos de reclamaciones judiciales en este tipo de casos, esta Corporación ha señalado que en la medida que ambas entidades intervinieron en la suscripción y aprobación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, están legitimadas en la causa por pasiva³². Con esta premisa, en diversos fallos se les ha hecho responsables de los efectos lesivos que sobre los derechos e intereses de los asociados se derivan de la aplicación de tales tratados internacionales.

37. No obstante lo anterior, la Sala precisa en esta oportunidad que, como lo pretendido por la parte actora es la declaratoria de responsabilidad de las demandadas por la imposibilidad jurídica de adelantar un proceso judicial ante los alegados incumplimientos de su empleador (Embajada de Indonesia), por causa de la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia –Sala Laboral-, la llamada a responder por el aludido daño antijurídico debe ser, únicamente, la Rama Judicial, pues fue la decisión de uno de sus agentes, la que se situó en el centro de la razón por la cual el actor no pudo obtener una definición de parte del aparato jurisdiccional del Estado, determinación que representa la causa directa, mediata y adecuada del daño antijurídico cuya reparación se ha solicitado.

38. En el mismo sentido, debe precisarse que, como la actuación de las otras demandadas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Congreso de la República) se circunscribió a la suscripción y aprobación del referido Tratado Internacional, sin que allí mediara determinación expresa e incontrovertible de fijar una inmunidad frente a asuntos laborales respecto de obligaciones surgidas en virtud de las leyes del Estado receptor, no hay lugar a considerar que su contenido normativo pueda estar en el núcleo del quebrantamiento del aludido principio de igualdad frente a las cargas públicas, por lo cual ha de concluirse acerca de la falta de legitimación en la causa por pasiva de las citadas autoridades, razón por la cual la Sala modificará la sentencia apelada en ese sentido³³.

La acción procedente en el presente caso

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de septiembre de 2012, exp. 24.630, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

³³ Al momento de dictar sentencia le corresponde al juez analizar los presupuestos procesales de la acción, que no pueden ni deben entenderse saneados o clausurados por virtud de las omisiones que se hubiesen presentado en el transcurso del proceso. En este sentido, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, la Sala Plena de esta Sección se pronunció en relación con la posibilidad que tiene el juez de lo contencioso administrativo de decretar excepciones de oficio; al respecto dijo que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez tiene la potestad de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada.

39. En casos como el *sub examine*, en los cuales se discute la responsabilidad del Estado por la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y la reparación de un daño antijurídico como consecuencia de una decisión, resulta procedente el cauce procesal de la acción de reparación directa para analizar esa pretensión³⁴.

40. Ciertamente, tratándose de conflictos asociados a la prestación de servicios laborales en embajadas o misiones diplomáticas acreditadas en el país, cuyas reclamaciones no se pudieron adelantar ante la justicia ordinaria en virtud de la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la responsabilidad del Estado se ha analizado bajo el cauce de la acción de reparación directa.

41. En ese sentido, la Sala ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente ante la necesidad de reparar el daño antijurídico de las personas injustamente afectadas con las actuaciones lícitas o legítimas de las autoridades, de forma tal que se garanticen efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva.

42. En el caso concreto, la determinación que adoptó la Corte Suprema de Justicia basado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (aprobada por el Congreso mediante la Ley 6 de 1972), determinó la configuración de un daño antijurídico en cuanto afectó el derecho de acceso a la administración de justicia de quien pretendiendo una reclamación judicial no lo pudo hacer, no mediando consideraciones constitucionales válidas para privarlo del derecho de acceso a la administración de justicia, aun así la hermenéutica aplicada por tal órgano jurisdiccional se entendiera como r legítima y ajustada al ordenamiento jurídico.

43. Sobre asuntos similares a los que ocupa la atención de la Sala en este asunto, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones. Así, por ejemplo, la Sala Plena de esta Corporación mediante sentencia IJ-001 del 25 de agosto de 1998³⁵, declaró responsable al Estado por los perjuicios causados a la parte actora como consecuencia de la imposibilidad de acceder a la administración de justicia para demandar la responsabilidad de una embajada acreditada en nuestro país, en virtud de la aludida Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

³⁴ Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2013, exp. 27.720. M.P. Enrique Gil Botero, sentencia proferida por esta misma Subsección el 9 de octubre de 2013, M.P. Hernán Andrade Rincón, exp. 30.286 y sentencia del 10 de noviembre de 2017, exp. 44.516, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).

³⁵ M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. En similar sentido consúltese la sentencia proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado IJ-002 del 8 de septiembre de 1998, M.P. Daniel Suárez Hernández.

44. En esa ocasión se afirmó que la actividad legítima de las autoridades estatales, en la suscripción, aprobación y aplicación del tratado, causó un daño antijurídico que quien lo padeció, que no estaba en el deber de soportar, por lo que se impuso la obligación de reparar los perjuicios irrogados; asimismo, se aclaró que el daño que dio origen a la acción de reparación directa no estaba representado en la muerte del familiar de la parte actora –causada por el agente diplomático– sino en haber impedido a las víctimas acceder a la justicia y al derecho que tiene todo ciudadano a demandar en igualdad de condiciones en su territorio y ante jueces nacionales. Así, se manifestó que el título de imputación procedente se explicaba en la actividad legítima de autoridades estatales generadoras de un daño, respecto del cual el administrado no está en el deber de soportar. De ahí que se consideró como equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores³⁶.

45. En época más reciente, esta misma Subsección estudió un caso similar relacionado con una ex empleada de la Embajada de Israel en Colombia³⁷, quien demandó el reconocimiento de sus derechos laborales ante la jurisdicción del Estado. En aquella ocasión se concluyó que la acción de reparación directa era la vía judicial apropiada para reclamar dichos perjuicios, habida cuenta que, para la fecha de presentación de la demanda, la tesis jurisprudencial imperante de la Corte Suprema de Justicia reconocía absoluta inmunidad de los Cuerpos Diplomáticos acreditados en el país.

Análisis del caso concreto

46. En el caso *sub examine* -como se indicó-, el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez alegó haber prestado sus servicios a la Embajada de Indonesia, específicamente, como conductor, desde marzo de 1990 hasta el 5 de octubre de 2001, cuando presentó su renuncia.

47. En virtud de lo antes indicado, el actor en este asunto formuló una demanda laboral ante la Corte Suprema de Justicia, la que fue rechazada por ese Tribunal en virtud de la interpretación jurisprudencial vigente en aquella época -21 de mayo de 2003-³⁸ frente al alcance de la inmunidad de jurisdicción en asuntos originados en litigios laborales de los cuerpos diplomáticos acreditados en Colombia, al tenor de la cual no cabía la posibilidad de demandarlos³⁹.

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de agosto 25 de 1998, radicación IJ-001, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de octubre de 2013, M.P. Hernán Andrade Rincón, exp. 30.286.

³⁸ Fecha de expedición de la providencia que rechazó la demanda del ahora demandante por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

³⁹ La Corte Constitucional en sede de revisión de tutelas ha considerado que los agentes diplomáticos de las misiones o delegaciones acreditadas en un país extranjero no gozan de inmunidad de jurisdicción laboral y en ese sentido ha vinculado a embajadas acreditadas en Colombia a trámites jurisdiccionales de carácter ordinario

48. La circunstancia anotada revela sin cuestionamiento alguno, la acreditación del daño antijurídico irrogado al demandante, representado en la vulneración de su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política.

49. Como se ha indicado, la Sala estima necesario precisar que no se está frente a un caso de error jurisdiccional, en virtud del cual se profiere una providencia contraria a la ley, esto último, *“bien porque surja de una inadecuada valoración de las pruebas (error de hecho), de la falta de aplicación de la norma que corresponde al caso concreto o de la indebida aplicación de esta (error de derecho)”*⁴⁰, en tanto el daño antijurídico se deriva de una interpretación jurídicamente válida y legítima adoptada por la Corte Suprema de Justicia, frente a la cual ni el actor, ni los intervinientes, ni la Sala, formula cuestionamiento alguno.

50. A la par de lo anterior, acompañando las manifestaciones vertidas en la sentencia de primera instancia, se precisa que el asunto que se decide, no hace referencia a una discusión de índole laboral, estudio respecto del cual, además, la Sala carece de competencia. En tal virtud no procede como lo pretende el recurrente, la definición sobre la certeza de los incumplimientos que se imputan al empleador respecto del impago de sus acreencias laborales y prestacionales, puesto que, como lo precisó el Tribunal *a quo*, el daño irrogado que es objeto de reclamación, reside en la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y no en la falta de reconocimiento y pago de las prestaciones laborales que en el campo de lo hipotético le habría adeudado la Embajada de Indonesia en Colombia.

51. Así las cosas, el asunto materia de definición hace referencia a un daño antijurídico irrogado al señor Mario Alfonso Cárdenas al impedirle ejercer su derecho constitucional de acceder a la justicia para reclamar unas prestaciones de carácter laboral.

52. De esta manera, el daño antijurídico es autónomo, y está representando en la afectación del derecho al acceso a la administración de justicia y con éste, a la denominada tutela judicial efectiva, asociada a la expectativa legítima que el actor tenía de obtener una definición frente a sus reclamaciones laborales. En efecto esta Sección ha señalado que:

laboral. Asimismo, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 2 de septiembre de 2008, consolidó definitivamente su posición jurisprudencial respecto de aceptar que las embajadas de Estados extranjeros puedan ser susceptibles de ser demandadas y sometidas a los tribunales nacionales en materia laboral. Consultar: sentencias T-932 del 23 de noviembre de 2010, M.P. Luis Eduardo Vargas Silva, T-180 del 8 de marzo de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa y T-633 del 15 de septiembre de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, exp. 16594, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En el mismo sentido, sentencia de 12 de octubre de 2017, exp. 35337, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

“El concepto de daño antijurídico se ha decantado a través de la jurisprudencia a partir de la Constitución, y se ha concluido que se trata de aquella lesión causada a un bien tutelado, que la víctima, como su titular, no tiene el deber jurídico de soportar. En este sentido, la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado implica que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, entendiéndose por daño antijurídico el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Igualmente, con base en esta concepción, no importa si el actuar de la Administración fue legal o no, para efectos de determinar la responsabilidad, puesto que la antijuridicidad no se predica de su comportamiento sino del daño sufrido por el afectado, que bien puede provenir de una actuación legítima de aquella, en consideración a que lo que hace antijurídico el daño ya no se determina a partir de la calificación de la actuación u omisión de las autoridades públicas que lo producen, sino que se establece desde la perspectiva del daño en sí mismo, es decir, si éste tenía que ser soportado o no por quien lo sufre”⁴¹.

53. Para resarcir tal perjuicio, no se trata, entonces, de reconocer un daño soportado en una probabilidad de pérdida o ganancia de un proceso, pues tal opción no hace parte del haber patrimonial como tampoco *ius fundamental* del ser humano, como si lo es el de acceder a la administración de justicia.

54. Según el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, el Estado está llamado a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, incluidas, por supuesto, las judiciales.

55. Conviene precisar que el acceso a la administración de justicia implica el ejercicio del derecho de acción y contradicción, es decir, la posibilidad que tiene toda persona de solicitar a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. De esta forma, el derecho de acceso a la administración de justicia es un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos.

56. Al lado de tal derecho y en virtud de su realización, se activa la tutela judicial efectiva como derecho prestacional que jurisprudencialmente ha sido reconocido a partir de normas convencionales – *artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos* – como garantía del debido proceso y la obligación correlativa de las autoridades judiciales de promover e impulsar todas las condiciones que sean necesarias para que el acceso de los particulares al aparato judicial sea real y efectivo.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de agosto de 2018, exp. 41.767, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

57. Así, la jurisprudencia constitucional ha definido el acceso a la administración de justicia, como un derecho fundamental que no se agota en el ejercicio del derecho de acción, sino que conlleva la garantía de la tutela judicial efectiva, el cual, comprende, entre otros: *i)* la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, *ii)* el derecho a obtener una resolución de fondo de la controversia, representada en la obtención de una sentencia motivada, razonable, congruente y fundada en derecho, así como *iii)* el derecho a la ejecución de la sentencia, en tanto la parte beneficiada con la determinación judicial tiene derecho a que sea reparada o compensada⁴².

58. Se dice también que, por su naturaleza, este derecho guarda intensa relación con otras garantías *ius fundamentales*, como el debido proceso y la doble instancia; así lo han reconocido al unísono la Corte Suprema de Justicia⁴³, el Consejo de Estado⁴⁴, la Corte Constitucional cuyos pronunciamientos son coincidentes acerca de la existencia de componentes comunes que hacen parte de sus núcleos esenciales, a saber: *i)* el derecho a ser parte en un proceso judicial y hacer uso de los instrumentos jurídicos que el mismo proporciona; *ii)* el derecho a que el trámite judicial concluya con una decisión de fondo sobre las pretensiones allegadas; *iii)* la garantía de que los procedimientos jurídicos sean adecuados, idóneos y efectivos en relación con las pretensiones que se dirimen; *iv)* el derecho a que las controversias se resuelvan en un plazo razonable; y, finalmente, *v)* el derecho a que el ordenamiento jurídico contemple de manera regular y permanente una variedad de instrumentos -entiéndase acciones y recursos- para que los conflictos se resuelvan de manera efectiva⁴⁵.

59. A la par de lo anterior, la Convención Americana de Derechos Humanos -CADH-, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 16 de 1972 y como tal, parte del bloque de constitucionalidad⁴⁶, contempla, entre otros, un conjunto de garantías reconocidas a los habitantes de los Estados parte, como son las definidas en los artículos 8⁴⁷ y 25⁴⁸, relativas a los derechos al debido proceso,

⁴² Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-406 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-268 de 1996, M.P.: Antonio Barrera Carbonell; y T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 28 de mayo de 2012, Rad. 2011-01174, C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁴³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia 3 de agosto de 2021, exp. 117965, M.P. José Fernando Acuña Viscaya.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 5 de agosto de 2021, exp. 2182676, M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Sobre el alcance y el ámbito de protección constitucional del derecho de acceso a la administración de justicia.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁴⁷ 8.1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)*

⁴⁸ “1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales*

acceso a la justicia y recurso judicial efectivo, cuyo desconocimiento puede derivar en la responsabilidad internacional del Estado ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En términos similares, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado internamente por la Ley 74 de 1968, señala, entre otros aspectos, que toda persona es igual ante los tribunales y cortes de justicia, por lo que tiene derecho a ser oída y debe gozar de todas las garantías durante el proceso⁴⁹.

60. En las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH- se encuentran importantes referentes a seguir de cara a la interpretación de las reglas convencionales en torno al derecho de acceso a la administración de justicia. Así, por ejemplo, en el caso Cantos vs. Argentina⁵⁰, se indicó que la vigencia del artículo 8.1 de la CADH contiene una *obligación negativa* para los Estados consistente en que estos deben abstenerse de poner trabas a quienes acudan ante jueces o tribunales con el fin de reclamar derechos protegidos, de manera que cualquier medida de orden interno que dificulte a una persona el acceso a la administración de justicia o le imponga costos adicionales, atenta contra el clausulado convencional, siempre que la decisión interna no se fundamente en la satisfacción de las necesidades de la propia administración de justicia. En otro caso, el de la Comunidad Mayagna⁵¹, la CIDH al interpretar el artículo 25 de la CADH, ofreció como guía para su aplicación la de indicar que tal preceptiva impone una obligación, esta vez, de *carácter positivo* para los Estados Parte, consistente en conceder a los destinatarios de las garantías convencionales recursos judiciales efectivos contra aquellos actos que vulneren los derechos humanos. Así mismo, la Corte aclaró que los derechos objeto de la protección no se reservan a los presentes en la Convención, sino a aquellos que emanan de la Constitución del Estado Parte y los adjudicados por la legislación interna.

61. Con la claridad del derecho constitucional y convencionalmente amparado que se viene comentado, podría acotarse que su vulneración puede presentarse en distintos contextos, como sería en los casos de exceso de formalidades de un

reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Parte se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

⁴⁹ “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (...).”

⁵⁰ Corte IDH. Caso Cantos v., Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

⁵¹ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tindni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 111.

proceso judicial⁵², o el incumplimiento de decisiones judiciales⁵³ y aún, en las hipótesis que el actuar de las autoridades incidan en la eficacia y utilización de mecanismos ordinarios y alternativos de solución de conflictos⁵⁴, por mencionar solo algunos eventos, circunstancias todas estas atentatorias del derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

62. Al compás de las decisiones de la Corte IDH se deduce que, cuando las autoridades en el ejercicio de sus funciones, y eso incluye a las judiciales, materialmente generan un bloqueo al ciudadano para comparecer ante la jurisdicción, se presenta un desconocimiento a las garantías judiciales de que trata el artículo 8 de la CADH, que es susceptible de ser protegido por el Sistema Interamericano en caso de que en el ordenamiento interno no se garantice su protección. Por lo que cualquier norma o medida de alguna autoridad de orden interno que dificulte dicho acceso, sin tener por fundamento la satisfacción de una necesidad de la administración de justicia, desconoce lo dispuesto por el artículo 8.1 de la referida Convención⁵⁵.

63. Por lo anterior, la Sala pregona que el derecho de acceso a la administración de justicia es una garantía constitucional y convencionalmente protegida, que se finca como base y condición para la realización de otros derechos, incluidos los fundamentales, por lo que se impone y se hace obligatoria su aplicación efectiva, no solo para la guarda de estos, sino también de aquellos que hacen parte de realidades sociales como son, por ejemplo, los de carácter laboral o prestacional.

64. Con estas precisiones, la Sala considera que el daño antijurídico causado al demandante debe ser resarcido bajo la tipología de perjuicio denominada *“afectación a bienes constitucional y convencionalmente amparados”*, toda vez que esta tipología de perjuicio contempla el resarcimiento de bienes, derechos o intereses legítimos de orden constitucional, jurídicamente tutelados, merecedores de una protección e indemnización, como también lo son, a manera de ejemplo, los derechos al buen nombre, al honor o a la honra, y en tanto su concreción se encuentre acreditada y se precise su reparación, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos.

65. En consonancia con lo anotado, como lo ha enseñado la jurisprudencia del Consejo de Estado, el reconocimiento de la *“afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados”* busca la reparación integral de la víctima mediante el restablecimiento del ejercicio de sus derechos y la adopción de medidas de garantías de verdad, justicia y reparación,

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-637 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia T-799 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 2013, M.P. María Victoria Calle.

⁵⁵ Corte IDH. Caso Tiu Tojín v., Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190.

así como, aquellas reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos, relativas a: *i) restituir*⁵⁶; *ii) indemnizar*⁵⁷; *iii) rehabilitar*⁵⁸; *iv) satisfacer*⁵⁹; y, *v) adoptar garantías de no repetición*⁶⁰, atendiendo a la relevancia de los derechos conculcados y a la gravedad de su afectación en cada situación fáctica particular.

66. Con fundamento en los anteriores conceptos, concluye la Sala que en el presente asunto, concurren los presupuestos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por la afectación del derecho al acceso a la administración de justicia de cuya titularidad fue despojado el ciudadano Mario Alonso Cárdenas Rodríguez, en tanto por los hechos descritos y cuya probanza reposa en el expediente, vio inhibido su posibilidad de acceder a la jurisdicción

⁵⁶De acuerdo con este instrumento internacional de la Asamblea General de Naciones Unidas, la restitución implica: *"siempre que sea posible, (...) devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes"*.

⁵⁷En lo referente a la indemnización, se indicó que esta debe ser apropiada y proporcional, de acuerdo a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, entre los cuales, se han mencionado los siguientes: *"a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales"*.

⁵⁸La rehabilitación se concentra en la atención de carácter médico y psicológico, de la misma forma que en los servicios jurídicos y sociales.

⁵⁹En lo concerniente a la satisfacción, este instrumento internacional enumeró las siguientes medidas que se pueden adoptar para reparar las víctimas: *"a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles"*.

⁶⁰ Este instrumento internacional señala que las garantías de no repetición obedecen a la adopción de medidas que garanticen que los hechos lesivos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario no se vuelvan a repetir en el futuro. Entre las medidas se encuentran las siguientes: *"a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan"*.

ordinaria laboral para demandar a su empleador la satisfacción de sus intereses, hecho que se constituyó como una vulneración de su garantía fundamental al acceso a la administración de justicia, asunto que se proyectó en forma lesiva como se ha explicado, y que por mandato constitucional debe ser reparado.

Reparación del daño por afectación al acceso a la administración de justicia

67. Como se ha dicho, la sentencia apelada liquidó el daño antijurídico causado al demandante con base en el concepto de “pérdida de oportunidad”, para cuyo efecto tuvo en cuenta el principio de equidad. En tal virtud reconoció el 50% del beneficio que el demandante esperaba recibir dentro del proceso laboral, es decir, la mitad de las pretensiones, las cuales para el presente asunto ascendieron a doscientos noventa y nueve millones ciento ocho mil doscientos noventa y tres pesos m/cte. (\$299'108.293), esto es, ciento cuarenta y nueve millones quinientos cincuenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis pesos m/cte. (\$149'554.146), valor que al ser indexado al momento de la sentencia arrojó la suma de doscientos cincuenta y ocho millones setecientos catorce mil ciento dieciocho pesos m/cte. (\$258'714.118).

68. La parte actora cuestionó la indemnización de perjuicios reconocida por el a quo, pues, en su sentir, se limitó a otorgar una indemnización por concepto de pérdida de oportunidad, pero se abstuvo de reconocer la totalidad de las prestaciones laborales supuestamente desconocidas por su empleador -Embajada de Indonesia en Colombia-.

69. Sobre el particular, la Sala estima necesario precisar que, en tanto que el daño reside en la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, su indemnización no puede tener como fundamento lo solicitado en la demanda laboral, pues, además de que no se tiene certeza de la prosperidad de las pretensiones, la incertidumbre presente en ellas se proyecta como un elemento que impide tenerlas como objeto del daño irrogado, al carecer de los atributos de certeza que exige este elemento de la responsabilidad, susceptible de ser reparado.

Precisado lo anterior, la Sección Tercera de esta Corporación mediante sentencia de 14 de septiembre de 2011, tuvo oportunidad de referirse a la tipología de perjuicios inmateriales, para lo cual indicó, lo siguiente:

“La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de “daño corporal o afectación a la integridad psicofísica” y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una

familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación”⁶¹ (se destaca).

70. Respecto de las características de este tipo de perjuicio, la Sección Tercera ha indicado que se trata de: *i)* un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial; *ii)* se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales; *iii)* Es un daño autónomo, en tanto no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular; y, *iv)* La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva en tanto los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

71. Asimismo, en cuanto a la reparación de dicho perjuicio, se ha precisado que:

“Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado”⁶².

72. En el presente asunto, está acreditado que el señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez estaba legitimado para presentar la demanda que finalmente trajo a la jurisdicción; tal legitimación no solo se derivó de su condición de demandante, sino de la reclamación que presentó como ciudadano colombiano que prestó sus servicios a la Embajada de Indonesia; así, se tiene probado que el ahora demandante interpuso acción ordinaria laboral ante la Corte Suprema de Justicia, la que fue rechazada por ese Tribunal mediante proveído del 21 de mayo de 2003,

⁶¹ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 14 de septiembre de 2011 exps. 19031 y 38222, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶² Consejo de Estado, sentencia unificación jurisprudencial de Sala de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014, exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

bajo los argumentos y condiciones ya reseñados, razón por la cual resulta procedente el decreto de las medidas de reparación integral que se enuncian a continuación.

73. Tal como se consideró anteriormente, una vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia, trasciende la esfera individual y subjetiva del titular de tales derechos, pues se ha reconocido que también contiene un plano axiológico u objetivo que está dirigido o encaminado a impedir que dichas transgresiones se vuelvan a producir, razón por la cual es preciso disponer, además de las medidas indemnizatorias, otras acciones adicionales de protección, dirigidas a mejorar la prestación del servicio estatal respectivo.

74. En casos como el presente, en los cuales se ha declarado la responsabilidad del Estado por afectaciones a los Derechos Humanos, esta Sección ha precisado que *“en aquellos eventos en los que sea evidente la alteración grave de un derecho de la persona, es posible que se adopten medidas distintas a la indemnización de perjuicios, todas ellas encaminadas a operar como factores de justicia restaurativa, esto es, como instrumentos que propenden por el restablecimiento objetivo del derecho conculcado”*⁶³.

75. Así, pues, la Sala considera que se está ante una afectación absoluta del derecho al acceso a la administración de justicia, por lo que el juez contencioso administrativo debe decretar las medidas de reparación integral no pecuniarias de tipo restitutivo, además de la indemnización por afectación a bienes constitucionales y convencionales.

76. Ciertamente, se considera que en eventos como el presente –en los cuales se desbordó la esfera o dimensión subjetiva de los derechos conculcados, dada su magnitud, anormalidad y excepcionalidad–, el juez contencioso administrativo no puede ser indiferente, so pena de entender el derecho de la reparación como una obligación netamente indemnizatoria, cuando lo cierto es que una de las funciones de la responsabilidad del Estado es la restitutiva, así como la protección de la dimensión objetiva de los derechos vulnerados, y el cumplimiento de los fines de la justicia.

77. En el caso concreto, se probó la afectación al acceso a la administración de justicia del señor Mario Alonso Cárdenas Rodríguez, en tanto vio inhibido su derecho de acción para demandar de su empleador la satisfacción de pretensiones de orden laboral, hecho que se constituyó como una afrenta constitucional, razón por la cual en la parte resolutive del fallo se dispondrá como medida restaurativa, que el demandante dispondrá de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria

⁶³ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto del 2014, Exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

de la presente sentencia, para que pueda acudir ante el juez competente, a fin de que reclame los derechos laborales presumiblemente desconocidos por su entonces empleador (Embajada de Indonesia en Colombia). La anterior orden implica que el juez natural de la causa se debe abstener de efectuar análisis alguno frente a la prescripción de sus derechos, en virtud de las consideraciones expuestas en esta sentencia. En cualquier caso, ni la demanda, así como la determinación que se adopte por el juez competente podrá tener para efectos de sus condenas, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se debieron hacer efectivos los derechos reclamados y la demanda que se llegare a interponer, por lo cual no podrá imponerse condenas soportadas en tal periodo de tiempo. Esta última determinación se adopta en procura de garantizar la intangibilidad de los derechos de los sujetos que no han sido comprometidos en el presente proceso, quienes aun siendo potenciales destinatarios de una acción judicial, no están llamados a ser afectados por una decisión judicial que ha terminado por diferir en el tiempo la iniciación de un proceso judicial en sus contra, prerrogativa que en todo caso, tampoco compromete su derecho a oponerse al ejercicio oportuno de la acción, pues en la base de tal argumentación solo podría estar la absoluta inactividad del titular del derecho pretendido, hipótesis que no corresponde al sustento que motiva esta providencia.

Medida de carácter pecuniario

78. En complemento a la anterior medida se tendrá en cuenta que, la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014 a la que se ha venido haciendo alusión, precisó que podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa del daño antijurídico consistente en la afectación de determinado derecho fundamental, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta cien (100) SMLMV, si fuere el caso⁶⁴.

79. Con este parámetro, la Sala advierte que el derecho al acceso a la administración de justicia del actor se ha visto afectado desde el momento en que le fue rechazada su demanda laboral -21 de mayo de 2003-, sin que durante ese tiempo hubiera podido acceder a un juez competente para poder discutir sus derechos de carácter laboral, razón por la cual, además de la medida restitutiva de carácter no pecuniario, la Sala procede a decretar una medida de carácter indemnizatorio para reparar ese derecho fundamental, por lo cual se impone reconocer una indemnización equivalente a cien (100) SMLMV a favor del señor Mario Alonso Cárdenas Rodríguez, rubro que se estima razonable atendiendo a la imposibilidad de no poder demandar a ese cuerpo diplomático ante el juez competente durante un lapso considerable de tiempo.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto del 2014, Exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Condena en costas

80. Como no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR los numerarles segundo, cuarto, quinto y sexto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión el 27 de febrero de 2014.

SEGUNDO: MODIFICAR los numerales primero y tercero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión el 27 de febrero de 2014, los cuales quedarán así:

PRIMERO: Declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Congreso de la República y de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores.

TERCERO: Declarar patrimonialmente responsable a la Nación -Rama Judicial- por los perjuicios ocasionados al señor Mario Alfonso Cárdenas Rodríguez por la afectación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia. En consecuencia, se adoptan las medidas de reparación integral:

3.1. Como medida restaurativa, el señor Mario Alonso Cárdenas Rodríguez dispondrá de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, para que pueda acudir ante el juez competente, a fin de que reclame los derechos laborales presumiblemente desconocidos por su entonces empleador (Embajada de Indonesia en Colombia). La anterior orden implica que el juez natural de la causa se debe abstener de efectuar análisis alguno frente a la prescripción de sus derechos, en virtud de las consideraciones expuestas en esta sentencia. En cualquier caso, ni la demanda, así como la determinación que se adopte por el juez competente podrá tener para efectos de sus condenas, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se debieron hacer efectivos los derechos reclamados y la demanda que se llegare a interponer, por lo cual no podrá imponerse condenas soportadas en tal periodo de tiempo.

Radicación: 250002326000200402458 01 (51.522)
Actor: Mario Alonso Cárdenas Rodríguez y otros
Demandado: Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores- y otros
Referencia: Acción de reparación directa

3.2. La Nación –Rama Judicial- deberá pagar la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor Mario Alonso Cárdenas Rodríguez, por concepto de indemnización de perjuicios por afectación a su derecho al acceso a la administración de justicia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

VF