



El futuro
es de todos

Cancillería
de Colombia

Señora Jueza
Rosse Maire Mesa Cepeda
Juzgado 21 Administrativo de Bogotá
Bogotá D.C.

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado:	11001333502120150061400
Demandante:	Erika Ofelia Romero Almanza.
Demandado:	Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y Organización Internacional para las Migraciones -OIM-
Asunto:	Contestación de la demanda.

Señora Jueza:

Mauricio José Hernández Oyola, identificado con la cédula de ciudadanía N.º 79.784.692 y tarjeta profesional N.º 122.596 del Consejo Superior de la Judicatura, apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la oportunidad procesal correspondiente, de forma respetuosa, presento la **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA** dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la señora **Erika Ofelia Romero Almanza**, en los siguientes términos:

ESTRUCTURA DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Señora Jueza, este documento está estructurado de la siguiente forma: 1) Interposición de las excepciones previas de: 1.1. falta de legitimación en la causa por pasiva, 1.2. inepta demanda por falta de agotamiento de la sede administrativa y 1.3. inepta demanda por falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial; 2) Pronunciamiento frente a las pretensiones; 3) un pronunciamiento frente a los hechos y 4) los argumentos de defensa en favor de la legalidad de la actuación administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores con relación a los hechos objeto de la demanda.

1. EXCEPCIONES PREVIAS

1.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSAL POR PASIVA:

Previo a un pronunciamiento sobre la legalidad de la actuación administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, para determinar que no están establecidos los elementos para responder materialmente con relación a la pretensión de anulación y restablecimiento del derecho, de forma respetuosa, planteo la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva tanto de hecho como material.

Conforme con los hechos descritos en la demanda y las pretensiones del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual la demandante solicitó la nulidad de un acto administrativo expedidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- Regional Bogotá y una decisión de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y como restablecimiento del derecho que se reconozca y pague las mismas prestaciones sociales reconocidas al personal de planta de la *entidad*, liquidadas en igualdad de condiciones, incluidos los porcentajes de cotización de salud y pensión, por el periodo comprendido entre el 22 de octubre de 2003 hasta el 31 de enero de 2007; y entre el 1 de octubre de 2010 hasta el 30 de abril de 2014, tomando como fundamento el valor pactado

como honorarios en los contratos de prestación de servicios, está probado que el Ministerio de Relaciones Exteriores, no tiene ninguna injerencia en los hechos que alega la demandante como causal de anulación y no podría incidir en el cumplimiento del restablecimiento del derecho pedido.

La legitimación en la causa para comparecer al proceso ha sido objeto de estudio por parte del Consejo de Estado, que al respecto ha señalado:

«(...) la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de hecho y material. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda»¹

En términos generales la legitimación en la causa se refiere a la posibilidad que tienen las partes para comparecer al proceso, ya sea como demandante o demandado, en este sentido la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha señalado lo siguiente:

«En este sentido y en lo atinente a la legitimación en la causa, la Sala recuerda que la misma se refiere a la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones contenidas en la demanda por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso.

(...)

(...) La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial relacionado directamente con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso, por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de mérito o de fondo, se trata nada mas (sic) y nada menos que de un requisito para que exista un pronunciamiento de fondo sobre la relación jurídico- sustancial juzgada.»²

En ese sentido, la autoridad judicial debe realizar un análisis a fondo de los sujetos concurrentes al proceso por solicitud del demandante, con el fin de determinar si en titularidad de ellos existe un nexo de causalidad frente a los elementos de naturaleza fáctica y lo pretendido dentro del desarrollo de la litis.

¹ Sección Tercera del Consejo de Estado, Sentencia del 17 de junio de 2004. Expediente 14452, C.P. GIRALDO GÓMEZ María Elena.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 17 de julio de 2014, número de expediente 250002324000200700076, Consejero Ponente Doctor VELILLA MORRENO, Marco Antonio.

Señora Jueza, de un análisis de los hechos objeto de este medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y las circunstancias fácticas descritas, no se observa una relación de causalidad sistemática entre los hechos que conllevan la vulneración de los derechos laborales de la demandante y las funciones atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores en el sistema jurídico, que de manera general, están en el decreto 869 de 2016 -estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores- que como organismo rector del sector administrativo de relaciones exteriores, le corresponde bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, la relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

El numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, establece:

«artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

/.../

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.»

De acuerdo con la ley 489, en sus artículos 5 y 59, se observa que:

«Artículo 5. *Competencia Administrativa*. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

/.../

Artículo 59. *Funciones*. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

(...)

3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

(...))»

Por tal razón, el decreto 869 de 2016, estableció las siguientes funciones:

«Artículo 4. *Funciones*. El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

/.../

6. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.

/.../

8. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.»

De tal forma que, la actuación administrativa que se pueda generar de las decisiones procesales que se emitan en este trámite judicial se efectuará en cumplimiento de los parámetros legales establecidos para este tipo de actuaciones, principalmente en el cumplimiento de las funciones administrativas, siendo innecesaria la vinculación como sujeto procesal a estas diligencias, de donde deviene la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Como elementos de la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se tienen los siguientes: La acción tiene por objeto la protección directa de los derechos subjetivos de la persona amparados en una norma jurídica y desconocidos por el acto administrativo. Desde esa perspectiva, la técnica de la impugnación por la persona interesada varía radicalmente frente a lo expuesto a propósito de la acción de nulidad. En casos le corresponde a quien considere vulnerados en sus derechos, no solo exponer las razones de la incongruencia entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico, sino también la forma como su derecho resulta vulnerado a partir del desconocimiento del principio de legalidad, para que, como consecuencia de ese juicio, se pueda deducir el tipo de reparación que le corresponda, con cargo a la administración.³ Es decir, tiene que existir relación de causalidad entre la actuación administrativa a cargos de una entidad pública y la supuesta afectación del principio de legalidad para que con esta se afecten derechos subjetivos.

Señora Jueza, como se observa, ninguno de estos aspectos se encuentran determinados en la relación fáctica, de modo que, no es viable la vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que, debe existir relación de causalidad entre la actuación administrativa y la supuesta violación de los derechos subjetivos de la demandante; y, de otra parte, una relación legal o contractual con la entidad demandada que permita hacerle exigible el pago que tenga que pagar como consecuencia de la sentencia impuesta en este proceso, circunstancia que no se presenta en este caso, existiendo falta de legitimación por pasiva en la causa.

El tratadista Hugo Rocco⁴ enseña que:

«() de aquí la necesidad de recurrir a otros criterios fijos y constantes en virtud de los cuales deben determinarse los sujetos tutelares del derecho de accionar y de contradecir. Tales criterios, según lo

³ Santofimio Gamboa Jaime Orlando, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, 2017, pág. 877.

⁴ *Tratado de Derecho Procesal Civil. Vol II. Parte General. Pags 109 y sgs.*

hemos visto ya, lo dan las normas acerca de la legitimación para accionar, que establecen, según criterios generales y abstractos, quien puede asumir el carácter de actor en juicio, presentando la demanda judicial, es decir, a qué sujetos les es jurídicamente lícito pretender la prestación de la actividad jurisdiccional, y quien puede tener el carácter de demandado, esto es, en relación con qué sujeto se puede pedir la prestación de la actividad jurisdiccional ()».

De modo que, partiendo de las pretensiones formuladas en la demanda, las cuales se definen y están dirigidas a obtener un reconocimiento y pago de unas acreencias laborales, está probado que, el Ministerio de Relaciones Exteriores, carece de legitimación en la causa material y de hecho por pasiva, como quiera que, antes que nada, no tiene una relación legal de derecho o contractual con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- sobre este tema específico y, de otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores no está legitimado para oponerse a las pretensiones de la demandante, porque no expidió los actos administrativos demandados, ni participó en la actuación administrativa, de tal forma que, lo procedente es declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y en consecuencia, desvincularla del presente proceso, debido a que ante la ley no tiene la vocación jurídica para responder.

Señora Jueza, respecto de tener el Ministerio de Relaciones Exteriores atribuida la función de ente articulador entre la entidades de derecho público y los organismos internacionales, como canal diplomático, este Ministerio podría cumplir sus funciones sin necesidad de estar vinculado al proceso, puesto que, a través de la articulación de funciones desde el ámbito funcional cumpliría con sus funciones como canal diplomático y en el trámite pertinente a las notificaciones judiciales que se presenten en este medio de control sin que sea necesaria su vinculación procesal a las diligencias como demandado, más aún, cuando el organismo está vinculado al proceso ejerciendo su derecho de postulación.

1.2. FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA SEDE ADMINISTRATIVA ANTE EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES PREVIAMENTE A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA – INEPTA DEMANDA:

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 161 del Código Contencioso Administrativo -Ley 1437- el agotamiento de la sede administrativa es un requisito previo para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto, con el fin de darle oportunidad a la Administración de expresar la voluntad administrativa en el desarrollo de las funciones administrativas a su cargo, constituyéndose entonces en un presupuesto procesal para el medio de control contencioso que se pretende. El agotamiento de la sede administrativa consiste en la utilización de los trámites y recursos consagrados para controvertir los actos que profiere la administración y que afectan los intereses particulares y concretos.

La identificación de los actos administrativos debe darse entre el asunto que fue objeto de revisión y análisis por parte de la Administración y el que finalmente se somete a control judicial en la jurisdicción contenciosa administrativa.

1.3. FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL PREVIAMENTE A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA – INEPTA DEMANDA:

Señora Jueza, en este expediente no obra constancia de la convocatoria a conciliación extrajudicial del Ministerio de Relaciones Exteriores, no obstante que, para el momento de los hechos y de la interposición de esta demanda, atendiendo la naturaleza del asunto, la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad -numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.

El artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

El artículo 2 del decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, señala los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, de la siguiente forma:

«Artículo 2. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

Parágrafo 2°. El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.

Parágrafo 3°. Cuando la acción que eventualmente se llegare a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.

Parágrafo 4°. En el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, se entenderá incluida la acción de repetición consagrada en el inciso segundo de dicho artículo.

Parágrafo 5°. El agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante tribunales de arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales, cuyo trámite se regula por lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley 446 de 1998.»

De tal forma que, es evidente que el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial aplica para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y para el asunto sometido ahora a estudio. Sobre este aspecto, la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, con ponencia de la consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en providencia del 3 de mayo de 2018, expediente 25000232400020100021801, consideró:

«7.2.1. Obligatoriedad de la conciliación extrajudicial en los procesos adelantados en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, la Sala estima necesario precisar que a partir de la entrada en vigencia del artículo 37 de la Ley 640 de 2001 se estableció la conciliación como requisito de procedibilidad en algunas acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, así:

*“ARTICULO 37. **Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo.** Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones”.*

Pero se aclara que en dicho momento legislativo, y como se evidencia del texto pretranscrito, la conciliación como requisito de procedibilidad sólo era exigible en las acciones de reparación directa (art. 86 CCA) y de controversias contractuales (art 87 ib). De tal forma, que fue sólo hasta la expedición de la Ley 1285 de 2009, que la conciliación extrajudicial emergió en nuestro ordenamiento jurídico como requisito de procedibilidad en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al reformar precisamente en ese punto a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, como se puede observar a continuación:

“ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

*“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, **cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.**” (Negrilla fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 1285 dispone que dicha exigencia rige a partir de su promulgación y al ser una norma procesal se predica de ella su aplicación inmediata, conforme lo dispone el artículo 6° del Código de Procedimiento Civil.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que para el caso objeto de estudio, era menester, antes de proveer sobre la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, verificar si el

asunto era conciliable y, en consecuencia, si era obligación de la parte actora aportar constancia del intento de conciliación.

De lo anterior se concluye que, en los procesos adelantados en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otros, se debe agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, el cual se erige como uno de los requisitos y formalidades a constatar por el juez al momento de realizar el estudio de admisión de la demanda y cuya ausencia de acreditación se debe señalar en el auto que inadmita la demanda, ahora bien, si no se acredita tal requisito, luego de concedida la oportunidad para subsanar, se debe proceder al rechazo de la demanda.

Ahora bien, teniendo en cuenta las particularidades del caso, la Sala procederá a analizar las consecuencias de no agotar el requisito de procedibilidad, llegado el momento de proferir decisión de fondo.»

De modo que, los asuntos conciliables en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho están orientados por la disposición que tenga la persona del bien jurídico presuntamente afectado por el acto administrativo, es decir, que sean susceptibles de conciliación, transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la Ley, no solo con pretensiones de contenido económico.

Adicional, este tema tampoco se refiere a un asunto de carácter tributario y, por lo mismo, no resulta aplicable lo dispuesto en la Ley 640 de 2001, donde de manera expresa excluye la conciliación como requisito de procedibilidad.

Por consiguiente, es evidente que al ser un asunto conciliable se debía cumplir con el requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previamente antes de acudir a la jurisdicción, por lo que se deberá decretar la excepción previa de ineptitud de la demanda.

2. A LA PRETENSIONES

En relación con las pretensiones me opongo a ellas así:

1).- Solicito a la señora Jueza negar la pretensión de nulidad de los actos administrativos demandados, puesto que, de la lectura de éstos se puede establecer que el Ministerio de Relaciones Exteriores no tuvo participación en la expedición, de modo que, no existe relación de causalidad entre la manifestación de la voluntad de la administración y el régimen misional del Ministerio, por lo tanto, su actuación está sometida íntegramente al sistema jurídico, ajustadas a derecho y amparadas por el principio de legalidad, más aún, cuando solo cumplió como canal diplomático en la comunicación de la decisión que emitió la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- lo que está probado que se hizo de acuerdo con el bloque de legalidad y no es objeto de control judicial en esta ocasión -acto de trámite-.

2).- Me opongo a la prosperidad de las pretensiones de restablecimiento del derecho, antes que nada, porque no existe ningún vínculo legal y reglamentario entre la demandante y el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo tanto, no puede dar lugar a ninguna clase de indemnización y restablecimiento del derecho.

3. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS HECHOS

De los hechos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9, No me constan, no guarda relación directa con las funciones y actuación administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y en ninguno se hace alusión a este Ministerio, con el fin de tomar una determinación de aceptarlos como ciertos o no, sin embargo, deberán ser objeto de debate probatorio con base en los criterios de la sana crítica en el trámite de este proceso contencioso administrativo.

Sobre el hecho 8. En relación con este hecho en donde se mencionó al Ministerio de Relaciones Exteriores, es un hecho que se encuentran documentados en esta demanda, no obstante que, será objeto de debate probatorio por parte de esta jurisdicción, solo se observa que la actuación de este Ministerio estuvo enmarcada en el principios de legalidad, cumpliendo con las funciones propias atribuidas constitucional y legalmente para este tipo de trámites administrativos, esto es, actuando como canal diplomático con un organismo internacional, sin que, en la decisión de fondo haya tenido una participación sustancial o expresado su voluntad administrativa en desarrollo de las funciones administrativas para definir de fondo la situación particular y concreta de la demandante con relación a su pretensión de derechos laborales.

4. ARGUMENTOS DE DEFENSA

Señora Jueza, la parte demandante considera como causales de anulación para invocar la nulidad de los actos administrativos demandados, la violación de la ley y falsa motivación entre otros aspectos desarrollados en el concepto de violación. La demandante no invoca una imputación concreta en contra de un acto administrativo proferido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino de manera general en toda la actuación relacionada con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- Regional Bogotá, y con una decisión de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- por eso, el problema jurídico que debe resolver el Juzgado es determinar si, en el presente caso, existió una actividad administrativa a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores que pueda ser susceptible de control judicial en este proceso.

Está probado, que las situaciones de hecho y de derecho que dieron origen a las pretensiones no tiene relación de causalidad funcional con el Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que, no tuvo relación contractual o legal y reglamentaria con la demandante. Así las cosas, de una revisión sistemática de las decisiones demandadas no existe una participación de este Ministerio en la actuación administrativa sometida a control judicial, sin embargo, de manera general, la actuación de trámite como canal diplomático está sometida íntegramente a las normas constitucionales y legales que sustentan su actuación funcional.

Señora Jueza, es cierto que, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de dirigir las relaciones internacionales con los Estados y organismos internacionales, actúa como canal diplomático en el trámite de información de estos con las demás entidades públicas del Estado, sin embargo, por esta circunstancia no es viable deducir la responsabilidad en titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores. El solo hecho de tener encargada una obligación legal y constitucional, no puede ser entendido como una circunstancia para endilgar una responsabilidad.

De otra parte, está probado que, en ninguna circunstancia se le está restringiendo el acceso a la administración de justicia a la demandante, de modo que, en virtud de un tratado internacional no se ha activado la inmunidad de jurisdicción de tipo laboral del organismo internacional vinculado al proceso. Por consiguiente, ninguno de estos factores se encuentra establecidos para eventualmente

considerar una actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la relación contractual de la demandante con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- invocada como soporte legal de la reclamación, ni en los actos administrativos demandados expedidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- Regional Bogotá.

Entonces, al expedirse la ley 6 de 1972 que aprobó la Convención de Viena de 1961, no se violó o causó ningún daño a la demandante, ni se les vulneró su derecho fundamental de acceder a la administración de justicia o ejercer sus actividades procesales en la conformación del litigio.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", con ponencia de la consejera (e) Marta Nubia Velásquez Rico, en sentencia del 10 de noviembre de 2017, radicado número 250002326000200602187 01 (44516), consideró que para que se configure la pérdida de oportunidad en materia laboral a partir del daño especial por quebrantamiento del derecho a la igualdad por la activación de la inmunidad de jurisdicción, deben concurrir entre otros elementos, la certeza respecto de la existencia de una oportunidad que se pierde e imposibilidad definitiva de acceder a la administración de justicia.

De tal forma que, teniendo la demandante la oportunidad de acceder a la administración de justicia no se configuró la pérdida de oportunidad, puesto que, no se le negó esta posibilidad, de modo que, no existió un desequilibrio de las cargas públicas. Y, de otra parte, la entidad pública demandada ha podido tener una relación legal y procesal a partir de este proceso con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-.

Sobre este aspecto, el Juzgado 9 Administrativo del Circuito de Bucaramanga, en sentencia del 28 de septiembre de 2017, en trámite del proceso de la señora Rosa Alexandra Navarrete Chacón en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, radicado número 2016-00093-00, en donde negó las pretensiones de la demanda con similitud de circunstancias de hecho y de derecho, consideró:

«(...)

Para dilucidar si se reúnen en este caso los elementos que configuran la responsabilidad del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, es necesario en primer lugar determinar si efectivamente se configuró una pérdida de oportunidad, que haya causado un daño y que en caso afirmativo y que en este daño provenga de una actuación legítima de la administración, para lo cual es, necesario realizar una valoración de las pruebas obrantes en el expediente a fin de determinar la veracidad de tal afirmación, advirtiendo que la carga de la prueba en el presente asunto corresponde a la parte actora, quien tiene el deber de demostrar su dicho.

(...)

De los hechos probados, se observa que la actora acudió a la Administración de Justicia interponiendo demanda ordinaria laboral para reclamar sus derechos laborales, y mediante la sentencia señalada, le fueron concebidas las pretensiones, demostrándose con estos hechos que hasta dicha fecha se le garantizó su acceso a la administración de justicia y la reclamación de sus derechos laborales.

(...)

De otra parte, la denegación del acceso a la administración de justicia, no se presume, sino que debe corresponder a un hecho concreto, mucho más si conforme a la jurisprudencia en cita, las líneas

jurisprudenciales actuales de la Corte Suprema de Justicia en su Sala laboral, determinan que la inmunidad de jurisdicción no es absoluta respecto de organismos internacionales, y es el Juez Laboral en cada caso quien conforme a los parámetros fijados, debe entrar a determinar la procedencia o no de las pretensiones.

Siendo así las cosas, no se encuentra probado ni acreditado dentro del proceso la existencia de un daño que lesione un derecho jurídicamente tutelado, toda vez que se encuentra plenamente demostrado que a la actora se le ha garantizado su acceso a la administración de justicia y a la fecha se encuentra pendiente de adelantar las acciones correspondientes para hacer efectivo su derecho, razón por la cual se torna inocuo entrar al estudio de los restantes elementos de responsabilidad y se denegaran las pretensiones de la demanda»

Así las cosas, está plenamente probado en este expediente, que no existe una relación de causalidad con la demandante en su relación contractual con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Organización Internacional para la Migraciones -OIM- de tal manera que, no existe mérito para tener vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores en este trámite procesal.

5. PRUEBAS Y ANEXOS:

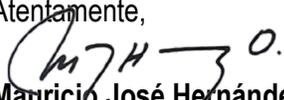
1. Nota S-GCD -19-042583 del 27 de septiembre de 2019 y memorando S-GCD-19-042585 del 27 de septiembre de 2019 de la Coordinación del Grupo Interno de Privilegios e Inmunidades del Ministerio de Relaciones Exteriores, en actuación de canal diplomático.
2. Poder y documentos que acreditan la condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores -representación judicial.

6. NOTIFICACIONES:

Recibiré notificaciones en la Secretaría y en el *buzón judicial*: judicial@cancilleria.gov.co y en el correo electrónico: mauricio.hernandez@cancilleria.gov.co

De la señora Jueza,

Atentamente,


Mauricio José Hernández Oyola

C.C. N.º 79.784.692

T.P. N.º 122.596 del Consejo Superior de la Judicatura