

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MAGISTRADO PONENTE: Dr. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga,

SEIS (06) de

SEPTIEMBRE DE 2017

LA CIUDAD DE BUARAMANGA

PROCESO: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: ROSA ALEXANDRA NAVARRETE CHACÓN
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES –
RAMA JUDICIAL
EXPEDIENTE No: 680013333009-2016-00093-01
TEMA: DAÑO ESPECIAL - PERDIDA DE OPORTUNIDAD –
ACREENCIAS LABORALES ONU - CONFIRMA

Se decide el recurso de **APELACIÓN** interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 28 de septiembre de 2017 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES.

1. PRETENSIONES¹

Se resumen de la siguiente manera:

PRIMERA: Declarar a la NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES patrimonial y administrativamente responsable por los perjuicios causados a la demandante por concepto de pérdida de oportunidad que se genera por la imposibilidad de acceder a la justicia para reclamar, ejecutar y hacer valer sus derechos laborales reconocidos por un Juez de la República.

SEGUNDA: Condenar al Estado a cancelar por concepto de pérdida de oportunidad la suma de \$36.999.211 por concepto de la liquidación de las prestaciones sociales y agencias en derecho ordenadas a pago mediante sentencia de fecha de 5 de marzo de 2014 proferida por el Juzgado Quinto laboral del Circuito de Bucaramanga, con radicado No. 2012-304 en el que se condena al Programa Mundial de Alimentos PMA perteneciente a las Naciones Unidas a cancelarlas a favor de la señora Alexandra Navarrete Chacón.

TERCERA: Condenar a la parte demandada al pago de los intereses de mora sobre las sumas que resulten con la sentencia conforme lo estipulado en el artículo 189 del CPACA.

CUARTA: Condenar al cumplimiento de la sentencia conforme al artículo 192 del CPACA por la parte demandada.

QUINTA: Condenar en costas a la parte demandada.

¹ La demanda reposa a folios 1 a 14

2. HECHOS.

Se indica en la demanda que la señora Rosa Alexandra Navarrete Chacón inició labores como monitora de campo para el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) en Bucaramanga a partir del día 19 de septiembre de 2005, recibiendo una mensualidad equivalente a \$2.690.000, continuando la relación laboral hasta el día 31 de enero de 2012(*sic*), devengando finalmente de manera mensual la suma de \$ 3.729.000.

Posterior a la culminación de la relación laboral, la señora NAVARRETE dio inicio a un proceso ordinario laboral ante los Juzgados Laborales del Circuito en Bucaramanga, avocando conocimiento el Juzgado Quinto mediante radicado No. 2012-00304.

El día 5 de marzo de 2014, el Juzgado profirió sentencia de primera instancia, en la cual, declaró la existencia de un contrato de trabajo entre la demandante y el Programa Mundial de Alimentos PMA de la Organización de las Naciones Unidas desde el 19 de septiembre de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2011, condenando a esta última al pago de las sumas concernientes por cesantías, primas de servicios y vacaciones indexadas al momento del pago efectivo de la misma. Adicionalmente, fue condenada al pago de los aportes al sistema general de pensiones en la que la demandante se encuentre afiliada o escoja para su afiliación, correspondiente al 16% del salario mensual vigente.

Posteriormente, el día 10 de junio de 2015, la señora NAVARRETE remitió una solicitud de pago de la sentencia judicial dirigida al demandado, sin mediar respuesta; de la misma manera envió solicitud al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien hizo caso omiso.

Eventualmente, la demandante conoció sobre un pronunciamiento mediante auto por parte de la Corte Suprema de Justicia - Sala Laboral AL-3289 (59493), de fecha abril 9 de 2014 M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, en el que señaló que ***"eran nulas todas las actuaciones que se iniciaron ante la jurisdicción ordinaria laboral contra la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la declaración de un contrato de trabajo (...)"***.

Teniendo en cuenta esta situación, la demandante considera que a razón del anterior pronunciamiento, se le impidió el acceso a la justicia para dar inicio a un cobro ejecutivo de la sentencia laboral ermitida para el reclamo de sus derechos, pues el programa mundial de alimentos perteneciente a las Naciones Unidas está investido de inmunidad para lo atinente a la ejecución de una sentencia condenatoria igualmente en su contra.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Se invocan por el demandante como normas violadas las siguientes:

- Art. 90 de la Constitución Nacional.
- Art. 140 del CPACA.

Como fundamento a las pretensiones, la parte demandante señala que en el presente asunto se encuentra estructurada la responsabilidad por parte de la entidad demandada, configurado bajo el título de imputación daño especial, entendido como aquel derivado de las actuaciones legítimas de la autoridad pública, en el caso concreto la aprobación y ratificación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (aprobada mediante Ley 6 de 1972) que estipula la

inmunidad de jurisdicción para aquellos cuerpos diplomáticos que pueden causar daños a las personas residentes en el territorio Colombiano, lo cual quebrantaba la equidad frente a los deberes inherentes a los demás y en consecuencia deben ser indemnizados.

Conforme lo anterior, considera que si bien, hubo un fallo emitido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito que declaró la existencia de la relación laboral, se le impide el acceso a la justicia para que por medio de un proceso ejecutivo pueda lograr el cumplimiento de lo estipulado en la citada providencia, en razón a lo contenido en el artículo 105 del tratado constitutivo de las Naciones Unidas, el Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas y el Acuerdo Básico suscrito entre el Gobierno de Colombia y el PMA, el cual protege al Programa Mundial de Alimentos, en el cual, la demandante laboró.

De esta manera, se configura el daño antijurídico a los derechos de la señora NAVARRETE lo que da pie a demandar por el medio de control reparación directa por la pérdida de oportunidad, daño que considera no está en la obligación de soportar.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Ministerio de Relaciones Exteriores².

Se opone a cada una de las pretensiones de la demanda considerando que la demandante se equivoca al solicitar el pago de perjuicios causados por la pérdida de oportunidad que se genera por la imposibilidad de acceder a la justicia, ya que por su parte jamás se privó del ejercicio de derecho alguno, existiendo la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Frente a los hechos, aduce que se atiene a lo probado dentro del proceso y solo puede constatar lo que se desprende de los documentos aportados con la demanda.

Respecto de la imposibilidad de realizar el reclamo de lo otorgado por medio de sentencia como lo aduce la parte demandante, afirma no ser cierto este hecho, ya que los particulares pueden reclamar directamente ante las Embajadas y Organismos Internacionales, pues lo que existe en Colombia es la inmunidad de jurisdicción Civil, Penal y Administrativa, más no la Laboral, tal y como lo dispone la Ley 6 de 1972. La responsabilidad del Estado colombiano debe provenir según el artículo 90 de la Constitución Política por los daños que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades, y que en este caso en particular, no existe, por ende este ministerio no debe responder.

Manifiesta que si bien es cierto que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de manejar las relaciones, no por esa circunstancia se deduce la responsabilidad del Estado, en cabeza del mencionado órgano. Esta responsabilidad debe concluir de la actuación de las autoridades administrativas que causen efectivamente daños. El mero hecho de tener encargada una obligación legal y constitucional, no puede ser entendido como una circunstancia para endilgar responsabilidad.

² Fls. 81-93

A su vez, propuso como excepciones las siguientes:

- Falta de legitimación por pasiva.
- De la ausencia de medio probatorio que demuestre responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Indebida conformación de Litisconsorcio por pasiva.
- Inexistencia de la inmunidad laboral – indebida interpretación de la norma.
- Desconocimiento del precedente.
- La genérica.

Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial³.

Respecto de los hechos, advierte que las actuaciones desplegadas por el ente judicial se emitieron de conformidad con la aplicación de las normas procesales y sustanciales exigidas tanto en primera como segunda instancia, conllevando a la resolución de la litis expuesta, y como consecuencia, concluyó en la declaración de derechos a favor y desfavor de las partes intervinientes sin que ello implicara daño antijurídico, considerando que las demás apreciaciones son subjetivas y que deben ser probadas.

Habida cuenta de lo anterior, advierte que no existe daño antijurídico alguno que haya propiciado la entidad, por tratar este litigio de un tema derivado de la voluntad del legislador y al ser un asunto litigioso resuelto de manera favorable por medio de Sentencia de Unificación jurisprudencial.

Por ello, se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto la actuación judicial que la demandante no comparte: **i)** se surtió de conformidad con la aplicación humanamente posible del ordenamiento jurídico; **ii)** no ocasionó daño antijurídico cierto y verificable; **iii)** carecer de sustento probatorio que evidencie la presunta falla en el servicio y finalmente **iv)** trata de un tema derivado de un asunto litigioso que ha sido resuelto desfavorablemente en sentencia de unificación jurisprudencial.

Finalmente, propone las siguientes excepciones:

- Falta de legitimación en la causa por pasiva de la pérdida de la oportunidad por mandato expreso de la Ley.
- Ausencia de responsabilidad de la entidad demandada porque el perjuicio endilgado es consecuencia del hecho del legislador: hecho de un tercero (como eximente de responsabilidad).
- Inexistencia del daño antijurídico alegado.
- La rama judicial actuó adecuadamente.

III. SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de fecha 23 de septiembre de 2017⁴, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga dictó sentencia de primera instancia así:

"FALLA

PRIMERO: DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: CONDÉNASE EN COSTAS a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por Secretaría de conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso una vez ejecutoriada la sentencia.

³ Fls. 116-120

⁴ Fls. 213-220

TERCERO: *Contra la presente decisión procede el Recurso de Apelación. (...)*"

Como fundamento de su decisión, el A quo indicó que en cuanto al sustento jurídico de las pretensiones, considera que el régimen aplicable es de responsabilidad objetiva por daño especial con ocasión al rompimiento del equilibrio de las cargas públicas.

Ahora, posterior al estudio probatorio, dedujo que la demandante se encontraba en pleno derecho de recurrir a la administración judicial para reclamar sus acreencias laborales, puesto que el auto al que hace mención en el libelo de la demanda, no surtió efectos erga omnes sino interpartes, por ende, no logró demostrar la ocurrencia del daño, siendo inocuo entrar a estudiar los demás elementos de responsabilidad procediendo a denegar las pretensiones incoadas.

IV. LA APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación⁵ solicitando que se revoque la sentencia de primera instancia, aduciendo que lo que demanda es el impedimento que existe para acceder al cobro de lo ordenado por medio de fallo judicial emitido por el Juzgado Quinto del Circuito de Bucaramanga derivado de la relación laboral que existió entre las partes reiterando que por el precedente citado, le imposibilita iniciar el proceso ejecutivo correspondiente puesto que lo estipulado no solo recae sobre algún caso en particular sino que tiene fuerza de general.

V. TRAMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Por medio de auto del 10 de mayo de 2018⁶ se admitió el recurso de apelación interpuesto contra de la sentencia de primera instancia y por medio del auto de fecha 17 de octubre de 2018⁷ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y emitir concepto de fondo respectivamente.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte Demandante.

Guardó silencio.

Parte Demandada:

- Ministerio de Relaciones Exteriores⁸:

Solicita confirmar la sentencia de primera instancia, tomando el criterio adoptado en la contestación de la demanda.

- Rama Judicial:

No se manifestó en esta oportunidad.

Ministerio Público.

No rindió concepto de fondo en el presente asunto.

⁵ Fls. 222-228

⁶ Fl. 242

⁷ Fl. 248

⁸ Fls. 256-258

VII. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, el problema jurídico en esta instancia se suscribe en establecer si a la señora ROSA ALEXANDRA NAVARRETE no le fue garantizado el acceso a la justicia en razón a la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia por medio del Auto AL3289 (59493) del día 09 de abril de 2014, originando una pérdida de oportunidad para reclamar las acreencias laborales reconocidas por medio de fallo emitido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bucaramanga.

VIII. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

1. La responsabilidad del Estado.

El artículo 90 de la Carta Política, que consagra la responsabilidad extracontractual del Estado, prevé: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

La noción de daño antijurídico, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-38 del 1 de febrero de 2006, consistirá siempre "en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar", y en el mismo sentido obra la sentencia C-333 de 1996, en la cual se estableció el daño antijurídico "no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo".

El artículo 6 de la Constitución, señala: "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

A su turno, el artículo 140 de Ley 1437 de 2011, consagra el medio de control de reparación directa en los siguientes términos: "La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa..."; y se ejercicio corresponde a una demanda indemnizatoria que busca reparar los perjuicios causados derivados de la actividad de la administración.

2. Pérdida de la oportunidad.

En sentencias del **30 de noviembre de 2017**⁹ y del **30 de mayo de 2019**¹⁰ la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado reiteró la conceptualización efectuada en anteriores providencias¹¹ e indicó que el daño autónomo por pérdida de la oportunidad ha sido definido como "la pérdida definitiva de un beneficio respecto del cual existían **razonables posibilidades de ser alcanzado, o bien como el padecimiento de un perjuicio que tenía reales probabilidades de ser evitado,**

9 Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03194-01(42956)

10 Radicación número: 81001-23-31-000-2011-00051-01(48890)

11 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2010, exp. 18593, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2010, exp. 18.593, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En el mismo sentido, véase la sentencia de 25 de agosto de 2011, exp. 19.718, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

sin que en momento alguno existiera certeza de un desenlace favorable a la víctima", y que en ella coexisten un elemento de *certeza*¹² y de *incertidumbre*¹³.

Así las cosas, la sola esperanza probable de obtener un beneficio o de evitar una pérdida mayor constituye un bien jurídicamente protegido cuya afectación debe limitarse a la pérdida de la oportunidad en sí misma "con prescindencia del resultado final incierto, esto es, al beneficio que se esperaba lograr o a la pérdida que se pretendía eludir, los cuales constituyen rubros distintos del daño". No obstante, es necesario probar que la pérdida de oportunidad sea cierta pues si se trata de una posibilidad "muy vaga o genérica" se está en presencia de un daño hipotético o eventual que no resulta indemnizable, y por ende, corresponde a la interesada "probar que el no haber podido obtener la ventaja que esperaba es consecuencia de no haber gozado de la oportunidad que normalmente le habría permitido obtenerla".

La citada providencia recordó los requisitos que habían sido señalados previamente en la jurisprudencia para que pueda considerarse la existencia de la pérdida de la oportunidad como daño indemnizable, y son los siguientes:

"(i) Certeza respecto de la existencia de una oportunidad que se pierde, aunque la misma envuelva un componente aleatorio, lo cual significa que esta modalidad de daño da lugar a un resarcimiento a pesar de que el bien lesionado no tiene la entidad de un derecho subjetivo —pues se trata de un mero interés legítimo, de la frustración de una expectativa, sin que ello suponga que se trata de un daño puramente eventual—, siempre y cuando se acredite inequívocamente la existencia de "una esperanza en grado de probabilidad con certeza suficiente" de que de no haber ocurrido el evento dañoso, la víctima habría mantenido la expectativa de obtener la ganancia o de evitar el detrimento correspondientes;

(ii) Imposibilidad definitiva de obtener el provecho o de evitar el detrimento, vale decir, la probabilidad de obtener la ventaja debe haberse convertido en inexistente, pues si la consolidación del daño dependiera aún del futuro, se trataría de un perjuicio eventual e hipotético, no susceptible del reconocimiento de una indemnización que el porvenir podría convertir en indebida; lo expuesto se antoja lógico en la medida en que si el resultado todavía puede ser alcanzado, el "chance" aún no estaría perdido y nada habría por indemnizar; por tanto, si bien se mantiene la incertidumbre respecto de si dicho resultado se iba a producir, o no, la probabilidad de percibir la ganancia o de evitar el perjuicio sí debe haber desaparecido definitivamente del patrimonio —material o inmaterial— del individuo porque dichos resultados ya no podrán ser alcanzados jamás.

Tal circunstancia es la que permite diferenciar la 'pérdida de oportunidad' del 'lucro cesante' como rubros diversos del daño, pues mientras que la primera constituye una pérdida de ganancia probable —dado que, según se ha visto, por su virtud habrán de indemnizarse las expectativas legítimas y fundadas de obtener unos beneficios o de evitar una pérdida que por razón del hecho dañoso nunca se sabrá si habrían de conseguirse, o no—, el segundo implica una pérdida de ganancia cierta —se dejan de percibir unos ingresos que ya se tenían—;

(iii) La víctima debe encontrarse en una situación potencialmente apta para pretender la consecución del resultado esperado, es decir que debe analizarse si el afectado realmente se hallaba, para el momento en el cual ocurre el hecho dañino, en una situación tanto fáctica como jurídicamente idónea para alcanzar el provecho por el cual propugnaba, posición jurídica que "no existe cuando quien se pretende damnificado, no llegó a emplazarse en la situación idónea para hacer la ganancia o evitar la pérdida".

12 En caso de no haber mediado el hecho dañino el damnificado habría conservado la esperanza de obtener en el futuro una ganancia o de evitar una pérdida para su patrimonio

13 La incertidumbre, definitiva ya, en torno de si habiéndose mantenido la situación fáctica y/o jurídica que constituía presupuesto de la oportunidad, realmente la ganancia se habría obtenido o la pérdida se hubiere evitado

IX. CASO CONCRETO

9.1. Elementos probados.

1. Fallo emitido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bucaramanga¹⁴, dentro del proceso laboral ordinario adelantado por la demandante en contra del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas, en el cual fue declarada la existencia de un contrato laboral en el período comprendido desde el 19 de septiembre de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2011 condenando al demandado al pago de las acreencias laborales a las cuales tuvo derecho la señora NAVARRETE.

2. Solicitud¹⁵ dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores por parte del apoderado de la parte demandante, en el que solicita el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia referida.

3. Petición¹⁶ dirigida al Programa Mundial de Alimentos – PMA por parte del apoderado de la señora NAVARRETE CHACÓN en la cual, solicita el cumplimiento del fallo judicial emitido por el Juzgado Quinto Laboral.

4. Expediente administrativo¹⁷ de la señora ROSA ALEXANDRA NAVARRETE emitido por parte del Programa Mundial de Alimentos radicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del cual, se encuentra la nota verbal emitida por el PMA en el que informa que dentro del contrato de prestación de servicios que fue suscrito por parte de la demandante con el Programa, en la Sección 15 lo siguiente: *"Cualquier reclamación o diferencia relativo a la interpretación o ejecución del presente contrato que no se pueda resolver de forma amistosa se solucionará mediante arbitraje vinculante. Se aplicará el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI. En todos los casos, el arbitraje vinculante estará precedido de un procedimiento de conciliación con arreglo a las reglas de la CNUDMI"*.

Dentro del expediente en mención, se adjuntó la respuesta¹⁸ a la solicitud elevada por el apoderado de la parte demandante emitida por el Programa, con fecha 31 de julio de 2015, en la cual reitera la posición adoptada en la nota verbal mencionada anteriormente, específicamente en cuanto a la inmunidad que goza respecto de los procedimientos judiciales en el territorio colombiano, pero recalca sobre la existencia de un mecanismo establecido para dirimir las diferencias que se presenten entre las personas que se encuentran laborando dentro del programa y éste, estipulado dentro del contrato de prestación de servicios que suscribió la señora NAVARRETE.

5. En aras de acreditar lo mencionado por la parte demandante, fue verificado el auto AL3289-2014 Radicación No. 59493 de fecha 9 de abril de 2014 M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, emitido dentro de la demanda promovida por el señor Albert Angello Cabrera Burbano contra La Organización de las Naciones Unidas – Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, en el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cúcuta por medio del link <file:///C:/Users/SMELEND/Deskto/AL3289-2014.html>.

En el precitado auto, fue decretada la nulidad insubsanable de lo actuado por cuanto el ente demandado goza de inmunidad en el territorio colombiano conforme lo dispuesto en el tratado constitutivo de las Naciones Unidas – Carta de la ONU en el artículo 105, procediendo al rechazo de plano de la demanda en mención, sin que en el mismo se vislumbre que su contenido tenga calidad erga omnes.

¹⁴ Fls. 19-26

¹⁵ Fls. 28-29

¹⁶ Fl. 42

¹⁷ Fls. 136-162

¹⁸ Fls. 145-146

9.2. Conclusiones.

En el presente caso la parte demandante discute el hecho de encontrarse impedida para acceder a la administración de justicia para dar inicio a un proceso ejecutivo por medio del cual ejercería el cobro de las sumas derivadas de la existencia de un vínculo laboral reconocidas judicialmente, en razón al pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia ante un caso de similares condiciones al presente.

Acto seguido, la Sala procederá a iniciar el estudio de los elementos constitutivos de responsabilidad en el presente caso, para finalmente determinar si se configura la pérdida de oportunidad que la demandante presuntamente asumió.

En cuanto al daño, según el material probatorio incorporado y lo preceptuado en el marco jurídico de la presente providencia, infiere que en un primer momento la señora ROSA ALEXANDRA NAVARRETE accedió a la administración de justicia para declarar la existencia del vínculo laboral con el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, siendo concedidas sus pretensiones. Posteriormente, respecto del proceso ejecutivo que le correspondía iniciar, la Sala no encuentra prueba alguna de que la demandante procediera a adelantar el mencionado trámite, o que la administración emitiera pronunciamiento sobre ello, por tanto, concluye que no fue acreditada la imposibilidad de que accediera a la justicia para ello.

Aunado a lo anterior, de la interpretación efectuada al auto expuesto como el fundamento jurídico que presuntamente le imposibilitó el acceso a la justicia, procede la Sala a citar textualmente lo afirmado dentro del recurso de apelación así "*que eran nulas todas las actuaciones que se iniciaron ante la jurisdicción ordinaria laboral contra la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Programa Mundial de Alimentos para la declaración de un contrato de trabajo*"; lo cual, permite concluir que dentro del referido documento no se estipula que el contenido tuviera la calidad de erga omnes, goza únicamente de la calidad de interpartes, procediendo a ser aplicado exclusivamente al proceso en el cual fue emitido. Además, si se interpreta de manera exegética lo expuesto, permite inferir que imposibilita la declaración de una relación laboral, más no el cobro ejecutivo de las acreencias laborales reconocidas judicialmente en este caso.

Por lo anterior, carece de fundamento la afirmación hecha por la demandante de que en razón a tal pronunciamiento se generara la imposibilidad de iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

Ahora bien, de la lectura integral del expediente administrativo emitido por el empleador de la señora NAVARRETE, queda claro que dentro del contrato de prestación de servicios suscrito, fue plasmado un mecanismo creado por la institución para la solución de conflictos que pudieran derivarse de la vinculación en mención, del cual, al igual que en la anterior situación, no se acredita que la demandante haya promovido acción alguna en uso de la facultad mencionada.

Finalmente, sería erróneo afirmar que a la actora se le menoscabó el derecho al acceso a la administración de justicia puesto que ni siquiera procedió a dar uso a las herramientas establecidas para dar cumplimiento a sus derechos como el previsto por el empleador junto con el proceso ejecutivo estipulado por la Ley.

Conforme los argumentos expuestos, al igual que el A Quo, la Sala concluye que en el presente litigio no puede acreditarse que se configuró un daño antijurídico ni una pérdida de oportunidad respecto de la señora ROSA ALEXANDRA NAVARRETE, siendo innecesario proceder al estudio de los demás elementos de responsabilidad, procediendo a CONFIRMAR la sentencia de primera instancia.

X. CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA.

Si bien la sentencia de primera instancia es confirmada para denegar las pretensiones, en atención a la nueva tesis adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, no se condenará en costas al no evidenciarse temeridad en su actuación procesal.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017 por el Juzgado Noveno del Circuito Oral de Bucaramanga, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente Juzgado de origen, previas constancias de rigor en el sistema Siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de la fecha, según Acta No. 106 de 2019.


JULIO EDISSON RAMOS SALÁZAR
Magistrado Ponente


MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado


SOLANGÉ BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada