

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADO PONENTE:** **FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**  
**Radicado:** 110013343064201600227- 01  
**Demandante:** LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA  
**Demandado:** MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES

**REPARACIÓN DIRECTA – APELACIÓN DE AUTO**

---

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra la decisión del 30 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá en la audiencia inicial, en la que resolvió declarar la caducidad del medio de control incoado por la demandante en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**COMPETENCIA**

|  
De conformidad con el artículo 153 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones proferidas por los juzgados administrativos, susceptibles de este medio de impugnación.

En la audiencia inicial que tuvo lugar el día 30 de junio de 2019, se declaró probada la excepción de caducidad, de acuerdo a lo previsto en el numeral 3° del artículo 243 del CPACA<sup>1</sup> es apelable, y según el artículo 125 ibídem su conocimiento le corresponde a la Sala, sin embargo, si se llegara a establecer que no opera la figura de la caducidad está podrá resolverla el Magistrado Ponente.

**ANTECEDENTES**

**1. Hechos de la demanda**

El 13 de abril de 2016, la señora Leonarda Santiesteban Angarita, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra el Ministerio de Relaciones Exteriores en los que solicita la corrección de la pensión que le fue reconocida (Fls. 1-6, c1)

**2. Pretensiones de la demanda.**

---

<sup>1</sup> **Artículo 243. apelación.** son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales y de los jueces. también serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:  
3. El que ponga fin al proceso.

Mediante escrito con el cual subsana la demanda, el demandante formuló las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Declarar administrativa y patrimonialmente responsable al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Representada por la Señora MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR o quien haga sus veces por la omisión al no hacer las cotizaciones en pensiones, conforme lo reglado por la ley 100 de 1993 a la Señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA.*

*SEGUNDA: Que se condene al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Representada por la Señora MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR o a quien haga sus veces al pago de los perjuicios morales y materiales causados a la señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA por la suma de CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS PESOS (\$192.400.000) por los daños causados y discriminados de la siguiente manera:*

*LUCRO CESANTE:*

- 1. La señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, devengaba un promedio mensual de \$1.200.000 como OPERARIO CALIFICADO, el cual se pensiono con el salario mínimo legal mensual vigente es decir con \$644.350 pesos, como fecha probable de vida según el DANE, y a edad de mi mandante sería de 80 años aproximadamente, le correspondían un lucro cesante de \$122.400.000.*

*DAÑO EMERGENTE:*

- 1. La señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, a causa de esta falla del servicio ha dejado de cancelar obligaciones que tiene con entidades privadas, familiares y financieras.*

*DAÑO MORAL.*

- 1. La señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, se siente afectada, indignada e incriminada en contra del ministerio porque después de tanto tiempo de servicio y de hacer solicitud de pensión, le toco aceptar pensionarse por el salario mínimo ya que sentía mucha pensión laboral y era eso o no pensionarse, ya que los últimos meses de trabajo no le dejaban realizar ninguna actividad sintiéndose ella como un objeto más del ministerio.*

*Estos daños se estima por un valor de .....\$50.0000.000*

*Tercera: La condena respectiva serpa actualizada de acuerdo a lo previsto en el artículo 178 del C.C.A, teniendo en cuenta la respectiva liquidación, la variación promedio mensual del Índice de precios al consumidor (IPC), desde la fecha en que se presentaron los hechos hasta aquella en la cual quede ejecutoriada el fallo definitivo.*

*Cuarta: La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos de os artículos 176 y 177 del C.C.A.*

*Quinta: Que se profiera condena en costas.*

### **3. Trámite procesal**

- En acta individual de reparto del 13 de abril de 2016, le correspondió avocar conocimiento al Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo Oral de Bogotá (Fl. 43, c1)
- En auto del 8 de julio de 2016, el Juzgado requirió a la apoderada de la parte demandante con el fin de que aclare los cargos de imputación que atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores (Fl. 46, c1).
- En auto del 8 de septiembre de 2016, inadmite la demanda, concediendo a la demandante los términos para subsanarla (Fls. 51 y 52, c1)
- Para el 23 de septiembre de 2016, el demandante presentó escrito por el cual subsana la demanda (Fls. 54.62, c1)
- En auto del 27 de octubre de 2015, se admitió la demanda y ordenó notificar a la entidad accionada (Fls. 66 y 67, c1)
- Mediante escrito del 16 de febrero de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores contestó la demanda (Fls. 77-91, c1)
- En auto del 11 de mayo de 2017, fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial (Fl. 142, c1).
- El 4 de octubre de 2017, se llevó a cabo la audiencia inicial que trata el artículo 180 del CPACA y se ordenó la vinculación al proceso de la administradora de pensiones CONFONDOS S.A (Fls. 143-145, c1).
- En auto del 17 de mayo de 2018, se ordenó a la Secretaria notificar a COLFONDOS S.A (Fl. 176, c1).
- En auto del 9 de agosto de 2018, se requirió a la sociedad CONFONDOS S.A para que allegue la constancia de recibido del correo electrónico (Fl. 180, c1)
- Mediante escrito del 11 de enero de 2018, el apoderado de COLFONDOS S.A contestó la demanda (Fls. 183-188, c1)
- En auto del 5 de abril de 2019, se fijó nueva fecha para continuar con la audiencia inicial (Fl. 215, c1).
- El 30 de junio de 2019, se dio continuación a la audiencia inicial en la que se resolvió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control incoado por la señora Leonarda Santiesteban Angarita en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y se concedió en efectos suspensivos el recurso de apelación que presentó el demandante (Fls. 221-228, c1)g

## **DECISIÓN APELADA**

En la audiencia inicial que tuvo lugar el 30 de junio de 2019, el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá declaró la caducidad del medio de control instaurado por el demandante bajo las siguientes consideraciones:

*“(…) En este evento, en caso de que se hubiere presentado omisión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores en el pago de los aportes, la demandante era conocedora del presunto daño desde el año 2010, según se desprende del hecho 12 del escrito de demanda, año en que según el decir de la demandante, solicitó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores la corrección de su pensión.*

*Sin embargo y teniendo en cuenta las pruebas obrantes en el proceso e interpretando la demanda, se observa que la señora Leonarda Santiesteban era conocedora del daño consistente en la presunta omisión del pago de los aportes por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores en el momento que realizó la queja ante la oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad, toda vez que en ese momento, ya había recibido las respuestas del ISS y de Colfondos respecto a su situación pensional y ya había agotada la acción de tutela como mecanismo para lograr su traslado al ISS, según se deriva de la indagación preliminar, en este evento ya sabía que su pensión estaría a cargo de Colfondos y que no era posible su traslado al ISS; lo que generó inconformidad en la señora Leonarda Santiesteban y que motivo la queja ante la Oficina de Control Interno pues consideró que la situación presentada se debía a una indebida asesoría por parte de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. (fl. 122-125), que la llevaron a elegir un fondo privado de pensiones.*

*En este sentido el término empezó a contarse a partir del día siguiente en que la señora instauró la queja es decir el 3 de agosto de 2012, luego, los dos años de caducidad, esto es, el plazo final para demandar, se cumplieron el día 4 de agosto de 2014. Plazo límite que tenía la parte actora para formulará la demanda y solicitará la conciliación extrajudicial en derecho.*

*Teniendo presente la suspensión por el cumplimiento del requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, (Ley 640 de 2001, en concordancia con el artículo 42 A de la ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 13 de la ley 1285 de 2009). En el presente asunto, la solicitud de conciliación se realizó el día 2 de diciembre de 2015; cuando el término para incoar la demanda se encontraba ampliamente vencido, luego no se logró suspender el término de caducidad.*

*En el sublite, según se evidencia a folio 43 del plenario, la demanda fue radicada el día 13 de abril de 2016, por fuera del término legal para hacerlo, por lo que este Despacho PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD propuesta por la parte demandada Ministerio de Relaciones Exteriores.  
(…)”*

## **FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

Inconforme con la decisión proferida por el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, el apoderado de la parte actora presentó y sustentó recurso de apelación dentro del término

legal establecido contra de lo resuelto en la audiencia inicial que tuvo lugar el 30 de junio de 2019 (Fl. 221- 225, c1.), en los siguientes términos:

Señalo que, la aquí demandante fue asesorada de manera errónea sobre la realización de aportes, en donde el juez tuvo en cuenta como fecha de caducidad desde el 3 de agosto de 2012 cuando se entrega el informe que presentó el ministerio.

No obstante, no puede desconocerse que fue solo hasta el año 2015 que a la demandante tuvo conocimiento del daño, pues fue en este momento en que supo el valor de la mensualidad, implicando con ello que solo hasta esa fecha que se pudo controvertir en vía administrativa y judicial el valor reconocido.

## **CONSIDERACIONES**

### **Caso Concreto**

En primer lugar, cabe destacar que el fundamento sobre el cual se atribuye la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores es la omisión de los aportes al sistema de seguridad social en pensión, lo que generó que la pensión le fuera reconocida con el salario mínimo y no con lo que percibía al momento de pensionarse, lo que atribuye a una mala asesoría, según fundamenta en la demanda en los siguientes términos:

*En caso en particular vemos que a mi representada la entidad demandada omitió de enviar el reporte correspondiente según el salario base de cotización al fondo de pensiones correspondiente, el cual causó que la señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, se pensionara sobre un salario a que tenía derecho, viéndose afectada económica, social, familiarmente por este faño causado por parte de la entidad demanda.*

Ahora bien, la accionante radicó demanda bajo el medio de control de reparación directa en la que se pretende declarar administrativa y patrimonialmente responsable al Ministerio de Relaciones Exteriores por el detrimento económico causado por no haber cancelado en debida forma y con base en el ingreso base de cotización de los aportes de pensiones correspondiente.

Así pues, el término para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa bajo el medio de control de reparación directa es de dos contados a partir de la ocurrencia del daño u omisión causante del daño, de acuerdo al literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, dispone:

*Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la*

*ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.*

Para abordar el asunto bajo discusión, se encuentra necesario hacer un recuento de los hechos y de las pruebas aportadas por las partes, dentro de las cuales se destaca que:

*“ 12. La señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, desde el año 2.010 solicito ante el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES los trámites de corrección de pensión que por vejes tiene derecho ante COLFONDOS.*

*13. La demandante Señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, empezó a tener inconvenientes con su historia pensional ante el Fondo de pensiones COLFONDOS, ya que no aparecían ni las semanas ni los pagos de los periodos causados que el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, reportaban en el sistema.*

*14. En junio de 2.011, la demandante Señora LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA otorgar poder a los aportadores del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, para que le adelante las gestiones encaminadas de pensión por vejez.*

*15. Los documentos aportados ante el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, nunca fueron gestionados no tramitados por sus apoderados haciendo esto que se los devolvieron a mi cliente sin razón alguna.*

*16. El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, no logró hacer las gestiones correspondientes para solucionar el incremento de cotización ante el departamento de recursos humanos ni mucho menos ante el fondo de pensiones. (...)*”

Por su parte, la entidad demandada dentro de las pruebas allegadas con la contestación de la demanda informó sobre la investigación que se adelantó tras la acusación que presentó la señora Leonarda Santiesteban Angarita, del cual se destaca la siguiente información:

*“(..)Fácticos*

*Mediante escrito del 3 de agosto de 2012, la funcionaria LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA, informó a este despacho sobre una presunta irregularidad relacionada con el trámite de su pensión de vejez (folio 1)*

*Mencionó la señora SANTIESTEBAN, en su escrito:*

*“...Yo, LEONARDA SANTIESTEBAN ANGARITA Identificada con el número de cédula 41743553 de Bogotá, con 56 años de edad solicite (sic) a ustedes por medio de los Doctores Jorge Alberto Espinoza López y la doctora Sandra Milena Osorio Córdoba como apoderados y encargados de la estrategia pensional de la Dirección de Talento humano del Ministerio de Relaciones para que ayudaran a adelantar las gestiones encaminadas al reconocimiento de mi pensión de vejez.*

*El día 23 de junio de 2011, les otorgó poder a los abogados en mención para iniciar el trámite de mi pensión de vejez, pasado el año, me entero que no han*

*iniciado ninguna acción. Hoy en día llevo laborando con la cancillería 32 años los cuales corresponde a+/-1650 semanas cotizadas para pensión, tengo 56 años cumplidos y con esto cumplo con los requisitos para mi pensión.*

*En estos momentos, me encuentro muy desconcertada y triste a la vez, por cuanto todos mis trámites apuntaban a que tiene derecho al Régimen de transición y en la realidad es que por mala asesoría por parte de ello. A la fecha No he iniciado el proceso para la liquidación de mi pensión, solicito a ustedes que mi caso se estudió por parte de ustedes y no pase más con otros funcionarios de la entidad, de la misma manera deseo me informen si debo iniciar este proceso por mi parte, o el ministerio asignara a otra persona.*

*Adjuntó además los siguientes documentos:*

- *Copia del oficio radicado en el Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la Acción de Tutela interpuesta (folios 2 al 4)*
- *Lista de Chequeo de la documentación para la pensión por vejez, hecha por el Ministerio (folios 5 al 17)*
- *Lista de chequeo de la documentación para la pensión por vejez, hecha por el Auxiliar para asuntos Constitucionales, devolviendo la solicitud de intervención ante la Honorable Corte Constitución dentro de la Acción de Tutela interpuesta ante el Seguro Social (folios 18 a 44).*
- *Copia del derecho de petición interpuesto el 14 de julio de 2011 ante COLFONDO, del traslado del régimen (folios 45 al 48)*
- *Acta individual de reparto (tutela) del 14 de septiembre de 2011 (folio 49)*
- *Copia de la solicitud de 22 de diciembre de 2011, para la Revisión de la Tutela, dirigida a la Honorable Corte Constitucional, Sala de Revisión (folio 50 al 52)*
- *Copia de Sustentación Impugnación Tutela, del 6 de octubre de 2011, remitida al Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá (folios 53 al 56)*
- *Respuesta dada por COLFONDOS al Derecho de Petición del 14 de julio de 2011 (folios 57 y 58)*
- *Copia del Memorando CNP No. 67058 del 3 de diciembre de 2009, contentivo del oficio 15430.01.01-13857 suscrito por el Jefe de Departamento Nacional de Afiliación y Registro del Seguro Social (folios 59 y 60)*
- *Comprobante de Nómina del mes de julio de 2012, de la señora SANTIESTEBAN (folio 61)*

*(...)” (Fls. 122-128, c1)*

En dicha medida, el demandante reconoce que desde el año 2010 solicitó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores la corrección de pensión que debían ser reconocidas por COLFONDOS, esto es, para que fuera reconocida no sobre el salario mínimo sino por el sueldo que devengaba en ese momento.

Sumado a lo anterior, dentro de las pruebas que se aportaron en el proceso disciplinario interno que adelantó el Ministerio de Relaciones Exteriores se informa que las acusaciones que hace la señora Leonarda Santiesteban Angarita fueron por hechos que tuvieron lugar en el año 2011, lo que ratifica con las pruebas que allegó en su momento, en las que consta las diligencias que se adelantaron para el traslado del régimen, así como las acciones

legales que se realizaron en el transcurso del año anterior a la presentación de la queja.

Es por lo anterior, que esta Subsección puede determinar que la accionante tuvo conocimiento de la omisión que le atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores en donde tenía conocimiento al momento de presentar la queja de la respuesta de la ISS y de Colfondos, implicando que la señora Leonora Santiesteban Angarita sabía de ante mano en que régimen sería pensionada, pues incluso empleó la acción constitucional para hacer el traslado a la ISS y sobre que valor sería reconocida la mensualidad, de ahí su inconformidad frente a la asesoría jurídica que le fue prestada por funcionarios de la entidad demandada y de la queja que presentó ante la Oficina de Control Interno.

En dicha medida, se comparte el momento a partir del cual se cuentan los términos de caducidad en primera instancia, pues aun cuando en la descripción de los hechos se menciona que la accionante tenía conocimiento de su inconformidad respecto al régimen de pensión desde el año 2010, en donde ya había presentado la solicitud de corrección. No obstante, se tendrá en cuenta el momento a partir del cual hay una manifestación formal de parte de la demandante respecto a la omisión en la asesoría jurídica sobre la cual atribuye el daño que pretende ser reparado, conforme a los alcances que señala en inciso i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Así pues, se cuenta el plazo de caducidad desde el 3 de agosto de 2012 cuando la señora Leonora Santiesteban Angarita presentó queja ante la oficina de control interno disciplinario, por lo que la demandante tenía plazo de presentar la demanda hasta el 4 de agosto de 2014, sin embargo, la demanda y la solicitud de conciliación se presentó hasta el 13 de abril de 2016, cuando ya había operado el fenómeno de caducidad.

En consecuencia, esta Sala decide confirmar la decisión que acogió el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá en la audiencia inicial que tuvo lugar el 30 de junio de 2019 por medio del cual declaró probada la excepción de caducidad propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

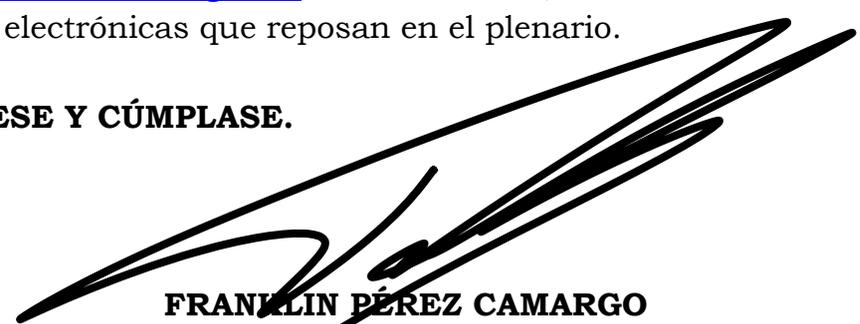
**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión del 30 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo. Bogotá.

**TERCERO:** Contra la presente providencia no procede ningún recurso de conformidad con el numeral 4 del artículo 244 del CPACA.

**CUARTO:** Por Secretaria de la Sección Tercera NOTIFICAR esta decisión: a) A las partes, a los correos electrónicos: [oscarsanchezjuridico@gmail.com](mailto:oscarsanchezjuridico@gmail.com), [noti.judiciales@migracioncolombia.gov.co](mailto:noti.judiciales@migracioncolombia.gov.co); [judicial@cancilleria.gov.co](mailto:judicial@cancilleria.gov.co); [mauricio.hernandez@cancilleria.gov.co](mailto:mauricio.hernandez@cancilleria.gov.co); [jemartinez@colfondos.com.co](mailto:jemartinez@colfondos.com.co); b) Al representante del Ministerio Público, al siguiente correo electrónico: [mferreira@procuraduria.gov.co](mailto:mferreira@procuraduria.gov.co). Lo anterior, de conformidad a las direcciones electrónicas que reposan en el plenario.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**  
Magistrado



**HENRY ALDEMAR BARETO MOGOLLÓN**  
Magistrado



**OLGA CECILIA HENAO MARÍN**  
Magistrada

YM