



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO.**

**Referencia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 2013-590**  
**Solicitante: FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA**  
**Solicitado: NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 83 Judicial I para Asuntos Administrativos, contenida en el **Acta de Conciliación Prejudicial N° 337-2013 de fecha 22 de noviembre de 2013**, llevada a cabo entre el apoderado de la señora **FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA** en calidad de Convocante y la Doctora Angélica María Correa González en calidad de apoderada del **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**.

**Antecedentes:**

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. La convocante es funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, labora en él desde el 1 de marzo de 1993 y actualmente desempeña el cargo de Auxiliar de misión diplomática Código 4850, Grado 18.
2. En Resolución N° 0355 del 16 de febrero de 1993, la convocante fue nombrada en el cargo de Auxiliar, Grado 3PA (local), en el Consulado General de Colombia en la ciudad de Panamá, tomando posesión el 1 de marzo de 1993, y desempeñando el cargo hasta el 30 de septiembre de 2009.
3. Por acto administrativo N° 4406 de 22 de octubre de 2009, se incorporo al cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850 Grado 18 de la planta del Despacho de los jefes de misiones diplomáticas, oficinas consulares, adscrito al consulado general de Colombia en Panamá, posesionada el 1 de octubre de 2009, cargo en el que funge actualmente.
4. Durante el período comprendido entre el 1 de marzo de 1993 y 2003, la convocante recibió el pago de su salario en dólares, así mismo en ese tiempo el Ministerio de Relaciones Exteriores, liquidó y reportó al Fondo Nacional del Ahorro las cesantías con base en un salario que según la convocante no correspondía a lo realmente devengado en su calidad de funcionaria asignada al servicio exterior.

5. Los actos administrativos de liquidación y traslado de las cesantías al Fondo Nacional del Ahorro se fundamentaron en normas que establecían que las prestaciones sociales de los empleados del servicio exterior de la entidad debían liquidarse y pagarse con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno, normas que posteriormente fueron declaradas inexecutable por la H. Corte Constitucional.
6. Manifiesta que los actos administrativos de liquidación y traslado de las cesantías causadas entre el 16 de junio de 1996 y el año 2003 al Fondo Nacional del Ahorro, no fueron notificados en legal forma a la convocante.
7. Por lo anterior el 11 de junio de 2013 la convocante elevó ante la convocada petición, bajo el radicado N° E-CGC-13-030688, en el que solicitó la reliquidación y pago de las cesantías causadas en el período en el que laboró en el servicio exterior, reclamación que fue negada mediante Oficio N° S-GNPS-13-025755, suscrita por la Directora de Talento Humano.

#### **La solicitud de conciliación:**

La señora **FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA**, a través de apoderado presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa -Reparto-, solicitud de conciliación prejudicial, en la que señala como pretensiones las que a continuación se detallan:

*"1. Convóquese a la NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, representada legalmente por la señora Ministra MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR o quien haga sus veces, para efecto de llevar a cabo audiencia de conciliación con el propósito de que atendida la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el ministerio acceda a las siguientes pretensiones:*

*1.1 Reliquidar las cesantías de la señora FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA correspondientes al 1 de marzo de 1993 y el año 2003, con base en el salario realmente devengado durante ese tiempo cuando ejerció su cargo en el servicio exterior, es decir, el pagado en moneda extranjera de acuerdo con los valores certificados por la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del ministerio de Relaciones Exteriores según Oficio GNPS-1110-F a la tasa representativa del mercado de la época.*

*1.2 De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, pagar a la tasa del 2% mensual sobre la diferencia de capital generada entre lo efectivamente consignado y lo que debía consignarse con base en el salario real devengado por la funcionaria del Ministerio, durante el período comprendido entre el 1 DE MARZO DE 1993 Y EL AÑO 2003, desde la fecha en que debió hacerse el traslado al Fondo Nacional del Ahorro hasta la fecha en la que se haga el pago efectivo a mi poderdante.*

*2. Prevéngase al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES sobre las consecuencias jurídicas de la inasistencia a la audiencia de conciliación y resáltase sobre las bondades de un arreglo directo"*

## Acervo Probatorio:

Dentro del expediente se tienen como prueba de las aseveraciones descritas por los solicitantes, las siguientes:

1. Oficio No. GNPS-13-025755 de 4 de julio de 2013, suscrito por la Directora (e) de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigido a la convocante, mediante el cual da respuesta a la petición radicada el 11 de junio de 2013 (Fl. 25-27), de reliquidación de cesantías en los siguientes términos:

*"En cuanto a su primera solicitud relacionada con la re liquidación de las cesantías con base en el salario realmente devengado en el servicio exterior y no el equivalente en la planta interna, al respecto le informo que el artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, el artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992 (que rigió desde enero 3 del mismo año y hasta el 21 de febrero de 2000) y el artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000 (que entró en vigencia el 22 de febrero del mismo año), legislación aplicable para la época en que usted prestó sus servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente para el período comprendido desde el 1 de marzo de 1993 a la fecha, establecía que las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior se debían liquidar y pagar con base en la asignación del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*Como consecuencia de los preceptos normativos enunciados, de obligatorio cumplimiento para la administración, dicha prestación fue oportunamente reconocida, liquidada y pagada (...) en consecuencia no es posible el pago de reconocimiento alguno (...)*

*Sin embargo, es pertinente aclarar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005, declaró inexecutable el artículo 57 del Decreto 10 de 1992. De igual manera, la citada Corporación a través de sentencia C-292 de 2001 declaró inexecutable el artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000 cuyos efectos, en las situaciones falladas por tales sentencias rigen hacia futuro **no tienen efectos retroactivos**, a menos que las mismas lo señalen expresamente.*

*(...)*

*En cuanto a su petición, en relación con la re liquidación de los aportes del auxilio de cesantías con base en el salario realmente devengado y no el equivalente en la planta interna, tomando en cuenta los demás factores salariales a la TRM en su momento, correspondientes a los lapsos en que laboró para el Ministerio en el servicio exterior, esto es, desde el 1 de marzo de 1993 hasta el año 2003, inclusive tomando en cuenta los demás factores salariales a la TRM en su momento, al respecto me permito informarle que el Ministerio reconoció. Liquidó y pago de manera correcta y oportuna dicha prestación económica, conforme a la normatividad vigente para la época en que se causó (...), se reitera, razón por la cual no es posible la re liquidación ni pago de diferencia alguna por este concepto y corresponde a la autoridad competente determinar si hay lugar o no a dicho pago.*

*En cuanto a su segunda petición relacionada con el giro de las diferencias que resulten de la re liquidación al Fondo Nacional del Ahorro, y que dichas diferencias sean sometidas a un interés moratorio del 2% de conformidad con el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, al respecto le informo que no es posible el reconocimiento de*

*interés moratorio, ni el giro de suma alguna por dichos conceptos a la citada entidad, pues las cesantías correspondientes a los períodos en que usted laboró en este Ministerio fueron reconocidas, liquidadas y pagadas de acuerdo con la normatividad vigente para la época en que se causaron, como quedó suficientemente explicado en el punto anterior. (...)"*

2. Certificación de la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedida el 26 de junio de 2013, en donde consta el tiempo laborado por la convocante en la entidad del 16 de febrero de 1993 al 30 de septiembre de 2009 y de 1 de octubre de 2009 a la fecha; los factores salariales devengados año por año en 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003; y los aportes realizados al Fondo Nacional del Ahorro por concepto de auxilio de cesantías durante los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003 (Fl.12-14).

3. Certificación expedida por el Director de Talento Humano de la convocada el 17 de junio de 2013 en la cual consta que la convocante ha prestado sus servicios en la entidad desde el 16 de febrero de 1993, hasta la fecha desempeñando los siguientes cargos (Fl.32):

a. Mediante Resolución No. 0355 del 19 de febrero de 1993, se le nombró en el cargo de Auxiliar, Grado 3 PA (Local), en el Consulado General de Colombia en la Ciudad de Panamá, en el cual tomó posesión el 1 de marzo de 1993 y desempeño el cargo hasta el 30 de septiembre de 2009.

b. En Resolución No. 4406 del 22 de octubre de 2009, se incorporó al cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850, grado 18, de la planta de personal del Despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito al Consulado General de Colombia en Panamá, el cual tomó posesión con efectos fiscales desde el 1 de octubre de 2009 y desempeña el cargo a la fecha.

### **El Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores:**

El Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, para analizar la viabilidad de conciliar con la convocante el pago en su favor de la suma de \$55.022.974 por concepto de reliquidación de cesantías, llevó a cabo sesión ordinaria el día 18 de noviembre de 2013 (Fl. 23), en la cual autorizó conciliar la suma referida, en los siguientes términos:

*"Que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su fondo Rotatorio, en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2013, previo estudio de la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la Señora Felicia Mercedes Valera de Ortega, identificada con la cédula de ciudadanía No. 36.524.672 de Santa Marta, que se tramita en la Procuraduría 83 Judicial I Administrativa de Bogotá, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de cesantías durante el tiempo laborado en planta externa, periodo comprendido del año 1993 a 2003, para los cual es necesario aportar en la audiencia de conciliación el estudio de reliquidación realizado por la Dirección de Talento humano de la entidad, el cual arroja un valor total de*

45

**\$55.022.974**, documento que constituye el fundamento para la presentación de la propuesta en la precitada solicitud.

*Dicho pago se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación por parte de la Convocante, de la solicitud de pago, previo el aporte de la totalidad de los documentos exigidos para el efecto, entre ellos la copia auténtica del auto que aprueba la conciliación extrajudicial por parte de Juez de Conocimiento. (...)*

### **Conciliación ante la Procuraduría 83 Judicial I Para Asuntos Administrativos:**

La conciliación se celebró el 22 de noviembre de 2013, diligencia en la que cada uno de los convocados expuso los argumentos que se encuentran consignados en el acta vista a folio 2 a 4 de la actuación.

Finalmente el acuerdo de las partes fue avalado por el Procurador 83 Judicial I para asuntos administrativos.

### **CONSIDERACIONES**

La conciliación es un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial con la ayuda de un conciliador.

Este medio busca la solución de conflictos, es decir, trata de arreglar o componer los ánimos en discordia. Cuando entra un tercero a validar este acuerdo, se está frente a una conciliación administrativa, es decir, ante una heterocomposición, toda vez que el acuerdo que resuelve las diferencias surgidas por decisiones o conductas de acción o de omisión de la Administración Pública, debe ser homologado por un tercero imparcial.

#### **De la Conciliación prejudicial**

Es aquella que se intenta antes de iniciar un proceso judicial. En ella intervienen el Procurador que actúa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Administración Pública y el particular u otra entidad estatal.

Procede en aquellos conflictos que por su naturaleza podrían demandarse mediante las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa, Controversias Contractuales y de Grupo.

En los conflictos que se desatarían en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en conciliación prejudicial se deben verificar los siguientes presupuestos:

- La solicitud de conciliación prejudicial se debe presentar ante la Procuraduría Judicial Administrativa, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo, esto es, dentro del término de caducidad del medio de control.

➤ Que se haya agotado previamente la vía gubernativa.

### **Requisitos de Procedibilidad de la conciliación prejudicial:**

Establece el artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, que la conciliación administrativa prejudicial, solo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada, de igual forma el parágrafo segundo de dicha norma establece que no habrá lugar a conciliación cuando la acción haya caducado.

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso la parte convocante, agotó debidamente la vía gubernativa ante el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** mediante petición radicada el 9 de junio de 2013 (Fl. 33-35), a través de la cual solicitó entre otras: i) la reliquidación de las cesantías con base en el salario realmente devengado en el servicio exterior y no el equivalente a la planta interna de la entidad; ii) el pago de las diferencias que resultaren de la reliquidación al Fondo Nacional del Ahorro y que dichas diferencias fueran sometidas a un interés moratorio del 2%, entre otros. Dicha petición fue resuelta mediante oficio No. S-GNPS-13-025755 de 4 de julio de 2013, expedido por la Directora (e) de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del cual se negó la peticiones elevadas (Fl.25-27), quedando agotada la vía gubernativa.

Así las cosas, tenemos que en el presente caso, la convocante agotó debidamente la vía gubernativa, toda vez que realizó la solicitud de liquidación de cesantías con base en el salario real que devengaba en el servicio exterior, petición que fue resuelta por la Directora (e) de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores denegando lo solicitado, razón por la cual se entiende que efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

Respecto del segundo de los requisitos, este es, que la acción no haya caducado, se precisa que la solicitud de conciliación ante la Procuraduría Judicial Administrativa se radicó el 26 de septiembre de 2013, suspendiendo de esta forma la caducidad de la acción, la cual había empezado a correr a partir de la expedición del acto administrativo que agotó la vía Gubernativa, ese es el oficio No. S-GNPS-13-025755 de 4 de julio de 2013, mediante el cual se denegó la reliquidación de las cesantías teniendo en cuenta el salario real devengado por la convocante.

De acuerdo a lo indicado, la petición de conciliación prejudicial presentada por la convocante, no se encuentra extinta, toda vez que la solicitud se presentó dentro del término de la caducidad y a la fecha está se encuentra suspendida, ello conforme al contenido del artículo 3 del Decreto 1716 de 2009, que establece:

*"Suspensión del término de la caducidad de la acción:  
La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:*

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
  - b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, o
  - c) Se venza el término e tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud lo que ocurra primero.
- En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el Juez, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.  
La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.  
(...)."

Así las cosas, en el presente caso, la solicitud de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría en diciembre de 2012, suspendió el término de caducidad de 4 meses que había empezado a correr a partir del momento de notificación del oficio No.S-GNPS-13-025755 de 4 de julio de 2013.

### **Marco Jurídico de la liquidación y correspondiente pago de cesantías a los Servidores Públicos que laboran en el Ministerio de Relaciones Exteriores:**

Las normas que han regulado la forma como se liquidan las prestaciones de las personas que pertenecen al Servicio Diplomático y Consular, son las que a continuación se indican:

La Ley 6 de 1945, en su artículo 17, estableció esta prestación social en razón de un mes de sueldo por cada año de servicios.

Por su lado, la Ley 65 de 1946, en el artículo 1º, ordenó lo siguiente:

*"Los asalariados de carácter permanente, al servicio de la Nación en cualquiera de las ramas del poder público, hállese o no escalafonados en la carrera administrativa, tendrán derecho al auxilio de cesantía por todo el tiempo trabajado continua o discontinuamente, a partir del 1º de enero de 1942 en adelante, cualquiera que sea la causa de retiro."*

El Decreto 1160 de 1947, artículo 1º, reiteró en los mismos términos la prestación para los empleados y obreros al servicio de la Nación.

El Decreto 3118 de 1968, que creó el Fondo Nacional del Ahorro, en su artículo 27, dispuso que cada año calendario, contado a partir del 1º de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado liquidarán la cesantía que anualmente se cause a favor de sus trabajadores o empleados. La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador.

En el artículo 33 de la referida norma se establecieron intereses a favor de los trabajadores en el 9% anual sobre las cantidades que al 31 de diciembre de cada año, figuraran a favor de cada empleado público, porcentaje que ascendió a la suma del 12% en virtud del artículo 3º de la Ley 41 de 1975.

El artículo 1º del Decreto 0311 de 8 de febrero de 1951<sup>1</sup> previó:

*"Las prestaciones sociales de los empleados que hayan servido en el exterior se liquidarán y pagarán en pesos colombianos a razón de un peso por cada dólar recibido."*

Posteriormente el Decreto 2016 de 17 de julio de 1968, "Estatuto Orgánico del Servicio Diplomático y Consular", en el artículo 76, señaló:

*"Art. 76. Las prestaciones sociales de los empleados del Servicio Exterior se liquidarán y pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del presente estatuto y salvo lo previsto en el artículo 66."*

El Decreto 1253 de 27 de junio de 1975<sup>2</sup> por el cual se modificó el artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, indicó en los artículos 1º y 2º:

*"Artículo 1º. Modifícase el artículo 76 del Decreto 2016 de julio 17 de 1968, en el sentido de que las liquidaciones sobre prestaciones sociales que en adelante se efectúen se harán tomando como base la moneda en que se perciban las respectivas remuneraciones."*

*Artículo 2º. La tasa de cambio será la que establezca la Junta Monetaria en 31 de diciembre de cada año fiscal."*

La Ley 41 de 11 de diciembre de 1975<sup>3</sup> indicaba en los artículos 1º y 2º:

*"Artículo 1º Deróganse los artículos 1º y 2º del Decreto 1253 del 27 de junio de 1975, por el cual se modificó el artículo 76 del Decreto 2016 de 17 de julio de 1968."*

*Artículo 2º Las prestaciones sociales de los empleados del Servicio Exterior se liquidarán y pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 2016 de 1968, salvo lo previsto en el artículo 66 del mismo Decreto."*

El Decreto 10 de 1992 Estatuto Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular, que derogó el Decreto 2016 de 1968, indica:

*"ARTÍCULO 57. Las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior, a excepción de los administrativos locales, se liquidarán y se pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores"<sup>4</sup>.*

1 "Por el cual se aclaran el inciso c) del artículo 17 de la Ley 6ª de 1945 y los artículos 2º y 3º de la Ley 65 de 1946, en cuanto se refiere a los empleados nacionales que prestan sus servicios en el Exterior".

2 Proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 24 de 1974.

3 "por la cual se modifica el Decreto Ley 1253 de 1975 y se dictan otras disposiciones"

4 Con posterioridad a este cuerpo normativo el Decreto Ley 1181 de 1999, dictado por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, reguló el Estatuto Orgánico de Servicio Exterior y de Carrera Diplomática y Consular; sin embargo, esta normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-920 de 1999, en razón a que la Corte había declarado inconstitucional el

La normativa en cita, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C- 535 de 24 mayo de 2005, decisión en la que se resaltó la inviabilidad jurídica de esta norma, que generaba desigualdad en el pago de las prestaciones sociales de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, frente a los salarios devengados por quienes desempeñan cargos equivalentes en la planta interna de dicho Ministerio, al respecto se indicó en dicha decisión:

**"3. Aplicación del precedente al régimen de liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior.**

*En el régimen legal de la carrera diplomática y consular se ha distinguido entre el ingreso base de cotización y liquidación de la pensión de jubilación y el ingreso base de cotización de las prestaciones sociales. Es decir, no obstante que aquella y éstas se han sujetado al salario de cargos equivalentes en planta interna, su regulación se ha hecho en disposiciones diferentes.*

*Así, por ejemplo, en el caso del Decreto 10 de 1992, la liquidación de la pensión de jubilación o invalidez de los funcionarios del servicio exterior, estaba regulada en el artículo 56 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 57. Posteriormente, en el caso del Decreto 1181 de 1999, la liquidación de la pensión de jubilación o invalidez de los funcionarios del servicio exterior, estaba regulada en el artículo 65 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 66. Finalmente, en el caso del Decreto 274 de 2000, la liquidación de la pensión de jubilación o invalidez de los funcionarios del servicio exterior, estaba regulada en el artículo 65 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 66.*

*No obstante su regulación en normas legales diversas, los problemas constitucionales planteados por la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y por la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior con base en el salario que corresponde a un cargo equivalente en planta interna y no con base en el salario realmente devengado, son los mismos. Esto es así en tanto en uno y otro caso se incurre en tratamientos diferenciados injustificados que contrarían el mandato de igualdad en la formulación del derecho y que, frente a casos concretos, resultan lesivos de derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital. Entonces, tratándose de problemas constitucionales similares, la uniforme línea jurisprudencial desarrollada de tiempo atrás por esta Corporación resulta aplicable y por lo mismo se debe declarar la inexecutable de la norma legal demandada.*

*El Ministerio de Relaciones Exteriores se opone a la declaratoria de inexecutable argumentando que el régimen legal diferenciado que se consagra respecto de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior se justifica por la necesidad de adecuar los ingresos de tales servidores al costo de vida de los países en los que cumplen sus funciones.*

*Para la Corte, como se ha visto, ese tratamiento no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente*

*devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones.*

*De este modo, ante la prósperidad del primero de los cargos formulados por el actor, no hay necesidad de considerar el cargo por extralimitación de las facultades conferidas al ejecutivo para la expedición del decreto del que hace parte la norma demandada."*

Por su parte el Decreto 274 de 2000, por medio del cual se regula el Servicio Exterior de la República y Carrera Consular, y que derogó el Decreto 10 de 1992, dispuso en el artículo 66:

*"ARTICULO 66.- Liquidación de Prestaciones Sociales.- Las prestaciones sociales de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular se liquidarán y se pagarán con base en la asignación básica mensual y en los conceptos laborales legalmente reconocidos como factores de salario, que le correspondieren en planta interna."*

Dicha norma, que se reitera derogó el Decreto 10 de 1992, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-292 de 16 de marzo de 2001, con fundamento en que la facultad de regular el régimen prestacional de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, es una facultad exclusiva del legislador, y quien había dictado dicho régimen era el Ejecutivo con base en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1 de la ley 573 de 2000.

A su vez, el H. Consejo de Estado - Sección Segunda, en sentencia de 11 de marzo de 2010, Expediente N°250002325000200503120 Actor: Ramiro Zambrano Cárdenas. CP: Víctor Hernando Alvarado Ardila, indicó:

*"Según lo expuesto en el acápite normativo y jurisprudencial, la normatividad que permitía la equivalencia de cargos de Planta Externa a Planta Interna para efectos de la liquidación pensional de funcionarios pertenecientes a la primera, es inconstitucional, y lo ha sido así a la luz de la Constitución Política desde el mismo momento de su expedición; razón por la cual, en virtud de la primacía de dicho cuerpo normativo superior no es dable sostener una situación a todas luces ajena a nuestro ordenamiento jurídico."*

Decisión que fue reiterada por la misma Sala en sentencia de 4 de noviembre de 2010, Expediente N° 250002325000200508742. Actor: Fabio Elmer Pedraza Pérez. CP: Víctor Hernando Alvarado Ardila, en la que se expresó:

*"Del anterior recuento también se puede inferir que, efectivamente, la liquidación de las prestaciones contaba con regulaciones especiales que desaparecieron del ordenamiento jurídico, quedando como premisa que la liquidación de las cesantías de los funcionarios que prestan sus servicios en el exterior debe efectuarse con base en el salario realmente devengado.*

*Lo antes dicho, porque liquidar sus prestaciones, entre estas la cesantía, con base en una equivalencia, como lo declaró la Corte Constitucional implicaría dar un tratamiento diferenciado e injustificado, contrario al mandato de igualdad en la formulación del derecho y que, resulta lesivo a los "derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital."*

*Pero además del tratamiento injustificado, por desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho, también se atenta contra el principio de primacía de la realidad frente a las formas que debe imperar en las relaciones laborales, pues lo cierto es que las prestaciones sociales, en especial las cesantías deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no es su realidad. (...)"*

Conforme el precedente judicial antes señalado, se infiere que las liquidaciones de las prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, contaba con regulación especial que desapareció del ordenamiento jurídico, quedando como premisa que la liquidación de las cesantías de los funcionarios que prestan sus servicios en el exterior debe efectuarse con base en el salario realmente devengado.

Así las cosas, la liquidación de las prestaciones de quienes prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe sujetarse a la regla general, esta es que se efectúe con base en lo realmente devengado por el funcionario que presta sus servicios en el exterior y no con base en un salario inferior que no corresponde a su realidad laboral.

Ahora bien respecto de la liquidación del auxilio de cesantía, se debe precisar que esta prestación es unitaria y no periódica, y se concreta al momento de culminar la relación laboral<sup>5</sup> es decir que el beneficiario que no se encuentre conforme con el reconocimiento de sus cesantías, deberá atacar el acto administrativo cuya prestación pretende, solo al momento de su desvinculación.

El anterior criterio fue sostenido por el Consejo de Estado en Auto de 18 de abril de 1995, expediente N° 11.043, MP: Clara Forero de Castro, en el que se expresó:

*"La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2º. Artículo 136 del C.C.A.)."*

<sup>5</sup> Auto del 18 de abril de 1995, expediente No. 11.043, Magistrada Ponente Clara Forero de Castro, actor Luis Aníbal Villada.

Así las cosas, la obligación de atacar el acto administrativo que reconoce las cesantías, solo se consolida al momento de la desvinculación con la entidad o en su defecto, cuando el funcionario se encuentre vinculado a la entidad y sea notificado del acto de liquidación, caso en el cual puede controvertir dicha liquidación.

### **Caso Concreto:**

Dentro del trámite de las diligencias, se tiene probado que la convocante señora **FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA**, ha prestado sus servicios en la planta externa de la entidad en los siguientes tiempos: 16 de febrero de 1993 hasta el 30 de septiembre de 2009 y del 1 de octubre de 2009 a la fecha (FI. 32).

Según lo manifestado por la convocante las liquidaciones de las cesantías se realizaron con base en el salario equivalente en la planta interna que no desempeñaba, razón por la cual mediante escrito radicado el 11 de junio de 2013 (FI. 33) ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó la reliquidación de sus cesantías teniendo en cuenta el salario real devengado como funcionaria de la planta externa de la entidad.

Frente a la petición en mención se expidió el oficio No. S-GNPS-13-025755 de 4 de julio de 2013 suscrito por la Directora (e) de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual se negó la solicitud de reliquidación de la prestación aludida, en tanto la misma se liquidó tomando como base el sueldo del cargo equivalente en la planta interna de la entidad.

Ahora bien, la normatividad que regulaba la liquidación de las cesantías, que ordenaba que las prestaciones de los funcionarios del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, se liquidaran y pagaran con base en las asignaciones equivalentes a la planta interna de la entidad - artículo 57 del Decreto 10 de 1995 -, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C - 535 de 24 de mayo de 2005, situación que generó que solo a partir de la expedición de la sentencia, se empezara a solicitar por parte de los interesados, a través de las acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso, el derecho a devengar la cesantía liquidada con base en lo devengado en el exterior.

Lo anterior porque si bien el pago de las cesantías se realizó en vigencia del Decreto 10 de 1992, la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha norma, permite que se aplique la excepción de inconstitucionalidad, ya que dicha norma era violatoria de derechos fundamentales de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así las cosas, se tiene que en el presente caso le asiste el derecho a la convocante, por cuanto está legitimada para reclamar la liquidación de sus cesantías con fundamento en el salario que realmente devengaba en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, petición a la que accedió el ente convocado para los años 1993 a 2003, en la audiencia de conciliación

celebrada el 22 de noviembre de 2013 ante la Procuraduría para Asuntos Administrativos (Fl.2-4).

El pago se realizará con fundamento en la siguiente liquidación, efectuada por la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (FL. 24):

FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA									
LIQUIDACIÓN DIFERENCIA CESANTIAS EXTERIOR									
AÑO	SUELDO	DIVISA	T. CAMBIO	CESANTIAS	CESANTIA	DIFERENCIA	No.	INTERES	VALOR
			PROMEDIO						
1993	624,15	USD	811.03	456.700	140.338	316.362	237	1.499.554	1.815.916
1994	800,00	USD	832,95	721.890	206.417	515.473	235	2.319.629	2.835.102
1995	900,00	USD	993,44	968.601	243.573	725.028	213	3.088.618	3.813.646
1996	900,00	USD	1004,48	979.368	290.561	688.807	201	2.769.004	3.457.811
1997	900,00	USD	1293,48	1.261.143	342.862	918.281	189	3.471.102	4.389.383
1998	900,00	USD	1554,77	1.515.898	404.461	1.111.437	177	3.934.485	5.045.922
1999	900,00	USD	1920,99	1.872.969	477.265	1.395.704	165	4.605.822	6.001.525
2000	900,00	USD	2186,79	2.132.124	521.316	1.610.808	153	4.929.071	6.539.878
2001	900,00	USD	2303,26	2.245.682	568.235	1.677.447	141	4.730.400	6.407.847
2002	900,00	USD	2807,58	2.737.387	602.330	2.135.057	129	5.508.448	7.643.505
2003	900,00	USD	2832,81	2.761.990	644.493	2.117.497	117	4.954.942	7.072.439
TOTAL LIQUIDACIÓN						13.211.899		41.811.075	55.022.974

Cabe precisar que la liquidación del interés moratorio, por el no pago a tiempo de las cesantías, se encuentra regulada por el artículo 14 del Decreto 162 de 1962, que prevé:

*"Artículo 14: De acuerdo con los artículos 41 y 51 del decreto que se reglamenta, en caso de controversia sobre cualquier clase de liquidación del auxilio de cesantía, si en la providencia que decida el litigio se ordenara el reconocimiento a favor del trabajador de una suma mayor que la que hubiere sido liquidada por la respectiva entidad, en el mismo proveído se dispondrá el reconocimiento de intereses moratorios en beneficio del trabajador sobre la diferencia, a la rata del 2% mensual, desde la fecha en que la suma respectiva se hubiere causado hasta aquella en que se le acredite.*

*De manera similar se procederá cuando se niegue al trabajador el pago del auxilio de cesantías, de acuerdo con el artículo 45 del decreto que reglamenta. En tales casos, si la providencia que desate el litigio fuere favorable al trabajador, sobre la suma reconocida a su favor, se ordenará el pago de intereses moratorios a la indicada tasa del 2% mensual, desde la fecha en que dicha suma se le ha debido pagar o acreditar hasta aquella en que esto se haga.*

*En los supuestos a que se refiere este artículo, los intereses de mora se acreditarán al trabajador conjuntamente con el principal respectivo, e inmediatamente comenzará a disfrutar de los intereses corrientes a menos que el trabajador decidiera reclamar el saldo a su favor, cuando por retiro del servicio tuviere derecho a hacerlo.*

*La entidad en contra de la cual se hubiere pronunciado el fallo administrativo o judicial, estará obligado a consignar en el Fondo la cantidad adicional registrada a favor del trabajador por consecuencia del fallo, dentro del término de 60 días, contados a partir de la fecha en que la providencia hubiere quedado ejecutada, junto con los intereses corrientes de esa suma desde la fecha en que se ha acreditado al trabajador.*

*En todos los casos de controversia que contempla este artículo, los correspondientes recursos deberán ser interpuestos contra las entidades a*

*cuyo cargo corre el respectivo auxilio de cesantía, sin que en ningún caso pueda dirigirse contra el Fondo, al cual no le cabe responsabilidad alguna."*

Por su parte los artículos 41 y 51 del Decreto 3118 de 1968, establecen:

*"ARTICULO 41. DECISION JUDICIAL. En caso de controversia judicial acerca de la liquidación en 31 de diciembre de 1968 o de una liquidación anual o de la liquidación correspondiente al tiempo de servicios en el último año, el Fondo acreditará en la cuenta del respectivo empleado público o trabajador oficial la cantidad que se ordene en la providencia debidamente ejecutoriada que ponga fin al litigio. El registro de esta suma producirá todos los efectos que conforme a los Artículos anteriores tiene el de las liquidaciones definitivas, aceptadas por el empleado o trabajador."*

*"ARTICULO 51. INTERESES MORATORIOS. La mora de los establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado en consignar en el Fondo el valor de las cesantías o de los intereses, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dará al Fondo derecho para exigir las sumas respectivas por la vía ejecutiva y para cobrar sobre ellas intereses de dos por ciento (2%) mensual por el tiempo de la mora."*

El Decreto Extraordinario 3118 de 1968, creó el Fondo Nacional de Ahorro como administrador de las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales y en ésta se fijaron las condiciones en que llevaría a cabo su gestión, por ello, aparecen algunos aspectos como los anteriores que regulan el pago de intereses moratorios. La Ley 432 de 1998, transformó el Fondo en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero del orden nacional, que presta, además, sus servicios en el sector privado y, el artículo 19 de esta preceptiva derogó *"todas las disposiciones que le sean contrarias"*.

La citada ley no reguló expresamente los intereses moratorios previstos en el artículo 41 del Decreto 3138 de 1969, reglamentado por el artículo 14 de Decreto 162 de 1969, es más, no se discute la existencia de alguna otra preceptiva que hubiese regulado este tópico, lo que hace aplicables y vigentes las previsiones allí contenidas.

Conforme lo anterior, el valor reconocido por concepto de intereses por el Ministerio de Relaciones Exteriores, es el equivalente al pago de la diferencia entre lo liquidado y girado al Fondo Nacional de Ahorro frente a lo que le correspondía, por ello, las normas antes citadas se adecúan al supuesto fáctico del presente asunto, y por ello resulta procedente la aplicación de las normas aludidas para acceder a la liquidación del 2% de interés mensual por concepto de cesantías no liquidadas conforme a la liquidación total realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cuantía de **\$55.022.974**

Así las cosas, se colige que la decisión adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se ajusta a derecho y a las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado en temas idénticos relacionados con el reconocimiento de cesantías de quienes se desempeñan en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre las que cabe resaltar las radicadas bajo el número N° 2007-00278-01 MP Eduardo Gómez Aranguren, 2006-06288-02 MP: Bertha Lucía Ramírez, la aprobación de la Conciliación judicial, Radicado N° 2005-08733-01 MP: Gerardo Arenas Monsalve y las emitidas por el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca radicados N° 2006-00770-02 MP: Samuel José Ramírez Poveda  
y 2009-287-01 MP: Yolanda García de Carvajalino.

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso se cumple con los presupuestos exigidos para aprobar la conciliación prejudicial, realizada entre la señora **FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA** y el Ministerio de Relaciones Exteriores, ello sumado a que se debe garantizar el principio de igualdad, ya que a los demás funcionarios del Ministerio de Relaciones en similares condiciones, se les ha reconocido el pago de las cesantías, con su respectivo interés.

De lo expuesto en precedencia éste Despacho Judicial, advierte que la conciliación prejudicial, realizada entre el apoderado de la señora **FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA**, y el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, por valor de **\$55.022.974** reúne los requisitos para ser aprobada, toda vez que el convocante agotó debidamente la vía gubernativa, la acción no se encuentra caducada y no se causa detrimento al erario público, pues los valores reconocidos, corresponden a sumas que deben ser canceladas por ley a la actora, razón por la cual será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría Ochenta y Tres Judicial I para Asuntos Administrativos.

Por tanto el Juzgado Quince Administrativo de Bogotá, Sección Segunda

### RESUELVE

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 22 de noviembre de 2013, realizada ante la Procuraduría Ochenta y Tres Judicial I para Asuntos Administrativos, celebrado entre la señora **FELICIA MERCEDES VALERA DE ORTEGA**, a través de apoderado y el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** obrante a folios 2-4 del expediente, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada de conformidad con el artículo 72 de la ley 446 de 1998.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones y constancias del caso, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**  
JUEZ

