

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A**

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil catorce (2014)

Mag. Ponente: JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES

RADICADO: 2013-5646-00

ACTOR: LUZ MARINA VARGAS OCHOA

DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES.

Procedente del Despacho de la Procuraduría 3 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a llegado acuerdo conciliatorio extrajudicial celebrado entre la señora Luz Marina Vargas Ochoa y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por tratarse de una conciliación extrajudicial, el Despacho avoca el conocimiento y procede a decidir de la misma previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

Corresponde a la Sala aprobar o no el acuerdo conciliatorio prejudicial, por medio de la cual se acordó el pago de la reliquidación de los aportes pensionales a la UGPP, por el tiempo laborado por la demandante entre el 12 de enero de 2001 al 30 de abril de 2004, en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Si bien la audiencia de conciliación se llevó a cabo con la señora Luz Marina Vargas Ochoa, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y el

Ministerio de Relaciones Exteriores; cabe señalar que la conciliación con la UGAPP resultó fallida, por lo que esta Sala entrará a estudiar solamente la demanda entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la demandante.

Previo a entrar a resolver el fondo del asunto advierte la Sala que por tratarse de prestaciones periódicas no operó el fenómeno de la caducidad y que de conformidad con el artículo 56 del Decreto 1018 de 1991 y el artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, el asunto objeto de estudio es susceptible de conciliación extrajudicial por ser celebrada entre la entidad pública competente y la persona privada titular del derecho, por medio de apoderado, sobre un conflicto particular de contenido económico del cual puede conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, que hoy corresponden a los artículos 137 y 138 del C.P.A.C.A.

Caso Concreto:

1. El 11 de abril de 2013 la parte actora solicitó audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, para que fueran citadas la Unidad Administrativa Especial de Gestión Personal y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGAPP) y la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con la conciliación buscaba que se acordara lo siguiente:

- a) UGAPP: reliquide y fije la cuantía de la pensión de vejez, con efectos desde el 1º de marzo de 2012, teniendo en cuenta los valores realmente devengados en dólares, en los periodos durante los cuales laboró fuera del país para el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el 12 de enero de 2001 hasta el 02 de enero de 2005, convertidas esas partidas a pesos a la tasa representativa del mercado vigente para la época; reconozca y pague a la señora Luz Marina Vargas Ochoa las diferencias que resulten de hacer la reliquidación y los intereses moratorios.

b) **Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores:** "complete hasta los máximos de ley, sin intereses, ni sanciones mediante el proceso de ajuste de la Auto Liquidación de Aportes previsto por el Decreto 326 de 1996 art. 32 modificado por el artículo 23 del Decreto 1818 de 1996 o el que acuerde con la UGPP, el valor de las diferencias en las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, entre las sumas que el Ministerio cotizó del 12 de enero de 2001 al 02 de enero de 2005, sobre las asignaciones salariales establecidas en la Planta Interna del Ministerio y las sumas reales en ese periodo devengó la señora LUZ MARINA VARGAS OCHOA, actualizados dichos valores, año por año, según el Índice de Precios al Consumidos -IPC- certificado por el DANE.

2. El 12 de octubre de 2012 , por medio de la Resolución N° RDP 11653 le fue reconocida una pensión de vejez a la demandante, la cual fue liquidada por la UGPP con el promedio del Ingreso mensual de los últimos 10 años (5 de noviembre de 1994 al 2 de enero de 2005); sin embargo, no se tuvo en cuenta los valores realmente devengados por la accionante entre el 12 de enero de 2001 y el 2 de enero de 2004; los cuales eran superiores e incrementaban la mesada pensional. Todo lo anterior, por cuanto el Ministerio de Relaciones Exteriores no efectuó los aportes correspondientes.
3. Inconforme con la liquidación de la mesada pensional la señora Luz Marina Vargas Ochoa impugnó la decisión interponiendo los recursos de reposición y de apelación pero estos fueron denegados mediante las Resoluciones RDP 20275 y 7846 del 19 de diciembre de 2012 y 20 de febrero de 2013 respectivamente.¹
4. Ante la Procuraduría Tercera Judicial II para Asuntos Administrativos se firmó el Acta de Conciliación Extrajudicial No. 085 de 3 de octubre de 2013 por parte de los apoderados judiciales de las partes convocadas. El Ministerio de Relaciones Exteriores propuso pagar a la UGPP treinta y dos millones cuatrocientos ocho mil treinta y siete pesos (\$32'408.037) por concepto de reliquidación de aportes pensionales por el periodo comprendido entre el 12 de enero de

2004 hasta el 30 de abril de 2004, valor que será actualizado al momento del pago. La convocante manifiesta aceptar la liquidación presentada por dicho Ministerio para completar los aportes sobre los salarios reales de los periodos mencionados.

5. En la Liquidación allegada por el Ministerio de Relaciones Exteriores se reconoce el tiempo laborado por la demandante para dicha entidad entre enero de 2001 y abril de 2004 y se advierte que se cotizó sobre valores diferentes a los devengados por la señora Luz Marina Vargas Ochoa durante ese periodo.²

Entrará la Sala a estudiar si el contenido del acuerdo conciliatorio cumple exigencias legales para resolver así, si procede o no su aprobación:

- El acuerdo conciliatorio versar sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59 ley 23 de 1991 y 70 ley 446 de 1998).
- Las partes están debidamente representadas y sus apoderados tiene la capacidad para conciliar, según consta en el acta y en los poderes anexos obrantes a folios 23, 74, 98 y 105 del expediente.
- El acuerdo conciliatorio cuenta con las pruebas necesarias, tales como: tiempo de servicio en el Ministerio de Relaciones exteriores, valor real de sueldo recibido entre el 2001 y el 2004 señalando la diferencia entre lo que se aportó a seguridad social y el valor que realmente debió cotizarse; la Resolución de reconocimiento pensional en la que constan los valores sobre los cuales aportó el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras.)³

Respecto a los valores sobre los cuales debe cotizar el funcionario público del Ministerio de Relaciones Exteriores que laboró fuera del país ha considerado la honorable Corte Constitucional⁴ que debe hacerse los aportes con lo realmente devengado por éstos , manifestando lo siguiente:

5.2. En relación con lo primero, precisó la jurisprudencia que las cotizaciones para pensión deben hacerse tomando en consideración la asignación que corresponde al cargo realmente desempeñado, pues hacerlo a partir de una asignación distinta o equivalente resulta discriminatorio, en la medida en que aquellos trabajadores que han

² Ver folio 99 del expediente.

³ Ver folios 34 y 25 a 29 del expediente.

⁴ Ver sentencia T 083 del 4 de febrero de 2004, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, demandante: Juan Lozano Provenzano y Carlos Villamil Chauz; demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores.

devengado un mayor salario van a recibir prestaciones sociales que en realidad pertenecen a labores de menor asignación, desarrolladas por trabajadores que generalmente cumplen distintas funciones. Por ese motivo, en dichos fallos se sostuvo que las normas que respaldan este tipo de prácticas - frente a cierto grupo de trabajadores- son inconstitucionales y deben ser inaplicadas, pues resultan contrarias a los principios de dignidad humana e igualdad, y violatorias de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social, derechos que tienen un fundamento constitucional expreso (C.P. arts. 49, 49 y 53). Sobre este particular se expresó en la Sentencia T-1016 de 2000, lo siguiente:

"...se afecta ostensiblemente la igualdad si a todos los trabajadores se les liquida la pensión según el salario devengado y por el contrario a unos servidores del Estado se les computa con base en el salario de otros funcionarios que reciben sumas muy inferiores a la que percibe el aspirante a pensionado. No sirve de argumento que se hubiere laborado en el exterior porque como bien lo dice la Corte Suprema:

"Es válida que el empleador reconozca una pensión de jubilación, computando el tiempo laborado por el trabajador en territorio colombiano, con el laborado en otro país y en desarrollo de un contrato de trabajo diferente, pues es lícito variar las condiciones de tiempo, modo y lugar" (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, abril 15 de 1997). Jurisprudencia que es válida también para funcionarios del Estado." (Sentencia T-1016 de 2000).

Concretamente, respecto al alcance dado al artículo 57 del Decreto 10 de 1992, el cual autorizaba al Ministerio de Relaciones Exteriores para liquidar las pensiones de quienes prestaron sus servicios en el exterior con base en salarios equivalentes en Colombia, sostuvo la Corte que, al margen de su evidente inconstitucionalidad, el mismo se encontraba derogado tácitamente por la Ley 100 de 1993, cuyas disposiciones pertinentes ordenan tener en cuenta el salario real del trabajador para los efectos de la liquidación de las prestaciones sociales (arts. 17 y 18). En este sentido, se anotó en la citada Sentencia T-1016 de 2000 que, conforme con la Constitución Política, el legislador está plenamente habilitado para establecer los porcentajes sobre los cuales ha de pagarse la pensión y el monto de la mismas, pero no para "excluir el salario del trabajador como elemento calificador del monto pensional". Por ello, concluyó que aun antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 no podía ser aplicado, ya que éste establecía una clara discriminación en perjuicio de los funcionarios públicos del servicio exterior, contraria al principio de igualdad expresamente consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

(-)

De este modo, respecto al tema de fondo, el de la liquidación de aportes para pensión de quienes hicieron parte del cuerpo diplomático en el exterior, existe una línea jurisprudencial consolidada, en el sentido de sostener que tal liquidación debe hacerse tomando como base el salario realmente devengado

liquidación de aportes con base en un salario equivalente que resulte ser menor al recibido por el titular del derecho.

(.)

RESUELVE:

(...)

CUARTO. Teniendo en cuenta que existe una línea jurisprudencial consolidada, en el sentido de sostener que la liquidación de aportes para pensión de quienes hicieron parte del cuerpo diplomático en el exterior debe hacerse tomando como base el salario realmente devengado y nunca un salario inferior, se **PREVIENE** al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre sus efectos vinculantes, para que la precitada doctrina sea observada y aplicada en casos semejantes." (*Resaltado Fuera de texto*).

Con fundamento en la línea jurisprudencial mencionada, considera la Sala que frente al requisito de no ser violatorio de la Ley (art. 65A ley 23 de 1991), el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, según el cual, El Ministerio de Relaciones Exteriores pagará a la UGPP treinta y dos millones cuatrocientos ocho mil treinta y siete pesos (\$32'408.037) por concepto de reliquidación de aportes pensionales por los valores realmente devengados por la señora Luz Marina Vargas, en el periodo comprendido entre el 12 de enero de 2001 y el 30 de abril de 2004, valor que será actualizado al momento del pago, se encuentra conforme a la normativa bajo la cual le fue reconocida la pensión a la demandante por la UGPP; es decir la Ley 100 de 1993, en concreto, conforme lo prescrito en los artículos 17 y 18 los cuales señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 17. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES. Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

(...)"

En relación con la prescripción de los valores diferenciales sobre cuales debió aportar el empleador a la seguridad social - pensiones,

considera la Sala que no operó dicho fenómeno, toda vez que el reconocimiento pensional en el cual se dio a conocer al actor los valores sobre los cuales se estaban efectuando las cotizaciones respectivas fue proferido el 12 de octubre de 2012 y la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 11 de abril de 2013.

Finalmente la procedencia de la conciliación se encuentra limitada por el hecho de que la misma no sea lesiva de los intereses patrimoniales del Estado, de allí que resulta necesario examinar los medios de prueba que sustenten la obligación reclamada, por ende, la aceptación voluntaria de las obligaciones por parte de los agentes del Estado no es suficiente por sí misma para la validez del acuerdo conciliatorio, como quiera que éste debe fundarse en pruebas que den al juez la claridad suficiente de la existencia de la obligación, en forma tal que se tenga certeza que el patrimonio público no se verá lesionado.

Al respecto considera la Sala que el acuerdo conciliatorio no resulta lesivo para el patrimonio público (art. 73 ley 446 de 1998), toda vez que se probó que a la demandante le asistía el derecho reconocido y no operó el fenómeno de la prescripción.

En consecuencia, se aprobará el acuerdo conciliatorio suscrito por las partes.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A"** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE :

PRIMERO: APROBAR el contenido del acuerdo conciliatorio plasmado en el Acta de Conciliación Rad. No. 085, en la que consta la audiencia de conciliación extrajudicial celebrada en varias sesiones, entre éstas las del once (11) de junio y tres (3) de octubre de dos mil trece (2013), por el valor de treinta y dos millones cuatrocientos ocho mil treinta y siete pesos (\$32.408.037) por concepto de reliquidación de aportes pensionales, suscritas entre la convocante LUZ MARINA VARGAS OCHOA, su apoderado el señor Franklin Llevano Fernández; el doctor Andrés Leonardo Mendoza Paredes apoderado del Ministerio de

Relaciones Exteriores ante la Procuradora Tercera (3ª) Judicial II para Asuntos Administrativos.

SEGUNDO; En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

Aprobado como consta en actas



JOSE MARÍA ARMENTA FUENTES
MAGISTRADO



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
MAGISTRADA



CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO
MAGISTRADA