



66

**JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DE
ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil doce (2013).

Conciliación Prejudicial: 2012-00323

Peticionario: MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

**Autoridad: NACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES.**

**Autoridad ante quien se concilió: PROCURADURÍA CINCUENTA JUDICIAL II
ADMINISTRATIVA DELEGADA ANTE EL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CUNDINAMARCA.**

La señora **MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, actuando a través de apoderado, presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, correspondiéndole por Reparto a la Procuraduría Cincuenta Judicial II Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en procura de lograr el siguiente acuerdo:

"(...)

1. Que se reconozca, liquide y pague a la Dra. **MARTHA LUCIA GONZALEZ RODRÍGUEZ**, todas las prestaciones sociales y en general, todos los emolumentos laborales a que tiene derecho TOMANDO COMO BASE EL SALARIO REALMENTE DEVENNGADO POR MI PODERDANTE EN PLANTA EXTERNA, de acuerdo con las sentencias de inexequibilidad de la Honorable Corte Constitucional mas adelante mencionadas. Es decir, se debe tener en cuenta el SALARIO REALMENTE DEVENGADO y no el equivalente en planta interna, durante todo el tiempo de su vinculación en diferentes cargos con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Que se reconozca, liquide y pague a la Dra. **MARTHA LUCIA GONZALEZ RODRÍGUEZ**, las cesantías, los intereses de cesantía y el 24% de la sanción por mora, al no ser canceladas en tiempo y a que tiene derecho, tomando como base el salario realmente devengado en planta externa de acuerdo con los diversos pronunciamientos de inexequibilidad dados por la Honorable Corte Constitucional en las sentencias mencionadas en el acápite de hechos.
3. Que se reconozca, liquide y pague a la entidad de previsión a la que se encontraba afiliada mi mandante para los riesgos de invalidez, vejez y muerte, el saldo insoluto de los aportes que por concepto de pensión de

jubilación realizó el Ministerio como empleador por concepto de su pensión de vejez durante todo el término de vinculación laboral con el mismo.

4. Como consecuencia de la anterior, mi mandante tiene derecho a recibir reconocimiento y pago de la indemnización moratoria, toda vez que el Ministerio no le canceló de manera correcta ni oportuna todas las sumas adeudadas.
5. Que se condene al pago de los intereses comerciales y moratorios, y se ordene dar cumplimiento al acuerdo conciliatorio.
6. Que las sumas correspondientes sean actualizadas en su valor, conforme lo prevé el artículo 192 del C.P.A.
7. Que en caso de no conciliarse las pretensiones, de declare agotado el requisito de procedibilidad para acudir ante jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

CONSIDERACIONES

1.- La señora Martha Lucia González Rodríguez actuando a través de apoderado, formuló ante la Procuraduría en lo Judicial (Reparto), solicitud de Audiencia de Conciliación Prejudicial, para que se conciliara sobre la reliquidación de las cesantías, conforme a los siguientes hechos:

“1. La Dra MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, labró para el Estado, en el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, desde el 8 de septiembre de 1.988 hasta el 22 de junio de 2.000 en las Embajadas de Colombia en la República de Indonesia y en Consulado de Colombia en Bilbao, Reino de España, como consta en su hoja de vida que reposa en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo esta última vinculación con el Estado.

2. El Ministerio de Relaciones Exteriores estaba en la obligación de liquidar y consignar en el Fondo Nacional del Ahorro el valor de las cesantías causadas año por año durante todo el tiempo que existió la relación laboral con mi mandante, y de ponerle en conocimiento de cada una de esas liquidaciones, a fin de que manifestara su aceptación o no e hiciera unos, llegado el caso, de los recursos legales, todo con base en lo dispuesto en el decreto 3118 de 1968, la ley 100 de 1.993, al decreto 1045 de 1978 y conforme con los lineamientos trazados en las Sentencias C-292 de 2001, C-173 de 2004 y C-535 de 2005 de la Corte Constitucional, entre otras.

3. El Ministerio de Relaciones Exteriores no cumplió ni en el curso de la relación laboral ni al momento del retiro de la Dra. MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ del servicio exterior, con su obligación de liquidar las cesantías y demás prestaciones sociales que le correspondía, haciéndole entrega de la copia de los actos administrativos correspondientes, que debieron ser debidamente notificados con la mención de los recursos legales que procedes contra los mismos.

4. De igual forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumplió con su obligación de efectuar los aportes al Sistema de Seguridad

Social en salud y pensiones teniendo en cuenta como ingreso base de cotización (IBC) el salario realmente devengado por mi representada, y no un supuesto salario equivalente en planta interna.

5. Haciendo uso del Derecho de Petición el suscrito apoderado actuando en representación de la Dra. MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ mediante escrito radicado el 29 de mayo de 2012, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores el reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales a que tiene derecho durante todo el tiempo en que estuvo vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores así como la reliquidación de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, todo con base en el salario realmente devengado.

6. El Ministerio de Relaciones Exteriores por conducto del Director de Talento Humano mediante el Oficio DITH No 39491 de fecha 20 de junio de 2012, mediante el cual se dio respuesta al Derecho de Petición elevado por la convocante el 29 de mayo de 2012 se abstuvo de reconocer las pretensiones contenidas en el acápite anterior, pero sin responder a la totalidad de las peticiones efectuadas, puesto que no hizo entrega de la copia de los actos administrativos correspondientes a las liquidaciones año por año de las cesantías y los aportes a pensión con base en el salario realmente devengado.

7. (...)

Hasta la fecha el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha dado cumplimiento a la norma transcrita, ya que mi representada no ha sido notificada de la liquidación del auxilio de cesantía a que tiene derecho de conformidad con las normas legales vigentes durante todo el tiempo que existió la relación laboral, hasta el momento de su desvinculación como funcionaria del Ministerio.

8. (...)

9. (...)

10. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de empleador, realizó aportes para pensión y salud a mi mandante, teniendo en cuenta únicamente, el valor del salario ficticio, devengado en planta interna por otros funcionarios; por lo tanto, es menester solicitar que estos sean cancelados a la entidad de previsión social correspondiente a donde se hicieron esos aportes de acuerdo al salario realmente devengado, durante el tiempo en que desempeñó sus labores con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

11. (...)

12. (...)

13. (...)

14. De conformidad con estos pronunciamientos jurisprudenciales, se tiene que todas las prestaciones sociales, y en general todos los emolumentos laborales a que tiene derecho mi poderdante, deben liquidarse teniendo en cuenta lo que efectivamente devengaba, esto es, lo que verdaderamente recibía en desarrollo de su labor fuera del país, y no liquidarse de acuerdo a lo que devengaban los funcionarios de planta interna. En este contexto, se debe tomar para la liquidación, la asignación que corresponde al cargo realmente desempeñado en planta externa, pues hacerlo en un cargo distinto o aparentemente equivalente, deviene en discriminatorio e inequitativo"

2.- En audiencia celebrada el 29 de noviembre de 2012, ante la Procuraduría Cincuenta Judicial II Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la entidad demandada y el apoderado de la señora MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, conciliaron en los siguientes términos (fols. 58 a 59):

“(...)

DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN: Acto seguido se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el Comité de Conciliación de la Entidad que representa, en relación con la solicitud incoada, quien manifestó que en primer lugar es importante resaltar que el día 13 de noviembre de los corrientes, en el desarrollo de la audiencia realizada se precisó que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio no presentó fórmula conciliatoria frente a la reliquidación de cesantías de la convocante por el tiempo laborado en la planta externa de la entidad. En segundo lugar, que el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo rotatorio en sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2012, previo estudio de la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la señora Martha Lucia González Rodríguez, que se tramita en la Procuraduría 50 Judicial Administrativa de Bogotá, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de aportes pensionales durante el tiempo laborado en planta externa, para lo cual se aporta a la presente audiencia el estudio de la reliquidación realizado por la Dirección de Talento Humano de la entidad el cual arroja un total de CUARENTA Y NUEVE MILLONES TRECIENTOS VEINTE MIL TRECIENTOS TREINTA Y OCHO (\$49'320.338), documento que constituye el fundamento para la presentación de la propuesta conciliatoria.

Respecto al pago, éste se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación por parte de la convocante de la solicitud de pago, previo aporte de la totalidad de los documentos exigidos para el efecto, entre ellos: La primera copia auténtica y el auto que aprueba la conciliación extrajudicial por parte del Juez de conocimiento. Dicha suma será actualizada a la fecha en el pago se haga efectivo. Anexo lo enunciado en tres (3) folios.

Acto seguido se le conoce el uso de la palabra al Dr ROSENAL RONCANCIO, para que se pronuncie sobre la propuesta conciliatoria hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través su (sic) apoderado, quien manifestó que acepta para mi representa (sic) la fórmula conciliatoria presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con base en el estudio técnico elaborado por la Dirección de Talento humano, relacionado con la diferencia de aportes pensionales liquidados con base en el salario realmente devengado. (Negrillas fuera de texto)

A continuación interviene el PROCURADOR CINCUENTA JUDICIAL II ADMINISTRATIVO para manifestar de dados los elementos necesarios para el acuerdo conciliatorio, las partes entienden de esta manera dirimir parcialmente las controversias suscitadas con motivo de las sumas adeudadas, cuyo pago será solucionado en la forma en que ha quedado convenido, no obstante lo cual se deja constancia expresa que el acuerdo conciliatorio parcial quedará sometido a la aprobación del el (sic) Juzgado Administrativo de Bogotá, a quien por cuantía corresponde conocer del presente asunto.

El presente trámite conciliatorio administrativo extrajudicial se desarrolló de conformidad con lo estatuido en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001, así como el Decreto 1716 de 2009 y demás normas concordantes, y dentro del mismo se le hizo saber a las partes que una vez aprobado, la misma tendrá efectos de cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo.

En consecuencia de lo anterior, el Procurador, declara **conciliada parcialmente** la presente audiencia de conciliación, da por surtida la etapa conciliatoria, y terminado el procedimiento extrajudicial, ordenando expedir constancia de la ley frente a lo no conciliado.

(...)"

3.- De conformidad con el artículo 70 de la ley 446 de 1998, únicamente son susceptibles de conciliación aquellos asuntos sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo¹.

4.- El sub-lite trata de acreencias de carácter laboral (sobre la reliquidación de las prestaciones sociales), cuyo medio de control, una vez presentados los recursos ante la administración con decisión desfavorable, sería la de nulidad y restablecimiento de carácter laboral.

5.- Conforme a los presupuestos para la procedencia de la conciliación, que tanto el conciliador al momento de dar curso a la audiencia, como el Juez están obligados a constatarlos: a) Que no haya caducado la acción, b) Que las entidades y los particulares que concilien estén debidamente representadas, c) Que los representantes o quienes concilien tengan capacidad y facultad para hacerlo, d) Que quienes concilian tengan disponibilidad de los derechos económicos objeto de la conciliación, e) Que los hechos que son el fundamento de la conciliación estén probados dentro del expediente de conciliación, y f) Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.

Adicionalmente a los requisitos de forma que indica el artículo 30 del Decreto 1716 de 2009, que debe tener toda solicitud de conciliación, a partir

¹ Las acciones referentes a nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales están contempladas en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011 en los artículos 138, 140 y 141 en el Título III de la Parte Segunda correspondiente a "Medios de Control."

de la vigencia de la Ley 446 de 1998, ya no se puede solicitar si no se ha agotado la Vía Gubernativa², pues dicha norma dispuso:

"Artículo 61. La conciliación administrativa prejudicial solo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando esta estuviere agotada".

6.- La señora Martha Lucia González Rodríguez mediante petición radicada el 29 de mayo de 2012, solicito ante el Ministerio de Relaciones Exteriores la reliquidación, reconocimiento y pago correspondiente al auxilio de cesantías y todas las prestaciones sociales causados durante el tiempo laborado con base en el salario realmente devengado y no el equivalente en la planta interna, junto con el pago de las sanciones, indemnizaciones moratorias e intereses de ley (fls. 20 a 25).

Con oficio DITH 39491 del 20 de junio de 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores resolvió la solicitud anterior no accediendo a sus pretensiones (fls. 16 a 19).

7.- El 5 de septiembre de 2012, presento la convocante, solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación y mediante Auto No. 183-12 del 10 de septiembre de 2012 la Procuraduría Cincuenta Judicial II Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la solicitud y fijo fecha para el día 3 de octubre de 2012 (fls. 2 a 38).

8.- El 3 de octubre, día de la audiencia, se pidió la suspensión de la diligencia por parte del representante de la entidad convocada, exponiendo el argumento de que aún no se había reunido el Comité de Conciliación del Ministerio, para analizar las pretensiones hechas por el convocante. En consecuencia se decidió la suspensión de la audiencia y fue programada para su continuidad el día 24 de octubre de 2012 día en que se acordó su suspensión nuevamente por las mismas causas fijando como nueva fecha el 13 de noviembre de 2012 (fol. 41 y 52).

9.- En acta No 330 del 7 de noviembre de 2012, se le da continuidad a la diligencia suspendida el 24 de octubre, el convocante se ratifica en sus pretensiones y el representante de la parte convocada señaló que el

² Con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se elimino la expresión "Vía Gubernativa" aludiendo ahora únicamente a "Recursos" ante la Administración, artículos 74 y siguientes.

Comité de Conciliación en la sesión celebrada el 29 de octubre de 2012 respecto a la pretensión de reliquidación de las cesantías, decidió no proponer arreglo conciliatorio, porque para dicha prestación el fenómeno de la prescripción ya operó, debido a que el titular del derecho no lo ejerció dentro del término de tres años contados a partir de la desvinculación de la entidad, respecto a la pretensión relativa a la reliquidación de los aportes pensionales, solicito la suspensión de la audiencia por parte del convocado, para darle lugar al Comité de Conciliación de la entidad lo pueda discutir. El representante de la parte convocante estuvo de acuerdo con el fin de que el tema relacionado con los aportes a pensión se sometieran a consideración del Comité de Conciliación del Ministerio.

10.- Finalmente en el 29 de noviembre de 2012, se llegó al siguiente acuerdo respecto a al pago de la reliquidación de aportes pensionales:

“El Comité de Conciliación de la Entidad que representa, en relación con la solicitud incoada, quien manifestó que en primer desarrollo de la audiencia realizada se precisó que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio no presentó fórmula conciliatoria frente a la reliquidación de cesantías de la convocante, por el tiempo laborado en la planta externa de la entidad. En segundo lugar, que el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio en sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2012, previo estudio de la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la señora Martha Lucía González Rodríguez, que se tramita en la Procuraduría 50 Judicial Administrativa de Bogotá, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de aportes pensionales durante el tiempo laborado en planta externa, para lo cual se aporta a la presente audiencia el estudio de reliquidación realizado por la Dirección de Talento Humano de la entidad, el cual arroja un total de CUARENTA Y NUEVE MILLONES TRECIENTOS VEINTE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO (\$49'320.338), documento que constituye el fundamento para la presentación de la propuesta conciliatoria.

Acto seguido se le concede el uso de la palabra al Dr ROSENAL RONCANCIO, para que se pronuncie sobre la propuesta conciliatoria hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su apoderado, quien manifestó que acepta para mi representa (sic) la fórmula conciliatoria presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con base en el estudio técnico elaborado por la Dirección de Talento Humano, relacionado con la diferencia de aportes pensionales liquidados con base en el salario realmente devengado..”

11.- Estos antecedentes le permiten afirmar al despacho que el Acta de la referida Conciliación, plasma de manera completa, cada uno de los términos en que ésta se realizó, e indica claramente cuáles son los extremos de la relación laboral, las sumas de dinero, su concepto y el término dentro del cual se pagará dicha suma, dando así cumplimiento a las exigencias establecidas en el art. 1° de la ley 640 de 2001, en cuanto al acta de conciliación se refiere.

15.- Si bien es cierto, que con la declaratoria de inexecutable del artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000 automáticamente revivió el artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992, también lo es que esta norma también fue declarada inexecutable por la Alta Corporación que en sentencia C-535 de 2005³ con fundamento en que la liquidación de las prestaciones sociales de la Planta Externa de la entidad demandada presenta un tratamiento diferente e injustificado contrario al mandato de igualdad, resultando lesivo de los derechos fundamentales a la Seguridad Social, Mínimo Vital, Principio de la Primacía de la realidad en las relaciones laborales, y en fin a los principios sobre los cuales las prestaciones sociales y la pensión deben cotizarse y liquidarse, sin que ello implique irrespetar el límite máximo que en materia pensional rige actualmente, pues el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias para regular el régimen prestacional y salarial y porque existe una discriminación en la liquidación de las prestaciones limitando la cotización con un cargo similar del servicio interno.

16.- Por lo expuesto, el Despacho, que la accionante tiene derecho a que se le reliquide sus aportes pensionales teniendo en cuenta lo realmente devengado en divisas en el exterior convertido a la tasa representativa de del mercado vigente para la época

17.- Por lo anteriormente expuesto, la Conciliación Prejudicial, celebrada ante la Procuraduría Cincuenta Judicial II Administrativa Delegada ante El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el día veintinueve (29) de noviembre de 2012, en donde asistieron los doctores JORGE ENRIQUE BARRIOS SUÁREZ actuando en representación de la NACIÓN- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y JAIME ROSENTAL RONCANCIO como apoderado de la señora MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, será aprobada por este Despacho.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: Aprobar el acuerdo conciliatorio parcial celebrado el 29 de noviembre de 2012 ante la señor Procurador Cincuenta Judicial Administrativa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, entre la señora

³ M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

12.- En este punto, es conveniente traer a colación la normatividad que en el caso en concreto es aplicable, en primer lugar el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, en su momento dispuso:

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.”(Subrayado fuera de texto)

Indicando posteriormente el Decreto 274 de 2000 en su artículo 66:

“ARTÍCULO 66. 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.”(Subrayado fuera de texto)

Con la reforma introducida a la ley 100 de 1993 a través del párrafo 1 del Artículo 7 de la Ley 797 de 2003 se regulo el tema de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7o. El artículo 20 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

PARÁGRAFO 1o. Para efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes para los cargos equivalentes de la planta interna. En todo caso, el ingreso base de liquidación de estos servidores también será el establecido en las normas vigentes para los cargos equivalentes en la planta interna, teniendo en cuenta los topes de pensión que sean aplicables.” (Subrayado fuera de texto).

13.- Sin embargo, las normas que establecieron que las prestaciones sociales de la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores se liquidarían según la homologación del empleo con la Planta Interna, fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

14.- Con sentencia C-292 de 16 de marzo de 2001, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, declaro la inexequibilidad del artículo 66 del Decreto ley 274 de 2000 al considerar que el Presidente de la República había excedido sus facultades otorgadas por el Congreso de la República para aprobar prestaciones sociales de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto el Gobierno Nacional está ejerciendo una facultad que no le fue concedida y que el Congreso no podía delegarle en cuanto se trata de un espacio que está supeditado al despliegue de su propia capacidad legislativa.

MARTHA LUCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ y LA NACIÓN- MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, previas las
anotaciones a que haya lugar, **archívese el expediente.**

Notifíquese y cúmplase.


GIOVANNI HUMBERTO LEGRO MACHADO

Juez