

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUB SECCIÓN "D"**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

Magistrado Sustanciador Doctor **Luis Alberto Álvarez Parra**

**APELACIÓN SENTENCIA**

**REFERENCIA:** Exp: 2015-00185  
**DEMANDANTE:** SARA ASTRID ROCÍO PRIETO PARDO  
**DEMANDADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra la Sentencia del 25 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Bogotá, que declaró probada la excepción de prescripción extintiva del derecho, formulada por la entidad demandada.

**ANTECEDENTES**

En el *sub lite*, la señora Sara Astrid Rocío Prieto Pardo, a través de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, para que se declare la nulidad del Oficio S-DITH-13-049228 del 9 de diciembre de 2013, a través del cual, la Directora de Talento Humano de dicha cartera ministerial, le negó la solicitud de reliquidación de las cesantías con base en el salario realmente devengado en la planta externa y el reconocimiento de los intereses moratorios.

A título de restablecimiento del derecho, solicita: **i)** Reliquidar las cesantías de los años 2002 y 2003, con base en el salario realmente devengado por la accionante en planta externa, **ii)** Pagar intereses de mora a la tasa del 2% mensual, conforme a lo previsto en el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, sobre las diferencias de capital generadas entre las cesantías pagadas y las que han debido consignarse con base en el salario real devengado en los años 2002 y 2003, **iii)** Pagar cien (100) SMLMV por concepto de perjuicios morales, **iv)** Pagar intereses moratorios sobre las sumas ordenadas, a partir de la ejecutoria de la sentencia, **v)** Dar cumplimiento a la sentencia en el término establecido en el artículo 192 del CPACA y **vi)** Condenar en costas y agencias en derecho a la demandada (Fols. 17-49).

**LA SENTENCIA**

El Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Bogotá, mediante sentencia del 25 de junio de 2018, declaró probada la excepción de prescripción extintiva del derecho formulada por la entidad demandada, precisando que este fenómeno se refiere a la carga sustancial que tiene cada persona de reclamar sus derechos en un tiempo prudencial fijado en la ley, es decir, que los derechos que se pretenden adquirir están sujetos a un lapso de tiempo en el cual deben ser solicitados, so pena de perder la oportunidad para obtenerlos. Señala que los derechos a favor de los servidores públicos prescriben en tres (3) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación, conforme a lo establecido en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

Indica que, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005, declaró inexecutable el artículo 57 de la Ley 10 de 1992, el cual disponía que las prestaciones sociales de los funcionarios de planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores debían liquidarse con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno, por lo tanto, considera que una vez retirado del mundo jurídico dicho precepto normativo, es imperioso concluir que la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad demandada, deben liquidarse con el salario efectivamente devengado por el trabajador, pues las cotizaciones y las liquidaciones no deben realizarse con base en ingresos inferiores a los que estos funcionarios perciben, estén vinculados en la planta interna o en la externa del Ministerio, de manera que en cada caso siempre se hará la liquidación con base en el salario real y efectivamente devengado. En consecuencia, la accionante tenía hasta el 24 de mayo de 2008, para elevar la solicitud de reliquidación de sus cesantías y solo hasta el 18 de noviembre de 2013 la presentó, por lo que, se infiere que su derecho prescribió.

Agrega que, independientemente de que el conteo de la prescripción se inicie desde el 7 de febrero de 2005, fecha en que la parte retiró sus cesantías definitivas del Fondo Nacional del Ahorro, o desde el 24 de mayo de 2005, fecha en la que se declaró inexecutable el artículo 57 de la Ley 10 de 1992, no hay duda que por la inactividad de la señora Sara Astrid Rocio Prieto Pardo, el derecho a la reliquidación de las cesantías definitivas de los años 2002 y 2003, prescribió (Fols.215-227).

**EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, argumentando que, el *a quo* incurrió en un yerro al contar el

término prescriptivo a partir de la fecha en que la accionante retiró las cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, pues, en su sentir, el pago efectuado por dicho fondo no podía equipararse al acto administrativo que debía expedir y notificar personalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores. Tampoco debía contar la prescripción desde la ejecutoria de la sentencia que retiró del ordenamiento jurídico las normas que impedían su justa y correcta liquidación, porque se hace nugatoria la justicia material que la Corte Constitucional se propuso impartir. Además, la Rama Judicial no puede imponer una carga jurídica al ciudadano que le correspondía a la entidad empleadora. Agrega que, el Decreto 3118 de 1968, que reguló integralmente el auxilio de cesantía, no previó término alguno de prescripción para reclamar la reliquidación de dicha prestación, razón por la cual, considera que, en el *sub examine*, este fenómeno no opera y los términos de prescripción fijados en otras disposiciones legales para otros derechos laborales y acciones procesales, no pueden aplicarse por vía de analogía.

Por otra parte, considera que la falta de notificación de los actos administrativos de liquidación de las cesantías por parte del Ministerio, impidieron que corriera cualquier término prescriptivo en contra de la demandante. En consecuencia, solicita revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda (Fols.237-251).

#### **ALEGACIONES FINALES**

La apoderada de la demandada formuló alegatos de conclusión visibles en los folios 279 a 287 vuelto, argumentando que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica en señalar que la prescripción empieza a contarse desde que el derecho se hace exigible, en este caso, desde la expedición de la Sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005, proferida por la H. Corte Constitucional y como la reclamación tendiente a obtener la reliquidación de las cesantías con lo devengado en planta externa fue radicada por la accionante el 18 de noviembre de 2013, considera que operó el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho.

El apoderado de la parte demandante y el Agente del Ministerio Público, en esta etapa procesal, guardaron silencio.

Agotado el trámite procesal y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir previas las siguientes,

## CONSIDERACIONES

### Problema jurídico:

Consiste en determinar si la accionante tiene derecho a que el Ministerio de Relaciones Exteriores, reliquide las cesantías de los años 2002 y 2003, con los salarios que realmente percibió durante su permanencia en el exterior.

### De las prestaciones sociales de los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Decreto 2016 de 1968<sup>1</sup>, por medio del cual se organizó el Servicio Diplomático y Consular, al respecto señaló:

*"Artículo 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."*

La anterior norma fue modificada por el artículo 1º del Decreto 1253 de 1975<sup>2</sup>, el cual estableció:

*"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."*

Posteriormente, la Ley 41 de 1975 en el artículo 1º derogó la norma anterior, y en su artículo 2º preceptuó:

*"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."*

Con la expedición del Decreto 10 de 1992 en su artículo 57, el Gobierno Nacional reiteró lo consagrado en las normas precedentes, de la siguiente manera:

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

Esta disposición fue derogada, inicialmente con ocasión de la expedición del Decreto 1181 de 1999 y con posterioridad por el Decreto 274 de 2000, mediante los cuales se reguló el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular; normas éstas que a su vez fueron declaradas inexecutable por la H. Corte Constitucional, en virtud de las Sentencias C-920 del 18 de noviembre de 1999,

<sup>1</sup> Norma derogada por el artículo 79 del Decreto 10 de 1968 "Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular".

<sup>2</sup> Decreto derogado tácitamente por el artículo 79 del Decreto 10 de 1992.

M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C -292 de 2001, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Así entonces, con la declaratoria de inexecutable tanto del Decreto 1181 de 1999, como del artículo 66 del Decreto 274 de 2000, que fijó la liquidación y pago de las prestaciones sociales de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular, estas disposiciones quedaron por fuera del mundo jurídico y cobró plena vigencia lo dispuesto en el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, antes transcrito.

Sin embargo, este artículo (57 del Decreto 10 de 1992) fue declarado inexecutable por la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia C – 535 del 24 de mayo de 2005, de manera que, la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, deben liquidarse con el salario efectivamente devengado por el trabajador, pues las cotizaciones y las liquidaciones no deben realizarse con base en ingresos inferiores a los que estos funcionarios perciben, estén vinculados en la planta interna o en la externa de la entidad, de manera que en cada caso siempre se hará la liquidación con base en el salario real y efectivamente devengado.

#### **Caso concreto**

Descendiendo al caso concreto, se tiene que, la señora Sara Astrid Rocío Prieto Pardo, tuvo dos vinculaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, la primera, desde el 27 de agosto de 1998 hasta el 8 de agosto de 2004 y la segunda, desde el 1º de abril de 2013 y en la actualidad desempeña el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores, Código 2112, Grado 19, ante el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. Se evidencia además, que la accionante laboró en el servicio exterior durante los años desde el 17 de mayo de 2002 hasta el 8 de agosto de 2004 (Fols. 8-10).

Mediante petición de fecha 18 de noviembre de 2013, la accionante solicitó la reliquidación de las cesantías con base en el salario realmente devengado en planta externa durante los años 2002 y 2003 y el pago de los intereses moratorios de que trata el artículo 14 del Decreto 162 de 1969. Esta petición fue resuelta de forma desfavorable mediante el Oficio acusado S-DITH-13-049228 del 9 de diciembre de 2013, suscrito por la Directora de Talento Humano (E) del Ministerio de Relaciones Exteriores (Fols. 3-7).

Precisado lo anterior, se tiene que, la prescripción en un fenómeno jurídico relativo a la extinción de los derechos cuando no son reclamados durante un período de tiempo señalado por la ley, que para el caso de las prestaciones sociales, obligaciones laborales y de seguridad social, es de tres (3) años, contados desde

que la obligación se haya hecho exigible, conforme a lo establecido en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

En el *sub lite*, la accionante pretende que le reliquiden las cesantías de los años 2002 y 2003, con base en el salario realmente devengado en la planta externa. Al respecto, se advierte que, el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, mediante el cual se dispuso que las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior, a excepción de los administrativos locales, se liquidarán y pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores; fue objeto de demanda de inconstitucionalidad ante la H. Corte Constitucional y declarado inexecutable mediante Sentencia C – 535 del 24 de mayo de 2005, con ponencia del Dr. Jaime Córdoba Triviño, por considerar que, liquidar la pensión de jubilación del servicio diplomático con el salario equivalente en la planta interna, vulneraba los principios superiores como la dignidad humana, la prevalencia de la realidad sobre las formas, la igualdad y los derechos fundamentales a la seguridad social y el mínimo vital. Así lo dispuso la Corte:

*"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.*

...

*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".*

En este orden, resulta claro que, a partir de la ejecutoria de la Sentencia C – 535 del 24 de mayo de 2005, la demandante tenía tres (3) años para reclamar ante la administración, la reliquidación de las cesantías con base en el salario realmente devengado en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues fue con ocasión de este fallo que surgió la posibilidad de reclamar la reliquidación pretendida.

Así lo indicó el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, en la Sentencia del 4 de noviembre de

2010, Rad. No. 25000-23-25-000-2005-08742-01(1496-09), Actor: Fabio Emel Pedraza Pérez, Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores, con los siguientes argumentos:

*"(...) Dentro del proceso no aparece probada la respectiva notificación de cada acto administrativo que liquida la cesantía, simplemente, según se deduce, se le acredita cada año al demandante en su cuenta individual, el valor que le corresponde por dicho concepto (folios 170 y 171).*

*Es decir que, en principio, la parte demandante no estaba en la obligación de impugnar el acto de liquidación y giro de las cesantías, pues, no le notificaron cada decisión anual, es más, no aparece probado que cada año se le notificara el contenido del oficio que le giraba o transfería los dineros con destino al Fondo Nacional de Ahorro; en otros términos, la parte demandante, sustancialmente, no tuvo oportunidad para discutir el monto de sus cesantías.*

*Pero además, partiendo de la base de que el problema jurídico que se presenta aquí corresponde a la forma de liquidación de las cesantías en donde la entidad lo hizo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, que ordena "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 equivalentes en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores", norma que, como ya se indicó, fue declarada inexecutable mediante sentencia C-535 de 2005.*

*Conforme a lo antes indicado se precisa que existía un obstáculo de orden legal que no permitía liquidar las prestaciones de los empleados del servicio exterior, con base en lo que devengaban sino sólo de acuerdo con los valores equivalentes a los de la planta interna, de manera que se puede decir, como ya lo ha precisado esta Sala, que el derecho a devengar la cesantía liquidada con base en lo devengado en el servicio exterior, sólo surgió, con certeza, a partir de la expedición de la sentencia referida, pues antes, es evidente que la entidad pública se abstenía de liquidarla.*

*A partir de la remoción del obstáculo normativo cuya sentencia fue proferida el 24 de mayo de 2005, el demandante estaba legitimado para pedir el reconocimiento de su derecho, por ende, no es procedente declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, conforme lo pidió la entidad recurrente en el recurso de alzada." (Subrayado fuera de texto).*

Esta tesis fue reiterada por el alto tribunal, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, en la Sentencia del 30 de noviembre de 2017, Rad. No. 25000-23-25-000-2012-00921-01(2438-2014), Accionante: Gloria Alicia Páez Herrera, Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores, en los siguientes términos:

**"5.2. Problema jurídico.** *Corresponde a la Sala determinar si, en los términos del recurso de apelación, se configuran las excepciones de caducidad de la acción y prescripción del derecho de la reliquidación de las cesantías de la actora (1983 a 2007). En caso contrario, si esto es viable.*

*(...)*

*De las pruebas que obran en el proceso, se infiere que la demandante prestó servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el 16 de septiembre de 1983 hasta el 9 de febrero de 2007, en los siguientes cargos (...)*

*(...)*

*De lo que precede se colige que la actora, desde el 24 de mayo de 2005, Podía hacer la reclamación que considerara pertinente; pero la cual solo la formuló ante la entidad accionada el 29 de agosto de 2011, después de haber transcurrido más de cuatro años de su desvinculación laboral; y con su retiro sus cesantías anualizadas se tomaron definitivas, y, por lo tanto, sujetas al fenómeno de la prescripción, por la que el ejercicio de un derecho se*

*adquiere o se extingue con el solo correr del tiempo, de conformidad con las características o exigencias propias de cada disposición legal.*

*(...)*

*De ahí que "resulta oportuno precisar que comoquiera que las cesantías se causan de manera anual e igual suerte corre su exigibilidad, siempre que los respectivos actos administrativos de liquidación sean notificados al trabajador durante su vinculación laboral, en caso de que estos no se hayan dado a conocer al interesado tampoco hay cabida para la prescripción trienal, empero si el servidor con motivo del retiro de sus cesantías (con ocasión de la desvinculación del servicio) se entera del valor de estas, desde ahí habrá de contabilizarse el término prescriptivo, puesto que es la oportunidad a partir de la cual podrá reclamar su reajuste.*

*(...)*

*Acorde con lo dicho, la reliquidación de las cesantías de la accionante de los años 1983 a 2004, como consecuencia de la Sentencia de la Corte Constitucional C-535 de 24 de mayo de 2005, que declaró la inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, debió haber sido propuesta a la Administración dentro de los tres años siguientes a este fallo; pero solo se hizo el 29 de agosto de 2011 cuando el derecho ya había prescrito, y, con mucha más vera, con la presentación de la demanda, el 21 de septiembre de 2012. En este mismo sentido, también se hubiera podido formular la reliquidación concerniente a los años 2005-2007."*

Con fundamento en lo anterior, precisa la Sala que, a partir de la ejecutoria de la Sentencia C – 535 del 24 de mayo de 2005, la accionante tenía tres (3) años para reclamar, ante la administración, la reliquidación de las cesantías con base en el salario realmente devengado en la planta externa durante los años 2002 y 2003 y, en el *sub examine*, la demandante radicó la petición el 18 de noviembre de 2013, por lo tanto, operó el fenómeno de la prescripción extintiva de los derechos habidos reclamados, como acertadamente lo dispuso el *a quo*.

Ahora bien, en punto a la ausencia de notificación de los actos administrativos que liquidaron anualmente las cesantías, esta Sala no desconoce la tesis, según la cual, si los actos administrativos no han sido notificados, estos no son oponibles a sus destinatarios y, en consecuencia, no corren los términos de prescripción y de caducidad. Sin embargo, en el caso objeto de examen existe una circunstancia que varía la regla anterior, consistente en que habiendo un fallo de constitucionalidad que abrió la posibilidad de reclamar la reliquidación pretendida, el interesado tenía el deber de presentar dicha reclamación en el término de tres (3) años siguientes a la ejecutoria del fallo, como lo indicó el H. Consejo de Estado en la sentencia citada, so pena de que opere la prescripción.

Respecto a la condena en costas, entendidas estas como la erogación económica que debe pagar la parte que resulte vencida en un proceso judicial, las cuales están conformadas por: i) las expensas, que corresponde a los gastos surgidos con ocasión del proceso y, ii) las agencias en derecho, que no son más que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte contraria, se tiene que, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispuso un cambio



en su regulación, al remitir, en cuanto a su liquidación y ejecución, a las normas del Código General del Proceso, con lo que se acogió el régimen objetivo de condena en costas allí previsto, en el ámbito del contencioso administrativo.

Por lo tanto, la Sala condenará al extremo vencido, en este caso, a la parte demandante, al pago de las expensas causadas en esta instancia, las cuales deberán ser liquidadas por la Secretaría del juzgado de primera instancia, a favor de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, y en relación con las agencias en derecho se condena al pago de la suma correspondiente al 2% del valor de las pretensiones, conforme a los criterios fijados en el numeral 3.1.2, Título Tercero, del Acuerdo No. 1887 de 2003, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, se observa que, en el folio 260, obra poder conferido por la Dra. Claudia Liliana Perdomo Estrada, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Dra. Ivette Lorena Celeita Romero, razón por la cual, en la parte resolutive de esta providencia se le reconocerá personería para actuar en los términos del poder conferido.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

**FALLA:**


**PRIMERO: CONFÍRMASE** la Sentencia del 25 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Bogotá, que declaró probada la excepción de prescripción extintiva del derecho, formulada por la entidad demandada.

**SEGUNDO:** Se reconoce a la abogada Ivette Lorena Celeita Romero, como apoderada de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad y para los fines del poder obrante en el folio 260.

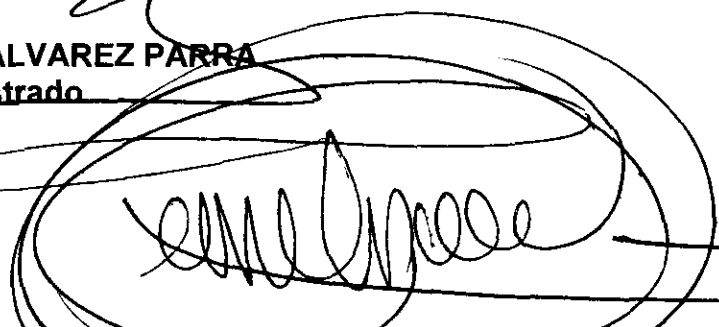
**TERCERO: CONDÉNASE** en costas a la parte demandante, de acuerdo a lo expuesto en este proveído.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

  
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA  
Magistrado

  
ISRAEL SOLER PEDROZA  
Magistrado

  
CERVELEÓN PADILLA LINARES  
Magistrado