



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA

EXPEDIENTE: 1001 33 35 010 2018 00217 00

ACCIONANTE: ALVARO DE LA ESPRIELLA ARANGO

ACCIONADA: NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CLASE: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El Despacho procede a dictar sentencia anticipada dentro del proceso de la referencia, conforme lo dispone el artículo 182A del CPACA, previa síntesis de la actuación de las partes conforme lo dispone el artículo 187 de igual estatuto.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA.

1.1. Pretensiones. **Álvaro de la Espriella Arango** solicita la nulidad del Oficio S-DITH-17-098731 de 6 de diciembre de 2017 expedido por la Directora de Talento Humano de la Cancillería. Por medio del Oficio acusado se negó la petición de reliquidación de las cesantías y prestaciones sociales con base en el salario devengado en el servicio exterior.

A título de restablecimiento del derecho se solicita reliquidar las cesantías y pensión por los servicios prestados entre el 14 de marzo de 1980 y el 3 de mayo de 1982, como Consejero Grado Ocupacional 4 EX de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela. Igualmente, se pide el reconocimiento de los intereses moratorios de 2% sobre las sumas dejadas de percibir, y la indexación de las sumas adeudadas, más las costas.

1.2 Fundamentos de hecho. Las pretensiones se fundamentan en que prestó servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores como Consejero Grado Ocupacional 4 EX de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela, entre el 14 de marzo de 1980 y el 3 de mayo de 1982. La liquidación de las prestaciones sociales se realizó bajo la figura del “salario equivalente en la planta de personal”. Ello provocó que la liquidación se realizará bajo un salario inferior al devengado. Aclara que la entidad efectuaba consignaba las cesantías en el Fondo Nacional del Ahorro, conforme a lo dispuesto en el Decreto 3118 de 1968



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

Sin embargo, afirma categóricamente que nunca le notificaron el respectivo acto de liquidación, razón por la cual no conocía como se calcularon sus prestaciones. Tampoco conocía los recursos que procedían contra tal actuación administrativa. Por ello, aduce que formuló la petición del 31 de octubre de 2017 con el fin de que se entregará copia de los actos administrativos por medio de los cuales se efectuó la liquidación con las respectivas pruebas. La respuesta la recibió a través del acto acusado. Posteriormente, agotó el trámite de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, sin embargo, no se llegó a algún acuerdo.

1.3 Fundamentos de derecho. Formula el cargo de violación del debido proceso, por omisión de los requisitos de validez y eficacia de la liquidación y del traslado del dinero del auxilio de cesantías al Fondo Nacional del Ahorro. En síntesis, señala que la omisión consistió en que nunca se le notificó decisión alguna sobre la liquidación de las prestaciones por los periodos arriba citados. Dice que los artículos 27 al 31 del Decreto 3118 de 1968 establecieron que la liquidación de las prestaciones se debió realizar a través de acto administrativo, norma que armoniza con el artículo 44 del CCA. . De ahí que exprese que sólo pudieron ocurrir dos situaciones: (i) que los actos de liquidación no se expidieron; o (ii) que no se notificaron.

No obstante, reconoce que la administración si consignó los valores liquidados por cesantías con el “salario equivalente en la planta de personal”. También reconoce que la entidad enviaba el respectivo acto administrativo al Fondo Nacional del Ahorro. Igualmente, señala que el Ministerio demandado le enviaba los formularios para que tramitara el retiro de las cesantías ante el Fondo Nacional del Ahorro. Empero, aduce que no se notificaron tales actuaciones ni se le informó los recursos que podía interponer. De ahí que aduzca que no puede predicar la existencia de actos administrativos en tal sentido. Tal falencia configura la nulidad del acto acusado

Agrega que la falta de notificación implica, a su criterio, que tampoco pueden operar los fenómenos de la caducidad y la prescripción. Considera que no es válido afirmar que se reviven términos con el Oficio acusado. A su parecer, es precisamente el Oficio demandado el que se constituye en la manifestación formal, en cuanto que se refiere a los periodos laborados.

Por otra parte, formuló el cargo de infracción de las normas en que debió fundamentarse la liquidación de prestaciones sociales. En esta dirección, expresó



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

que los emolumentos producto de la relación se deben liquidar con el salario efectivamente devengado. Dice que la Corte declaró inexecutable las normas que determinaron que las cesantías del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores se liquidaban con el “salario equivalente en la planta de personal”. Citó las sentencias C-920 de 1999, C-292 de 2001, C-173 de 2004, C-535 de 2005, T-083 de 2004 y T-1.016 de 2000. Así concluye que el salario base de liquidación de las prestaciones sociales es el devengado por fuera del país, y no el devengado por los funcionarios de la planta interna. Finaliza con una relación de jurisprudencia del Consejo de Estado¹.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El **Ministerio de Relaciones Exteriores** ejerció el derecho de defensa a través de apoderado y mediante escrito visible a folios 46 a 69 del expediente. Manifestó que se oponía a las pretensiones de la demanda, porque la liquidación se realizó conforme a las normas vigentes. Si bien, la norma aplicada, el Decreto 10 de 1992, se declaró inexecutable por medio de la sentencia C-535 de 2005, no tuvo efectos retroactivos. Adicionalmente, la liquidación se realizaba conforme a la norma especial, Decreto 3118 de 1968, vigente para el momento de la prestación de los servicios. Por ello, señala que la liquidación se efectuó conforme al salario equivalente en la planta interna.

Respecto de los aportes para pensión, señala que antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 se giraba el 5% de los gastos de funcionamiento de la entidad a la Caja Nacional de Previsión Social, el impuesto de timbre y las cuotas de afiliación a manera de aportes. Sin embargo, no se discriminaba el valor de los aportes por cada funcionario, pues las cotizaciones sólo nacen con las Ley 100 de 1993. Así quiso decir que los aportes no encontraban atados al salario como ocurre actualmente, pues antes consistía un aporte global sobre la planta interna y externa del Ministerio.

3. EXCEPCIONES.

Con la contestación de la demanda se manifestó que se proponían excepciones previas y de mérito. Las excepciones con el carácter de previas fueron las siguientes: caducidad, prescripción, e indebida acumulación de pretensiones.

¹ Radicados: 25000232500020040220701, 25000232500020060630201, 25000232500020050872101 y 25000232500020050414401, 25000232500020110062801.



3.1. Caducidad. Expresó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene un término cuatro (4) meses de caducidad, contados a partir de la notificación, comunicación, publicación o ejecución del acto administrativo, por disposición del artículo 164 (Num. 2º, Lit. d) del CPACA. Para el efecto, considera que existen dos alternativas: contar la caducidad a partir de la notificación de los actos de liquidación anual de cesantías, o realizar el conteo a partir de la ejecución de los actos de liquidación anual de cesantías.

Al descender al caso concreto, señala que los actos de liquidación de cesantías por el periodo comprendido del 19 de mayo de 1980 al 7 de junio de 1982 se encuentran debidamente notificados. La evidencia es que con posterioridad a la notificación no se interpusieron recursos ni demandó al Ministerio. Por ello, considera que pretende revivir términos.

La ejecución del acto de liquidación de cesantías la deduce del giró que el Ministerio realizaba al Fondo Nacional del Ahorro. De ahí que considere que el término de caducidad empezó a correr a partir del momento que hizo efectivo el respectivo pago. Este evento considera que ocurrió en el momento que se realizó el retiro de las cesantías. Así pone en evidencia que había operado la caducidad para el momento que se presentó la demanda. Esta postura la refuerza con providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Rad.25000 23 42 000 2012 00921 00. De esta forma, quiso decir que el actor ha sido negligente porque después de 35 años pretende discutir la prestación que se liquidó conforme al artículo 76 del Decreto 2106 de 1968 y 57 del Decreto 10 de 1992.

3.2 Prescripción. Acudió a la naturaleza de las cesantías. Expresó que es una prestación que tiene el propósito de amparar al trabajador frente a la pérdida del empleo. La liquidación se debe realizar anualmente, pues se trata de una prestación unitaria más no periódica. En tal virtud, estima aplicable el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 en armonía con el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, según los cuales los derechos prescriben en tres (3) años, contados a partir del momento que se hicieron exigibles. Agregó que no pueden existir obligaciones perpetuas porque se afectaría el principio de seguridad jurídica.

En el caso concreto, expresó que el derecho se hizo exigible en el momento de la desvinculación del servicio – 7 de junio de 1982. Con el retiro de las cesantías, efectuado el 10 de diciembre de 1982, también se debió haber iniciado la reclamación. Sin embargo, la solicitud de reliquidación de cesantías se efectuó



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

hasta el 31 de octubre de 2017, treinta y cinco (35) años después, por lo cual considera que operó el fenómeno de la prescripción. Apoyó su postura en providencias de las Corporaciones de esta jurisdicción. Del Consejo de Estado citó las sentencias de 30 de noviembre de 2017, Rad. 25000 23 42 000 2012 00921 01, 5 de octubre de 2017 Rad. 25000 23 42 000 2012 00864 01, ambas con ponencia del Consejero Carmelo Perdomo Cuéter.

Incluso, señala que también operó la prescripción en relación con la sentencia C-535 de 2005 que declaró inexecutable el artículo 57 del Decreto 10 de 1992. La razón estriba en que el derecho se hizo exigible con la expedición con la anterior providencia – 2005 -, por lo que para el momento que se presentó la petición – 31 de octubre de 2017 – habían transcurrido más de 12 años desde la exigibilidad. Así es como muestra que también operó la prescripción frente a tal evento. Para finalizar transcribió jurisprudencia del Consejo de Estado.

3.3 Indevida acumulación de pretensiones. En este punto argumentos que no son acumulables las pretensiones de intereses e indexación. La defensa considera que se excluyen entre sí, con lo cual se configura la causal prevista en el artículo 165 (Num. 2º) del CPACA.

4. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES.

La parte actora no recorrió el traslado de las excepciones previas que formuló la defensa con la contestación de la demanda.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte actora y el Ministerio Público optaron por guardar silencio.

La Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores alegó que ha actuado conforme al principio de legalidad, con lo cual ha querido decir se ha sometido a lo ordenado en la ley, sin extralimitarse en su aplicación e interpretación. Bajo esta afirmación, sostiene que los pagos por concepto de cesantías y por aportes pensionales efectuado a Álvaro de la Espriella Arango, en vigencia de la relación laboral, se realizó conforme a la normativa aplica para aquella época.

A ello le suma, el derecho reclamado esta incluso dentro del fenómeno jurídico de la prescripción, pues han transcurrido alrededor de veinte (20) años, entre el momento



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

de la desvinculación del demandante - 7 de junio de 1982 - y la fecha de la interposición de la presente acción. Dice que este evento lo argumentó al contestar la demanda, con detalle y suficiencia y apoyado en la jurisprudencia.

Respecto de los aportes para pensión, reiteró que para aquella época no se liquidaban sobre el salario devengado sino que se tasaban en el 5% de los gastos de funcionamiento de la entidad, más el impuesto de timbre y las cuotas de afiliación, conforme a lo dispuesto en la Ley 6ª de 1945. Así quiso decir que los aportes no se discriminaban por cada empleado o funcionario de la entidad, sea de la planta interna o externa.

Respecto a la solicitud de reliquidación de los aportes pensionales antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para nuestro caso, los efectuados antes del 30 de junio de 1989, fueron pagados a la Caja Nacional de Previsión Social con base en la Ley 6 de 1945, esto es, girando el 5%, de los gastos de funcionamiento de la Entidad Pública, junto con el impuesto de timbre a que hubiera lugar y las cuotas de afiliación respectiva. Aclaró que la cuota se liquida sin discriminar el valor por cada funcionario en particular, tanto de planta interna como de la externa.

CONSIDERACIONES

El artículo 182A del CPACA faculta al Juez para proferir sentencia anticipada *“En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva”*, según se lee en su numeral 3º.

En este caso, el Despacho considera que se encuentra probada la excepción de prescripción extintiva del derecho. Si bien es cierto, también se formularon las excepciones previas de caducidad e indebida acumulación de pretensiones, es evidente que la norma que regula la figura de la sentencia anticipada sólo compele al fallador a estudiar aquella excepción con vocación de prosperidad, y con la virtud pone fin al proceso. Por ello, el análisis se contraerá al estudio de la prescripción extintiva del derecho.

1. PROBLEMA JURÍDICO.

El asunto se contrae a determinar si los empleados de la planta externa tienen derecho a que las prestaciones sociales se liquiden con el salario realmente



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

devengado en el exterior o en el equivalente a la planta interna, y por otra parte, si frente a las mismas opera el fenómeno extintivo de la prescripción.

2. MARCO JURÍDICO.

2.1 Régimen Prestacional. Los empleados del servicio exterior gozaban de un régimen prestacional especial en lo relacionado con la forma de liquidación de las prestaciones sociales. Inicialmente, el artículo 1º del Decreto 311 de 8 de febrero de 1951² preceptuaba que *“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.”* Sin embargo, el anterior criterio de liquidación lo derogó el Decreto 2016 de 17 de julio de 1968³, para en su lugar implementar el criterio del artículo 76, según el cual *“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.”*

Posteriormente, el artículo 1º del Decreto 1253 de 27 de junio de 1975⁴ volvió a modificar el criterio del artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, en los siguientes términos: *“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.”* Asimismo, en su artículo 2º, se dispuso que *“La tasa de cambio será la que establezca la Junta Monetaria en 31 de diciembre de cada año fiscal.”*

Sin embargo, el artículo 1º de la Ley 41 de 11 de diciembre de 1975⁵ derogó expresamente 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. La derogación tuvo como propósito reestablecer el aludido criterio de la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados del servicio exterior con base en el salario equivalente en los empleos de la planta nacional. En efecto, el artículo 2º de la Ley 41 de 1975 lo expuso en los siguientes términos:

² “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”.

³ Estatuto Orgánico del Servicio Diplomático y Consular”

⁴ Proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 24 de 1974.

⁵ “por la cual se modifica el Decreto Ley 1253 de 1975 y se dictan otras disposiciones”



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

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 estatuto de los servidores públicos sufrió otras modificaciones⁶, incluso el Decreto 10 de 1992⁷, pese a haber derogado el Decreto 2016 de 1968, retomó el aludido criterio de la liquidación de prestaciones sociales, en los siguientes términos:

“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.”

Sin embargo, el precepto transcrito lo declaró inexecutable la Corte Constitucional en mediante la Sentencia C- 535 de 24 mayo de 2005. En esta decisión se resaltó la inviabilidad jurídica de esta norma porque generaba desigualdad en el pago de las prestaciones sociales, entre los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores y quienes se desempeñan cargos equivalentes en la planta interna de dicho Ministerio. Si bien es cierto, el Decreto 274 de 2000⁸ derogó el Decreto 10 de 1992, su artículo 66⁹ reiteró el criterio de la liquidación de prestaciones conforme a la planta interna, este también fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-292 de 16 de marzo de 2001. Sin embargo, en esta ocasión se argumentó que la facultad de regular el régimen prestacional de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, es exclusiva del legislador, es decir, no lo podía el Ejecutivo expedir dicho régimen con base en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1 de la Ley 573 de 2000.

⁶ 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 artículo 120 de la Ley 489 de 1998 y en consecuencia, los Decretos Leyes dictados con fundamento en él debían correr la misma suerte.

⁷ Estatuto Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular.

⁸ “Por medio del cual se regula el Servicio Exterior de la República y Carrera Consular”

⁹ “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.”



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

El Consejo de Estado¹⁰ ha acogido el criterio jurisprudencial impuesto por la Guardiana de la Constitución, en el sentido que las liquidaciones de los funcionarios que prestan sus servicios en el exterior deben efectuarse con base en el salario realmente devengado. Ello permite afirmar sin vacilaciones que 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 de servicios exterior y no con base en un salario inferior, que no corresponde a su realidad laboral.

2.2 Las cesantías. 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. Luego, el artículo 1º de la Ley 65 de 1946 universalizó el beneficio al disponer que *“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.

¹⁰ Sentencias de 11 de marzo de 2010, Expediente N° 250002325000200503120 Actor: Ramiro Zambrano Cárdenas; y de 4 de noviembre de 2010, Expediente N° 250002325000205508742 Actor: Fabio Elmel Pedraza Pérez.



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

Es claro que las cesantías forman parte de las prestaciones sociales de los empleados del servicio exterior. Siendo así, se puede afirmar que los empleados de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores tienen derecho a que las cesantías se liquiden de acuerdo al salario devengado, conforme a lo arriba establecido.

2.3 Prescripción. Todas las relaciones jurídicas tienen en común que son eminentemente temporales. De ahí que el legislador previó la prescripción como una forma de extinción de los derechos y obligaciones que surgen al amparo del ordenamiento jurídico. En los artículos 2535 a 2545 del Código Civil, Capítulo “De la prescripción como medio de extinguir las acciones judiciales”, se estableció la figura de la prescripción extintiva en los siguientes términos:

“La prescripción extintiva es un medio de extinguir el derecho de acción atinente a una pretensión concreta, pero no el derecho sustancial en que se basa la pretensión aducida, por cuanto este derecho subsiste dentro de la categoría de obligaciones naturales, que no confieren acción; no el derecho de acción en abstracto, que por su carácter personalísimo es imprescriptible.”

En cuanto a los derechos laborales no se puede perder de vista que su desarrollo se ha dado en varias etapas. En sus comienzos, los beneficios para los trabajadores se crearon en forma dispersa, es decir, sin un plan establecido. En realidad, fueron las necesidades y socioeconómicas del momento las que determinaron el surgimiento de las prerrogativas laborales, debido a la ausencia de un esquema de intervención estatal. Luego viene un periodo de organización del sistema que se caracteriza por introducir una legislación general y relativamente uniforme para las relaciones laborales, tanto para los trabajadores sector público como para los sectores privados. Posteriormente, vino un periodo de expansión entre los años 1967 y 1977. En esta etapa se amplían los beneficios del sistema de seguridad social. La reforma administrativa de 1968 se destaca por el esfuerzo de unificación normativa y de tecnificación de sistema prestacional oficial. Allí surgió la necesidad de establecer hasta cuando los trabajadores tenían la oportunidad de los derechos laborales que inicialmente dispersos y luego más ordenados, se encontraban establecidos en el ordenamiento jurídico. Es este momento del desarrollo de los beneficios laborales que se instituye la figura de la prescripción extintiva de los derechos de los trabajadores, con la expedición del Decreto 3135 de 1968 y su Decreto reglamentario 1848 de 1969.



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

En efecto, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 estableció la prescripción de los derechos laborales en los siguientes términos:

“Artículo 41º.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

El precepto transcrito es claro al señalar el momento a partir del cual comienzan correr los tres (3) años para reclamar los derechos laborales, este es, desde cuando “la respectiva obligación se haya hecho exigible”.

No obstante, la prescripción se debe analizar de acuerdo al tipo de prestación reclamada, en razón a que algunas son periódicas, mientras que otras tienen un carácter unitario en cuanto no se extienden en el tiempo. Para el Consejo de Estado, las cesantías no constituyen una prestación periódica en cuanto que cesa su causación con la terminación de la relación laboral. La referencia se realizó con las siguientes palabras¹¹:

“Las cesantías no constituyen una prestación periódica sino que se causa por periodos determinados, cuya liquidación adquiere el carácter de definitiva cuando termina la relación laboral, es decir, a partir del momento en que el empleado queda cesante y surge para el empleador la obligación de reconocerla a través de un acto administrativo y pagarla directamente al titular, a efectos de que atienda las necesidades básicas mientras se encuentre cesante.”.

Puntualmente, el Consejo de Estado se ha referido a la oportunidad para que los empleados públicos de la planta exterior de la Cancillería reclamen las cesantías. Es más, la Corporación tuvo en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la norma que permitía la liquidación con el salario del cargo equivalente al de la planta interna. Al respecto, el Consejo de Estado se pronunció así¹²:

¹¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Auto del 11 de julio de 2019, Rad. 25000-23-42-000-2017-03358-01 5885-18

¹² Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Sentencia del 20 de septiembre de 2018, Rad. 25000-23-42-000-2012-01850-01 (2156-15)



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

“De conformidad con los artículos 57 del Decreto 10 de 1992 y 65 y 66 del Decreto 274 de 2000, las liquidaciones de las prestaciones sociales de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores se realizaban con base en el salario equivalente al percibido por el personal de planta interna, por lo que en principio la entidad demandada obró conforme a las normas vigentes dentro del ordenamiento jurídico. A partir de la expedición de la sentencia C-535 de 2005 que se hace exigible la reliquidación de las prestación aludida por los periodos reclamados con base en el salario realmente devengado, y dado que las cesantías parciales o definitivas, no constituyen una prestación periódica, sino unitaria, tal como la ha manifestado esta Subsección mediante Auto de 26 de octubre de 2017, le asiste razón al A-quo cuando adujo que conforme a la jurisprudencia de esta Corporación en virtud de la naturaleza del referido emolumento, no es de recibo que la reclamación pueda efectuarse en cualquier tiempo, sino que por el contrario, está sujeta a los términos extintivos previstos en el ordenamiento jurídico.”.

Así las cosas, el tema de la prescripción se reduce a establecer el momento en que la obligación se hizo exigible, como se procederá al estudiar el caso concreto.

3. PRUEBAS RELEVANTES

Las partes que obran en el expediente se aportaron al instaurar el presente del medio de control y con el ejercicio del derecho de defensa. Los documentos relevantes para decidir el problema jurídico arriba planteado se enuncian en el siguiente orden:

- El certificado de información laboral indica que Álvaro de la Espriella Arango presto servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 19 de mayo de 1980 al 7 de junio de 1982 (folio 73).
- El Decreto 616 de 14 de marzo de 1980 por medio del cual el Ministro de Relaciones Exteriores nombró a Álvaro de la Espriella Arango en el cargo de Consejero de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela, encargado de funciones consulares en Caracas (folio 88).
- El Decreto 1252 de 3 de mayo de 1982 que nombró el reemplazo de Álvaro de la Espriella Arango en el cargo de Consejero de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela (folio 89).
- El certificado de la Coordinadora de Nómina de Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, según el cual las cesantías de Álvaro de la Espriella Arango se liquidaron y reportaron anualmente al Fondo Nacional del Ahorro, durante los años 1980, 1981 y 1982 conforme al artículo 76 del Decreto 2016 de 1968 (folio 25).
- Las hojas de liquidación de cesantías efectuada por el Jefe de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en el cargo de Consejero de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela que Álvaro de la Espriella Arango ocupó en los siguientes periodos: del 19 de mayo al 31 de diciembre de 1980, 1º de enero al 31



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

de diciembre de 1981, y del 1º de enero al 3 mayo de 1982 (folios 75 al 77).

- El Extracto Histórico de Cesantías del Fondo Nacional del Ahorro informa que Álvaro de la Espriella Arango retiró las cesantías el 10 de diciembre de 1982 (folio 74).
- El certificado de salario base de liquidación de los aportes para pensión indica que se tomó el valor de la asignación básica devengada en dólares y convertida a pesos (folio 71).
- La petición de reliquidación de prestaciones sociales con radicado 016237 de 31 de octubre de 2017, impreso por el Ministerio de Relaciones Exteriores (folios 43 al 45).
- El Oficio S-DITH-17-098731 de 6 de diciembre de 2017 por medio del cual la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores negó la petición de reliquidación de prestaciones sociales (folios 81 al 85).

4. EL CASO EN CONCRETO.

Álvaro de la Espriella Arango con cédula de ciudadanía 2.905.267 de Bogotá D.C. demostró que agotó la actuación con el fin de obtener la reliquidación de las prestaciones sociales. La petición se realizó con radicado 016237 de 31 de octubre de 2017¹³. La Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones negó la petición de reliquidación de prestaciones sociales, mediante el Oficio S-DITH-17-098731 de 6 de diciembre de 2017¹⁴. El actor persigue que las prestaciones sociales se reliquiden con base en el salario devengado en la planta externa en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El ex – empleador se opone porque considera que operó la prescripción extintiva del derecho. El Despacho se pronunciará sobre la legalidad o ilegalidad del Oficio acusado de acuerdo al marco jurídico arriba consignado.

En primer lugar, se observa que Álvaro de la Espriella Arango se desempeñó en la planta de empleos externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el expediente obra el Decreto 616 de 14 de marzo de 1980, por medio del cual se le nombró en el cargo de Consejero de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela, encargado de funciones consulares en Caracas¹⁵. Luego lo reemplazó en el cargo Felix Trujillo Trujillo, según el Decreto 1252 de 3 de mayo de 1982¹⁶. Esta información se debe armonizar con el certificado de información laboral, según el cual el actor ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores el 19 de mayo de 1980. Todo ello indica que el accionante prestó servicios en el exterior entre el 19 de mayo de 1980 y el 3 de mayo de 1982.

¹³ Folios 43 al 45

¹⁴ Folio 81 al 85

¹⁵ Folio 88

¹⁶ Folio 89



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

Vemos que el periodo durante el cual se prestaron servicios en el sector externo se encontraba vigente el artículo 76 del Decreto 2016 de 17 de julio de 1968, que ordenaba liquidar las prestaciones sociales conforme al salario del empleo equivalente de la planta interna. No obstante, ello no implica decir que no le asista el derecho al demandante, pues él acude a la jurisdicción con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que ha estimado se debe realizar la liquidación de las prestaciones sociales con el salario devengado en el exterior, según se dejó consignado al inicio de estas consideraciones. Ello implica decir que el derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales se reclama a luz de la jurisprudencia vigente, entre las cuales la sentencia C- 535 de 24 mayo de 2005 que declaró inexecutable el artículo 66 del Decreto 10 de 1992, el cual había reproducido el contenido del artículo 76 del Decreto 2016 de 1968.

Así las cosas, es válido concluir desde el punto de vista del derecho reclamado, que el personal que en alguna oportunidad se rigió por el criterio legal de la liquidación de prestaciones sociales con base en el salario equivalente a la planta nacional, tiene derecho a solicitar la aplicación de la jurisprudencia que permite la reliquidación de las prestaciones sociales con salario realmente devengado.

No obstante, vale precisar que el demandante reduce la solicitud de reliquidación de prestaciones sociales a las cesantías. En efecto, los fundamentos fácticos y de derecho del medio de control instaurado, al igual que las pruebas aportadas y solicitadas con la demanda, se desentienden de las demás prestaciones sociales que devenga un servidor público. Si bien es cierto, las pretensiones de la demanda se refieren a las cesantías y aportes para pensión, a la postre la demanda sólo se concentra en el tema de las cesantías. Por ello, es válido afirmar que el reclamo de reliquidación de las prestaciones sociales se reduce a la reliquidación de las cesantías. Por manera el estudio de la prescripción extintiva girará en torno a dicha prestación social.

El análisis se realizará con base en la información probatoria que obra en el expediente. Comencemos por decir que el certificado de la Coordinadora de Nómina de Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que las cesantías de Álvaro de la Espriella Arango se liquidaron y reportaron anualmente al Fondo Nacional del Ahorro, durante los años 1980, 1981 y 1982 conforme al artículo



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

76 del Decreto 2016 de 1968¹⁷. También obran en el expediente las hojas de liquidación de cesantías efectuadas con base en el cargo de Consejero de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela, que Álvaro de la Espriella Arango desempeñó entre el 19 de mayo de 1980 al 3 de mayo de 1982¹⁸. Las aludidas hojas de liquidación señalan que la liquidación se realizó anualmente, lo cual resultaba legal de acuerdo con las normas que rigen a los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro arriba citadas. Ello explica porque la liquidación de cesantías se segmentó en los siguientes periodos: del 19 de mayo al 31 de diciembre de 1980, 1º de enero al 31 de diciembre de 1981, y del 1º de enero al 3 mayo de 1982. Resta decir que el certificado de información laboral aportado al expediente señala que el demandante se retiró del servicio hasta el 7 de junio de 1992¹⁹.

Con esta información se procederá a determinar el momento en que se hacía exigible el derecho a reclamar la reliquidación de cesantías con base en el salario realmente devengado en el servicio exterior. Inicialmente, se podría afirmar que el derecho a la reliquidación se haría exigible con la notificación del acto que liquidó las cesantías, empero, la entidad no logró probar tal evento. Si bien es cierto, el Ministerio de Relaciones Exteriores argumentó que el valor de las cesantías liquidadas se remitía al Fondo Nacional del Ahorro, ello no la eximía de notificar el acto que reconocía las cesantías. Tampoco puede ser de recibo que la exigibilidad del derecho surgió con la consignación de las cesantías, porque tampoco se logró probar la comunicación del momento en que el Fondo Nacional del Ahorro recibió el valor de las cesantías liquidadas. La fecha del retiro del servicio – 7 de junio de 1982 – tampoco puede servir de referente, porque no obra el expediente el acto de liquidación de prestaciones sociales por retiro del servicio.

No obstante, es evidente que el demandante conoció el monto de las cesantías cuando realizó el correspondiente retiro de cesantías, por haber cesado en la prestación del servicio. En esta dirección, el Extracto Histórico de Cesantías²⁰ del Fondo Nacional del Ahorro informa que Álvaro de la Espriella Arango retiró el 10 de diciembre de 1982 el monto de la aludida prestación se realizó. Esto significa que a partir de esta fecha, el actor tenía la carga de exigir la reliquidación de las cesantías por los servicios prestados en el exterior entre el 19 de mayo de 1980 al 3 de mayo de 1982. El anterior criterio obedece a lo expresado por el Consejo de Estado en un

¹⁷ Folio 25.

¹⁸ Folios 75 al 77.

¹⁹ Folio 73.

²⁰ Folio 74



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

asunto similar²¹:

“Al respecto esta Sección al resolver problemas jurídicos similares al presente ha sostenido que el fenómeno extintivo de las cesantías anualizadas se hace exigible por regla general, a partir de la notificación del acto de reconocimiento, salvo que, con ocasión del retiro del servicio u otra circunstancia como el retiro parcial de las cesantías, el empleado conozca el valor de estas, caso en el que iniciará la oportunidad para reclamar su reajuste.”.

Es evidente que entre la fecha del retiro de cesantías – 10 de diciembre de 1982 – y la petición de reliquidación – 31 de octubre de 2017 – habían transcurrido los tres (3) años que establece el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, es decir, no logró evitar que ocurriera la prescripción. El sólo transcurso del tiempo entre el conocimiento del valor de las cesantías consignadas y la petición, permiten declarar probada la excepción previa de prescripción extintiva del derecho.

En gracia de la discusión, se podría afirmar que la exigibilidad del derecho surgió con la expedición de la sentencia C- 535 de 24 mayo de 2005 que declaró inexecutable el artículo 66 del Decreto 10 de 1992, el cual había reproducido el contenido del artículo 76 del Decreto 2016 de 1968. Este suceso jurídico tampoco resulta relevante en materia de prescripción, por lo potísima razón que entre el año de la sentencia de inexecutable – 2005 - y el año de la petición – 2017 – se supera el límite trienal para reclamar la reliquidación del beneficio laboral conocido como las cesantías.

En este orden de ideas, se concluye que Álvaro de la Espriella Arango no interrumpió el término de prescripción trienal al presentar la petición con radicado 016237 de 31 de octubre de 2017. Por ello, se procederá a declarar probada la excepción previa de prescripción extintiva del derecho. Ello conlleva dar por terminado el proceso por sentencia anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182 del CPACA.

No se condenará en costas a la parte vencida porque la administración no demostró los gastos en que incurrió para ejercer el derecho de defensa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 365 (Num. 8²²) del CGP. Esta norma se aplica por remisión del artículo 188 del CPACA, y lo determinado por la jurisprudencia del Consejo de

²¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, CP Gabriel Valbuena Hernández, sentencia del 18 de noviembre de 2020 Rad. 25000-23-42-000-2012-01910-01 (4175-19).

²² “8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2018 00217 00

Estado²³ en materia de costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR probada la excepción de prescripción extintiva del derecho propuesta por la **Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores** con la contestación de la demanda, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido Álvaro de la Espriella Arango con cédula de ciudadanía 2.905.267 de Bogotá D.C., por las razones antes expuestas.

SEGUNDO. DECLARAR terminado el proceso por sentencia anticipada, conforme a lo previsto en el artículo 182A del CPACA.

TERCERO. Sin costas.

CUARTO. Con la ejecutoria, **hágase** la devolución del remanente por gastos ordinarios del proceso si los hubiere, **y archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ ADRIANA MÉNDEZ MARTÍNEZ

JUEZ

gpg

Firmado Por:

LUZ ADRIANA MENDEZ MARTINEZ
JUEZ

JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a6e67437931b344933df75009ad6c0d229e1fe83de4e9cfd849987c5f8390808**

Documento generado en 13/05/2021 12:53:02 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

²³ Sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 23001 23 33 000 2013 00260 01 (0088-2015), postura reiterada en mediante sentencia de 30 de marzo de 2017, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 05001-23-33-000-2013-01508-01(3048-15).