



✓

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

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil doce (2012)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO.**

**Referencia:           CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 201 1-489**  
**Solicitante:           NACIANCENO LÓPEZ RESTREPO**  
**Solicitado:            MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 144 Judicial II para Asuntos Administrativos, contenida en el ***Acta de Conciliación Prejudicial de fecha 13 de diciembre de 2011***, la cual se llevó a cabo entre el apoderado del señor Nacianceno López Restrepo en calidad de Convocante y el Doctor Andrés Leonardo Mendoza Paredes, en calidad de Apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Antecedentes:**

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. El convocante es funcionario activo del Ministerio de relaciones exteriores desde el año de 1995, a la fecha.
2. Asegura el apoderado que los actos administrativos de liquidación de cesantía nunca fueron notificados en debida forma, tal como lo establece el artículo 30 del Decreto ley 3118/68, esto es indicar que procedía el recurso de reposición y su trámite.
3. Con el fin de recuperar el debido proceso instauró derecho de petición, que le permitiera conocer formalmente las liquidaciones de cesantías, respuesta contra la que agotó debidamente la vía gubernativa.
4. Indica que las liquidaciones de las cesantías generadas en los años laborados en la planta externa no fueron elaboradas con base en el salario que realmente devengaba, sino que se liquidaron con base en el salario equivalente en planta interna, que el convocante no desempeñaba, ya que el salario realmente percibido era mayor al cargo equivalente, lo que origino unas diferencias en las cesantías a favor del convocante que nunca se cancelaron.

### **La solicitud de conciliación:**

El Señor Nacienceno López Restrepo, a través de apoderado presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa -Reparto-, solicitud de conciliación prejudicial, en la que señala como pretensiones las que a continuación se detallan:

*"Que se reliquiden las cesantías correspondientes a todos y cada uno de los años que mi mandante laboro en la planta externa, hasta el año 2003, inclusive, sin prescripción alguna, tomando como base el salario realmente devengado en planta externa; es decir, el percibido en divisas extranjeras, convertidos a pesos colombianos, a la tasa representativa del mercado.*

*Que la diferencias de capital que resulten entre las viejas liquidaciones y las que ahora se practiquen como consecuencia del compromiso conciliatorio, debidamente refrendada por la jurisdicción contenciosa, sean sometidas a un interés moratorio del 2% previsto en el Decreto 162 /69, artículo 14, para casos de condenas judiciales a una mayor valor de cesantías (el acuerdo conciliatorio se asimila a cosa juzgada y tiene el mismo valor de una sentencia), desde cuando debieron pagarse, hasta cuando se verifique.*

*Que para facilitar el acuerdo conciliatorio, no se insistirá en la indexación con el fin de ser más consecuentes con el precedente judicial elaborado en el Consejo de Estado en más de cinco sentencias sobre estos mismos casos."*

### **Acervo Probatorio:**

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

- Poder otorgado por el señor Nacienceno López Restrepo al Doctor Félix Lemus Hoyos (Fl. 1).
- Solicitud radicada por el apoderado del convocante ante el Ministerio de Relaciones Exteriores el 7 de junio de 2011 (Fl. 2).
- Oficio GNP N° 38123 de 24 de junio de 2011, dirigido al apoderado del convocante, mediante el cual le remiten certificación laboral (Fl. 4).
- Certificación Laboral de factores salariales GNP.1063 del señor Nacienceno López Castro (Fl. 5-10).
- Recurso de reposición presentado por el apoderado del convocante ante el Ministerio de Relaciones Exteriores Dirección de Talento Humano, en contra de oficio N° 1063 de 24 de junio de 2011 (Fl. 11-12).
- Oficio DITH N° 67268 de 1 de septiembre de 2011, dirigido al Dr. Hoyos Lemus apoderado del convocante, mediante la cual se comunica la decisión adoptada frente al recurso de reposición (Fl. 13).

- Copia de Resolución N° 4194 de 30 de agosto de 2011, por el cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por el señor Nacienceno López Restrepo contra el oficio GNP N° 1063 del 24 de junio de 2011, negando el recurso de reposición (Fl. 14-18).

### **Conciliación ante la Procuraduría 144 Judicial II Para Asuntos Administrativos:**

El 13 de diciembre de 2011, se hicieron presentes, en la Procuraduría 144 Judicial Administrativa II ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el Doctor Félix Hoyos Lemus en calidad de apoderado de la convocante y el doctor Andrés Leonardo Mendoza Paredes, en calidad de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de adelantar diligencia de conciliación, la cual se efectuó en los siguientes términos (Fl. 48-50):

El apoderado del convocante reitero sus pretensiones así:

*"reiteramos lo planteado en la solicitud de la convocatoria en el sentido de que la parte convocada cancele a mi mandante las diferencias de cesantías originadas en la planta externa hasta el año 2003 inclusive, considerando que no fueron liquidadas con base en el salario realmente devengado, sino que se tomó como base de la liquidación el salario equivalente a un cargo asimilado en planta interna que mi mandante ni ejercía ni devengaba. Que, además se cancele un interés moratorio del 2%. Que para facilitar el acuerdo conciliatorio no insistiremos en la indexación con lo cual nos avenimos a la línea jurisprudencial elaborada por el Consejo de Estado en más de siete sentencias, lo cual ha sido por la entidad convocada en audiencias celebradas ante la Procuraduría como es el caso del señor Carlos Bula y en sede judicial del señor Luis Fernando Cuartas Ayala y Luis Estrada Hernández; en esta última tuvo oportunidad de asistir como delegado del Ministerio Público el titular del este despacho."*

Por su parte el apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestó:

*"De acuerdo a lo manifestado por el Comité de Conciliación el cual represento decidieron presentar propuesta conciliatoria en los siguientes términos: 1) pagar las diferencias de las cesantías, originadas en planta externa sin prescripción alguna; 2) que la entidad pague un interés moratorio del 2% nominal mensual, sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro, desde cuando cada pago se hizo exigible y hasta la ejecutoria de su aprobación; 3) no reconocer indexación."*

*Lo anterior de acuerdo a lo señalado en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 que establece que tratándose del reconocimiento y pago de pensiones de jubilación (sic), prestaciones sociales y salariales de trabajadores o afiliados de las entidades públicas de cualquier orden, se deberá tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales, que en materia ordinaria o contenciosa administrativa por los mismos hechos y pretensiones, se hubiesen proferido cinco o más casos análogos los cuales a la fecha ya fueron objeto de sentencia judicial."*

*La cuantía a pagar de acuerdo a la certificación expedida por la Dirección de Talento Humano de fecha 5 de diciembre de 2011 es la suma de \$212.197.890.00 los cuales serán pagaderos dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que el apoderado de la parte*

*convocante allegue primera copia auténica debidamente ejecutoriada del auto que apruebe la conciliación el cual será actualizado con el citado interés moratorio, a la fecha en que se realice el respectivo pago. Anexo copia del acta expedida por el Comité de Conciliación en 3 folios y el estudio técnico emitido por Talento Humano en 2 folios."*

Frente a la petición formulada por el apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, el apoderado del convocante aceptó la propuesta en su nombre, en los términos planteados (Fl. 44-45). Con fundamento en lo anterior el Procurador 144 Judicial Administrativo ante los Juzgados de Bogotá, avaló el acuerdo conciliatorio presentado ya que no resultaba lesivo para los intereses patrimoniales del Estado y remitió las diligencias a los Juzgados Administrativos para su aprobación.

Cabe resaltar que en la Audiencia de Conciliación el apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, aportó certificación expedida por el Secretario del Comité Técnico de Conciliación de la entidad, en la que se decidió presentar propuesta conciliatoria (Fl. 34-38).

### **CONSIDERACIONES**

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

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

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

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

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

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

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

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso la parte convocante, agotó debidamente la vía gubernativa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, y mediante petición radicada el 7 de junio de 2011, solicitó: i) expedir y notificar los actos administrativos que contienen las liquidaciones de cesantías, de todos los años laborados en la planta externa hasta el año 2003. ii) expedir un cuadro de los factores salariales percibidos en la planta de personal externa hasta el año 2003 y iii) remitir constancia o certificación que acredite la notificación de cesantías (Fl. 2).

Con ocasión a la petición formulada por el Apoderado del convocante, la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, expidió la certificación N° 1063 de 24 de junio de 2011, en la que se da respuesta a lo petitionado por el demandante (Fl.4-10), certificación frente a la cual el apoderado presentó recurso de reposición en escrito radicado el 5 de julio de 2011 (Fl. 11-12). Con ocasión a la petición aludida el Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores en Resolución N° 4194 de 30 de agosto de 2011, resolvió el recurso de reposición interpuesto denegándolo (Fl. 14-18), quedando agotada la vía gubernativa.

Así las cosas, tenemos que en el presente caso, el convocante agotó debidamente la vía gubernativa, toda vez que realizó la solicitud de liquidación de cesantías con base en el salario real que devengaba en el momento, petición que fue resuelta por la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, frente a la cual el convocante presentó recursos de reposición, el cual fue denegado por el Director de Talento Humano de la misma entidad, razón por la cual se entiende que efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

Respecto del segundo de los requisitos, este es, que la acción no haya caducado, se precisa que la solicitud de conciliación ante la Procuraduría Judicial Administrativa se radicó en el mes de octubre de 2011, suspendiendo de esta forma la caducidad de la acción, la cual había empezado a correr a partir de la expedición del acto administrativo que agotó la vía Gubernativa, ese es la Resolución N° 4194 de 309 de agosto de 2011, mediante el cual se

denegó el recurso de reposición interpuesto en contra del Oficio N° 1063 de 24 de junio de 2011.

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

*"Suspensión del término de la caducidad de la acción:  
La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:  
a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o  
b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, o  
c) Se venza el término e tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud lo que ocurra primero.  
En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el Juez, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.  
La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.  
(..)."*

Así las cosas se tiene en el presente caso la solicitud de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría en octubre de 2011, suspendió el término de caducidad de 4 meses que había empezado a correr a partir del momento de notificación de la Resolución N° 4194 de 30 de agosto de 2011 acto mediante el cual se agotó la vía gubernativa por parte del convocante.

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

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

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

Por su lado, la Ley 65 de 1946, en el artículo 1º, ordenó 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.

El Decreto 0311 de 8 de febrero de 1951, "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", el artículo 1º, previó: "Las prestaciones sociales de los empleados que hayan servido en el exterior se liquidarán y pagarán en pesos colombianos a razón de un peso por cada dólar recibido."

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

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

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

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

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

---

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

La Ley 41 de 11 de diciembre de 1975, "por la cual se modifica el Decreto Ley 1253 de 1975 y se dictan otras disposiciones", indicaba en los artículos 1º y 2º:

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

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

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

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

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

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

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

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

---

2 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.



*estaba regulada en el artículo 65 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 66.*

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

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

*Para la Corte, como se ha visto, ese tratamiento no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones.*

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

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

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

Dicha norma, que se reitera deroga el Decreto 10 de 1992, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-292 de 16 de marzo de 2001, con fundamento en que la facultad de regular el régimen prestacional de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, es una facultad exclusiva del legislador, y quien había dictado dicho régimen era

el Ejecutivo con base en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1 de la ley 573 de 200.

Así las cosas, con fundamento en las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, así como del Consejo de Estado - Sección Segunda, en sentencia de 11 de marzo de 2010, Expediente N° 250002325000200503120 Actor: Ramiro Zambrano Cárdenas, indicó:

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

Decisión que fue reiterada por la misma Sala en sentencia de 4 de noviembre de 2010, Expediente N° 250002325000205508742 Actor: Fabio Elmel Pedraza Pérez, en la que se expresó:

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

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

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

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

Así las cosas, la liquidación de las prestaciones de quienes prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe sujetarse a la regla general, esta es que se efectúe con base en lo realmente

devengado por el funcionario de servicios exterior y no con base en un salario inferior, que no corresponde a su realidad laboral.

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

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

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

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

#### **Caso Concreto:**

En el presente caso, se tiene según lo indicado por el actor, y según la información suministrada a este Despacho por el Ministerio de Relaciones en oficio remitido el 2 de marzo de 2012 (FL.175), que al señor Nacianceno López, no le fueron notificadas las liquidación de sus cesantías y solamente le eran consignados los valores al aludido en la cuenta que tiene en el Fondo Nacional del Ahorro, así lo expresó el Ministerio en el oficio en mención en los siguientes términos: “ *En relación con su requerimiento relacionado con informar si*

---

3 Auto del 18 de abril de 1995, expediente No. 11.043, Magistrada Ponente Clara Forero de Castro, actor Luis Anibal Villada.

*al señor Nacienceno López Restrepo, identificado con C. N° 4.379.806 de Balboa (Risaralda), le fue notificada la liquidación de auxilio de cesantías a partir del año 2005 y en caso afirmativo remitir copia del acto de notificación, al respecto le informó que revisada la historia laboral del interesado, se encontró formato de liquidación de cesantías correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2009, del cual adjunto a la presente copia simple (Folio 1). No obstante lo anterior, le informó que las cesantías correspondiente al señor Nacienceno López Restrepo se remitieron por este Ministerio al Fondo Nacional de Ahorro (FNA) para el trámite pertinente, de conformidad con lo establecido en el Decreto - ley 3118 de 1968, la Ley 48 de 1981 y el Decreto 1453 de 1998, respectivamente, de acuerdo con la normatividad aplicable para la época en que se causaron, entidad donde repasan los extractos correspondientes."*

De acuerdo a lo anterior, se tiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores al parecer no notificaba a sus empleados de la liquidación anual del auxilio de cesantías que efectuaba anualmente, razón por la que el actor tuvo que en principio con el fin de agotar la vía gubernativa, solicitar se le informará dicha liquidación, por lo que la reliquidación de dicha prestación social, solo se hizo exigible a partir de la expedición del acto administrativo que le informa sobre la liquidación que se realizó año por año vista a folio 5 a 10 del expediente, razón por la cual se entiende que la reclamación del convocante, se realizó en tiempo.

Ahora bien. También dentro del trámite de las diligencias se probó que el señor NACIANCENO LÓPEZ RESTREPO, presta sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del 1 de marzo de 1995, a la fecha y que desde ese momento presta sus servicios en la planta externa de dicha entidad (Fl. 5 y FL.178).

Según lo manifestado por el convocante las liquidaciones de las cesantías nunca le fueron notificadas en debida forma, y además se realizaron con base en el salario equivalente en la planta interna que no desempeñaba, razón por la cual su apoderado mediante escrito radicado el 7 de junio de 2011 ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó: i) expedir y notificar los actos administrativos que contienen las liquidaciones de cesantías de Nacienceno López Castro, correspondiente a todos los años laborados en planta externa hasta el año 2003, ii) liquidación de los factores salariales percibidos por el convocante en la planta externa hasta el año 2003 y iii) certificación donde conste la notificación de cesantías realizada al convocante (Fl. 2)

Frente a la petición en mención se expidió la certificación N° 1063 suscrita por la Coordinadora de Nómina y Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores el 24 de junio de 2011, en la que se indica que al convocante se le cancelaron sus prestaciones sociales, tomando en cuenta como base el sueldo

del cargo equivalente en planta interna hasta el 30 de abril de 2004, y a partir de 1 de mayo de 2004, tomando como base el salario devengado en divisas, tal como lo discrimina en las liquidaciones realizadas año por año (Fl. 5 anverso y FL. 10).

En contra de la certificación aludida, el actor radico recurso de reposición, el cual se resolvió mediante Resolución N° 4194 de 30 de agosto de 2011, suscrita por el Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en el que entre otros se indicó: *“La liquidación y pago del auxilio de cesantías fue efectuado para los años 1995 a 2003 de manera anual por el Ministerio de Relaciones Exteriores de conformidad con lo dispuesto en la ley 48 de 1991, Decreto Ley 3118 de 1968 y Decreto 1453 de 1998, quedando debidamente finiquitadas, no siendo factible su revisión oficiosa, por parte de la Administración (...).”*

Con fundamento en lo anterior se tiene que, la parte convocante en principio no estaba en la obligación de impugnar el acto de liquidación de las cesantías, ya que no le notificaron la liquidación anual, razón por la cual se entiende que la parte demandante, no tuvo la oportunidad para discutir el monto consignado al Fondo del Ahorro por concepto de auxilio de cesantías.

Aunado a lo anterior la normatividad que regulaba la liquidación de las cesantías, que ordenaba que las prestaciones de los funcionarios del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, se liquidarán y pagaran con base en las asignaciones equivalentes en el servicio interno del Ministerio, esta es el artículo 57 del Decreto 10 de 1995, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C - 535 de 24 de mayo de 2005, situación que generó que solo a partir de la expedición de la sentencia, se empezará a solicitar por parte de los interesados, a través de las acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa, el derecho a devengar la cesantía liquidada con base en lo devengado en el exterior.

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

Así las cosas, se tiene que en el presente caso le asiste el derecho invocado al convocante, es decir que efectivamente está legitimado para reclamar la liquidación de sus cesantías con fundamento en el salario que realmente devengaba en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, petición a la que accedió el ente convocado a través de su apoderado, en Audiencia de Conciliación celebrada el 13 de diciembre de 2011 ante la

Procuraduría 144 Judicial II para Asuntos Administrativos (Fl. 48-49), en los siguientes términos:

*"De acuerdo a lo manifestado por el Comité de Conciliación el cual represento decidieron presentar propuesta conciliatoria en los siguientes términos: 1) Pagar las diferencias de las cesantías originadas en planta externa sin prescripción alguna; 2) que la entidad pague un interés moratorio del 2% nominal mensual, sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro, desde cuando cada pago se hizo exigible y hasta la ejecutoria de su aprobación; 3) no reconocer indexación.*

*Lo anterior de acuerdo a lo señalado en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 que establece que entratándose del reconocimiento y pago de pensión de jubilación, prestaciones sociales, y salariales de trabajadores o afiliados de las entidades públicas de cualquier orden, se deberá tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales, que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubiesen proferido cinco o más casos análogos los cuales a la fecha ya fueron objeto de sentencia judicial.*

*La cuantía a pagar de acuerdo a la certificación expedida por la Dirección de Talento Humano de fecha 5 de diciembre de 2011 es la suma de \$212.197.890.00 los cuales serán pagaderos dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que el apoderado de la parte convocante allégué primera copia autentica debidamente ejecutoriada del auto que apruebe la conciliación el cual será actualizado con el citado interés moratorio, a la fecha que se realice el respectivo pago. Anexo copia del acta expedida por el Comité de Conciliación en 3 folios y el estudio técnico emitido por Talento Humano en 2 folios"*

El pago se realizará con fundamento en la siguiente liquidación, efectuada por la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (FL. 35):

Naciancano López Restrepo								
LIQUIDACIÓN DIFERENCIA CESANTÍAS EXTERIOR								
AÑO	SUELDO	%. CAMBIO	CESANTÍAS	CESANTIA	DIFERENCIA	No.	INTERES	VALOR
	DIVISA	PROMEDIO		REPORTADA	CESANTIAS	MESES	2%	TOTAL
1995	5.030,00	863,86	4.707.317	200.376	4.506.941	193	17.126.376	21.633.317
1996	5.030,00	744,05	4.054.507	424.163	3.630.344	179	11.924.024	16.554.368
1997	5.030,00	864,21	4.709.205	483.546	4.225.660	166	14.079.192	18.254.852
1998	5.030,00	1.149,33	5.262.900	580.595	5.682.214	154	17.501.527	23.183.841
1999	5.030,00	1.306,33	7.118.429	679.297	6.439.131	142	18.287.132	24.726.253
2000	5.030,00	1.266,67	6.902.278	741.997	6.160.281	130	16.016.730	22.177.011
2001	5.030,00	1.420,33	7.739.633	785.701	6.953.932	118	16.411.280	23.365.212
2002	3.390,00	2.770,33	10.174.049	024.907	9.349.142	106	19.820.181	29.159.324
2003	3.390,00	3.371,33	12.381.277	076.464	11.504.758	94	21.628.944	33.133.702
<b>TOTAL LIQUIDACIÓN</b>					<b>58.452.503</b>		<b>153.745.387</b>	<b>212.197.890</b>

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

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

*De manera similar se procederá cuando se niegue al trabajador el pago del auxilio de cesantías, de acuerdo con el artículo 15 del decreto que reglamenta. En tales casos, si la providencia que desate el litigio fuere favorable al trabajador, sobre la suma reconocida a su favor, se ordenará el pago de intereses moratorios a la indicada tasa del 2% mensual, desde la fecha en que dicha suma se le ha debido pagar o acreditar hasta aquella en que esto se haga.*

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

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

*En todos los casos de controversia que contempla este artículo, los correspondientes recursos deberán ser interpuestos contra las entidades a cuyo cargo corre el respectivo auxilio de cesantía, sin que en ningún caso pueda dirigirse contra el Fondo, al cual no le cabe responsabilidad alguna."*

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

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

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

El Decreto Extraordinario 3118 de 1968, creó el Fondo Nacional de Ahorro como administrador de las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales y en ésta se fijaron las condiciones en que llevaría a cabo su gestión, por ello, aparecen algunos aspectos como los anteriores que regulan el pago de intereses moratorios. La Ley 432 de 1998, transformó el Fondo en una

Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero del orden nacional, que presta, además, sus servicios en el sector privado y, el artículo 19 de esta preceptiva derogó *"todas las disposiciones que le sean contrarias"*.

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

Conforme lo anterior, el valor reconocido por concepto de intereses por el Ministerio de Relaciones Exteriores, es el equivalente al pago de la diferencia entre lo liquidado y girado al Fondo Nacional de Ahorro frente a lo que le correspondía, por ello, las normas antes citadas se adecuan al supuesto fáctico del presente asunto, y por ello resulta procedente la aplicación de las normas aludidas para acceder a la liquidación del 2% de interés mensual por concepto de cesantías no liquidadas conforme a la liquidación total realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cuantía de \$212.197.890.00.

Así las cosas, se colige que la decisión adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se ajusta a derecho y a las decisiones adoptadas sobre el tema por el Consejo de Estado en temas idénticos relacionados con el reconocimiento de cesantías de quienes se desempeñan en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre las que cabe resaltar radicadas bajo el número N° 2007-00278-01 MP Eduardo Gómez Aranguren, 2006-06288-02 MP: Bertha Lucía Ramírez, la aprobación de la Conciliación judicial, Radicado N° 2005-08733-01 MP: Gerardo Arenas Monsalve y las emitidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicados N° 2006-00770-02 MP: Samuel José Ramírez Poveda y 2009-287-01 MP: Yolanda García de Carvajal no, vistas a folios 82 y siguientes.

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

Por lo anterior la conciliación pactada según lo probado y el precedente jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado no causa detrimento al erario público, pues los valores cancelados, corresponden a sumas que deben ser



cancelados, se repite, según el criterio adoptado por el Consejo de Estado, razón por la cual será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría Ciento Cuarenta y cuatro Judicial Administrativa.

Por tanto el Juzgado Quince Administrativo de Bogotá, Sección Segunda

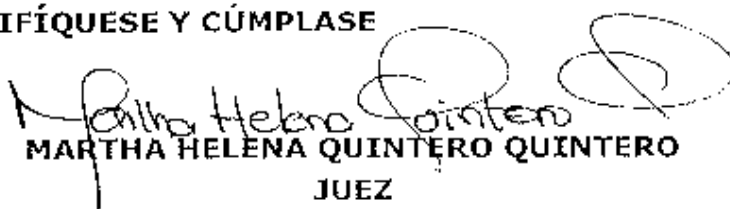
## RESUELVE

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 13 de diciembre de 2011, realizada ante la Procuraduría Ciento Cuarenta y Cuatro Judicial II para Asuntos Administrativos, celebrado entre el señor NACIANCENO LÓPEZ RESTREPO a través de apoderado y el Ministerio de Relaciones Exteriores obrante a folio 98 a 50 del expediente, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

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

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO  
JUEZ

11/12/11