

Dr: Jhon

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014).

**Magistrada Ponente:** CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO

Expediente No.: 2014-318-00 (ORALIDAD)  
Demandante: MÓNICA MARGARITA TRUJILLO BURGOS  
Demandada: NACIÓN- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
Objeto: Aprobación de Conciliación

Procede la Sala a decidir lo que corresponda en relación con la conciliación lograda entre las partes en el asunto señalado en el epígrafe.

Previamente a resolver en torno a su aprobación, la Sala se referirá, en primer término, a los antecedentes del asunto que dieron origen a la controversia, en segundo lugar, al acuerdo conciliatorio logrado y su legalidad, y por último, al control de lesividad que debe ejercerse sobre el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65-A de la Ley 23 de 1991, adicionado por el 73 de la Ley 446 de 1998 y por los artículos 59 y 61 de la Ley 23 de 1991 y el Decreto 1716 de 2009.

En este orden de ideas, para resolver se hacen las siguientes consideraciones:

### ANTECEDENTES

1. La señora MÓNICA MARGARITA TRUJILLO BURGOS trabaja en el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, desde el 29 de agosto de 1994 hasta el 31 de octubre de 1995, y desde el 11 de marzo de 1996 hasta la fecha, y en la actualidad desempeña el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850, grado 26, en el Consulado General de Colombia en Miami - Estados Unidos de América.

2. La convocante elevó petición el 10 de marzo de 2014 solicitando efectuar la reliquidación y pago de las diferencias de los aportes de cesantías causadas en el periodo en el que laboró en el servicio exterior, a la cual, mediante oficio S-DITH. 14-021516 de 3 de abril de 2014, la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores le informa que las cesantías le fueron liquidadas conforme al artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992 y artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000, legislación aplicable para la época en la cual ha prestado sus servicios a la entidad, determinación frente a la cual no se

recurso de reposición.



3. En estos periodos comprendidos entre 29 de agosto de 1994 hasta el 31 de octubre de 1995, y desde el 11 de marzo de 1996 hasta la fecha, el Ministerio de Relaciones Exteriores liquidó y reportó, con base en un salario que no correspondía a lo realmente devengado un su calidad de funcionario asignada al servicio exterior, de acuerdo a la certificación expedida por la Coordinadora Grupo de Nomina y Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante oficio GNPS-0295 - F.

4. Mediante oficio S-DITH-14-021516 de 3 de abril de 2014, se nego a la parte convocante la reclamación administrativa de 10 de marzo de 2014, con la cual citada solicitó que se reliquiden y paguen las diferencias de los aportes de cesantías correspondientes hasta el 2003, inclusive, que laboró en la planta externa, tomando como base el salario realmente devengado y no el equivalente en la planta interna, hasta 2003, así como los demás factores salariales a los que haya lugar, y que las diferencias sean sometidas a un interés moratorio del 2%, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, sin considerar prescripción alguna.

5. De igual manera, la señora MÓNICA MARGARITA TRUJILLO BURGOS aduce que no hay prescripción por cuanto el Consejo de Estado, en jurisprudencia ha manifestado reiteradamente que las cesantías son una prestación unitaria, que se causa a la disolución del vínculo laboral, lo que significa que el término trienal aún no ha comenzado a correr pues la interesada es funcionaria activa del referido Ministerio.

6. De lo anterior, la convocante infiere que le asiste el derecho legal a que la liquidación y pago de sus cesantías causadas entre 1994 al 2003 se haga conforme al salario real devengado en divisas durante dichos periodos y, correlativamente, corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar el ajuste económico de tales prestaciones, por lo cual solicitó audiencia de conciliación extrajudicial el 30 de mayo de 2014.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 36 del Decreto 262 de 2000, artículo 29 de la Resolución 017 de 2000 y Resolución 099 de 2010, se designó a la Procuraduría 127 Judicial II para Asuntos Administrativos como agente especial para representar al Ministerio Público dentro de las audiencias de conciliación extrajudicial.

### **DEL ACUERDO CONCILIATORIO**

Celebrada la audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, el 24 de julio de 2014, por solicitud de la convocante, señora MÓNICA MARGARITA TRUJILLO BURGOS, las partes llegaron al siguiente acuerdo.



1. El Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, frente a las manifestaciones de la parte convocante, y previo estudio de la solicitud de conciliación de la señora MONICA MARGARITA TRUJILLO BURGOS, decidió proponer la siguiente fórmula conciliatoria: "El comité de conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su segundo estatuto, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2014, previo estudio de la conciliación extrajudicial presentada por la convocante ante este despacho, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto de la reliquidación de cesantías por el tiempo laborado en planta externa, períodos comprendido entre el 11 de marzo de 1996 al 31 de diciembre de 2003, para lo cual es necesario aportar en la audiencia de conciliación el estudio de reliquidación realizado por la (sic) Dirección de talento humano de la entidad, el cual arroja un valor de \$114.995.662, documento que constituye el fundamento para la presentación de la propuesta conciliatoria en la precitada solicitud. El valor antes indicado incluye el interés moratorio del 2%. Dicho pago se realizará dentro de los 4 meses siguientes a la presentación por parte de la convocante de la solicitud de pago, previo al aporte de la totalidad de los documentos exigidos para el efecto, entre ellos la copia auténtica del auto que aprueba la conciliación extrajudicial por parte del juez de conocimiento se expide el presente certificado con destino a este despacho el 23 de julio de 2014. A lo anterior, allego el estudio de reliquidación en 26 folios y el certificado suscrito por la Secretaría Técnica del Comité de conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1 folio" (cfr. folio 59 cuad. ppal.).

2. Respecto a la propuesta presentada la parte convocante reveló: "manifiesto que concilio en los términos señalados en la parte del Ministerio".

De conformidad con lo anterior la Procuraduría 127 Judicial II Administrativa, teniendo en cuenta las anteriores manifestaciones, consideró: "que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento y reúne los siguientes requisitos: (i) la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado...; (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes...; (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar...; (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo...; (v) en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la ley y no resulta lesivo para el patrimonio público, pues reconoce los derechos que tiene el convocantes en que se relliquide la asignación de retiro (sic) y los parámetros de la fórmula conciliatoria se ajustan a las disposiciones legales sobre la materia así como la forma de pago"; así, pues, dispuso la remisión del acta respectiva y demás documentos a esta Corporación, para que se lleve a cabo el control de legalidad correspondiente.



## CONTROL DE LEGALIDAD

*El Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamentan los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en su artículo 1º señala lo siguiente:*

"Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan".

*Teniendo en cuenta lo antes expuesto, y como quiera que el asunto sometido a estudio se refiere a asuntos de tipo económico, pues en este caso se trata de la liquidación de las cesantías correspondientes a los años que estuvo vinculada en cargos de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, con base en el salario realmente devengado por ella, es claro para la Sala que se trata de un tema conciliable.*

*Ahora bien, respecto a la competencia de este Tribunal en el caso que nos ocupa, el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, señala:*

**"ARTICULO 73. COMPETENCIA.** Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 60. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:

"Artículo 65A. El auto que apruebe o improbe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forma parte el Magistrado que actúe como sustanciador, contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelar, sólo si el auto improbe el acuerdo.

La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

**"ARTICULO 81. PROCEDIBILIDAD.** Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 63. El artículo 61 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

"Artículo 63. La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía ordinaria o cuando esta estuviere agotada.

Si no fuere posible acuerdo alguno, el Agente del Ministerio Público firmará el acta en que se dé cuenta de tales circunstancias, declarará cerrada la etapa prejudicial, devolverá a los interesados la documentación aportada y registrará en su despacho la información sobre lo ocurrido.

PARAGRAFO 1o. En caso de que las partes soliciten una nueva audiencia de conciliación, dicha solicitud deberá ser presentada de común acuerdo.

PARAGRAFO 2o. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado.



En cuanto a la caducidad de la acción, es necesario precisar que la convocante es la entidad convocada (cfr. folio 18), que presentó reclamo administrativo el 10 de marzo de 2014, con respuesta del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES el 3 de abril de 2014, actuando la parte actora solicitó audiencia de conciliación el 30 de mayo de 2014 citando a la entidad convocada, diligenció esta audiencia el 3 de julio de 2014, la cual, tras ser suspendida, se continuó el 23 de julio de 2014, ante la Procuraduría 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, en lo que se concluye que no existe caducidad.

No existe caducidad de la acción, en la medida que el artículo 164 del C.P.A.C.A., en su numeral 2 señala:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

Respecto a la notificación de las liquidaciones y consignaciones anuales que de sus cesantías hizo el Ministerio de Relaciones Exteriores al Fondo Nacional del Ahorro, manifiesta la entidad que revisada la historia laboral de la convocante no se encontró registro de actos administrativos por los cuales se le hubiera notificado las cesantías de los años indicados.

En torno a este punto, en el artículo 30 del Decreto 3118 de 1968, por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, se prevé:

**Artículo 30. Notificación y recursos.** Las liquidaciones del auxilio de cesantía de empleados públicos y trabajadores oficiales, de que tratan los artículos 22, 25, 27 y 28 se notificarán a los interesados, quienes si las encuentran correctas deberán suscribir las en señal de asentimiento.

Si el respectivo empleado público o trabajador oficial no estuviere conforme con la liquidación practicada podrá hacer uso de los recursos legales correspondientes.

Vencidos los términos establecidos para tales recursos, la liquidación quedará en firme y contra ella no cabrá ninguna otra clase de acciones."

Así mismo el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, señala:

**"ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende



el término de las acciones o de la caducidad, según el caso, hasta que en todo el momento  
casos de o hasta que el acto de liquidación se haya consumado en los casos en que esta  
franja sea exigida por la ley o hasta que se expidan las resoluciones que se refieren al artículo  
20. de la presente ley o hasta que se vea el término de (1997) hasta el que se refiera al  
artículo anterior, lo que ocurre primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será  
improrrogable.

Según se ha esbozado en acápites precedentes, a la señora MÓNICA MARGARITA  
TRUJILLO no le fueron notificadas los actos administrativos cobulatorios de las  
liquidaciones de cesantías correspondientes a los períodos entre 1964 a 2004, por lo que  
pudo petitionar la reliquidación y acudir en tiempo a contillar.

Por otra parte, la H. Corte Constitucional ha venido señalando que la liquidación de  
las prestaciones sociales de los empleados del servicio exterior debe realizarse teniendo  
en cuenta la asignación correspondiente al cargo efectivamente desempeñado y no la  
correspondiente a un cargo diferente, pues, de lo contrario se incurre en prácticas  
discriminatorias, ya que a trabajadores que han recibido una asignación mayor se les  
reconocen prestaciones económicas en montos correspondientes a trabajadores que  
recibieron asignaciones menores.

En dicho pronunciamiento el Alto Tribunal encontró vulnerados los derechos a la  
igualdad, a la pensión y al mínimo vital de un exembajador extraordinario y  
plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de Japón, "... por haberse desconocido las  
garantías existentes para la valoración y liquidación de los derechos pensionales y en  
consecuencia pide que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el ISS reliquiden los valores  
correspondientes a la pensión de vejez en función de los ingresos percibidos y sin aplicar  
para él la norma de equivalencias del servicio exterior contenida en el decreto 10 de  
1992 por tratarse de una disposición discriminatoria."

Estimó la Corte en aquella ocasión, que "... se afecta ostensiblemente la igualdad  
si a todos los trabajadores se les liquida la pensión y demás prestaciones sociales según  
el salario realmente devengado y por el contrario a unos servidores del Estado se les  
computa con base en el salario de otros funcionarios que reciben sumas muy inferiores a  
la que percibe el actor". Y concluyó que "... esta actitud constituye una violación al  
derecho a la seguridad social del accionante, una violación al derecho a la igualdad y por  
ende al mínimo vital estimado este cualitativamente y en conexión con el derecho a la  
dignidad."

Posteriormente, a través de la sentencia C-292 de 2001, la Corte al pronunciarse  
sobre un aparte normativo del Decreto 274 de 2000<sup>1</sup> en el que se establecen equivalencias  
entre los cargos en el servicio exterior de la carrera diplomática y consular y los cargos

<sup>1</sup> Por el cual se regula el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular.



64

... recurso que "el establecimiento de equivalencias entre los cargos en el servicio exterior y los cargos en planta interna debía entenderse en el contexto de la especificidad de la carrera diplomática y consular y que por ello era armónico con la Carta que quien ostentaba el cargo de embarador sólo podía ser designado en planta interna en un cargo equivalente o en uno inmediatamente inferior. Pero es claro que una tal relación de equivalencia tiene sentido si de lo que se trata es de evitar una nominación en planta interna en un cargo que no guarde correspondencia con la investidura del cargo que se ejerce en planta externa pero no es posible invocar una relación de equivalencia para perjudicar los derechos del servidor de tal manera que las prestaciones a las que tenga derecho termine liquidándose con un salario base que no corresponde al cargo ejercido en planta externa sino a uno en planta interna con una remuneración inferior".

Como puede verse, la Alta Corporación ya ha estudiado el asunto planteado en esta oportunidad en diferentes ocasiones<sup>2</sup>. Así, en diversos procesos de tutela interpuestos por antiguos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que estimaron vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la igualdad, a la subsistencia digna y al mínimo vital, toda vez que se les habían liquidado los aportes al sistema de pensiones sobre un ingreso base de cotización que no corresponde al que realmente devengaron cuando se desempeñaron como funcionarios públicos en el servicio exterior, la Corte amparó tales derechos.

Para resolver el presente asunto, habrá de señalar el Tribunal que contra el acto administrativo que negó la reliquidación y pago de las cesantías no se interpuso recurso por no ser obligatorio para el agotamiento de la vía gubernativa de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

#### IV. CONTROL DE LESIVIDAD

Finalmente debe analizarse si el acuerdo conciliatorio a que han llegado las partes resulta lesivo para el patrimonio público.

De la valoración probatoria se deduce que el monto de las pretensiones causadas por la diferencia en las cesantías consignadas y el valor de las cesantías que debieron liquidarse y pagarse, más el reconocimiento de intereses moratorios a la tasa del 2% mensual no se incrementa en detrimento del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>2</sup> Ver sentencias T-1016 de 2000, T-934 de 2001, T-1022 de 2002 y T-083 de 2003.



Ello, por cuanto en el plenario consta que la convocante se encontraba afiliada al Fondo Nacional del Ahorro. Es así que el artículo 33 del Decreto 3118 de 1968 establece:

**ARTÍCULO 33.** "El Fondo Nacional de Ahorro liquidará y abonará en cuenta de intereses el nueve (9) por ciento anual sobre las cantidades que el 31 de diciembre de cada año figuren a favor de cada empleado o trabajador oficial."

Este interés fue aumentado a un doce (12%) por el artículo 3º de la Ley 41 de 1975, disposición esta que fue modificada por el artículo 12 de la Ley 432 de 1998, en el que se dispuso:

**ARTÍCULO 12.** "A partir del 1º de enero de 1998 el Fondo Nacional de Ahorro reconocerá y abonará a la cuenta de cesantías de cada servidor público afiliado un interés equivalente al sesenta por ciento (60%) de la variación anual del índice de precios al consumidor, I. P. C., sobre las cesantías liquidadas por la entidad nominadora correspondiente al año inmediatamente anterior o proporcional por la fracción de año que se liquide definitivamente."

De lo anterior resulta claro que no se lesiona el patrimonio público, por cuanto el monto de \$114.995.662 fue analizado previamente por el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores en sesión de 23 de julio de 2014 (cfr. folio 61); dicha cuantía correspondería al periodo entre 1994 a 2003, que equivale a las cesantías de las anualidades probadas como laboradas y que además no le fueron notificadas por lo que pudo peticionar la reliquidación y acudir en tiempo a la conciliación extrajudicial. Esta suma contiene el interés moratorio del 2% mensual nominal sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro y será actualizada hasta su pago, y dicha propuesta que fue aceptada por la accionante. Por lo tanto, no advierte la Sala en el acuerdo al que han llegado las partes, lesión o detrimento alguno para el Ministerio de Relaciones Exteriores, como tampoco violación a los derechos de la convocante, razón por la cual se aprobará el acuerdo conciliatorio logrado.

Es del caso relevar que en el acuerdo conciliatorio se logra no sólo el reconocimiento de intereses moratorios sobre las diferencias reclamadas, sino que también se obtiene una actualización o ajustes de valor sobre la cantidad final conciliada (\$114.995.662); indexación que será liquidada entre el momento de la solicitud de conciliación y la fecha en que efectivamente se verifique el pago de la aludida suma conciliada; para luego ser transferidas, como atrás se dijo, al Fondo Nacional del Ahorro, toda vez que la convocante aún es servidora pública de ese Ministerio, tal como se desprende de la documental que obra en el expediente.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "A"**,



**RESUELVE:**

**PRIMERO. APROBAR** la conciliación judicial celebrada entre MONICA MARIANA TRUJILLO BURGOS y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES por el valor de \$114.915.662 ante la Procuraduría 127 Judicial II para asuntos administrativos.

**SEGUNDO.** Esta conciliación hace tránsito a cosa juzgada y presta mero efecto ejecutivo de conformidad con los términos del acuerdo anegado entre las partes ante la Procuraduría 127 Judicial II para asuntos administrativos.

**TERCERO.** A costa de los interesados, exíjase copia del presente auto y de la conciliación que se aprueba, con la respectiva constancia de que es primera copia, en cumplimiento de lo pactado en el artículo 115 del C. de P. C.

**CUARTO.** Cumplido lo anterior, archívense las diligencias, previas las constancias del caso.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado en sesión realizada en la fecha.

**CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**  
**MAGISTRADA**

**JOSÉ MARIA ARMENTA FUENTES**  
**MAGISTRADO**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
**MAGISTRADA**

(En comisión de servicios)