



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA -

Bogotá, D.C., 18 FEB 2014

Proceso No.: 2013 – 00221
Convocante: RUTH PARDO URIBE
Convocado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Asunto: CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Procedente de la Procuraduría 132 Judicial II para Asuntos Administrativos, se allega ante este Despacho Acta de Conciliación suscrita entre el Dr. ENRIQUE ANTONIO CELIS DURÁN, quien actúa en representación de la señora RUTH PARDO URIBE y la apoderada de la entidad convocada.

Se procede a resolver si en el presente caso la conciliación extrajudicial reúne los requisitos legales para su **APROBACIÓN**, o si por el contrario, la misma merece su **IMPROBACIÓN** o **RECHAZO**, según el caso.

I. ANTECEDENTES

1.- LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN.

El día 15 de mayo de 2013, la señora RUTH PARDO URIBE solicitó ante la Procuraduría Judicial Administrativa audiencia de Conciliación Prejudicial convocando a LA NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, con el fin de llegar a un acuerdo en relación con la solicitud de reliquidación del auxilio de cesantías con base en el salario realmente devengado en dólares durante el periodo <<2001 a 2004>> (sic).

El Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, certifica que en sesión celebrada el 22 de julio de 2013, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de cesantías durante el tiempo laborado en planta externa, por un valor de \$19'592.503 (fl. 16).

2.- EL ACUERDO DE CONCILIACIÓN.

El día 30 de julio de 2013, en la Procuraduría 132 Judicial II, las partes llegaron a un acuerdo respecto del pago de la reliquidación de cesantías de la

señora RUTH PARDO URIBE durante el tiempo laborado en planta externa por valor de \$19'592.503.

II. CONSIDERACIONES

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, se abordará, en su orden, *i. la relación de los hechos probados, ii. la presentación del caso sub examine y la formulación del problema jurídico a resolver, y iii. el estudio en concreto del acuerdo conciliatorio.*

1.- HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

1.1. El 22 de marzo de 2013 la convocante presentó petición de reliquidación y pago de la diferencia de las cesantías para el periodo comprendido entre el año 2002 a 2005, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 4 y 5).

1.2. Mediante oficio IGNPS-13-013759, la entidad dio respuesta negativa a la solicitud antes indicada (fls. 2 y 3).

1.3. A folio 15 obra documental <<Liquidación diferencia cesantías exterior>>, por valor de \$19'592.503, correspondiente a los años 2002 y 2003.

1.4. El Secretario Técnico del Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio certificó la fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de cesantías por un valor total de \$19.592.503.

2.- PRESENTACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DEL ACUERDO CONCILIATORIO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las partes consideran viable el acuerdo de conciliación para el reconocimiento y pago de la reliquidación de cesantías durante el tiempo laborado en planta externa por la señora Ruth Pardo Uribe para los años 2002 y 2003. Lo anterior teniendo en cuenta que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio en sesión del 22 de julio de 2013 (fls. 16), autorizó la celebración del acuerdo de conciliación para asuntos como el que actualmente se estudia.

Así las cosas, se procede a determinar si la conciliación celebrada entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y la señora RUTH PARDO URIBE reúne los presupuestos legales para impartir su aprobación.

2.1. Marco legal de la conciliación prejudicial. Presupuestos

La conciliación de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por si mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador, quien al tenor del artículo 8º de la misma norma, debe velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los mínimos e intransigibles.

El artículo 19 de la Ley 640 de 2001, reseña que se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación. Así mismo, el Artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998, establece que la conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada y "No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado".

El artículo 2º del Decreto reglamentario 1716 de 2009, refiere los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, indicando lo siguiente: "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 los medios de control contemplados en el CPACA.

Con respecto a la competencia para la aprobación judicial de conciliación extrajudicial, la misma corresponde al "Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva", conforme el artículo 24 de la Ley 640 de 2001.

2.2. Régimen Normativo y jurisprudencial - Cesantías en dólares

El marco normativo del asunto en estudio se encuadra en principio, en el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, "Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera

Diplomática y Consular", que disponía que "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".

Tal disposición fue derogada por el Decreto 1181 de 1999, que en su artículo 66 estableció que "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 que correspondiere en planta interna"; sin embargo, este Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (sentencia C-920 de 18 de noviembre de 1999) y como consecuencia de ello recobró vigencia el Decreto 10 de 1992.

Posteriormente, el Decreto 274 de 2000, "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", nuevamente derogó el Decreto 10 de 1992, estableciendo en el artículo 66 que "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".

Sin embargo, mediante sentencia C-292 de 2001 dicho artículo 66 fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional, en razón a que el Gobierno Nacional excedió sus facultades legales y constitucionales. Por ende, nuevamente cobró vigencia el artículo 57 del Decreto 10 de 1992.

Finalmente, en sentencia C-535 de 24 de mayo de 2005, con ponencia del doctor Jaime Córdoba Triviño, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, bajo las siguientes consideraciones:

"20- La inexecutable de estos apartes corrige además la reiterada violación a la igualdad que se ha venido presentando. Así, todas las acciones de tutela presentadas por antiguos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores demuestran la magnitud del problema constitucional que se ha generado con estas medidas discriminatorias. Además, esta declaratoria de inconstitucionalidad permite que el monto de cotización y el de liquidación de la pensión sean calculados con base en lo realmente devengado, lo cual garantiza el equilibrio del sistema pensional, pues las cotizaciones y las liquidaciones ya no se realizarán con base en ingresos inferiores a los que estos funcionarios perciben, ya sea que estén en la planta interna o en la externa, pues en cada caso se hará la cotización y la liquidación con base en el salario real.

Encuentra pues la Corte que los apartes acusados son violatorios de la igualdad y por tanto habrán de ser declarados inexequibles, pues el trato distinto impuesto por la norma es discriminatorio ya que implica que la cotización y liquidación de la pensión se hacen con base en un salario que no corresponde al realmente devengado. Y es que no es constitucionalmente admisible reducir el salario de un servidor público para efectos del cálculo de su pensión.

Como puede advertirse, entonces, existe una línea jurisprudencial consolidada de acuerdo con la cual la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de los funcionarios del servicio exterior con base en el salario de cargos equivalente en planta interna, vulnera los principios constitucionales de dignidad humana e igualdad y, además, lesiona, en casos concretos, los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del pensionado o aspirante a pensionado.

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, 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 inexequibilidad de la norma legal demandada.

(...)

Para la Corte, como se ha visto, ese tratamiento no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la

pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones" (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, carece de sustento legal que la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios de planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores se efectúe con base en el salario de un cargo equivalente en planta interna; por manera tal, que la liquidación de las cesantías deberá efectuarse sobre lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde.

2.3. Estudio del caso concreto – presupuestos de la conciliación.

En el presente caso, se encuentra que la señora Ruth Pardo Uribe radicó petición el 22 de marzo de 2013 solicitando la reliquidación y pago de la diferencia de las cesantías, en consideración al salario real que percibió durante el periodo 2002 a 2005.

De otro lado, el acuerdo conciliatorio fue llevado a cabo por las partes legitimadas por activa y pasiva, a través de su apoderado, respectivamente, quienes estaban facultados para conciliar (fls. 1 y 18), la cuantía estimada fue de \$28'000.000 (fl. 9), es decir no supera los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2013, a que hace referencia el artículo 155 del C.P.A.C.A., razón por la cual este Despacho es competente para conocer en torno la aprobación de la presente conciliación.

Sin embargo, de lo obrante en el plenario se observan falencias que no hacen posible la aprobación del acuerdo conciliatorio, así:

1. Con respecto a la caducidad de la acción, se estima que la prestación que aquí se concilió no es periódica, por cuanto la liquidación de las cesantías es anual y contra el acto administrativo individual de reconocimiento es que procede la pretensión de anulación, respetando el término de los cuatro (4) meses establecidos por la ley para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sobre el punto en concreto lo único que obra es la manifestación de la convocante al referir

que nunca fue notificada de las cesantías por parte de la entidad; no obstante; no existe pronunciamiento en concreto respecto de este hecho por parte de la entidad convocada, ni tampoco consta que se haya abordado el tema por parte del Comité de Conciliación de la Entidad.

2. No se aportan documentos o certificación en la que se acredite la clase de vinculación, el tiempo y el cargo desempeñado por la convocante.

3. En la petición de reliquidación de cesantías se habla de un periodo 2002 a 2005, sin embargo solamente se concilia 2002 y 2003 y nada se dice sobre el periodo faltante.

4. En el acuerdo conciliatorio el apoderado de la entidad manifiesta que: <<la entidad no reconoce indexación>> (fl. 28 vto.), pero, en la certificación emitida por el Secretario del Comité de Conciliación del Ministerio no se enuncia tal circunstancia.

5. De otro lado, se aporta una certificación del Comité de Conciliación que, a criterio del Despacho, no reúne los requisitos anotados en el inciso 2º del artículo 18¹ del Decreto 1716 de 2009, por cuanto no constan los fundamentos que motivaron la decisión por parte del Comité, ni siquiera se contempla el término de caducidad (fl. 16).

Así las cosas advierte el Despacho dentro del presente asunto la ausencia de documentos necesarios que soporten la conciliación celebrada pese a que conforme se dispone en el artículo 25 de la Ley 640 de 2001 los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes y el conciliador puede solicitar que alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conciliación del acuerdo conciliatorio, lo cual no se hizo.

Así mismo, el artículo 37 *ibídem*, establece que <<la solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular según el caso, y de las pruebas que fundamentan las pretensiones>>.

¹ Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos (negrilla y subrayado fuera de texto).

En tal virtud, estima necesario el Despacho poner en conocimiento del Procurador encargado de la presente conciliación la presente decisión para que se tenga en cuenta para los fines pertinentes.

Así las cosas; la conciliación extrajudicial celebrada entre la señora RUTH PARDO URIBE y la NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES deberá ser improbadada por no existir claridad sobre el reconocimiento de la suma conciliada y no ajustarse a las previsiones legales.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,**

RESUELVE:

PRIMERO: **IMPROBAR** la conciliación prejudicial contenida en el acta 217/2013 del 11 de julio de 2013, realizada el treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), en la Procuraduría 132 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, entre la señora RUTH PARDO URIBE y la NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.


SEGUNDO: **REMÍTASE** copia de la presente providencia a la Procuradora 132 Judicial II para Asuntos Administrativos.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvanse los anexos de la solicitud, sin necesidad de desglose y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


CARMEN LILIANA ACOSTA CARDOZO
Juez

Ejyr

<p>JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA</p> <p>Por anotación en ESTADO notifico a las partes de la providencia anterior hoy 19 FEB. 2014 a las 08:00 a.m.</p> <p> JULIO ANDRÉS GÓMEZ DURÁN SECRETARIO</p>
--