



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

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015)

**Conciliación Prejudicial: 25000-23-42-000-2015-01547-00.**

**Peticionaria: ANA MARÍA PRIETO ABAD.**

**Conciliante: NACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES.**

**Autoridad conciliadora: PROCURADOR QUINTO (5º) JUDICIAL  
II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.**

**Magistrado sustanciador: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES**

---

Se ha recibido en este Despacho, mediante oficio No. 011-2015 de 6 de marzo de 2015, proveniente de la Procuraduría Quinta (5ª) Judicial II Para Asuntos Administrativos, el Acta de Conciliación suscrita entre Ana María Prieto Abad y la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores el 3 de marzo de 2015 (Fls. 62 y 63) ante esa misma autoridad, con la documentación anexa a ella, en un total de 68 folios.

Por lo tanto, para efectos de la misión encomendada al Juez Contencioso Administrativo en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, mediante el cual se adicionó como artículo 65A la Ley 23 de 1991, en concordancia con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 12 del Decreto 1716 de 2009, la Sala procede a decidir sobre la conciliación prejudicial referida, apoyada en los siguientes

**ANTECEDENTES:**

1. Afirma la peticionaria que presta sus servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 23 de agosto de 1985 y a la fecha continúa como funcionaria de carrera diplomática en la planta externa de ese Ministerio, en el cargo de Ministro Plenipotenciario, Código 0074, Grado 22, de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de los Organismos Internacionales, con sede en Ginebra (Suiza).
2. Manifiesta que mediante la Resolución No. 1221 de 3 de julio de 1985 fue nombrada como Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, Código 3056, Grado 04, cargo del cual tomó posesión el 23 de agosto de ese año.
3. Así mismo, señala que a través del Decreto No. 2375 de 21 de noviembre de 1989 fue nombrada Cónsul de Segunda Clase, Grado Ocupacional 2 EX, en el Consulado de Colombia en Houston (E.E.U.U.), tomando posesión el 19 de abril de esa anualidad.



4. Posteriormente, aduce que por Decreto No. 732 de 19 de abril de 1993 fue nombrada como Primer Secretario de Relaciones Exteriores, cargo en el que se posesionó el 2 de julio de 1993; y que le fue concedida licencia no remunerada por el término de 60 días, a partir del 6 de julio siguiente, por Resolución No. 1642 de 6 de esa misma fecha, la cual se le prorrogó por 30 días más, a través de la Resolución No. 2175 de 24 de agosto de ese mismo año, desde el 4 de septiembre de 1993, reintegrándose a su cargo hasta el 5 de octubre siguiente.

5. Relata que a través de la Resolución No. 0856 de 29 de marzo de 1994 fue nombrada, en comisión, en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, como Asesora, Código 1020, Grado 05, cargo en el que se posesionó el 5 de abril de ese año.

6. Afirma que mediante el Decreto No. 1784 de 19 de octubre de 1995 fue nombrada en el cargo de Consejero, Grado Ocupacional 4 EX, en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Suiza, posesionándose el 22 de enero de 1996.

7. Señala que por Decreto No. 511 de 13 de marzo de 1998 fue trasladada a la Planta Interna del Ministerio, en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 2091, Grado 17, tomando posesión el 1º de julio de 1998.

8. Y manifiesta que a través del Decreto No. 1626 de 23 de agosto de 2000 se le nombró como Primer Secretario, Grado Ocupacional 3 EX, ante el Gobierno de Ginebra, Confederación Helvética, cargo del que tomó posesión el 15 de diciembre de 2000.

9. Finalmente, sostiene que por Decreto 0777 de 25 de abril de 2002 fue ascendida a la categoría de Ministro Plenipotenciario dentro del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.

10. Recalca que durante toda su estadía en el servicio exterior la liquidación de sus cesantías se le efectuó de forma errada, pues se pagaron conforme al salario equivalente en la Planta Interna del Ministerio y no con el salario realmente devengado por ella en la Planta Externa, originándose así una serie de diferencias monetarias en su favor que nunca se pagaron; y añadiendo que las cesantías liquidadas de manera incorrecta son las correspondientes a los períodos de causación comprendidos entre abril de 1989 a julio de 1993, enero de 1996 a junio de 1998 y diciembre de 2000 a diciembre de 2003.

11. Por tal motivo, elevó petición el 24 de septiembre de 2014 (Fis. 10 al 12), en la que solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores copia auténtica de los actos que contenían la liquidación de las cesantías sobre los años desempeñados por ella en la planta externa, entre noviembre de 1985 y diciembre de 2005, y la certificación de los factores salariales de tal liquidación y copia auténtica o constancia de notificación de tales actos, si la hubiere.

12. La anterior petición fue resuelta por el oficio No. S-DITH-14-084157 de 11 de noviembre de 2014 (Fis. 15 al 22), en el que la Dirección de Talento Humano del Ministerio le informa que en su hoja de vida no reposan los actos administrativos que contienen las liquidaciones de las cesantías solicitadas, ni las constancias de notificación de los mismos.



13. Señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores nunca le notificó los actos mediante los cuales se le efectuaron las liquidaciones de sus cesantías correspondientes a los períodos de abril de 1989 a julio de 1993, enero de 1996 a junio de 1998 y diciembre de 2000 a diciembre de 2003, tiempo en el que laboró en la Planta Externa del Ministerio, razón por la cual, y ante la falta de notificación, nunca pudo oponerse a las citadas liquidaciones ni pudo ejercer las acciones legales contra dichos actos administrativos.

14. Dice que conforme lo establece la jurisprudencia constitucional consignada en la sentencia C-535/05, que declaró inexecutable el artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992, la liquidación de las cesantías debe hacerse con base en el salario realmente percibido en la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

15. Como consecuencia de lo anterior y atendiendo a lo señalado por la jurisprudencia constitucional, elevó el 16 de diciembre de 2014 solicitud de conciliación con la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, ante la Procuradora Quinta (5ª) Judicial II Para Asuntos Administrativos (Fis. 46 al 59), formulando las siguientes pretensiones:

3. Que se ordene al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (...), la re liquidación de las cesantías de la Doctora ANA MARÍA PRIETO ABAD, correspondientes a los años 1989, 1990, 1991, 1992, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, en los cuales estuvo en el servicio exterior en el Ministerio de Relaciones Exteriores, tomando en consideración el salario básico, prima de costo de vida y la prima de navidad realmente devengados en divisa extranjera a la tasa vigente al momento de su percepción, y todas las prestaciones sociales vigentes al momento de la liquidación anual de cesantías es decir, se incluyan todos los factores que deben tenerse en cuenta para la liquidación de las cesantías, según cuadros certificados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con el Decreto Ley 3118 de 1968 artículo 29, Decreto Ley 1045 de 1978 artículo 45 y Decreto 4414 de 2004 artículos 1 y 2 con base en el salario realmente devengado para el período (sic) anuales enunciado en Planta Externa.

4. Que las diferencias que resulten entre las liquidaciones ya practicadas y las que ahora se practican en virtud de la conciliación, sean giradas al FONDO NACIONAL DEL AHORRO, así: 1) El capital que resulte como diferencia en cada año laborado en el exterior, sea indexado, con la fórmula clásica que permite traer al presente una suma fija. 2) Con el reconocimiento y pago de un interés moratorio del 2% mensual sobre las diferencias, desde cuando debieron consignarse en el FNA la misma entidad en cumplimiento del acuerdo de conciliación, según lo dispone el DR (sic) 162/69 art 14 (sic) y con los rendimientos que hacen referencia los arts. (sic) 11 y 12 de la Ley 432/98 (sic).

5. Que los valores a favor de la Doctora PRIETO ABAD, sean entregados por el convocado MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, a la convocante, en la cuenta de nómina correspondiente y de acuerdo a la liquidación a efectuar." (Fis. 48 y 49).

11. La señora Procuradora Quinta (5ª) Judicial II Para Asuntos Administrativos llevó a cabo la audiencia de conciliación solicitada, en la que, mediante acta de 3 de marzo de 2015 (Fis. 62 y 63), se consignó:

"(...) El Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio en sesión celebrada el 20 de enero de 2015, previo estudio de la solicitud de conciliación presentada por la señora ANA MARÍA PRIETO ABAD, identificada con la CC No. 24.320.941 de Manizales, que se tramita en la Procuraduría 5 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto de la re liquidación del auxilio de cesantía por el tiempo laborado en la planta externa, período comprendido del año 1989 a 2003, el cual arroja un valor de DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DIEZ PESOS (\$259.286.410), dicho pago se realizará dentro de los cuatro (04) meses a la presentación por parte de la convocante, de la solicitud de pago, previo aporte de la totalidad de los documentos exigidos para



el efecto entre ellos la copia auténtica de la (sic) Auto que aprueba la conciliación extrajudicial por parte del Juez de conocimiento. Anexa la certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio su Fondo Rotatorio y la liquidación de diferencia de la liquidación de las cesantías elaborada por la dirección de talento humano en dos (02) folios." Se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte convocante para que manifieste su posición frente a lo expuesto por la parte convocada, quien manifieste: "aceptamos la propuesta formulada por el Ministerio en su totalidad, teniendo en cuenta que se acogió a lo establecido en la Sentencia emitida por el Consejo de Estado Sección Segunda Subsección B del 4 de noviembre de 2010, (...) y con lo establecido en el decreto 162 de 1969 y demás normas concordantes y de acuerdo a lo señalado en las (sic) demás jurisprudencia y normatividad presentada en la solicitud." (...) (Fl. 62 reverso).

Pues bien, para decidir sobre la presente conciliación extrajudicial, se efectúan las siguientes

### CONSIDERACIONES:

#### 1. Requisitos del trámite de conciliación prejudicial en materia administrativa:

1.1. En los términos de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2000, para que un asunto que pueda generar un proceso de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se resuelva a través del trámite de una conciliación se requiere:

a) Que el asunto sea conciliable; son conciliables las pretensiones que, en sede judicial, se tramitarían a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento de derecho, reparación directa y controversias contractuales, consagrados en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-.

b) Que no haya operado el fenómeno de la caducidad del respectivo medio de control.

c) Que se haya agotado la vía gubernativa o la reclamación administrativa del derecho, ya sea a través de acto expreso o presunto, tal como fue previsto en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2000, asunto que implica haber efectuado la respectiva solicitud, tendiente a obtener el reconocimiento de un derecho consolidado, al prescribir:

*"ARTÍCULO 81 DE LA LEY 446 DE 1998. PROCEDIBILIDAD. El artículo 61 de la ley 23 de 1991, quedará así: Art. 61. La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada."*

d) Que lo conciliado no sea contrario al interés patrimonial o pecuniario del Estado.

En consecuencia, para aprobar un acuerdo conciliatorio, se requiere verificar el cumplimiento de los requisitos de ley, al igual que la legalidad del derecho que se concilia y si lo conciliado no entraña un detrimento patrimonial para el Estado.

1.2. Por otra parte, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, bajo los siguientes términos:



**"ARTÍCULO 59.** Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o 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."

Igualmente, la misma Ley en su artículo 73 estableció un artículo nuevo en la Ley 23 de 1991, así:

**"ARTÍCULO 65A.** El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustentador; 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 imprueba el acuerdo.

La autoridad judicial impondrá 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. (Las subrayas son fuera de texto).

1.3. Finalmente el Decreto 1818 de 1998, en su artículo 21 que modificó el artículo 81 de la Ley 23 de 1991, determinó:

**"ARTICULO 81.** Si la conciliación recae sobre la totalidad del litigio no habrá lugar al proceso respectivo, si el acuerdo fuere parcial, quedará constancia de ello en el acto y las partes quedarán en libertad de discutir en juicio solamente las diferencias no conciliadas."

## 2. Análisis de la Sala:

Pues bien, observa la Sala que el asunto bajo estudio se relaciona con el régimen de reconocimiento y liquidación de las cesantías de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que resulta pertinente traer a colación las normas que regulan el tema, así:

2.1. En primer lugar, el Decreto 3118 de 1968, "Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, establece normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones", prevé sobre el particular, lo siguiente:

**"ARTICULO 27. LIQUIDACIONES ANUALES.** 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 en 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."

A su vez, los artículos 29 y siguientes *ibidem* establecen el salario base para efectuar la liquidación de las cesantías, así como la notificación de las mismas, los recursos que proceden contra ella y su remisión o comunicación al fondo, en los siguientes términos:

**"ARTICULO 29. SALARIO BASE.** Para efectuar las liquidaciones de que trata el Artículo 27, se tomará como base el salario promedio mensual devengado por el empleado o trabajador en los tres últimos meses de cada año.

En caso de salario variable, se tomará como base el promedio de lo devengado en el año respectivo o en el tiempo servido, si éste fuera menor de un año.



La liquidación de la parte de la cesantía correspondiente al tiempo trabajado en el último año de servicio, a la cual se refiere el Artículo 28, se hará con base en el promedio mensual de los salarios devengados por el trabajador en los tres últimos meses o durante el período en el cual éste prestó sus servicios en el año de retiro, si dicho período fuere inferior a tres meses.

**ARTICULO 30. NOTIFICACIONES 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.

**ARTICULO 31. COMUNICACION AL FONDO.** En firme las liquidaciones, ellas se comunicarán al Fondo Nacional de Ahorro para que éste las acredite en cuenta a favor del respectivo empleado o trabajador."

Y en los artículos 37 y siguientes se dispuso, sobre el pago o entrega efectiva de esta prestación, lo siguiente:

**\*ARTÍCULO 37. PAGO DE CESANTÍAS.** En caso de retiro del servicio y siempre que no medien causas legales de pérdidas del auxilio de cesantía, el empleado público o trabajador del auxilio de cesantía, el empleado público o trabajador oficial podrá solicitar al Fondo entrega del saldo neto a su favor en dicha institución, por concepto de cesantías, ahorros voluntarios o convencionales e intereses.

El empleado o trabajador podrá optar por mantener dichas cantidades en el Fondo, a fin de beneficiarse de los intereses que la mencionada institución reconoce sobre tales sumas y de los planes de vivienda que ella formule.

(...)

**ARTÍCULO 39. ENTREGA DEL SALDO.** El Fondo deberá pagar al trabajador el saldo de que trate el artículo anterior dentro de término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la prestación en debida forma de la solicitud.

Vencido el plazo sin que el Fondo haya efectuado el pago, éste deberá reconocer al empleado o trabajador, intereses moratorios del 2% mensual.

Solamente podrá deducirse del saldo en valor del trabajador las cantidades que conforme a las normas vigentes y a las del presente Decreto puedan ser objeto de retención.

(...)

**ARTÍCULO 41. DECISIÓN JUDICIAL.** En caso de controversia judicial acerca de las liquidaciones 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.

(...)

**ARTÍCULO 51. INTERESES MORATORIOS.** La mora de los establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado en consignación 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 (2) por ciento mensual por el tiempo de la mora."



Los últimos artículos citados -41 y 51 del Decreto 3118 de 1968 fueron reglamentados por el Decreto 162 de 1969, el cual, en su artículo 14 estableció:

**"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 provido 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 45 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."

2.2. Ahora bien, en tratándose del Servicio Diplomático y Consular de la República que lleva a cabo el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Decreto 2016 de 17 de julio de 1968 estableció, en su artículo 76, en relación con la liquidación de prestaciones sociales, lo siguiente:

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

Dicho artículo fue modificado por el Decreto 1253 de 27 de junio de 1975, el cual, en sus artículos 1º y 2º señaló:

**"ARTÍCULO 1.** 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 perciben las respectivas remuneraciones.

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

No obstante, esta última normativa volvió a ser modificada por la Ley 41 de 11 de diciembre de 1975, en los términos del artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, disponiendo en sus artículos 1º y 2º, a saber:

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

**ARTÍCULO 2.** 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."

Por su parte, el Decreto 10 de 1992, "Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular", estableció, en su artículo 67, sobre este particular:

**"ARTÍCULO 67.** 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."





Finalmente, esta última disposición fue recogida por los Decretos 1181 de 1989 y 274 de 2000, mediante los cuales se reguló el servicio exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. Sin embargo, el Decreto 1181 fue declarado inexecutable en su totalidad por la sentencia C-920 de 1999, a partir de su inserción en el Diario Oficial No. 43626, hecho ocurrió el 29 de junio de 1999; y el Decreto 274 de 2000, que en su artículo 66 reproducía en forma similar la disposición contenida en el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, fue declarado inexecutable por medio de la sentencia C-292 de 2001.

2.3. Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia C-535/05, con ponencia del H. Magistrado Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del mentado artículo 57 del Decreto 10 de 1992, siendo declarado inexecutable bajo las consideraciones que se exponen a continuación:

**2. Precedente jurisprudencial en torno al Ingreso base de cotización de la pensión de jubilación de los funcionarios del servicio exterior.**

*El régimen de seguridad social de los funcionarios del servicio exterior ha sido objeto de varios pronunciamientos de esta Corporación, en particular en lo relacionado con el régimen pensional. En efecto, tanto en pronunciamientos de tutela como de constitucionalidad, la Corte se ha pronunciado en torno a las situaciones planteadas por el mecanismo fijado para la determinación del ingreso base para la cotización de la pensión de jubilación, mecanismo de acuerdo con el cual no se tiene en cuenta el salario devengado por los funcionarios del servicio exterior sino la asignación correspondiente a un cargo equivalente en planta ínterna.*

*En las sentencias de tutela T-1016-00, T-534-01 y T-083-04, la Corte consideró que ese mecanismo de determinación del ingreso base de cotización de la pensión de jubilación contrariaba los principios de dignidad humana e igualdad y que lesionaba los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de los pensionados. Por ello concedió el amparo constitucional invocado por los actores y le ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Instituto de Seguros Sociales que para efectos de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de tales ex funcionarios tuvieran en cuenta el salario efectivamente devengado y no uno equivalente en planta ínterna.*

(...)

**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 ínterna, 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 1989, 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 ínterna 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." (Lo subrayado se destaca).

De lo expuesto por la anterior sentencia puede concluirse que la liquidación del auxilio de cesantías para el personal que hace o hizo parte del cuerpo diplomático del Estado en el exterior debe efectuarse con fundamento en el **salario realmente devengado por dicho trabajador**, y no tomando como base la remuneración de otros funcionarios cuyos servicios se prestan o prestaron en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues es claro que existe una diferencia en la remuneración, acorde con la preparación, calificación y la naturaleza del trabajo desempeñado.

2.4. Así pues, de las probanzas allegadas al expediente de la conciliación prejudicial se observa que la señora Ana María Prieto Abad labora ininterrumpidamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el **23 de agosto de 1985**, desempeñando actualmente el cargo de Ministro Plenipotenciario, Código 0074, Grado 22, de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas y de los Organismos Internacionales (ONU), con sede en Ginebra (Suiza), tal y como lo certifica la Coordinadora de Asuntos Pensionales de dicho Ministerio (FIs. 24 al 28).

De igual forma, el mentado documento certifica que la señora Prieto Abad desempeñó los siguientes **cargos de la Planta Externa**, así:

(i) Cónsul de Segunda Clase, Grado Ocupacional 2 EX, en el Consulado de Colombia en Houston (Estados Unidos de Norteamérica), desde el 19 de abril de 1989 y hasta el mes de julio de 1993; (ii) Consejero, Grado Ocupacional 4 EX, en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Suiza, del 22 de enero de 1996 al mes de junio de 1998; (iii) Primer Secretario, Grado Ocupacional 3 EX, ante el Gobierno de Ginebra, Confederación Helvética, a partir del 15 de diciembre de 2000, y siendo ascendida posteriormente, sin solución de continuidad, al cargo de Ministro Plenipotenciario desde el mes de enero de 2003 y hasta el mes de diciembre de 2005.



Así mismo, se certifica que en dichos cargos percibió como salario, en dólares y francos suizos, uno de superior remuneración a equivalente en la Planta Interna del Ministerio (Fis. 24 al 28).

Luego entonces, sus cesantías le fueron reconocidas y liquidadas con base en un salario inferior al realmente devengado por ella en ese lapso, como se corrobora en el cuadro comparativo de tales valores, suscrito por la Directora de Talento Humano y la Coordinadora de Nómina y Pensiones del Ministerio de Relaciones Exteriores, visible a folio 65 del plenario.

**2.5.** En ese orden de ideas, en el presente asunto se cumplen los requisitos exigidos por la normatividad aplicable para la procedencia de aprobación de la conciliación prejudicial estudiada, en el sentido que:

(i) En primer lugar, el asunto materia del acuerdo celebrado es conciliable, dado que se trata de una solicitud de reliquidación y pago de acreencias laborales como lo son las cesantías definitivas, cuya pretensión se tramita y decide a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(ii) Así mismo, no ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control señalado, toda vez que el término de cuatro (4) meses establecido en los artículos 138 y 164, numeral 2º, literal d), de la Ley 1437 de 2011, para interponer la demanda, se hubiese cumplido, por lo menos, el 12 de marzo de 2015.

Lo anterior, debido a que el oficio mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores le informa a la actora las razones por las cuales no se le reconocieron sus cesantías con el salario devengado en la planta externa (S-DITH-14-084157) fue expedido el 11 de noviembre de 2014 (Fis. 15 al 22), del cual no existe constancia sobre su comunicación o notificación a la interesada o a su apoderado, y la solicitud de conciliación la interpuso el 16 de diciembre de ese mismo año, como se advierte en el primer folio del expediente, es decir, en menos de cuatro (4) meses.

(iii) También, a juicio de la Sala, en el presente asunto se encuentra agotada la vía gubernativa, ya que si bien mediante la petición de 24 de septiembre de 2014 (Fl. 10) la actora no solicita expresamente la reliquidación de sus cesantías con base en el salario devengado en la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, del contenido del oficio S-DITH-14-084157 de 11 de noviembre de 2014 (Fis. 15 al 22), se desprende que la Directora de Talento Humano del citado Ministerio le informa a ésta las razones por las cuales no se efectuó dicha liquidación con base en sus salarios devengados en la Planta Externa, como se advierte en el punto cuatro (4) del mentado oficio (Fis. 17 al 22).

Sobre el particular se observa que en dicho acto no se advierte de la procedencia de recursos contra el mismo, razón por la cual se entiende agotada la vía gubernativa, de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(iv) Finalmente, el valor total conciliado por las partes no lesiona ni es contrario al interés patrimonial del Estado, por cuanto, como se evidencia en la liquidación de la diferencia entre las cesantías pagadas a la actora y a las



que tiene derecho, suscrita por la Directora de Talento Humano y la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio (Fl. 65), la misma asciende a la cantidad de \$59.165.792, los cuales, sumados a los \$200.120.618 por concepto del dos por ciento (2%) de interés moratorio, establecido por el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, arrojan un total de \$259.286.410.

En tal sentido, al revisar el acta constitutiva del acuerdo celebrado por las partes, se tiene que dicha suma -\$259.286.410- fue la efectivamente conciliada por la diferencia salarial en la liquidación de las cesantías definitivas (Fls. 62 y 63).

2.6. Por último, para esta Sala resulta pertinente aclarar en este punto que **tampoco se ha configurado la prescripción de la obligación conciliada**, dado que dentro del expediente que se revisa no se encuentra probado que los actos administrativos a través de los cuales se le liquidaron a la actora sus cesantías le hayan sido notificados y, además, la afirmación hecha por ésta en su solicitud de conciliación, según la cual, "(...) El Ministerio de Relaciones Exteriores omitió notificar e indicar los recursos que proceden frente a las re liquidaciones de cesantías correspondientes a cada uno de los periodos correspondientes a abril de 1989 a julio de 1993, de enero de 1996 a junio de 1998 y de diciembre de 2000 a diciembre de 2003, en que mi poderdante ha estado al servicio de la entidad, en planta externa, razón por la cual no pudo ejercer las acciones legales contra tales actos administrativos." (Fl. 50), en ningún momento fue desvirtuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por el contrario, tal y como consta en el **oficio S-DITH-14-084157, de 11 de noviembre de 2014**, la Directora de Talento Humano de ese Ministerio le manifestó a la peticionaria, Dra. Prieto Abad, que "(...) En cuanto a su primera solicitud relacionada con la expedición de copia auténtica de los actos administrativos que contienen las liquidaciones de las cesantías (...) correspondientes a los servicios prestados (...) en planta externa desde noviembre de 1985 hasta diciembre de 2005, en los cuales se indique el tiempo que cubre y los factores salariales sobre los cuales se efectuó la liquidación de cada uno de los años, al respecto le informo que revisada la historia laboral de su representada no se encontraron los documentos por usted peticionados." (Lo subrayado se destaca) (Fl. 15).

Por lo tanto, en este punto se concluye que la peticionaria de la conciliación no tuvo oportunidad alguna para discutir ante la entidad conciliante el monto de sus cesantías reconocidas, por lo que **no puede correr en su contra ningún término prescriptivo**.

En suma, ante la presencia de un acuerdo conciliatorio ajustado a derecho y, especialmente, a la normativa que resulta aplicable al presente caso, es dable para esta Sala impartir la aprobación al Acta de Conciliación suscrita entre la demandante y la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores el día 3 de marzo de 2015, por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "D"**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: Apruébase** el acuerdo conciliatorio extrajudicial de carácter laboral contenido en el Acta de 3 de marzo de 2015, suscrita entre **Ana María Prieto Abad y la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores**, celebrado ante la Procuraduría Quinta (5ª) Judicial II Para Asuntos Administrativos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

T.A.C., Sección Segunda, Sub Sección "D": Conciliación Prejudicial No. 20000234200020150154700 - Primera instancia.  
CONVOCANTE: Ana María Prieto Abad.  
CONVOCADO: Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores.  
CONTROVERSIA: Reivindicación de cesantías con salario devengado en el exterior.



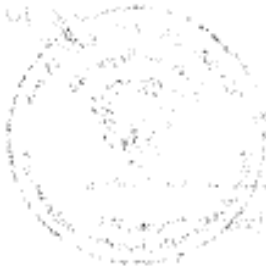
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **archívese** el expediente previas las anotaciones y comunicaciones a que haya lugar.

Cópiese y Notifíquese  
Aprobado como consta en Acta de la fecha

**CERVELÉON PADILLA LINARES**  
Magistrado

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**YOLANDA GARCÍA DE CARVAJALINO**  
Magistrada



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder público  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda - Subsección D

NOTIFICACIÓN POR ESTADO No. B3

El acto anterior se notifica a las partes por ESTADO

De 13 AGO. 2015

El Secretario, \_\_\_\_\_

RECEBIÓ EN LA OFICINA DE NOTIFICACIONES

RECEBIÓ VIA CORREO