

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Bogotá D. C., veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

M. P.: JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO
Ref.: Rad. No. 2016-01536
Demandante: ROSA ESPERANZA GUZMÁN CELIS
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
Asunto: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

La Procuradora 138 Judicial II para Asuntos Administrativos, mediante oficio de fecha trece de noviembre de dos mil quince remitió el acta en la que consta el acuerdo conciliatorio extrajudicial celebrado entre Rosa Esperanza Guzmán Celis y la Nación -Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado en el art. 24 de la Ley 640 de 2001, en concordancia con el art. 12 del Dec. 1716 de 2009.

Se resolverá sobre su aprobación o improbación, previa (i) relación de los antecedentes que originaron la convocatoria, (ii) identificación de contenido del acuerdo logrado y, finalmente, (iii) exposición de las consideraciones de la Sala alrededor de los requisitos procesales y sustantivos que deben reunirse para que su aprobación sea jurídicamente procedente.

ANTECEDENTES

El 29 de abril de 2014 la señora Rosa Esperanza Guzmán Celis, a través de apoderado, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores la reliquidación de los aportes realizados a pensión, de acuerdo con el salario devengado en la planta externa de la entidad convocada desde el 15 de enero de 1997 hasta el 30 de mayo de 2003 (fls. 12 a 15).

Mediante oficio S-GAPTH-15-045951 del 11 de mayo de 2015 la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores dio respuesta a dicha reclamación, indicando que a partir del 1º de mayo de 2004 con ocasión de la sentencia C-173 de 2004, la convocada realizó el cálculo del ingreso base de cotización teniendo en cuenta el salario realmente devengado por los servidores de la planta externa. Antes de mayo de 2004 y, en el caso concreto, en el periodo comprendido entre 15 de enero de 1997 y el 30 de mayo de 2003, se realizó la liquidación de aportes con base en la asignación del cargo equivalente en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y con ese fundamento se realizaron los aportes pensionales (fls. 16 y 17).

El 22 de mayo de 2015 el apoderado de la parte convocante interpuso recurso de apelación, el que fue resuelto mediante Resolución No. 3654 del 16 de junio de 2015 (fls. 23 a 25), confirmando el Oficio S-GAPTH-15-045951 de mayo 11 de 2015.

El 30 de septiembre de 2015 (fls. 1 a 10, 65 y 66) la señora Rosa Esperanza Guzmán Celis, a través de apoderado, solicitó al Procurador Judicial Delegado -reparto- convocar a audiencia de conciliación a la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, diligencia que se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2015 ante la Procuradora 138 Judicial II para Asuntos Administrativos.

EL ACUERDO CONCILIATORIO LOGRADO

En el acta que recoge lo sucedido en dicha audiencia de conciliación (fls. 65 y 66), sobre los antecedentes, el acuerdo y la justificación de su procedencia, se lee lo siguiente:

"(...)

Acto seguido se le concede la palabra a la parte Convocada (sic) Ministerio de Relaciones Exteriores: El Comité de conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores en sesión celebrada el 09 de noviembre de 2015 previo estudio de la solicitud de la conciliación presentada pro al (sic) señora Rosa Esperanza Guzmán Celis, que se tramita en la Procuraduría 138 Judicial para asuntos administrativos decidió proponer fórmula conciliatoria respecto de la liquidación de los aportes pensionales de la convocante por el tiempo laborado en planta externa correspondiente del 15 de enero de 1997 hasta el 30 de mayo de 2003 por valor de 59.387.563 pesos. de acuerdo con el estudio de reliquidación realizado por la Dirección de talento humano de la entidad y el cual se aportara en esta diligencia, dicho pago se realizara al fondo de pensiones al cual se encuentra afiliada la convocante dentro de los cuatro meses siguientes al (sic) presentación de la solicitud de pago previo el aporte de la totalidad de los documentos exigidos para el efecto entre ellos la copia autentica del auto que apruebe la conciliación extrajudicial por parte de la autoridad competente, en tal

sentido allego certificación por parte de la Secretaría Técnica del Comité así como el estudio mencionado. Acto seguido se le concede la palabra a la parte Convocada COLPENSIONES: Respetuosamente me permito entregar en dos folios la certificación No. 10720 de fecha 10 de noviembre de 2015 expedida por la secretaria Técnica del Comité de Conciliación de Colpensiones donde se manifiesta que dicho órgano decidió de manera unánime no proponer fórmula conciliatoria teniendo en cuenta que la entidad mediante resolución GNR241497 del 27 de julio 2014 practico nuevamente la liquidación de la prestación de la convocante con los últimos 10 años de servicios, aplicando el promedio del IBL realmente devengado y cotizado para pensión conforme a los pagos que reposan en la entidad y analizado la historia y expediente pensional no se observa certificación mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores haya realizado pago de aportes a pensión sobre los valores reales devengados por la convocante y de conformidad con el Art. 204 de parágrafo primero de la Ley 100 de 1993 respecto del IBC dispuso que la base de cotización será la misma contemplada en el sistema general de pensiones y por otra parte el art. 17 de la misma ley 100 modificado pro (sic) el Art. 4de la Ley 797 de 2003 estableció la obligatoriedad de las cotizaciones que deberán efectuarse con base en el salario o ingresos que aquellos devenguen. Acto seguido se le concede la palabra a la parte Convocante: en relación a la propuesta conciliatoria expuesta por el Ministerio de Relaciones toda vez que está acorde el salario real devengado con la liquidación del ajuste de las diferencias de las cotizaciones y actualizado su valor como aparece en el cuadro aportado por el mismo manifiesto mi aceptación advertido además de que los términos de pago propuestos son admisibles y serán así los presupuestos de la obligación con carácter ejecutivo clara, expresa como esta visto en la suma de \$59.387.563 pesos exigibles conforme se ha expuesto y por lo que tiene que ver con Colpensiones lamento que no haya sido entendido el fin de este trámite que no era otro que el alcanzar con el Ministerio de Relaciones de cumplir con el pago de las cotizaciones ajustadas a los salarios reales y no otro como mal entendió Colpensiones llevándolo a la desatinada decisión que trae su apoderado pues de otra forma estaríamos agotando el pago de una vez de tales aportes que precisamente es lo que el Comité hecho de menso (sic) y que no podía ser de otra forma pues es aquí en esta audiencia donde habría de proponerse por el Ministerio cumplir con ellos. para que así mismo la convocante pueda percibir en consecuencia la pensión a la que legal y constitucionalmente tenga derecho. La procuradora judicial, respecto a la entidad convocada Ministerio de Relaciones Exteriores considera 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 legales necesarios para celebrar acuerdo conciliatorio 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 razón por la cual las diligencias junto con el acta se enviarán con destino al Juez competente (Reparto)..."

CONSIDERACIONES

En el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado mediante el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 y en el artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, reglamentario de las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y 1285 de 2009, se establece que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar total o parcialmente, en las etapas extrajudicial o judicial, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico, de que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo con ocasión de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan.

Por su parte en los artículos 23 y 24 de la Ley 640 de 2001 y 12 del Decreto 1716 de 2009 se faculta a los agentes del Ministerio Público para adelantar las

conciliaciones extrajudiciales y al juez o corporación competente para aprobar o improbar los acuerdos logrados. Se señala en estas disposiciones:

"ARTICULO 23. Conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción... (...)"

ARTICULO 24. Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable."

"Art. 12.- Aprobación Judicial. El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación"

Se advierte, entonces, que los asuntos conciliables en la etapa extrajudicial son aquellos que en caso de reclamarse judicialmente, le corresponderían a la jurisdicción contencioso administrativa a través de los medios de control de restablecimiento, reparación y contractual; así las cosas, considerando que en el sub iudice el medio de control que debería ejercer la convocante es el de nulidad y restablecimiento del derecho, con pretensiones que superan los 50 SMLMV, es competente este Tribunal Contencioso Administrativo para asumir su conocimiento y aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes.

Se debe, por consiguiente, verificar si se colman los requisitos para aprobar el acuerdo conciliatorio, a lo que se procede de la siguiente manera:

1) Caducidad: Es imperativo establecer si ha o no operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado a través del artículo 81 de la Ley 446 de 1998)¹.

En el caso bajo estudio, se advierte que la convocante se encontraba legitimada para reclamar la reliquidación de los aportes a pensión con fundamento en los pronunciamientos de inexecutable de la H. Corte Constitucional (v. gr. la C- 173 de 2004 y la C-535 de 2005) según los cuales la cotización de tales aportes tratándose

¹ literal d), numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 señala:

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.

(...)"

de servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan (o prestaron) sus servicios en el exterior deben (o debieron) hacerse con el salario básico realmente devengado, con el fin de garantizar la seguridad social como derecho fundamental.

Con fundamento en esa nueva realidad jurídica, la señora Rosa Esperanza Guzmán Celis, a través de apoderado pidió al Ministerio de Relaciones Exteriores reliquidarle los aportes a pensión de jubilación de acuerdo con el salario realmente devengado cuando se desempeñaba en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo previsto en las sentencias de constitucionalidad C-173 de 2004 y C-535 de 2005.

A través del Oficio S-GAPTH-15-045951 del 11 de mayo de 2015 (fls. 16 y 17), el Ministerio negó lo pedido, considerando que los aportes a pensión se habían realizado con el salario del cargo equivalente en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con la legislación vigente cuando prestó sus servicios a dicha entidad. Dicha decisión fue confirmada a través de la Resolución No. 3654 del 16 de junio de 2015. Dada esta respuesta, el 30 de septiembre de 2015 la señora Rosa Esperanza Guzmán Celis solicitó a la Procuraduría General de la Nación convocar a audiencia de conciliación extrajudicial.

Respecto de la caducidad, es necesario señalar que el asunto de la referencia versa sobre la reliquidación de los aportes cotizados para la pensión de jubilación de la parte convocante, teniendo en cuenta lo realmente devengado en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como la pensión de jubilación es una prestación periódica, su reconocimiento o reliquidación puede ser demandado en cualquier tiempo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2°, literal c, del artículo 164 del C. P. A. C. A. En cuanto a la prescripción, dada esa naturaleza de periódica, por su no reclamación oportuna sólo se extingue el derecho al pago de las mesadas o de las diferencias en las mismas, mas no prescribe el derecho a la prestación como elemento central del derecho a la seguridad social.

2) Derechos económicos: También debe constatar que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos económicos disponibles por las partes (artículos 59 de la Ley 23 de 1991 y 70 de la Ley 446 de 1998).

Lo reclamado por la accionante es la reliquidación de los aportes pensionales respecto del tiempo en que la demandante prestó sus servicios en el exterior, con el salario que realmente percibió; por tanto, la reclamación versa sobre derechos de carácter particular y de contenido económico, derivados de su relación laboral, la que se acreditó, al igual que el salario devengado, el que sirve de base para liquidarle los aportes con destino a la pensión de jubilación.

3) Representación, capacidad y legitimación: En el caso presente las partes comparecieron al proceso a través de sus apoderados judiciales, en virtud de los poderes visibles a folios 11, 48 y 60 del expediente que corresponden, respectivamente, a la parte actora y a la entidad demandada, en los que de manera expresa los faculta para conciliar.

4) Pruebas, sujeción a la ley y no afectación del patrimonio público: Es preciso verificar si obran pruebas que sustenten el acuerdo conciliatorio, que no sea violatorio de la ley y que no resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65A Ley 23 de 1991, y artículo 73 Ley 446 de 1998).

• **Pruebas:** Obrar las siguientes, que sustentan el adecuado trámite de la conciliación y el acuerdo mismo:

- Escrito radicado el 30 de septiembre de 2015 por la actora, a través de apoderado, en la Procuraduría General de la Nación -como consta en el acta de conciliación-, mediante el cual solicitó convocar a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de conciliar respecto de la reliquidación de los aportes a pensión respecto del periodo comprendido entre el 15 de enero de 1997 y el 30 de mayo de 2003 (fls. 1 a 21).

- Certificación GNP No. 1409 del 16 de noviembre de 2010 expedida por el Coordinador de Nóminas y Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la que se desprende que la convocante estuvo vinculada desde el 15 de enero de 1997 hasta el 30 de mayo de 2003, como también los conceptos laborales que la convocada le liquidó y pagó (fls. 27 a 33).

- Certificación expedida por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que se consigna de la siguiente manera la fórmula conciliatoria a proponer en la respectiva audiencia (fl. 58).

"Que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, en sesión celebrada el día 9 de noviembre de 2015, previo estudio de la solicitud de conciliación presentada por la señora Rosa Esperanza Guzmán Celis, que se tramita en la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto de la reliquidación de los aportes pensionales de la convocante por el tiempo laborado en planta externa, correspondiente 15 de enero de 1997 hasta el 30 de mayo de 2003, por el valor de \$ 59.387.563 de acuerdo con el estudio de reliquidación realizado por la Dirección de Talento Humano de la Entidad, el cual debe aportarse en la audiencia de conciliación.

Dicho pago se realizará al fondo de pensiones al cuál se encuentre afiliado el convocante, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación por parte del convocante, de la solicitud de pago, previo el 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 Conciliación."

- Acta de Conciliación REG-IN-CE-002, Radicación No 348012/199 de septiembre 30 de 2015, en la que consta el acuerdo a que llegaron las partes (fls. 65 y 66).
- Liquidación de las diferencias que se deben pagar como aporte pensional, teniendo en cuenta la asignación básica devengada como servidor perteneciente a la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores (fl. 59).
- **Legalidad y no lesividad del patrimonio estatal:** Considera la Sala que el acuerdo celebrado entre las partes no es violatorio de la ley ni atenta contra el patrimonio público, pues se acreditó que la cotización de los aportes a pensión se hizo teniendo en cuenta las asignaciones del cargo equivalente en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con los artículos 57 del Decreto 10 de 1992 y 66 del Decreto 274 de 2000 y no con el salario realmente devengado en dólares, con el que debieron liquidarlos, teniendo en cuenta las sentencias C-535 de 2005, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 y C-173 de 2004, mediante la cual se declararon inexecutable los apartes demandados del artículo 7º de la ley 797 de 2003.

Finalmente, tratándose de aportes pensionales de servidores públicos,

como lo son los de la planta externa del Ministerio de Relaciones exteriores, deben hacerse de conformidad con lo previsto en los artículos 17, 18 y 20 de la Ley 100 de 1993 y los precedentes jurisprudenciales antes mencionados.

Adicionalmente se demostraron, mediante la correspondiente liquidación, las diferencias entre lo que se pagó y lo que debió pagarse por concepto de aportes con destino a la pensión de jubilación de la convocante.

Con fundamento en lo expuesto, se aprobará el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes en la audiencia celebrada el 11 de noviembre de 2015 ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos y que consta en el Acta de Conciliación No. REG-IN-CE-002, Radicación No. 348012/199 de septiembre 30 de 2015, advirtiendo que aquél y esta providencia hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo, en virtud de lo señalado en el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B

RESUELVE

PRIMERO: Apruébase el acuerdo conciliatorio logrado entre la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y la señora Rosa Esperanza Guzmán Celis ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos y que consta en el Acta de Conciliación REG-IN-CE-002, Radicación No. 348012/199 de septiembre 30 de 2015.

SEGUNDO: El acuerdo conciliatorio y esta providencia hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009.

TERCERO: En firme este proveído, por secretaría comuníquese esta decisión al Magistrado Israel Soler Pedroza para lo que estime pertinente y a la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, para efectos de su ejecución y cumplimiento.

CUARTO: A costa de los interesados, expídase copia del presente auto y del acta de la audiencia de conciliación en la que consta el acuerdo aprobado, con la respectiva constancia de que es primera copia, de conformidad con lo previsto en el artículo 114 del C. G. P.

QUINTO: Cumplido lo anterior, archívense las diligencias, previas las constancias que fueren necesarias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de la fecha


JOSÉ RODRIGO ROMERO ROMERO
Magistrado


ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS
Magistrado


LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Magistrado

RECORDED ADMINISTRATIVE
SECTION 34 COUNTY
SHERIFFS SUBSECTION B
[2019 DEC 18 A 11:49]

RECIBIDO



Republica de Colombia
Poder Judicial del Poder Publico
Tribunal Administrativo de Antioquia
Oficina de Conciliación y Arbitraje

El auto por el cual se declara la nulidad de las sentencias por Estado
de
19 DIC 2019
Oficial Mayor

106185