



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013).

Magistrada Ponente: **SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**

Expediente: 25000-23-42-000-2013-00317-00  
Convocante: PABLO ANTONIO REBOLLEDO SCHLOSS  
Convocado: NACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES  
Controversia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL-  
RECONOCIMIENTO Y PAGO CESANTÍAS  
Instancia: PRIMERA INSTANCIA

CÓNCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

Ha venido el proceso de la referencia para estudiar la aprobación o no del acuerdo conciliatorio al que llegaron el señor PABLO ANTONIO REBOLLEDO SCHLOSS y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES por conducto de sus apoderados judiciales, adelantada ante la Procuraduría No. 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, en donde se acordó:

"...En este estado de la diligencia se concede la palabra a las partes (...), en virtud de lo cual la apoderada de la parte convocante manifiesta: Manifiesto que revisada la liquidación presentada en este asunto por la entidad convocada, estoy de conformidad con la misma. Acto seguido se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada, quien ratifica la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con la solicitud incoada: De conformidad a las (sic) sesión celebrada el día 8 de octubre de 2012 el Comité de Conciliación de la entidad que represento de conformidad con la solicitud de conciliación presentado por el aquí convocante decisión (sic) proponer fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de cesantías durante el tiempo laborado en la planta externa desde el día 15 de abril de 1993 hasta la fecha en los siguientes términos. 1) Pagar

las diferencias de las cesantías originadas en la planta externa sin prescripción alguna teniendo en cuenta que no ha operado el fenómeno de la prescripción trienal ni de la caducidad. 2) La entidad pagará un interés moratorio del 2% nominal mensual sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro desde cuando cada pago se hizo exigible hasta la fecha de ejecutoria de la providencia. 3) No reconocer indexación. De igual manera el valor a conciliar en relación a certificación emitida por dirección de talento humano es la suma de \$146.534.831,00; dicho valor se pagará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que el apoderado de la parte convocante allegue a la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores, primera copia del auto debidamente ejecutoriado que aprueba la conciliación. (...)

En consecuencia, se efectuará el estudio correspondiente del acuerdo, de conformidad con la Ley 23 de 1991 y demás normas que la regulan procediendo a determinar: i) la legalidad del acuerdo conciliatorio, ii) que el mismo sea patrimonialmente posible y iii) que con el mismo no se lesionen los intereses de la entidad pública, así:

#### I. LEGALIDAD DEL ACUERDO:

El estudio de la legalidad del acuerdo conciliatorio se centra en determinar la competencia de la Sala para conocer del mismo, si el asunto es conciliable y finalmente si el mismo esta amparado en normas vigentes.

##### a) COMPETENCIA:

La Ley 640 de 2001, por medio de la cual se modifican normas relativas a la conciliación, señaló que los acuerdos conciliatorios celebrados entre las entidades públicas y los particulares se remitirán a la autoridad administrativa que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación.

Es así, como teniendo en cuenta que el objeto de la posible demanda hoy conciliación, es la reliquidación del auxilio de cesantías del actor conforme a lo realmente devengado por él como empleado del

Ministerio de Relaciones Exteriores en el exterior y no con base al sueldo devengado por un empleado del Ministerio que trabaja en Colombia, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual este Tribunal es el competente para estudiar la viabilidad del acuerdo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, que señala que se conocerán de los asuntos cuya cuantía supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual se presenta en el presente asunto toda vez que el monto del acuerdo es la suma de ciento cuarenta y seis millones quinientos treinta y cuatro mil ochocientos treinta y un pesos m/cte (\$146.534.831).

#### b) ASUNTOS CONCILIABLES

Así mismo habrá de determinar si el asunto objeto de conciliación es de los que la norma señaló como conciliables.

Al respecto, el párrafo 1° del artículo 2° del Decreto 1716 de 2009<sup>2</sup>, señala que se podrán conciliar los conflictos de carácter particular y contenido económico a excepción de los que versen sobre conflictos de carácter tributario, los que deben tramitarse mediante el proceso ejecutivo y cuando la correspondiente acción haya caducado.

En consecuencia, encuentra la Sala que en el presente caso se está frente a un asunto que admite la conciliación prejudicial.

---

<sup>1</sup> Art. 152.- Los Tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)

<sup>2</sup> Párrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

78

Entonces, analizada la situación concreta se desprende que en el presente caso se dan los presupuestos exigidos para la conciliación, toda vez que este Tribunal es competente, los derechos conciliados no son de los que están prohibidos legalmente, además se encuentra que la acción competente para dirimir el conflicto, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no se encuentra caducada, motivos estos para entrar a determinar si dicho acuerdo se ciñe a los postulados legales mencionados:

#### c) LICITUD DEL ACUERDO

Las prestaciones sociales de los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores, fueron reguladas por las siguientes normas:

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

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

Por su parte, el Decreto 1253 de 27 de junio de 197, por el cual se modificó el artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, en los artículos 1º y 2º señaló:

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

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

La Ley 41 de 11 de diciembre de 1975, "por la cual se modifica el Decreto Ley 1253 de 1975 y se dictan otras disposiciones", estableció:

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

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

El Decreto 10 de 1992, que contiene el Estatuto Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular en el artículo 57 dispuso:

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

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005, consideró que el artículo que regulaba la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios de la planta externa del Ministerio del Exterior con fundamento en los salarios devengados por quienes desempeñaban cargos equivalentes en planta interna, contenía una desigualdad, señalando:

(...)

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.

(...)

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. (...)

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

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

De igual manera esta norma por la cual se derogó el Decreto 10 de 1992, fue declarada inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-292 del 16 de marzo de 2001, al considerar que la facultad de regular el régimen prestacional de los funcionarios de la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, no estaba dentro de las potestades otorgadas extraordinariamente por el legislador, así:

“(…) Igual consideración debe hacerse en relación con los parágrafos 2, 3 y 4 del mismo artículo y con los artículos 64, 65, 66 y 67 por cuanto todos ellos regulan materias propias del régimen prestacional y salarial que, por definición, están excluidas de los ámbitos que son susceptibles de regulación extraordinaria por parte del Gobierno Nacional con base en leyes de facultades. En efecto, cuando se hacen regulaciones específicas relacionadas con el régimen de seguridad social de esos funcionarios, cuando se establecen las condiciones en que debe operar la prestación asistencial en el exterior, cuando se determinan bases de cotización y de liquidación de prestaciones sociales y cuando se determinan promedios para la realización de pagos a funcionarios, el Gobierno Nacional está ejerciendo una facultad que no le fue concedida y que el Congreso no podía delegarle en cuanto se trata de un espacio que está supeditado al despliegue de su propia capacidad legislativa”.

Por lo que teniendo en cuenta que al liquidar el auxilio de cesantía del convocante, con base en una equivalencia, implicaría dársele un trato diferenciado e injustificado, que contraría el principio constitucional de igualdad en la formulación del derecho y que, resulta lesivo a los derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital.

No obstante lo anterior, debe precisar la Sala, que no sólo se estaría en un tratamiento injustificado por desconocimiento fragante del mandato de igualdad por parte de la entidad convocada, sino que además, en contra del principio de primacía de la realidad frente a las formas que debe imperar en las relaciones laborales ya que el auxilio de cesantías debe cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en el salario que devengan quienes prestan sus servicios en Colombia, el cual es inferior y no es la realidad del actor.

Por tal razón esta Sala encuentra que el acuerdo al que llegaron las partes y que es objeto de estudio, esta sustentado en las normas aplicables al caso concreto, gozando de legalidad.

## II. VIABILIDAD PATROMONIAL

Ahora bien, establecida la legalidad del acuerdo se procede a revisar si el mismo es patrimonialmente posible, esto es, si la entidad esta en condiciones de asumir dicha obligación, para lo cual deberá revisar la Sala lo manifestado por la demandada, así:

Al respecto a folio 37 del expediente reposa el certificado del Comité de Conciliación mediante el cual la Doctora María Isabel Santos Arguello, en su calidad de Secretaria Técnica del Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, señaló lo siguiente:

"Que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, en la sesión celebrada el día 8 de octubre de 2012, previo estudio de la solicitud de conciliación

extrajudicial presentada por el señor Pablo Antonio Rebolledo Scholls (sic), identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.145.489, que se tramita en la Procuraduría 194 Judicial II (sic) Administrativa de Bogotá, decidió proponer fórmula conciliatoria respecto del pago de la reliquidación de cesantías durante el tiempo laborado en planta externa, desde el 15 de abril de 1993 hasta la fecha, en los siguientes términos:

- 1.- Pagar las diferencias de cesantías originadas en planta externa, sin prescripción alguna teniendo en cuenta que no ha operado el fenómeno de la prescripción trienal ni el de la caducidad.
- 2.- Que la entidad pague un interés moratorio del 2% nominal mensual sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro desde cuando cada pago se hizo exigible y hasta la ejecutoria de la sentencia.
- 3.- No reconocer indexación.

(...)

Es necesario aportar a la audiencia de conciliación de la Procuraduría General de la Nación el estudio de reliquidación realizado por la Dirección de Talento Humano y la Coordinación de Nóminas y Prestaciones de la Entidad, el cual arroja un valor de \$146.534.831, documento que constituye el fundamento para la presentación de la propuesta conciliatoria en la precitada solicitud". (...)

Por otra parte, la entidad al celebrar el acuerdo conciliatorio manifestó que el pago reconocido al demandante será cancelado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de la solicitud de pago por parte del Convocante, junto con los documentos necesarios entre ellos el auto de aprobación del acuerdo.

Por lo tanto, considera esta Sala que la entidad cuenta con los recursos necesarios para cancelar la suma reconocida en el acuerdo conciliatorio, quien se comprometió a pagarlos en un término perentorio de cuatro (4) meses, dejando entrever que cuenta con los recursos y las disponibilidades que le permiten dar cumplimiento al acuerdo.



## II. LESIVIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, se señaló que el acuerdo conciliatorio deberá improbarse cuando resulte lesivo para el patrimonio público, circunstancia que no se presenta en el caso concreto, toda vez que como ya se mencionó anteriormente la entidad luego de efectuar el análisis concreto del asunto determinó que las cesantías no se liquidaron con base en los salarios realmente devengados en el exterior por el señor PABLO ANTONIO REBOLLEDO SCHLOSS.

Circunstancia que la llevó a reconocer a favor del Convocante la suma de \$146.534.831, por concepto de la reliquidación de las cesantías conforme a la normatividad aplicable a su cargo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, motivo por el cual no encuentra la Sala que exista un detrimento patrimonial, pues la entidad esta aplicando una norma vigente que no aplicó en su oportunidad y a la cual tiene derecho el Convocante.

Además de lo anterior, se encuentra el hecho de que la entidad al adelantar el Comité de Conciliación consideró que el no reconocimiento de la reliquidación de las cesantías prolongaría el proceso, circunstancia que conllevaría a que el monto de la condena fuera mayor y en consecuencia se causaría un detrimento patrimonial. Lo anterior quedo señalado en el certificado del Comité de Conciliación (folio 37), en el cual se señaló:

“...Lo anterior en consideración a que la prolongación del proceso, puede agravar el monto de la condena al Estado, en consideración a que existe una línea jurisprudencial consolidada por parte del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, y que, por ende puede causar un mayor detrimento patrimonial a los intereses de la entidad, lo que es factible de evitar dando aplicación a los precedentes jurisprudenciales ya reseñados”.



En conclusión no encuentra la Sala que el acuerdo celebrado por las sea lesivo a la entidad y además el mismo cumple con los requisitos exigidos por la norma para su aprobación.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: APRUÉBESE el acuerdo conciliatorio celebrado entre PABLO ANTONIO REBOLLEDO SCHLOSS (Convocante) y LA NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (entidad convocada); en la Procuraduría 194 Judicial I para asuntos administrativos, el 29 de octubre de 2012, contenida en el acta de conciliación No. 00819, de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: El acta en mención junto con este proveído tendrá los efectos de cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

SANDRA LISET IBARRA VELEZ  
Magistrada

JOSE MARIA ARMENTA FUENTES  
Magistrado

CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO  
Magistrada

Ausente con permiso

SLIV/PAAH