



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01 (2348-2017)
Demandante: GLORIA CECILIA RODRIGUEZ VARÓN
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Tema: Prescripción. Cesantías Anualizadas. Ley 1437 de 2011.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

I. ASUNTO

La Sección Segunda, Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por la señora **GLORIA CECILIA RODRIGUEZ VARÓN** contra la sentencia del 7 de julio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B que declaró probada la excepción de prescripción del derecho en el proceso de la referencia.

II. ANTECEDENTES.

2.1. Pretensiones

2.1.1. **Gloria Cecilia Rodríguez Varón** actuando a través de apoderado, solicitó se declare la nulidad de: (i) el Oficio S-DITH-14-013150 del 6 de marzo de 2014 emitido por el Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el cual le negó la reliquidación de las cesantías correspondientes a los años 1990 a 1993, 1996 a 1998 y del 2001 al 2003 y (ii) el Oficio GNPS 0214-F del 24 de febrero de 2014 a través del cual notificó





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

(sic) a la demandante los valores consignados de las cesantías correspondientes a los años 1990 a 1993, 1996 a 1998 y del 2001 al 2003 al Fondo Nacional del Ahorro.

A título de restablecimiento del derecho pidió:

2.1.2. Se declare que el Ministerio de Relaciones Exteriores no notificó en forma legal los actos administrativos de liquidación de cesantías correspondientes a los años 1990 a 1993, 1996 a 1998 y del 2001 al 2003.

2.1.3. Se condene al Ministerio de Relaciones Exteriores a reliquidar las cesantías correspondientes a los años 1990 a 1993, 1996 a 1998 y del 2001 al 2003 con base en el salario que realmente devengó cuando ejerció el cargo en el exterior.

2.1.4. Se condene al Ministerio de Relaciones Exteriores a pagar intereses de mora a la tasa del 2% mensual de acuerdo con el artículo 14 del Decreto 162 de 1969 sobre las diferencias de capital generadas entre las cesantías efectivamente consignadas y las que debieron efectuarse con base en el salario real devengado cuando prestó sus servicios en la planta externa de la entidad desde la fecha en la que debió hacerse el traslado al Fondo Nacional del Ahorro hasta que se cancelen.

2.1.5 Se condene al Ministerio de Relaciones Exteriores a pagar una suma equivalente a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes por concepto de perjuicios morales como consecuencia de desconocer su deber de buena fe, lealtad y respeto a la dignidad de la demandante como trabajadora de dicha Cartera y por haberla sometido adelantar proceso extrajudicial y judicial para reclamar su derecho a la liquidación y pago de las cesantías.

2.1.6 Se condene al Ministerio de Relaciones Exteriores a pagar costas y agencias del derecho.

2.1.7 Se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro del término





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

establecido en el artículo 192 del CPACA.

2.1.8 Se ordene a la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores a liquidar y pagar los intereses moratorios sobre las condenas a su cargo a partir de la ejecutoria de conformidad con el artículo 192 del CPACA.

2.2. Hechos.

En la demanda¹ se narraron los hechos relevantes que a continuación se resumen:

2.2.1. La señora Gloria Cecilia Rodríguez Varón trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 21 de enero de 1981 y en la actualidad desempeña el cargo de Ministro Plenipotenciario en la Embajada de Colombia ante Panamá.

2.2.2. Mediante Decreto 2343 del 4 de octubre de 1990 la demandante fue nombrada en el cargo de Cónsul General, Grado ocupacional 4EX en el Consulado General de Colombia ante el gobierno de la República Federal de Alemania. Dicho empleo lo ejerció hasta el mes de diciembre de 1990.

2.2.3. Mediante Decreto 14 del 2 de enero de 1991 la señora RODRÍGUEZ VARÓN fue nombrada en el cargo de Segundo Secretario, Grado ocupacional 2EX en la Embajada de Colombia ante el gobierno de Suiza. Este empleo lo ejerció hasta el 30 de noviembre de 1993.

2.2.4. A través del Decreto 0379 del 27 de febrero de 1996, la actora fue nombrada en el cargo de Cónsul General, Grado ocupacional 4X en el Consulado General de Colombia en Quito, Ecuador, desempeñándolo hasta el 4 de marzo de 1999.

¹Folios 19 al 29 del expediente.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

2.2.5. Por medio del Decreto 2391 del 20 de noviembre de 2000 la señora RODRÍGUEZ VARÓN fue comisionada al cargo de Consejero, Grado ocupacional 4EX en la Embajada de Colombia ante el gobierno de Suiza ejerciendo el empleo hasta 18 agosto de 2002.

2.2.6 Con Decreto 1091 del 24 de mayo de 2002, la demandante fue comisionada al cargo de Ministro Consejero, Grado ocupacional 5EX, en la Embajada de Colombia ante el gobierno de México y desempeñó el empleo hasta el 2 de febrero de 2003.

2.2.7 Mediante Decreto 2873 del 29 de noviembre de 2002, la señora RODRÍGUEZ VARÓN fue trasladada al cargo de Cónsul General, Grado ocupacional 4X en el Consulado General de Colombia en México y ejerció el empleo hasta diciembre de 2003.

2.2.8 Durante los períodos comprendidos entre los años 1990 al 1993, 1996 al 1998 y 2001 al 2003, la actora recibió el pago de su salario en dólares y marcos alemanes.

2.2.9 En esos mismos períodos el Ministerio de Relaciones Exteriores liquidó y reportó al Fondo Nacional del Ahorro las cesantías de la demandante con base en un salario que no devengó.

2.2.10 Los actos administrativos de liquidación y traslado al Fondo Nacional del Ahorro de los citados períodos no fueron notificados de conformidad con el artículo 30 del Decreto 3188 de 1968 de modo que no ha operado la caducidad de la acción.

2.2.11 La señora RODRÍGUEZ VARÓN mediante petición radicada con el Oficio E-CGC-14-015273 del 18 de febrero de 2014 solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores la reliquidación y pago de las cesantías causadas por el período que laboró en el exterior, la cual fue negada mediante Oficio S-DITH-14-013150 del 6 de marzo de 2014 por la Directora de Talento Humano de la entidad.





2.3. Concepto de la violación.

El apoderado de la demandante señaló como normas vulneradas las siguientes:

- Preámbulo y artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 29, 48, 53, 83, 95 y 209 de la Constitución Política.
- Artículos 9 y 14 de la Ley 153 de 1887.
- Artículo 17 literal a) de la Ley 6 de 1945
- Artículos 6 y 13 del Decreto 1160 de 1947.
- Artículo 151 del Decreto 2158 de 1948.
- Artículo 488 del Decreto 2663 de 1950.
- Artículo 30 del Decreto 3118 de 1968.
- Artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.
- Artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.
- Artículos 44, 45, 47, 48, y numeral 13 del 76 del Decreto 01 de 1984.
- Artículo 21 del Decreto 2067 de 1991.
- Artículos 3 y 4 de la Ley 100 de 1993.
- Artículos 3 y 10 de la Ley 1437 de 2011.



En primer lugar, hizo referencia a la naturaleza jurídica del auxilio de la cesantía citando apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional al respecto.

Con posterioridad, efectuó el recuento normativo del régimen jurídico de las cesantías aplicable a los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores

Concluyó que la regulación impuso un sistema de liquidación de la cesantía con base en el salario equivalente que no correspondía al pagado a los funcionarios que se desempeñaban en el servicio exterior con excepción del Decreto 1253 de 1975 que sólo tuvo una vigencia de 5 meses y 15 días.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Expuso que la Corte Constitucional mediante sentencias C-173 de 2004 y C-535 de 2005 corrigió la injusticia derivada de la regulación y sostuvo que debe considerarse el salario realmente devengado.

Manifestó que el Ministerio de Relaciones Exteriores con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 debió inaplicar los artículos 57 del Decreto 10 de 1992, 66 del Decreto 274 de 2000 y 7 de la Ley 797 de 2003.

Mencionó que existen dos tesis en relación con la prescriptibilidad de las cesantías, la primera que sostiene que es imprescriptible y se fundamenta en que no existe norma que la contemple de manera expresa para esa prestación.

Explicó que en efecto las Leyes 6 de 1945, 65 de 1946 y los Decretos 1160 de 1947 y 3118 de 1968 que regularon el auxilio de la cesantía no establecen término de prescripción para realizar la reclamación.

Sostuvo que es razonable inferir que el ejecutivo de manera consiente evitó consagrar la prescripción de la prestación con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional que suponía el déficit del Estado por su reconocimiento y pago; y para poder disponer de recursos para la financiación de proyectos de importancia para el desarrollo económico y social.

Agregó que, esta tesis se sustenta en los convenios de la OIT que determinan a la seguridad social como un derecho fundamental irrenunciable.

Respecto a la segunda tesis que predica la prescriptibilidad del auxilio de cesantía afirmó que la jurisprudencia ha acudido a la analogía consagrada en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 para aplicar las normas que regulan la prescripción de los derechos laborales como el artículo 151 del Decreto 258 de 1948 y el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Expuso que dicha posición se fundamenta en que no pueden existir derechos imprescriptibles y el principio de seguridad jurídica.

Adujo que esta tesis que pretende llenar un vacío legal no debe prosperar, por cuanto al contener las normas que se aplican una sanción por no ejercer el derecho en determinado tiempo es de interpretación restringida y en consecuencia no puede extenderse a otros supuestos de hecho similares.

2.4. Contestación de la demanda.

La Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de apoderado judicial, contestó la demanda² solicitando se nieguen las pretensiones con base en las siguientes excepciones:

- i. **Falta de agotamiento de la vía gubernativa.** Consideró que frente a los actos administrativos que ordenaron el traslado y pago de la cesantía a la demandante no se agotó la vía gubernativa, pues no manifestó reparo alguno y por lo tanto, la administración no ha tenido la posibilidad de analizar la posibilidad de tomar una medida correctiva.
- ii. **Caducidad.** Sostuvo que la acción se encuentra caducada, toda vez que el término para demandar empezó a contar desde el 28 de mayo de 2013, fecha en la que la actora presentó derecho de petición solicitando le fueran notificados los actos de liquidación de las cesantías y por tanto, se notificó de manera concluyente. Es decir, que para la fecha que se realizó la solicitud de conciliación ya habían transcurrido 11 meses.

Ahora bien, explicó que el apoderado de la demandante presentó un nuevo derecho de petición solicitando la reliquidación de las cesantías, intentando revivir los términos.

²Folios 64 al 87 del expediente.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

De otro lado, señaló que, si bien es cierto, la notificación del acto administrativo debió surtirse de manera personal, también lo es, que puede efectuarse por conducta concluyente siempre que se cumplan los supuestos previstos en el artículo 48 del CCA.

Agregó que el término de caducidad también puede comenzarse a contar desde el día siguiente al momento de ejecución en el evento que la administración no otorgue la oportunidad de interponer recursos, por lo que en el presente caso se inicia a contabilizar desde que se efectuó el pago respectivo al Fondo Nacional del Ahorro.

- iii. **Prescripción del derecho en cabeza de la demandante para reclamar la reliquidación de las cesantías.** Manifestó que las sentencias C-292 de 2001, C-173 de 2004 y C-535 de 2005 evidenciaron que el auxilio de la cesantía para los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores debe liquidarse conforme al salario devengado.



De otro lado, argumentó que, aunque la legislación no contempló un término prescriptivo específico para las cesantías el Decreto 3135 de 1968 se refiere a las prestaciones sociales, por lo que no es de recibo el razonamiento del actor.

Así las cosas, adujo que la señora RODRÍGUEZ VARÓN tenía derecho a reclamar la reliquidación de las cesantías a partir del año 2005 fecha en la cual fue expedida la última sentencia de la Corte Constitucional y disponía de tres años para solicitar el derecho, para sustentar esta posición citó apartes jurisprudenciales del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

De otro parte, aseveró que si no existe claridad en la notificación del acto administrativo que liquidó las cesantías debe aceptarse que la exigibilidad del derecho se da a partir del pago de las mismas. En este caso la señora RODRÍGUEZ VARÓN realizó dos retiros: (i) solicitud 1067066-0 como consta en correo electrónico del 27 de junio de 2007 y (ii) 1254259 del 28 de junio de 2008 solicitado a la directora de Talento Humano.

En ese orden de ideas expresó que la demandante conoció el valor de las cesantías que le pagaron y si estaba en desacuerdo debió presentar los recursos de ley, lo que no ocurrió.

iv. **Aplicabilidad del artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992.**

Sostuvo que las sentencias de la Corte Constitucional tienen efectos hacia el futuro a menos que en la misma se disponga cosa diferente por lo que la providencia C-535 de 2005 no puede aplicarse a situaciones consumadas en vigencia del artículo 57 del Decreto 10 de 1992.

Explicó que no podría exigírsele al ministerio que presumiera el contenido de las decisiones de la Corte Constitucional, pues en su momento dio aplicación a las normas especiales que regulaban la materia.

v. **Violación del Decreto 1158 de 1994.** Recordó que los pagos que se le efectuaron a la accionante de sus cesantías se hicieron con base en los Decretos 10 de 1992 y 274 de 2000 normas vigentes para la fecha aclarando que la primera norma citada fue declarada inexecutable sin efectos retroactivos.

vi. **Irretroactividad de la sentencia C-535/05.** Insistió en que la Corte Constitucional no le dio efectos retroactivos.

vii. **Sobre los efectos de los fallos de tutela.** Expuso que los fallos de tutela tienen efectos inter partes y no retroactivos





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

viii. **Inexistencia de la obligación y especialidad del servicio exterior.** Señaló que para la determinación del salario con base en el que se pagaron los aportes pensionales y el auxilio de cesantía se tuvo en cuenta el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 que disponía que era el equivalente en el servicio interno del Ministerio.

Expuso que la norma citada daba un tratamiento equitativo a los funcionarios que prestaban sus servicios en la planta externa y la interna.

ix. **Inepta demanda.** En la demanda no se impugnan los actos que dispusieron el pago del auxilio de la cesantía y los oficios son simplemente actos de información dentro del marco del derecho de petición y no son definitivos, por lo que no son sujetos al control jurisdiccional.

x. **Cumplimiento de un deber legal, buena fe de la administración, aquiescencia del demandante y conocimiento de la existencia de la figura del salario del cargo equivalente en planta interna como factor de liquidación de prestaciones sociales.** Advirtió que el Ministerio actuó de buena fe y en cumplimiento de las normas vigentes cuando realizó los pagos a la actora correspondientes a las cesantías, incluso solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

xi. **Improcedencia de la consecuencia jurídica de la solicitud de nulidad de los actos acusados por el demandante.** Insistió en que los actos acusados se limitan solo a reiterar la información requerida por la peticionaria y su anulación no afectaría los actos mediante los cuales se liquida anualmente las cesantías de la accionante.

xii. **Genérica.**





2.5. Decisiones relevantes en la audiencia inicial³

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronunció frente a las excepciones previas propuestas por la entidad demandada advirtiendo que, respecto del acto administrativo acusado, Oficio S-DITH-14-013150 del 6 de marzo de 2014 no hay caducidad, pero teniendo en cuenta los argumentos expuestos y el contexto del asunto decidió posponer el estudio de todas las excepciones para la sentencia.

La decisión de excepciones no fue objeto de recurso por ninguna de las partes.

El litigio fue fijado en los siguientes términos:

*« **Problemas Jurídicos. Principal.** Se contrae a establecer si: le asiste derecho al demandante a la reliquidación del auxilio de cesantías de los periodos comprendidos 1990-1993; 1996-1998 y 2001-2003 con el salario devengado en la planta externa. En caso afirmativo desde cuándo? **secundario:** si se encuentra probada alguna de las excepciones propuestas.»* (Negrilla texto original)



2.6. La sentencia apelada⁴

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio de la sentencia del 7 de julio de 2016, declaró probada la excepción de prescripción, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Señaló que el acto demandado “ fue expedido el 6 de marzo de 2014 lo que indica que, en principio, los 4 meses de que trata el artículo 164, numeral 2º, letra d) de la Ley 1437 de 2011, (...) vencían el 7 de julio de 2014. El 28 de septiembre de 2014 la parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial, esto es, cuando habían transcurrido 2 meses y 23 días de caducidad y faltaba un

³ Folios 168 y 169 del expediente.

⁴ Folios 235 al 243 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

mes y 7 días para que operara. El 21 de agosto de 2014 obtuvo la certificación de no conciliación, se reanudó el término de caducidad y el 5 de septiembre de 2014, se presentó la demanda. Lo que indica que la demanda contra el acto demandado se presentó oportunamente.”

Agregó que, si bien es cierto, la demanda se presentó dentro de los 4 meses previstos del artículo 164 del CPACA operó la prescripción del derecho.

Explicó que el 13 de mayo de 2013,(sic) la actora elevó derecho de petición en el mismo sentido lo que dio origen al acto demandado y el ministerio en esa oportunidad negó la reliquidación de las cesantías. Igualmente, le informó al interesado que en su historia laboral no obra copia del acto administrativo de liquidación de la prestación ni su notificación y que el valor lo reportó oportunamente al Fondo Nacional del Ahorro.

Expuso que el Consejo de Estado en casos similares al de este proceso ha sentado línea jurisprudencial en el sentido de que las prestaciones sociales de los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores de la planta externa debe corresponder a lo efectivamente devengado y que al no haber notificado los actos de liquidaciones anuales de las cesantías ni haber dado la oportunidad de interponer los recursos no puede alegar su propia culpa en desmedro de la parte actora.

Advirtió que en el caso concreto la Corte Constitucional no moduló los efectos de las sentencias C-292 de 2001 y C-535 de 2005 y dado que fueron notificadas por edictos desfijados el 17 de abril de 2001 y el 13 de julio de 2005 quedaron ejecutoriadas al cabo de los tres días hábiles siguientes, por lo que en criterio del Tribunal en esas fechas se hizo exigible el derecho a reclamar la reliquidación con lo realmente devengado.

Por las razones expuestas, expresó que dado que la exigibilidad del derecho a la reliquidación se dio a finales de julio de 2005 y





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

teniendo en cuenta el carácter general de las sentencias de inexecuibilidad y la naturaleza no periódica del auxilio de cesantías la reclamación debió darse al tenor del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 dentro de los 3 años siguientes.

No obstante, afirmó que la demandante hizo una primera reclamación el 23 de mayo de 2013, es decir, precluidos los tres años a que hace referencia la norma citada, por lo que el derecho se encuentra prescrito.

2.7. Recurso de apelación.

La parte demandante apeló⁵ la anterior decisión, solicitando se acojan en su integralidad las pretensiones de la demanda con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Sostuvo que la aplicación retroactiva de la sentencia C-535 de 2005 no parte del hecho de que la forma de liquidar fuera errada sino de que la norma que lo permitía estaba mal encaminada sin que dejara de vulnerar los artículos 13, 53 y 150 de la Carta Política.

Además, adujo que desconocer esta tesis vulneraría el principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales debido a que, si bien es cierto que, los criterios que tuvo en cuenta el Ministerio para fijar los salarios de la planta externa se encontraban amparados por la ley, no es menos cierto que se generó un menoscabo en los derechos de la seguridad social de la demandante.

De otro lado, explicó que la ley no estableció término de prescripción para el auxilio de cesantías razón por la cual no es posible aplicar la analogía con los derechos laborales.

Señaló que, si se revisan las leyes 6 de 1945, 65 de 1956 y el

⁵Folios 251 al 260 del expediente





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Decreto 1160 de 1947 y en especial el Decreto 3118 de 1968 que reguló expresamente el auxilio a la cesantía, se observa que ninguna de estas normas fijó un término de prescripción para realizar la reclamación.

Argumentó que el Decreto 3135 de 1968 en el que se fundamentó el Tribunal para aplicar la prescripción del derecho a la actora reglamentó otras prestaciones sociales diferentes al auxilio de la cesantía y de hecho se remite expresamente a los “derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años”.

Además, consideró que revisado el contexto histórico en el que se expidió el Decreto 3118 de 1968 se puede inferir que el ejecutivo de manera consciente evitó consagrar la prescripción de este derecho con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional que suponía el déficit del Estado en el reconocimiento y pago de las cesantías y para disponer de recursos para la financiación de proyecto de importancia para el desarrollo económico y social. También llamó la atención en que ninguna norma posterior estableció la prescripción.

Expuso las razones por las cuales no puede darse aplicación analógica en esta materia señalando que (i) las normas laborales indicaron expresamente a qué acciones se deben aplicar y no menciona los derechos no regulados en otras normas, (ii) no existe un vacío normativo en el Decreto 3118 de 1968 y, (iii) las normas que regulan la prescripción al consagrar como efecto una sanción o restricción en el tiempo para el ejercicio de los derechos no pueden aplicarse de manera extensiva.

Afirmó que el principio constitucional establecido en el artículo 53 que prevé tener en cuenta la situación más favorable al trabajador en caso de duda impide también acudir a la analogía.

De otra parte, manifestó que, si en gracia de discusión se aceptara que para reclamar la reliquidación se tenía un término de tres años, debe tenerse en cuenta que a la demandante no le notificaron los





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

actos de liquidación anual de cesantías como lo ordena el artículo 30 del Decreto 3118 de 1968 y por qué entonces se contaría el plazo a partir de la desvinculación o de la expedición de la sentencia C-535 de 2005. En su criterio debe ser a partir del momento en que se enteró de lo ocurrido, esto es, del 18 de diciembre de 2013 cuando el ministerio se negó a pagarle lo que le corresponde.

Mencionó que, si bien, era obligación de la demandante conocer las sentencias de la Corte Constitucional también el Ministerio de Relaciones Exteriores como sujeto procesal sabía que el procedimiento utilizado para liquidar las cesantías era inconstitucional y se preguntó por qué no procedió a reliquidar las cesantías.

Finalmente, citó algunos apartes de la jurisprudencia del Consejo de Estado en el que se sostiene que las cesantías son prestaciones sociales imprescriptibles.



2.8. Alegatos de conclusión.

La parte demandante presentó alegatos de conclusión⁶ reiterando los argumentos expuestos en la demanda y el recurso de apelación.

La entidad demandada alegó de conclusión⁷ solicitando se confirme el fallo de primera instancia e insistiendo en los razonamientos presentados en la contestación de la demanda.

El Ministerio Público guardó silencio⁸.

⁶Folios 330 al 343 del expediente.

⁷Folio 322 al 329 del expediente.

⁸Folio 344 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,⁹ el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso¹⁰, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por la apelante.

3.3. Problema jurídico.

De acuerdo con los argumentos presentados por la parte actora en el recurso de apelación, esta Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿En el presente asunto se configuró la prescripción del derecho reclamado por la demandante consistente en la reliquidación de las cesantías?

En caso negativo, se deberá decidir si ¿la parte actora tiene derecho a la reliquidación de sus cesantías por los periodos

⁹El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

¹⁰ «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

correspondientes a 1990 a 1993, 1996 a 1998 y del 2001 al 2003 con base en lo devengado durante la prestación en el servicio en el exterior, o si, por el contrario, debió liquidarse con la equivalencia del cargo de planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores?

Con el anterior fin, deberá analizarse (i) la naturaleza de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, (ii) régimen de liquidación de cesantías del Ministerio de Relaciones Exteriores, (iii) el ingreso base de liquidación de las cesantías de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y, (iv) caso concreto.

3.4 Marco normativo y Jurisprudencial.

3.4.1 Naturaleza de la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 274 de 2000 “Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”¹¹, **el Servicio Exterior** es la actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior.

En anteriores oportunidades esta Sala ha precisado que¹² el Servicio Exterior comporta una naturaleza especial, pues tiene unas condiciones y connotaciones particulares inherentes a las

¹¹ Este Decreto está vigente desde la fecha de su publicación [22 de febrero de 2000]. En su artículo 96, derogó el Decreto 10 de 1992 “Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular”.

¹² El legislador extraordinario [en el Decreto 274 de 2000] reguló y definió la Carrera Diplomática y Consular como “la Carrera Especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a dicha carrera, teniendo en cuenta el mérito.”., en este estatuto, además, se regularon las situaciones administrativas especiales de sus funcionarios, tales como alternación, régimen de comisiones, disponibilidad, condiciones laborales especiales y señaló que la administración y vigilancia de la carrera diplomática y consular estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

necesidades propias de las relaciones del Estado con las demás Naciones que, además, por las características pluriétnicas y multiculturales, requiere de personal altamente calificado en las materias relativas a la política exterior de la República.¹³ Ello justifica la existencia de un Régimen Especial de la Carrera Diplomática, que actualmente se encuentra regulado por el mencionado Decreto.

Dentro de las particularidades propias del Servicio Exterior, se encuentra el principio de la alternación, con el cual se pretende que quienes prestan sus servicios en el extranjero no lo hagan de forma indefinida, sino que retornen, así sea un tiempo, al país, para que se mantengan en permanente contacto con la realidad de su lugar de origen y puedan representar aún mejor los intereses del Estado.

Sobre el particular, el artículo 35 del Decreto 274 de 2000, prevé que los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir actividades propias de la misión y de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lapsos de alternación entre su servicio en planta externa y su servicio en planta interna.

Así las cosas, en virtud del principio de “alternación”, unos miembros de la carrera diplomática deben desempeñarse en el exterior y otros al interior del Ministerio, bajo las condiciones y formas fijadas en sus respectivas épocas, entre otros, por el Decreto 10 de 1992 y el Decreto 274 de 2000. Para ello aparecen regladas las equivalencias entre la planta exterior y la interna.

3.4.2 Régimen de liquidación de cesantías del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El régimen de cesantías de los empleados públicos de la Rama

¹³ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 25 de marzo de 2010, Expediente No. 110010325000200500010 00 (0177 - 2005), Actor: Sindicato de Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores - Semrex, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Ejecutiva del Poder Público, está contenido en el Decreto 3118 de 1969, el cual dispone lo siguiente:

«ARTICULO 3. ENTIDADES VINCULADAS AL FONDO. Deberán liquidarse y entregarse al Fondo Nacional de Ahorro, conforme a las disposiciones del presente Decreto, las cesantías de empleados públicos y trabajadores oficiales de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden Nacional.» (Subraya fuera de texto original). (...)

«ARTICULO 27. LIQUIDACIONES ANUALES. Cada año calendario, contado a partir del 1. 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.»

«ARTICULO 28. LIQUIDACION AÑO DE RETIRO. En caso de retiro del empleado o trabajador, el respectivo Ministerio, Departamento Administrativo, Superintendencia, Establecimiento Público o Empresa Industrial y Comercial del Estado, liquidará la cesantía que corresponda al empleado o trabajador por el tiempo servido en el año de retiro.» (...)

«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 suscribirlas 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 habrá 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.»

«ARTICULO 32. ENTREGA DE LIQUIDACIONES AL FONDO. La Caja Nacional de Previsión Social, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado deberán entregar al Fondo Nacional de Ahorro las liquidaciones previstas en el Artículo 22 dentro de los términos que señale el Gobierno.

Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado entregarán al Fondo las liquidaciones previstas en el Artículo 27, durante el mes de enero del año inmediatamente siguiente.»





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

De lo anterior se colige que las cesantías de los empleados públicos pertenecientes a los ministerios se deben liquidar y consignar en el Fondo Nacional del Ahorro, en cada año calendario que se cuenta a partir del 1º de enero de 1969.

Igualmente, en caso de retiro del empleado o trabajador, la respectiva entidad en donde preste los servicios debe liquidar la cesantía que corresponda por el tiempo servido en el año de retiro.

Además, las liquidaciones del auxilio de cesantía de empleados públicos y trabajadores oficiales, se deben notificar a los interesados, quienes si las encuentran correctas deberán suscribirlas en señal de asentimiento; y en caso de no estar de acuerdo puede hacer uso de los recursos legales. Asimismo, si los recursos no se interponen dentro de los términos de ley, la liquidación cobra firmeza.

Finalmente, esta Corporación¹⁴ ha sostenido, que el fenómeno extintivo de las cesantías anualizadas se hace exigible por regla general, a partir de la notificación del acto de reconocimiento, salvo que, con ocasión del retiro del servicio u otra circunstancia como el retiro parcial de las cesantías, el empleado conozca el valor de éstas, caso en el que a partir de entonces se iniciará la oportunidad para reclamar su reajuste.

3.4.3 Ingreso base de liquidación de las cesantías de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁴ Ver entre otras; (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B sentencia de 20 de septiembre de 2018, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, número de radicación 25000-23-42-000-2012-01850-01(2156-15) y (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B sentencia de 30 de noviembre de 2017, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, número de radicación 2012-00921-01 (2438-2014),





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Dentro de las normas relacionadas con la forma de liquidar las prestaciones sociales de quienes prestan sus servicios en el exterior se encuentran:

El artículo 1° del Decreto Extraordinario 0311 de 8 de febrero de 1951, *«por el cual se aclaran el inciso c) del artículo 17 de la Ley 6ª de 1945 y los artículos 2º y 3º de la Ley 65 de 1946, en cuanto se refiere a los empleados nacionales que prestan sus servicios en el Exterior»*, que previó que *“Las prestaciones sociales de los empleados que hayan servido en el exterior se liquidarán y pagarán en pesos colombianos a razón de un peso por cada dólar recibido.”*

El Decreto 2016 de 1968¹⁵ que en el artículo 76 establecía que 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.

Posteriormente, el Decreto Extraordinario 1253 de 27 de junio de 1975¹⁶, por el cual se modificó el artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, dispuso:

“Artículo 1º. 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 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.”

Con la Ley 41 de 1975 se derogaron los artículos 1 y 2 del Decreto Ley 1253 de 1975 y se dispuso que 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.

¹⁵ Norma derogada por el Decreto 10 de 1992.

¹⁶ Proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 24 de 1974.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Luego, el Decreto 10 de 1992 “Estatuto Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular» estableció en el artículo 57 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.

Con el Decreto 274 de 2000 se derogó el Decreto 10 de 1992 y en los artículos 65 y 66 se previó 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.

No obstante lo anterior, los artículos 65 y 66 del Decreto 274 de 2000 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2001, por considerar que el Gobierno Nacional excedió las facultades que le fueron otorgadas en virtud del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, al regular a través del citado decreto el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, materia reservada por mandato constitucional únicamente para el Congreso de la República. Textualmente adujo:

«Desde este punto de vista queda claro que el Gobierno Nacional, como legislador extraordinario, se excedió en las facultades precisas otorgadas por el Congreso de la República al amparo de lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y por ello deviene inconstitucional la expresión “salvo las particularidades contempladas en este Decreto” contenida en el artículo 63. Esto es así porque al establecer que los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular deben ser afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social creado por la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios y normas modificatorias y que ello procede "con las salvedades introducidas en ese Decreto", se crea una excepción y se abre la posibilidad de un régimen especial en materia del sistema de seguridad social aplicable a los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

Igual consideración debe hacerse en relación con los párrafos 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.”

Asimismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-535 de 2005, declaró inexecutable el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 pese a que ya había sido derogado, por considerar que al disponer que la cotización y liquidación de las pensiones y prestaciones sociales (entre ellas el auxilio de cesantías) de los funcionarios de la planta externa del ministerio se realizaba con base en un salario que no correspondía al realmente devengado, establecía un trato distinto entre categorías de funcionarios iguales, lo que en consecuencia, era discriminatorio y desconocía los principios de dignidad humana e igualdad, sin que en dicha providencia se modularan los efectos de la declaratoria de inexecutable.

Esta Corporación ha sostenido que cuando surge un hecho nuevo que genera una expectativa legítima de mejoramiento de un derecho laboral económico como consecuencia de la declaratoria de invalidez de una disposición que durante su vigencia le impedía al interesado el reconocimiento de lo pretendido, es a partir de la expedición de la sentencia de inexecutable que se hace exigible para el empleado el derecho de reclamar, en este caso específico, la reliquidación de sus prestaciones sociales.

Adicional a ello, ha sostenido que en el evento en que la Corte Constitucional no module retroactivamente los efectos de dichas providencias, es procedente declarar la excepción de inconstitucionalidad sobre las disposiciones que desde sus inicios





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

son inconstitucionales, en aras de evitar situaciones en las que se produzcan efectos jurídicos sobre los empleados desconociendo derechos fundamentales.

Posteriormente, el Decreto Ley 4414 de 2004 «Por el cual se fija el procedimiento para la liquidación y pago del auxilio de cesantía de los servidores públicos de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores» en los artículos 1 y 2 estableció el trámite para la liquidación de la prestación aludida a favor del personal de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, y previó lo siguiente:

«ARTÍCULO 1. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá transferir al Fondo Nacional de Ahorro una doceava parte de la asignación básica mensual y los demás factores de salario establecidos en las normas vigentes, que sean base para liquidar las cesantías, devengados en el mes inmediatamente anterior por los servidores públicos que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 432 de 1998.

PARÁGRAFO. El auxilio de cesantía de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores se liquidará y transferirá al Fondo Nacional de Ahorro, en moneda legal colombiana a la tasa representativa del mercado correspondiente al primer día del mes en que se cause la doceava que se transfiere

ARTÍCULO 2. El presente decreto regula las liquidaciones anuales de cesantía que se causen a 31 de diciembre de cada año, incluida la correspondiente al año 2004.»

De acuerdo con las normas citadas, las particularidades del régimen de liquidación de las cesantías de los servidores de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de la anualidad de 2004 son las siguientes:

- (i) Destinatarios: servidores públicos de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- (ii). Liquidación: La entidad empleadora deberá transferir al Fondo Nacional de Ahorro una doceava parte de la asignación básica mensual y los demás factores de salario establecidos en las normas





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

vigentes, que sean base para liquidar las cesantías, devengados en el mes inmediatamente anterior.

(iii) Moneda Legal colombiana a la tasa representativa del mercado correspondiente al primer día del mes en que se cause la doceava que se transfiera.

Pues bien, conforme a la evolución de la normatividad citada se observa que inicialmente la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores se realizaba con base en el salario equivalente al percibido en la planta interna de la entidad, pero con la expedición de las sentencias C-292 de 2001 y C-535 de 2005 al ser retiradas del ordenamiento jurídico especialmente el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, deben liquidarse con el salario realmente devengado.

3.5. Análisis del caso concreto.

En el caso *sub lite* está demostrado lo siguiente:



3.5.1 De la vinculación de la demandante.

- Mediante constancia GNPS-01214-F expedida por la Coordinadora de nómina y prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 24 de febrero de 2014¹⁷ se certifica que la señora GLORIA CECILIA RODRÍGUEZ VARÓN presta sus servicios a dicha entidad desde el 21 de enero de 1981 y que laboró en la planta externa así:
 - Con Decreto 2518 del 2 de noviembre de 1989 se nombró en el cargo de Primer Secretario, Grado ocupacional 3EX en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Democrática de Alemania
 - Mediante Decreto 2343 del 4 de octubre de 1990 la demandante fue nombrada en el cargo de Cónsul General, Grado Ocupacional 4EX en el Consulado

¹⁷ Folios 6 al 9 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

General de Colombia ante el gobierno de la República Federal de Alemania. Dicho empleo lo ejerció hasta el 28 de febrero de 1991.

- Mediante Decreto No. 14 del 2 de enero de 1991 fue nombrada en comisión en el cargo de Segundo Secretario, Grado ocupacional 2EX en la Embajada de Colombia ante el gobierno de Suiza. Este empleo lo ejerció hasta el 30 de noviembre de 1993.
- Con Decreto 1102 del 11 de junio de 1993 fue ascendida a la categoría de consejero dentro del escalafón de la carrera diplomática y consular.
- A través del Decreto 0379 del 27 de febrero de 1996 la actora fue nombrada en el cargo de Cónsul General, Grado ocupacional 4X en el Consulado General de Colombia en Quito, Ecuador, desempeñándolo hasta el 4 de marzo de 1999.
- Por medio del Decreto 2391 del 20 de noviembre de 2000 fue comisionada al cargo de Consejero, Grado ocupacional 4EX en la Embajada de Colombia ante el gobierno de Suiza ejerciendo el empleo hasta 18 agosto de 2002.
- Con Decreto 1091 del 24 de mayo de 2002 la demandante fue comisionada al cargo de Ministro Consejero, Grado ocupacional 5EX, en la Embajada de Colombia ante el gobierno de México y desempeñó el cargo hasta el 2 de febrero de 2003.
- Mediante Decreto 2873 del 29 de noviembre de 2002 fue trasladada al cargo de Cónsul General, Grado ocupacional 4X en el Consulado General de Colombia en México, dicha norma fue aclarada con Decreto 181 del 29 de enero de 2003. Este empleo lo ejerció hasta 31 de julio de 2005.
- Con constancia de la Directora de Talento Humano del 25 de febrero de 2014¹⁸ se certificó, además:



¹⁸ Folios 10 al 11 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

- Mediante Decreto 1151 del 8 de abril de 2011 se trasladó al cargo de Ministro Plenipotenciario, Código 0074, Grado 22 de la planta global del ministerio adscrito a la Embajada de Colombia ante el gobierno de Panamá desempeñándolo hasta la fecha de la certificación.

○

3.5.2 Del reconocimiento y pago de las cesantías.

- Mediante constancia GNPS-0214-F expedida por la Coordinadora de nómina y prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores el 24 de febrero de 2014¹⁹ se certificó que las cesantías correspondientes a la señora GLORIA CECILIA RODRÍGUEZ VARÓN reportadas al Fondo Nacional por los años 1990 a 1993, 1996 a 1999 y del 2001 al 2003 fueron las siguientes:

AÑO	VALOR
1990	198.377,00
1991	199.063.00
1992	318.141,00
1993	453.892,00
1996	1.238.745,00
1997	1.476.852,00
1998	1.808.324,00
1999	2.197.940,00
2001	3.543.125,00
2002	3.387.479,00
2003	3.522.560,00



¹⁹ Folios 6 al 9 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

- Correo electrónico del 27 de junio de 2007²⁰ en el que la señora RODRÍGUEZ VARÓN solicitó la expedición del formulario de avance de cesantía para destinarlas a educación.
- Comunicación de la señora RODRÍGUEZ VARÓN del 23 de mayo de 2013²¹ en la que solicita la reliquidación y pago de las diferencias del auxilio de cesantías por los periodos que prestó servicios al exterior y con base en el salario devengado hasta el año 2003.
- Oficio S-GNPS-13-023074 del 19 de junio de 2013²² suscrito por el Director de Talento Humano en el que informa a la señora RODRÍGUEZ VARÓN que de conformidad con el artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, el artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992 y el artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000, las prestaciones sociales de los funcionarios que laboran en el servicio exterior se debían liquidar y pagar con base en la asignación del cargo equivalente en el servicio interno del ministerio.
- El 17 de febrero de 2014,²³ con radicado del 18 del mismo mes, la demandante a través de apoderado solicitó efectuar la reliquidación y pago de las diferencias del auxilio de cesantías por los periodos que prestó servicios al exterior y con base en el salario devengado hasta el año 2003.
- Oficio S-DITH-14-013150 del 6 de marzo de 2014²⁴ por el cual la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores informó que mediante oficio S-GNPS-13-023074



²⁰ Folio 92 del expediente.

²¹ Folio 96 y 97 del expediente.

²² Folios 99 al 101 del expediente.

²³ Folios 12 al 14 del expediente.

²⁴ Folios 3 al 5 del expediente.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

del 19 de junio de 2013 ya se había dado respuesta a la solicitud de reliquidación de cesantías y confirmó los fundamentos entonces expuestos.

- Oficio S-GNPS-16-044831 del 28 de abril de 2016²⁵ en el que el Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores informa al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que para los periodos comprendidos desde el 15 de febrero de 1990 hasta 30 de noviembre de 1993, del 11 de abril de 1996 hasta el 4 de marzo de 1999 y desde el 1 de marzo de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2003 las cesantías fueron reconocidas, pagadas y liquidadas con la asignación del cargo equivalente en el servicio interno de conformidad con las normas vigentes.

Igualmente, comunicó que las cesantías correspondientes al período en que la demandante laboró al ministerio se remitieron al Fondo Nacional del Ahorro para el trámite respectivo y anexó un extracto de cesantías en el que aparece el saldo a marzo de 1998 y los extractos individuales en los que constan los abonos desde el 30 de septiembre de 1999 al 1 de abril de 2016.

Respecto a los actos de liquidación y las constancias de notificación de los mismos informó que en la historia laboral no se encuentra registros.

- Oficio SB-19 radicado el 18 de mayo de 2016²⁶ en el que la Coordinadora GARCF- Cesantías del Fondo Nacional del Ahorro se dirige al Tribunal Administrativo de Cundinamarca anexando el extracto de cesantías COBOL por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el que para las vigencias fiscales de 1981 y 1998 el total de aportes fue de \$8.083.645 y los retiros equivalen a \$216.304 valor aplicado al crédito hipotecario de

²⁵ Folios 185 al 189 del expediente.

²⁶ Folios 199 al 204 del expediente





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

la señora RODRÍGUEZ VARÓN. Igualmente se evidencia a la fecha de la comunicación un saldo de \$55.163.556

3.5.3 Cuestión Previa.

La parte demandante pretende se declare la nulidad del Oficio GNPS 0214-F del 24 de febrero de 2014, mediante el cual la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores certifica los conceptos salariales devengados en la planta externa desde 1989 hasta 31 de julio de 2005 y los valores reportados al Fondo Nacional del Ahorro anualmente desde 1990 hasta 2003, no obstante observa la Sala que frente a esta constancia no es dable ejercer control de legalidad en la medida en que es una simple certificación de datos existentes en la entidad, que no contiene una expresión de la voluntad de la administración, razón por la cual se declara de oficio la excepción de acto no susceptible de control judicial.



3.5.4 Análisis de la Sala.

En el caso *sub examine* el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de prescripción del derecho, toda vez que la exigibilidad de la reliquidación de las cesantías con lo efectivamente devengado ocurrió con la ejecutoria de la sentencia C-535 de 2005 a finales de julio de 2005, por lo cual la reclamación debió efectuarse dentro de los tres años siguientes. Como la petición se realizó el 23 de mayo de 2013, concluyó que el derecho reclamado se encuentra prescrito.

La parte demandante apeló la decisión de primera instancia por considerar que la normatividad no contempló un término de prescripción para las cesantías y no puede aplicarse de manera analógica las disposiciones que regulan otras prestaciones



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

sociales. Afirmó que, si en gracia de discusión, se aplicara los tres años estos deben contarse a partir del momento en que se enteró la demandante de lo ocurrido con la liquidación, pero como éstas no fueron notificadas debe computarse desde el 18 de diciembre de 2013, fecha en que la entidad negó el derecho.

Es importante resaltar que el legislador ha establecido, por razones de seguridad jurídica, un lapso de tiempo para que el trabajador pueda exigir los derechos laborales que considera adquiridos, so pena de perderlos. En tal sentido, el transcurso del tiempo sin que el interesado acuda a reclamar sus derechos extingue por prescripción su exigibilidad.

Esta materia está regulada por el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968²⁷ que dispone:

*“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto **prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.** El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”* (Negrilla fuera de texto)



Asimismo, el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969²⁸, con relación a la prescripción de las acciones, consagra que:

“1°. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres [3] años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2°. El simple reclamo escrito del empleado oficial, formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.»

Las anteriores disposiciones son concordantes con el artículo 151 Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que, en

²⁷ «Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.»

²⁸ «Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968»



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

cuanto al término de prescripción de los derechos laborales, consagra:

“ARTICULO 151. PRESCRIPCION. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.”

Y con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo que dispone:

“ARTÍCULO 488. REGLA GENERAL. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.”

De acuerdo con tales disposiciones, los derechos salariales y prestacionales consagrados a favor del empleado prescriben en tres años, contados desde la fecha en que se hacen exigibles. Igualmente, el simple reclamo escrito del empleado ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.



Esta Sección en sentencia de unificación CE-SUJ004 de 2016²⁹ sostuvo que:

Al respecto, valga precisar que las cesantías constituyen un “ahorro” del trabajador, a ser reclamado al terminar su relación laboral, con el objeto de cubrir la contingencia de quedar cesante. Al tener esa naturaleza de ahorro, producto de un emolumento -prestación- causado a su favor durante ese vínculo, no se puede predicar la prescripción respecto de las sumas que la componen, así ocurría respecto de las cesantías bajo la modalidad de liquidación con retroactividad y así ha de predicarse respecto de las mismas, bajo el régimen de liquidación anualizado.

Bajo ese entendido, el fenómeno de la prescripción no se aplica a

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, Radicado 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14)



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

las cesantías anualizadas mientras esté vigente el vínculo, pues, entre otras cosas, como se dijo en la sentencia de unificación citada, la obligación de consignar en una determinada fecha surge de pleno derecho, *“en virtud de lo dispuesto en la ley, que le concede al empleador un término perentorio para realizar el depósito en el fondo administrador al que esté afiliado el empleado y la omisión en el cumplimiento de ese término no puede redundar en la afectación de los derechos del empleado.”*

No obstante, del material probatorio obrante en el expediente se evidencia que a la demandante le fueron reconocidas oportunamente las cesantías por los años 1990 a 1993, 1996 a 1999 y del 2001 al 2003 con base en lo establecido en los Decretos 2016 de 1968, 10 de 1992 y 274 de 2000, normatividad vigente para entonces, que disponía que dicho pago se efectuaba con base en la asignación mensual correspondiente al cargo desempeñado en la planta interna del Ministerio.

Ahora bien, a partir de la expedición de la sentencia C-535 de 2005, que declaró la inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992 surgió el derecho a la reliquidación de la prestación aludida con base en lo realmente devengado en la planta externa por los periodos reclamados; es decir, se presentó un hecho nuevo que generó una expectativa legítima de mejoramiento de una prestación social económica.

Así las cosas, el Ministerio de Relaciones Exteriores sí cumplió con la obligación de consignar oportunamente en las fechas establecidas en la ley y las liquidó de la manera prevista en la normatividad vigente, es decir, con el salario equivalente al percibido por el personal de planta interna.

Sin embargo, como se expuso con anterioridad, a partir de la expedición de la sentencia de inexecutable se hizo exigible para la demandante el derecho a reliquidar sus cesantías con el salario realmente devengado.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

En ese orden de ideas, en este caso particular, aunque las cesantías anualizadas constituyen una prestación periódica y no prescriben, no es de recibo que la reclamación de la reliquidación se pueda hacer en cualquier tiempo, pues ésta no se hizo exigible en los plazos previstos en la ley para consignar, es decir, no surge de pleno derecho, sino que nace con la sentencia aludida.

Corolario de lo anterior, la Sala considera que el término de prescripción del derecho **a la reliquidación** de las cesantías anualizadas se cuenta a partir de la ejecutoria de la citada sentencia.

En esa medida, es claro que la citada sentencia se profirió el 24 de mayo de 2005, quedando ejecutoriada el 18 de julio de 2005³⁰, por lo tanto, los tres años establecidos en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968 finalizaban el 16 de julio de 2008, razón por la cual, para la fecha de presentación de la primera solicitud de reliquidación realizada del 23 de mayo de 2013 su derecho ya se encontraba prescrito.

Es importante aclarar que, el acto demandado corresponde a una respuesta de la administración a una petición presentada por la actora el 18 de febrero de 2014, la cual es una reiteración de la solicitud realizada en el año 2013, que ya había sido resuelta por la entidad negándole el derecho y como se expuso con anterioridad para mayo de 2013, se reitera, el derecho se encontraba prescrito.

Además, aunque en este caso, no existe constancia de la notificación de los actos de liquidación de las cesantías, de los extractos individuales aportados se observa que se efectuaron retiros el 19/12/2006, 16/05/2007 y 18/05/2007, 2/08/2007 y 16/09/2008.

Lo anterior, implica que, a partir de las fechas citadas, la demandante tenía conocimiento de que sus cesantías fueron

³⁰ www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/edictos/julio2005.php





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

liquidadas con base en la asignación básica correspondiente al cargo similar en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que ejerciera la impugnación de tales reconocimientos.

En ese orden de ideas, se concluye que es procedente declarar la excepción de prescripción, debido a que la señora GLORIA CECILIA RODRÍGUEZ VARÓN solicitó la reliquidación de sus cesantías con base en lo devengado en la planta externa fenecidos los tres años previstos en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, contados desde cuando la obligación se hizo exigible, esto es, desde el 18 de julio de 2005, fecha de ejecutoria de la sentencia C-535/2005.

En consideración a lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia proferida en primera instancia en la que se declaró la excepción de prescripción.

4. Costas.

El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos del proceso, que incluye los honorarios de abogado o agencias del derecho³¹, los llamados en la Ley 1437 de 2011 gastos ordinarios del proceso³² y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación.

En cuanto al recurso de apelación surtido ante esta Corporación, no se condenará en costas en segunda instancia a la parte demandante, por cuanto en vigencia de la Ley 2080 de 2021 es

³¹ Artículo 361 del Código General del Proceso.

³² Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.





Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

procedente efectuar un estudio respecto de la conducta de las partes en el proceso y la carencia de la fundamentación jurídica, por lo que en esos términos al hacer extensiva esa interpretación al caso bajo análisis, de la revisión de la acusación del demandante se considera que se sustentó en razones que si bien no se comparten, eran plausibles y, por ende, no se condenará en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE



PRIMERO. DECLARAR de oficio probada la excepción de acto no susceptible de control judicial respecto de la pretensión de nulidad del Oficio GNPS 0214-F del 24 de febrero de 2014 suscrito por la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. CONFIRMAR la sentencia del 7 de julio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B que declaró la excepción de prescripción del derecho en el proceso promovido por Gloria Cecilia Rodríguez Varón contra la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores.

TERCERO. Sin condena en costas en esta instancia.



Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2014-03819-01(2348-2017)
Demandante: Gloria Cecilia Rodríguez Varón

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en el programa «SAMAI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIERREZ
Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado



La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>