

*Facto*

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**- SECCIÓN SEGUNDA -SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Magistrada Ponente:** **CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

Expediente No.: 2014-0648-00 (ORALIDAD)  
Demandante: BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS.  
Demandada: NACIÓN- MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES.

Objeto: Aprobación de Conciliación

*Procede la Sala a decidir lo que corresponda en relación con la conciliación judicial lograda entre las partes en el asunto señalado en el epígrafe.*

*Previamente a su aprobación o no, la Sala se referirá en primer término a los antecedentes del asunto que dieron origen a la controversia, en segundo lugar, al acuerdo conciliatorio logrado y su legalidad, y por último, al control de lesividad que debe ejercerse sobre el mismo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 65ª de la Ley 23 de 1991, adicionado por el 73 de la Ley 446 de 1998 y por los artículos 59 y 61 de la Ley 23 de 1991 y el Decreto 1716 de 2009.*

*En este orden de ideas, para resolver se hacen las siguientes consideraciones:*

**ANTECEDENTES**

**1.** *La señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, trabaja en el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, desde el 06 de enero de 1993 y en la actualidad desempeña el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, Código 4850, grado 18 en el Consulado de Colombia en Quito - Ecuador.*

**2.** *La convocante señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, interpuso derecho de petición el 8 de octubre de 2013, solicitando efectuar la*

reliquidación y pago de las diferencias de los aportes de cesantías devengadas durante su servicio en la planta externa; a lo cual mediante oficio S-DITH - 13-044251 de 31 de octubre de 2013, el Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores le informa que las cesantías le fueron liquidadas conforme al artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992 y artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000, legislación aplicable para la época en la cual ha prestado sus servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores.

3. En estos periodos comprendidos entre 1993 a 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores liquidó y reportó, con base en un salario que no correspondía a lo realmente devengado en su calidad de funcionaria asignada al servicio exterior, de acuerdo a la certificación expedida por la Coordinadora Grupo de Nómina y Prestaciones Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante oficio GNPS-1729 - F, visible a folios 14 al 17 del expediente.

4. Mediante oficio S-DITH-13-044251 de 31 de octubre de 2013, se negó a la parte convocante la reclamación administrativa de 8 de octubre de 2013, radicado No. E-CGC-13-055255; con la cual la señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, solicitó se reliquiden las cesantías correspondientes a los años 1993 al 2003 que laboró en planta externa, tomando como base el salario realmente devengado; es decir, el percibido en divisas extranjeras, convertidos a pesos colombianos, a la tasa representativa del mercado, y las diferencias sean sometidas a un interés moratorio del 2%, de acuerdo a lo previsto en el Decreto 162 de 1969 Art. 14, desde cuando debieron pagarse y hasta cuando el pago se verifique, sin considerar prescripción alguna.

5. De igual manera, la señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, aduce que no hay prescripción por cuanto el Consejo de Estado, en jurisprudencia ha manifestado reiteradamente que las cesantías son una prestación unitaria, que se causa a la disolución del vínculo laboral; lo que significa que el término trienal aun no ha comenzado a correr pues la accionante es funcionaria activa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

6. De lo anterior la señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, infiere que le asiste el derecho legal a que la liquidación y pago de sus cesantías causadas entre 1993 al 2003, se haga conforme al salario real devengado en divisas durante dichos periodos y correlativamente corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar el ajuste económico de tales prestaciones.

7. De igual manera, la señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, alega que los actos de liquidación y traslado de las cesantías causadas en los periodos anteriormente mencionados, no fueron notificados en forma legal, de modo que no ha operado la caducidad para ejercer acción contenciosa administrativa y que además existen criterios jurídicos del Consejo de Estado mediante los cuales se reconoce el derecho al pago de la diferencia dejada de consignar a funcionarios del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo cual solicitó audiencia de conciliación extrajudicial el 23 de diciembre de 2013.

En ejercicio de la facultad prevista en el Art. 36 del Decreto 262 de 2000, Art. 29 de la Resolución 017 de 2000 y Resolución 099 de 2010, se designó a la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos como agente especial para representar al Ministerio Público dentro de las audiencias de conciliación extrajudicial.

#### **DEL ACUERDO CONCILIATORIO**

Celebrada la audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación el 19 de febrero de 2014, por solicitud de la convocante señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, quien bajo gravedad de juramento manifestó no haber presentado demandas ni solicitud de conciliación sobre los mismos aspectos materia de esta controversia, las partes llegaron al siguiente acuerdo:

1. El Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores en sesión adelantada el 11 de febrero de 2014, frente a las pretensiones de la parte convocante y previo estudio de la solicitud de conciliación de la señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, decidió proponer la siguiente fórmula conciliatoria "de acuerdo a la decisión tomada por el comité de conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores en sesión celebrada el 11 de febrero de 2014, me permito aportar fórmula de conciliación por un valor de \$33.161.138 moneda legal colombiana; valor que contiene las diferencias de cesantías originadas en planta externa sin prescripción alguna ni caducidad y los intereses moratorios del 2% nominal, sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro. No se reconoce indexación. Suma que será cancelada dentro de los 4 meses siguientes a la presentación de la solicitud de pago por parte del convocante con el aporte de los documentos para el efecto, entre ellos el auto

*aprobatorio de la presente conciliación por parte del Juez Contencioso Administrativo. Anexa certificación suscrita por la Secretaria Técnica del Comité" (folios 49 y 50).*

*2. Respecto a la propuesta presentada la parte convocante manifestó: "aceptar la conciliación en los términos indicados por la apoderada del Ministerio".*

*De conformidad con lo anterior la Procuraduría 138 Judicial II Administrativa, teniendo en cuenta las anteriores manifestaciones, AVALÓ el acuerdo realizado por los apoderados judiciales de la convocante y del Ministerio por considerarlo ajustado a derecho y equitativo para ambas partes, y en consecuencia, dio por terminado el trámite y ordenó remitir el respectivo expediente junto con la documentación a este Tribunal para su aprobación.*

#### **CONTROL DE LEGALIDAD**

*El Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamentan los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en su Artículo 1º señala lo siguiente: "Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan."*

*Teniendo lo antes expuesto y como quiera que el asunto sometido a estudio se refiere a asuntos de tipo económico, pues en este caso se trata de la reliquidación de las cesantías correspondientes a los años que estuvo vinculada en cargos de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en el salario realmente devengado por ella, es claro para la Sala que se trata de un tema conciliable.*

*Ahora bien, respecto a la competencia de este Tribunal en el caso que nos ocupa el Art. 73 de la Ley 446 de 1998, señala:*

**"ARTICULO 73. COMPETENCIA.** Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 60. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:

"Artículo 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelarlos, sólo si el auto imprueba el acuerdo.

La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

**"ARTICULO 81. PROCEDIBILIDAD.** Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 63. El artículo 61 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

"Artículo 61. La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada. Si no fuere posible acuerdo alguno, el Agente del Ministerio Público firmará el acta en que se dé cuenta de tales circunstancias, declarará cerrada la etapa prejudicial, devolverá a los interesados la documentación aportada y registrará en su despacho la información sobre lo ocurrido.

PARAGRAFO 1o. En caso de que las partes soliciten una nueva audiencia de conciliación, dicha solicitud deberá ser presentada de común acuerdo.

PARAGRAFO 2o. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado."

### **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**

*En cuanto a la caducidad de la acción, es necesario precisar que la convocante es empleada activa de la entidad convocada (folio 14), que presentó reclamación administrativa el 08 de octubre de 2013, con respuesta del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES el 31 de octubre de 2013; acto seguido la parte actora solicitó audiencia de conciliación el 23 de diciembre de 2013, citando a la entidad convocada, celebrada el 19 de febrero de 2014 ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos, de lo que se infiere que no existe caducidad.*

*Respecto a la notificación de las liquidaciones y consignaciones anuales que de sus cesantías hizo el Ministerio de Relaciones Exteriores al Fondo Nacional del Ahorro, manifiesta la entidad que revisada la historia laboral de la convocante no se encontró registro de actos administrativos por los cuales se le hubiera notificado las cesantías de los años indicados.*

17

**Artículo 30.** Notificación y recursos. Las liquidaciones del auxilio de cesantía de empleados público 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 cabrá ninguna otra clase de acciones”.

Así mismo el Artículo 21 de la Ley 640 de 2001, señala:

**“ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será Improrrogable”.

*Según se ha esbozado en acápite precedentes, a la señora Blanca Marina Villacres Cabezas no le fueron notificados los actos administrativos contentivos de las liquidaciones de cesantías correspondientes a los periodos entre 1993 a 2003; por lo que pudo petitionar la reliquidación y acudir en tiempo a conciliar.*

*La Corte Constitucional ha venido señalando que la liquidación de las prestaciones sociales de los empleados del servicio exterior debe realizarse teniendo en cuenta la asignación correspondiente al cargo efectivamente desempeñado y no la correspondiente a un cargo diferente, pues, de lo contrario se incurre en prácticas discriminatorias, ya que a trabajadores que han recibido una asignación mayor se les reconocen prestaciones económicas en montos correspondientes a trabajadores que recibieron asignaciones menores.*

*En dicho proveído el alto tribunal encontró vulnerados los derechos a la igualdad, a la pensión y al mínimo vital de un exembajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de Japón, “...por haberse desconocido las garantías existentes para la valoración y liquidación de los derechos pensionales y en consecuencia pide que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el ISS reliquiden los valores correspondientes a la pensión de vejez en función de los ingresos percibidos y sin aplicar para ello la norma de equivalencias del servicio exterior contenida en el decreto 10 de 1992 por tratarse de una disposición discriminatoria.”.*

*Estimó la Corte en aquella ocasión, que “... se afecta ostensiblemente la igualdad si a todos los trabajadores se les liquida la pensión y demás prestaciones sociales según el salario realmente devengado y por el contrario a*

60

unos servidores del Estado se les computa con base en el salario de otros funcionarios que reciben sumas muy inferiores a la que percibe el actor.". Y concluyó que "... esta actitud constituye una violación al derecho a la seguridad social del accionante, una violación al derecho a la igualdad y por ende al mínimo vital estimado este cualitativamente y en conexión con el derecho a la dignidad."

Posteriormente, a través de la sentencia C-292 de 2001, la Corte al pronunciarse sobre un aparte normativo del Decreto 274 de 2000<sup>1</sup> en el que se establecen equivalencias entre los cargos en el servicio exterior de la carrera diplomática y consular y los cargos en planta interna, indicó que "el establecimiento de equivalencias entre los cargos en el servicio exterior y los cargos en planta interna debía entenderse en el contexto de la alternación entre el servicio en planta interna y el servicio en planta externa como una especificidad de la carrera diplomática y consular y que por ello era armónico con la Carta que quien ostentaba el cargo de embajador sólo podía ser designado en planta interna en un cargo equivalente o en uno inmediatamente inferior. Pero es claro que una tal relación de equivalencia tiene sentido si de lo que se trata es de evitar una nominación en planta interna en un cargo que no guarde correspondencia con la investidura del cargo que se ejerce en planta externa pero no es posible invocar una relación de equivalencia para perjudicar los derechos del servidor de tal manera que las prestaciones sociales a que tenga derecho termine liquidándose con un salario base que no corresponde al cargo ejercido en planta externa sino a uno en planta interna con una remuneración inferior."

Como puede verse, la Corte ya ha estudiado el asunto planteado en esta oportunidad en diferentes ocasiones<sup>2</sup>. Así, en diversos procesos de tutela interpuestos por antiguos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que estimaron vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la igualdad, a la subsistencia digna y al mínimo vital, toda vez que se les habían liquidado los aportes al sistema de pensiones sobre un ingreso base de cotización que no corresponde al que realmente devengaron cuando se desempeñaron como funcionarios públicos en el servicio exterior, la Corte amparó tales derechos.

<sup>1</sup> Por el cual se regula el servicio exterior de la República y la carrera diplomática y consular.

<sup>2</sup> Ver sentencias T-1016 de 2000, T-534 de 2001, T-1022 de 2002 y T-083 de 2003.

*Para resolver el presente asunto, habrá de señalar el Tribunal, que contra el acto administrativo que negó la reliquidación y pago de las cesantías no se interpuso recurso por no ser obligatorio para el agotamiento de la vía gubernativa de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011.*

#### **IV. CONTROL DE LESIVIDAD**

*Finalmente debe analizarse si el acuerdo conciliatorio a que han llegado las partes resulta lesivo para el patrimonio público.*

*De la valoración probatoria se deduce que el monto de las pretensiones causadas por la diferencia en las cesantías consignadas y el valor de las cesantías que debieron liquidarse y pagarse, más el reconocimiento de intereses moratorios a la tasa del 2% mensual no se incrementa en detrimento del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*Por cuanto consta a folio (14 vto) del expediente que el convocante se encontraba afiliado al Fondo Nacional del Ahorro, por lo que con este administrador de cesantías no operaba el sistema de retroactividad de cesantías.*

*Es así que, el artículo 33 del Decreto 3118 de 1968 establece.*

*"El Fondo Nacional de Ahorro liquidará y abonará en cuenta de intereses el nueve (9) por ciento anual sobre las cantidades que el 31 de diciembre de cada año figuren a favor de cada empleado o trabajador oficial....".*

*Este interés fue aumentado a un doce (12%) por el artículo 3º de la Ley 43 de 1975, disposición esta que fue modificada por el artículo 12 de la Ley 432 de 1998, en el que se dispuso:*

*"A partir del 1º de enero de 1998 el Fondo Nacional de Ahorro reconocerá y abonará a la cuenta de cesantías de cada servidor público afiliado un interés equivalente al sesenta por ciento (60%) de la variación anual del índice de precios al consumidor, I. P. C., sobre las cesantías liquidadas por la entidad nominadora correspondiente al año inmediatamente anterior o proporcional por la fracción de año que se liquide definitivamente."*

*De lo anterior, es claro que no se lesiona el patrimonio público, por cuanto el monto de \$33.161.138, solicitado en las pretensiones de la señora BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS, fue analizada previamente por el Comité de*



62

Conciliación del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, en sesión de 11 de febrero de 2014, folio (49); dicha cuantía correspondería al periodo entre 1993 a 2003, que corresponde a las cesantías de las anualidades probadas como laboradas y que además no le fueron notificadas por lo que pudo peticionar la reliquidación y acudir en tiempo a la conciliación extrajudicial. Esta suma contiene el interés moratorio del 2% mensual nominal sobre las diferencias a transferir al Fondo Nacional del Ahorro y será actualizada hasta su pago; propuesta que fue aceptada por la accionante frente a los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003. Por lo tanto no advierte la Sala en el acuerdo al que han llegado las partes, lesión o detrimento alguno para el Ministerio de Relaciones Exteriores, como tampoco violación a los derechos de la convocante, razón por la cual se aprobará el acuerdo conciliatorio logrado.

Es del caso relevar que en el acuerdo conciliatorio se logra no sólo el reconocimiento de intereses moratorios sobre las diferencias reclamadas, sino que también se obtiene una actualización o ajustes de valor sobre la cantidad final conciliada (\$33.161.138,00); indexación que será liquidada entre el momento de la solicitud de conciliación y la fecha en que efectivamente se verifique el pago de la aludida suma conciliada; para luego ser transferidas como atrás se dijo, al Fondo Nacional del Ahorro, toda vez que la convocante aún es servidora pública de ese Ministerio, tal como se desprende de la documental que obra en el expediente.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "A"**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. APROBAR** la conciliación judicial lograda entre BLANCA MARINA VILLACRES CABEZAS y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, por el valor de \$33.161.138 ante la Procuraduría 138 Judicial II para asuntos administrativos.

**SEGUNDO.** Esta conciliación hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, de conformidad con los términos del acuerdo allegado entre las partes ante la Procuraduría 138 Judicial II para asuntos administrativos.

