



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
RADICACIÓN No. 110013335-012-2017-00041-00  
ACCIONANTE: JORGE ENRIQUE GARAVITO DURÁN  
ACCIONADA: NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

**AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO  
ART 182 LEY 1437 DE 2011  
ACTA No. 0045-2020**

En Bogotá, a los doce (12) días del mes de febrero de dos mil veinte (2020), siendo las nueve y treinta de la mañana (09:30) fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativa de Oralidad, en asocio de su secretario Ad-hoc, constituyó el recinto de la **Sala No. 39** de la Sede Judicial CAN en **AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO** y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes.

**INTERVINIENTES**

**PARTE DEMANDANTE:** Se hizo presente la abogada GABRIELA PATRICIA PARRA ROA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.020.804.424 expedida en Bogotá y tarjeta profesional No. 334.978 del C.S. de la J., a quien se le reconoció personería para actuar como apoderada sustituta del demandante, en diligencia del pasado 29 de noviembre de 2019.

**PARTE DEMANDADA:** Acudió también la abogada MARÍA DEL PILAR SALCEDO DÍAZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 32.729.327 de Barranquilla y tarjeta profesional No. 98.322 del C.S. de la J., a quien se le reconoció personería para actuar como apoderada sustituta de la Nación Ministerio de Relaciones Exteriores, en diligencia del pasado 16 de agosto de 2019.

No asiste representante del Ministerio Público

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

Se informó a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Etapa de Juzgamiento

Previo a continuar, se interroga a las partes si encuentran algún vicio que hasta esta etapa procesal vicié lo actuado.

Las partes no manifiestan ninguna inconformidad, por lo cual se procede a dictar el fallo dentro del presente asunto.

## I. FALLO

### PROBLEMA JURIDICO

El presente caso se contrae a determinar si la liquidación y pago de las cesantías consignadas, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores a favor del señor Jorge Enrique Garavito Guzmán durante los años **1991 a 1993** y **2002 a 2006**, se encuentran ajustadas a derecho o si por el contrario, debe ordenarse a la entidad enjuiciada que proceda a efectuar la reliquidación por esta prestación, de conformidad con lo devengado por el actor mientras fungió como diplomático en el exterior y de acuerdo a la planta externa del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo a las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005 la liquidación de las prestaciones de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la luz de la Constitución de 1991 se deben efectuar con base en lo realmente devengado.

La Corte declaró la inexecutable de los artículos que disponían la liquidación de prestaciones sociales de los funcionarios de la planta externa del Ministerio con fundamento en los salarios devengados por quienes desempeñaban cargos equivalentes en planta interna.

No obstante, la pertinencia sustancial del derecho que se reclama, corresponde al Despacho entrar a resolver previamente la excepción de inepta demanda que fue formulada por la entidad, cuya solución se postergó para el momento del fallo ante la necesidad de agotar el periodo probatorio, pues las pruebas recaudadas en esa oportunidad resultaban insuficientes.

### MATERIAL PROBATORIO RECAUDADO

Conforme se estableció en la fijación del litigio realizada por parte del Despacho y acorde con las pruebas allegadas al proceso, está acreditado que el demandante Jorge Enrique Garavito Durán laboró al servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores en su planta externa durante los siguientes periodos<sup>1</sup>:

<u>Acto de Nominación</u>	<u>Cargo</u>	<u>Grado</u>	<u>País</u>	<u>Desde</u>	<u>Hasta</u>
Decreto 1343 de 23 de mayo de 1991	Embajador extraordinario y Plenipotenciario	Ocupacional 7 EX.	República Oriental de Uruguay	08/07/1991	10/07/1993
Decreto 2361 de 22 de octubre de 2002	Embajador extraordinario y Plenipotenciario	Ocupacional 7 EX.	Brasil	04/11/2002	05/10/2004
Decreto 3175 de 1 de octubre de 2004	Embajador extraordinario y Plenipotenciario	Ocupacional 7 EX.	República Dominicana	06/10/2004	30/11/2006

Igualmente encuentra el juzgado que el aquí demandante solicitó la reliquidación de la totalidad de las prestaciones sociales, **incluidas las cesantías**, por los años laborados en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que tal solicitud fue absuelta de manera negativa por parte de la entidad enjuiciada mediante el Oficio **S-GAPTH-16-036976 del 13 de abril de 2016**, decisión que fue notificada al actor el 19 de abril siguiente<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tal como se desprende de las certificaciones visibles folios 76 y 87.

<sup>2</sup> Folios 30, 31 y 220 a 242.

Ahora bien, de los documentos aportados por la demandada y en lo concerniente al pago de las cesantías del señor Garavito Durán, obra en el expediente certificación expedida por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo del MRE, en el que consta que se liquidaron; reportaron y consignaron a favor del actor y en el Fondo Nacional del Ahorro, los siguientes valores para los años cuya reliquidación se reclama<sup>3</sup>:

<u>Año</u>	<u>Valor en Pesos</u>
1991	\$299.936
1992	\$828.596
1993	\$1.848.729
2002	\$665.249
2003	\$4.685.758
2004	\$14.920.875
2005	\$13.601.715
2006	\$4.872.481

Contrastada dicha información con el extracto individual de cesantías expedido por el Fondo Nacional del Ahorro obrante a folios 140 a 142 vuelto, es claro que los valores consolidados de cesantías para los años 2002 a 2006, concuerdan con los señalados en la certificación antes referida.

Además, del formulario de cesantía definitiva No. **168442** expedido por el Fondo Nacional del Ahorro el 25 de septiembre de 1999, se tiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó y giró a favor del señor Garavito Durán las cesantías correspondientes a los años 1991 a 1993, en los valores antes relacionados.

Por otra parte, obra a folio 90 del informativo liquidación de cesantía del periodo comprendido entre el 1° de enero al 10 de julio de 1993, por valor de \$720.197,00, cuyo acápite de notificación se encuentra debidamente firmado por el demandante, es decir que para dicha fecha el señor Garavito Durán tuvo conocimiento pleno de los valores que habían sido liquidados por concepto de dicha prestación.

Idéntica situación se observa respecto del año **2005**, periodo que fue liquidado oficialmente por la entidad enjuiciada a través de la **Resolución No. 512 de 26 de enero de 2006**, y respecto del cual se surtió el trámite de notificación personal al actor el día 13 de febrero de la misma anualidad<sup>4</sup>.

Finalmente, debe destacarse que al expediente fueron allegadas las liquidaciones realizadas por el MRE respecto de las cesantías de los años **2002 a 2006** del señor Garavito Durán, no obstante, de la revisión a tales documentos no se observó que la entidad demandada hubiere surtido el trámite de notificación al demandante.

#### **DE LA INEPTITUD DE LA DEMANDA.**

En este punto el problema jurídico a resolver consiste en determinar si con la declaratoria de inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, mediante C-535 del 2005, es ajustado a derecho tener como acto demandado para el reajuste

<sup>3</sup> Folio 159.

<sup>4</sup> Folios 165 a 192.

de cesantía la respuesta a la petición de nivelación realizada con fundamento en dicha providencia.

Con la contestación de la demanda la apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que el acto acusado, valga decir, el oficio **S-GAPTH-16-036976 de 13 de abril de 2016** expedido por el Director de Talento Humano de su representada, no es la decisión administrativa que generó el presunto daño al actor y por lo tanto no es susceptible de ser demandado ante esta jurisdicción.

Lo anterior, según expone la libelista, obedece a que dicho oficio es un mero acto de trámite informativo que no creó, modificó ni extinguió una situación jurídica respecto del actor, sino que a través del mismo únicamente se le ilustró sobre el sustento jurídico y la forma en la que se habían liquidado sus cesantías por los tiempos en que prestó sus servicios al MRE.

Advierte que en el evento en que se llegase declarar la nulidad del oficio en mención, en nada se verían afectadas las liquidaciones de las cesantías realizadas, siendo estos los actos que debían ser objeto de reproche.

Al respecto, y como se señaló en el acápite anterior se tiene que el señor Jorge Enrique Garavito Durán interpuso una petición ante el Ministerio de Relaciones Exteriores el día 29 de marzo de 2016, encaminada a que se reliquidaran entre otras prestaciones, las cesantías por el devengadas durante los diferentes periodos en que prestó sus servicios a la entidad enjuiciada. La solicitud fue resuelta de manera negativa; en el numeral primero del acto acusado se señaló:

*"1. En cuanto a su primera petición, le informo que para los periodos comprendidos desde el 8 de julio de 1991 hasta el 10 de julio de 1993 y desde el 4 de noviembre del 2002 hasta el 30 de noviembre del 2006, el artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992 y el artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000, establecían que las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior se debían liquidar y pagar con base en la asignación en el cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*Bajo esta óptica, el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con lo preceptuado en los mencionados decretos, realizó la liquidación y pago oportuno de los valores de las prestaciones sociales de su mandante, con base en la asignación del cargo equivalente en el servicio interno, por ajustarse a la ley en vigor cuando se causaron.*

*(...)*

*En cuanto a su petición, en relación con el reconocimiento, liquidación y pago de todas las prestaciones sociales que tiene derecho su mandante, teniendo en cuenta el salario realmente devengado en planta externa, le informo que el Ministerio reconoció, liquidó y pagó de manera correcta y oportuna las prestaciones sociales que le correspondían, conforme a la normatividad vigente para la época en que se causaron (Decreto 1045 de 1978, Decreto-Ley 3118 de 1968, el artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992, el artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000 y el Decreto 4414 de 2004), razón por la cual no es posible el pago ni cancelación de suma alguna por dichos conceptos."*

Pues bien, encuentra el Juzgado que al actor le fueron notificadas las liquidaciones de cesantía de los años 1993 y 2005<sup>5</sup>, lo que significa que en principio eran estos los actos administrativos que en principio debieron ser demandados, observando las reglas de caducidad de la acción. Adicionalmente, la jurisprudencia administrativa ha aceptado que en los eventos en que no exista

---

<sup>5</sup> Tal como se desprende de la certificación expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores visible a folio 90 y del acta de notificación personal de la Resolución No. 0512 de 2006 emitida por la misma entidad de fecha 13 de febrero de 2006 obrante a folio 163.

notificación del acto de liquidación se pueda propiciar pronunciamiento mediante derecho de petición.

No obstante, las anteriores reglas no se aplican en este caso, porque a raíz de la declaratoria de inexecutable de las normas que disponían la liquidación de prestaciones del personal de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en la asignación del cargo equivalente en el servicio interno, se generó el derecho a reclamar las diferencias, y en consecuencia la petición no está reviviendo términos toda vez que la inconformidad no podía cuestionarse con fundamento legal antes de la sentencia C- 535 del 2005, motivo por el cual la excepción de inepta demanda se declara no probada.

### **DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS CESANTÍAS**

Establecido que en virtud de la declaratoria de inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992 mediante sentencia C – 535 del 2005 al actor le asiste el derecho a reclamar las diferencias que se causaron entre la liquidación de sus prestaciones conforme a dicho artículo y la que debió realizarse con el sueldo realmente devengado, corresponde al Despacho resolver la excepción de prescripción, determinando para el efecto a partir de qué momento debe realizarse el conteo de la misma.

El Ministerio de Relaciones Exteriores expuso que el auxilio de cesantía es el de una prestación unitaria; que acorde a lo reglado en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, los derechos laborales, incluidas las cesantías prescriben en tres años, contados desde que la obligación se hace exigible.

Sostuvo que en el presente caso operó la prescripción habida cuenta que el demandante se desvinculó del servicio el 30 de noviembre de 2006, y solo presentó la demanda de nulidad y del derecho transcurridos más de 11 años.

Pues bien, en este caso no se discute el término de prescripción trienal de carácter laboral, consagrado en los artículos 41 del Decreto 3135 del 26 de diciembre de 1968, art. 102 del Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, ni la prescriptibilidad del derecho a la prestación de auxilio de cesantía, sino el momento desde el cual debe contarse este término.

Como es sabido el término de prescripción debe contarse a partir del momento en que se notifica el acto administrativo de liquidación o, en caso de una indebida notificación, a partir del momento en que el interesado tenga conocimiento del valor de las cesantías, pero si media un retiro efectivo del servicio desde ahí ha de contarse el término prescriptivo.

*“(…) Por lo visto, el término prescriptivo ha de contabilizarse a partir del momento en que el derecho se hace exigible, de lo cual se puede colegir que respecto de la liquidación de las cesantías, aquel debe contarse desde la notificación de su acto liquidatorio durante la vinculación laboral; sin embargo, si la Administración omitió su debida notificación, dicho fenómeno no será oponible al interesado, en la medida en que no tuvo la oportunidad de conocer el monto de sus cesantías y controvertirlo.*

*De ahí que “resulta oportuno precisar que comoquiera que las cesantías se causan de manera anual e igual suerte corre su exigibilidad, siempre que los respectivos actos administrativos de liquidación sean notificados al trabajador durante su vinculación*

laboral, en caso de que estos no se hayan dado a conocer al interesado tampoco hay cabida para la prescripción trienal, **empero si el servidor con motivo del retiro de sus cesantías (con ocasión de la desvinculación del servicio) se entera del valor de estas, desde ahí habrá de contabilizarse el término prescriptivo, puesto que es la oportunidad a partir de la cual podrá reclamar su reajuste**<sup>6</sup>” (Resalta la Sala).

Para el caso que aquí nos concierne, sobre las cesantías liquidadas y pagadas a funcionarios de la planta externa del MRE el Consejo de Estado, igualmente señala que las prestaciones sociales definitivas deben controvertirse dentro de los tres años siguientes al retiro y agregó que con la simple consignación de la cesantía al FNA, se entienden comunicadas<sup>7</sup>:

“(…)

«Así las cosas, la prescripción que el Tribunal aplicó al derecho prestacional reclamado por la actora en este proceso, no resulta válido, en la medida en que hasta tanto exista retiro definitivo del servicio, no empieza a contabilizarse el término legal para que el ex trabajador reclame sus prestaciones. Esta novedad, la del retiro definitivo del servicio, no aparece certificada en ninguno de los documentos que conforman el expediente; por el contrario, en varias de las certificaciones se aduce la calidad de activa de la trabajadora (...)»<sup>8</sup>»

De esta manera, es claro e inequívoco que, producido el retiro del servicio, las prestaciones sociales definitivas deben controvertirse o pedirse su reliquidación dentro del término de los tres años siguientes, pues a partir de allí son exigibles, de modo que el paso del tiempo en exceso, insoslayablemente conlleva a su extinción por cuenta de la prescripción.

(…)

En esta oportunidad, se reitera<sup>9</sup> una vez más, las cesantías son una prestación social que no es periódica, no obstante que su reconocimiento y liquidación se hace cada año, se trata, entonces, de una prestación unitaria, en donde al ser reclamadas pueden operar los fenómenos de la prescripción o de la caducidad, en los eventos que no se acuda oportunamente a interrumpirlos, principalmente la primera que se hace con la petición escrita.

De acuerdo con lo anterior y concluyendo lo señalado en precedencia, se tiene que decir que si el señor está alegando que el acto debe ser comunicado, se le debe recordar que, su poderdante está afiliado al FNA y hay una regulación expresa para que el empleador consigne las cesantías, lo cual, una vez efectuado, el ente previsional le informa cuánto se le consignó.

En consecuencia, no se requería la notificación del acto de liquidación, esto es, el documento donde se liquidó, porque va con la consignación del valor tuvo conocimiento, y si pretendía un mayor valor y si conocía que debía liquidarse en divisas y no en pesos colombianos, debió haber reclamado oportunamente y teniendo en cuenta que cada cesantía es anualizada y en especial que el poderdante fue objeto de liquidación definitivo por retiro del servicio.” (Subrayado y negritas propias del despacho)

De acuerdo a las pruebas aportadas al expediente es claro para el juzgado que el señor Jorge Enrique Garavito Durán tuvo **dos desvinculaciones definitivas** respecto del Ministerio de Relaciones Exteriores; la primera que data del día **10 de**

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P.: Carmelo Perdomo Cuéter, sentencia de 30 de noviembre de 2017, Exp.: 25000-23-42-000-2012-00921-01 (2438-2014), demandante: Gloria Alicia Páez Herrera.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección B. C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-25-000-2012-00956-01(1658-16). Actor: Carlos Mauricio González Arévalo. Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>8</sup> Sentencia del 12 de marzo de 2009, Exp. 1945-07. CP. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>9</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, 25 de agosto de 2005. Expediente: 2000-01910 (4656-03.- Expediente: 1998-03866 (4723-03). 25 de agosto de 2005.

*julio de 1993, fecha en la que fue separado de sus funciones como embajador extraordinario y plenipotenciario ante el gobierno de la República Oriental de Uruguay, y la segunda, del 30 de noviembre de 2006, fecha en que acorde con la certificación aportada por la entidad enjuiciada finalizó su nombramiento en idéntico cargo ante el gobierno de la República Dominicana, por lo que en principio estas serían las fechas para contar la prescripción.*

**Empero, en casos como los que aquí se discute se ha fijado una variante que permite contar la prescripción desde la ejecutoria de la sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005, que declaró la inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, porque solo desde ese momento se generó el derecho que se reclama, sin embargo, aún contando el término de prescripción del derecho desde esta fecha, es claro que ha operado la prescripción pues la petición solo se elevó a la administración el 29 de marzo del 2016, es decir superado ampliamente el plazo para interrumpir la prescripción, razón por la cual se denegarán las pretensiones de la demanda.**

### **CONDENA EN COSTAS**

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado, se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada.*

*Atendiendo el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, y en procura de no ir a desincentivar el acceso a la administración de justicia, se procede a dosificar la medida sancionatoria de agencias en derecho, de la siguiente manera:*

- Las pretensiones del presente proceso están encaminadas a la reliquidación y pago de las cesantías pagadas al actor durante su vinculación al Ministerio de Relaciones Exteriores.*
- Las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente.*
- Revisado el expediente no se advirtieron conductas temerarias o de mala fe.*

*Bajo estas consideraciones que encierra la capacidad económica del demandante y la calidad del proceso se condenará en costas en cuantía equivalente al 10% del salario mínimo legal mensual del año 2020 a la parte actora y a favor de la demandada.*

### **REMANENTES DE LOS GASTOS**

*Por otra parte, de conformidad con lo expuesto en el artículo 8 del Acuerdo 2552 de 2004 “Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa”, una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente de los gastos a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.*

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR PROBADA** la excepción de prescripción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO. NEGAR** las pretensiones de la Demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

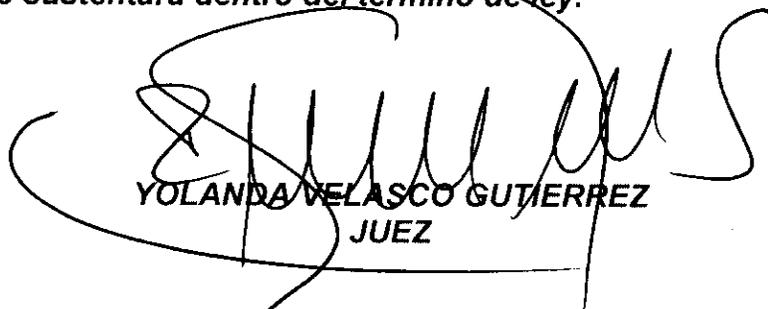
**TERCERO. SE CONDENA EN COSTAS** a la parte actora, a favor de la entidad demandada con 10% del S.M.M.L.V, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. DESTINAR los remanentes de los gastos del proceso** a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO. EJECUTORIADA esta providencia**, ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

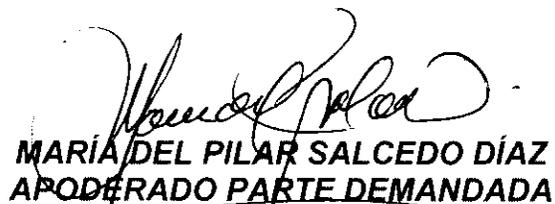
La apoderada judicial de la parte actora manifestó que interpone recurso de apelación y lo sustentara dentro del término de ley.



**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**  
JUEZ



**GABRIELA PATRICIA PARRA ROA**  
APODERADO PARTE DEMANDANTE



**MARÍA DEL PILAR SALCEDO DÍAZ**  
APODERADO PARTE DEMANDADA



**JAVIER RICARDO VELASCO PARRA**  
SECRETARIO AD HOC