



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre dos mil diecisiete (2017)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente : 25000-23-42-000-2012-00921-01 (2438-2014)  
Demandante : **Gloria Alicia Páez Herrera**  
Demandado : Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores  
Tema : Reliquidación de cesantías de funcionaria que prestó sus servicios en el exterior

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la sentencia de 11 de diciembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), que declaró probadas las excepciones de prescripción del derecho y caducidad de la acción y se inhibió de pronunciarse sobre el fondo de la litis, de la demanda del epígrafe.

## I. ANTECEDENTES

**1.1 Medio de control** (ff. 11-23). La señora Gloria Alicia Páez Herrera, por conducto de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

**1.1.1 Pretensiones.** 1) La actora aspira a que se declare la nulidad del oficio DTH 61113 de 12 de octubre de 2011, de la directora de talento humano (e.) del Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio del cual se le dio respuesta negativa a su petición de 29 de agosto del mismo año, sobre el



reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías y demás acreencias laborales a que tiene derecho, durante el tiempo laborado en el servicio exterior (entre el 16 de septiembre de 1983 y el 9 de febrero de 2007), con base en el salario realmente devengado.

2) Que, como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la institución demandada a (i) que reconozca, liquide y pague a la demandante las cesantías y demás prestaciones sociales a que tiene derecho, en su condición de exfuncionaria del servicio exterior, del 16 de septiembre de 1983 al 9 de febrero de 2007, con el verdadero salario devengado, y no el equivalente a un cargo de planta interna; (ii) las sanciones e indemnizaciones moratorias a que tiene derecho, toda vez que el accionado no le liquidó ni canceló de manera correcta ni oportuna las sumas adeudadas por concepto de prestaciones sociales; y (iii) que se le reconozca y pague el valor de los intereses moratorios sobre cada una de las sumas dejadas de pagar por los conceptos anteriormente relacionados, liquidados a la tasa máxima legal.

3) Que las sumas a su favor sean actualizadas en su valor, conforme lo prevén los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo (CCA).

4) Que se condene en costas del proceso y agencias en derecho.

**1.1.2 Fundamentos fácticos** (ff. 12-13). Relata la demandante que laboró en el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el 16 de septiembre de 1983 hasta el 9 de febrero de 2007, y desempeñó los siguientes cargos en el servicio exterior: agregado civil grado ocupacional 1 EX en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de México (1.º de julio de 1992-2 de octubre de 1994); primer secretario grado ocupacional 3EX en la Embajada de Colombia ante el



Gobierno de Nicaragua (19 de febrero de 1996-28 de febrero de 1999); cónsul general grado ocupacional 4EX en el Consulado General de Colombia en Maracaibo (Venezuela) [1.º de noviembre de 2002-9 de febrero de 2007).

Manifiesta que el Ministerio no le liquidó las cesantías y las demás prestaciones con el salario que en realidad percibía, sino con el de un cargo homólogo de la planta interna; y, por ello, el 29 de agosto de 2011, solicitó del director de talento humano la correspondiente reliquidación, pero la respuesta fue negativa, mediante oficio DTH 61113 de 12 de octubre de 2011. Y su última asignación fue de US\$ 4800.

**1.1.3 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** Cita como normas violadas por los actos administrativos acusados las siguientes: los artículos 1, 13, 25, 53 y 94 de la Constitución Política, en concordancia con los convenios de OIT 87 y 98, suscritos y ratificados por Colombia; 17 y 18 de la Ley 100 de 1993; 2.º de la Ley 244 de 1995; 60 y 61 del Decreto 1950 de 1953 [sic]; 30 del Decreto 3118 de 1968; Decretos 10 de 1992, 1832 de 1994 y 274 de 2000.

El concepto de la violación reside, en breve, en que el régimen prestacional de los funcionarios que laboraron en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la época de la actora, no solo vulnera las disposiciones antes relacionadas, sino que «además es discriminatorio por cuanto establecía una injusta equivalencia del salario devengado realmente con un salario imaginario, para efectos de la liquidación de los aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, así como de las cesantías y demás prestaciones sociales».



**1.2 Contestación de la demanda** (ff. 42-55). La entidad demandada se opone a las pretensiones de la demanda, ya que los pagos del auxilio de cesantía y los aportes a pensión se efectuaron conforme a las normas que regían en ese momento (Decretos 10 de 1992 y 274 de 2000), con base en la asignación mensual correspondiente al cargo equivalente en la planta interna, lo cual también operaba en materia tributaria. Igualmente, estos emolumentos se liquidaron cada año, de conformidad con la Ley 49 de 1991, Decretos 3118 de 1968 y 1453 de 1998.

Propone las excepciones de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, aplicabilidad del artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992, violación del Decreto 1158 de 1994, las sentencias de la Corte Constitucional citadas por el demandante no establecen efectos retroactivos, defectuoso agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, prescripción del derecho para reclamar la reliquidación de sus cesantías, quebranto directo de los artículos 17 y 18 de la Ley 100 de 1993, «caducidad del medio de control contada desde la ejecución del acto» y la genérica.

## **II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), en sentencia de 11 de diciembre de 2013, declaró probadas las excepciones de prescripción del derecho y caducidad de la acción y se inhibió de pronunciarse sobre el fondo de la litis, ya que consideró que en el material probatorio está demostrado que el Ministerio de Relaciones Exteriores afilió a la demandante al Fondo Nacional del Ahorro, y allí le consignó y pagó las cesantías correspondientes a los años reclamados; por lo que los actos administrativos quedaron ejecutados desde el preciso momento en que se hizo el pago respectivo por concepto de cesantías; y, por ende, cuando se presentó



la demanda (21 de septiembre de 2012) ya había caducado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

No obstante, el término de caducidad de dicho medio de control también se puede empezar a contar a partir del 29 de agosto de 2011, fecha en la cual se radicó el derecho de petición.

El fallo en algunos de sus apartes dice:

[...]

Además, en el presente caso quedó establecido que la entidad demandada liquidó las cesantías de los funcionarios que prestaban sus servicios en su planta externa con base en el salario equivalente a la planta interna del Ministerio de conformidad con el Decreto 10 de 1992 norma que fue declarada inexecutable por la H: Corte Mediante (sic) sentencia C-535 del 24 de mayo de 2005 motivo por el cual el derecho para reclamar la reliquidación de las cesantías se concretó a partir de la declaratoria de la inexecutable, esto es, 24 de mayo de 2005.

[...]

Aplicando la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se puede inferir que al conocer y solicitar que le sean notificadas las cesantías, se entiende que el demandante subsanó las irregularidades que se presentaron en la notificación, por consiguiente el demandante se notificó por conducta concluyente.

Si bien el término para aplicar la caducidad se suspendió el 09 de mayo de 2012, fecha en la cual se presentó solicitud de conciliación, para el 21 de septiembre de 2012, momento en el que se presentó la demanda, ya habían transcurrido más de 4 meses, por consiguiente para esta fecha ya estaba caducado el medio de control.

Es así como en el presente asunto, con respecto a las liquidaciones de las cesantías correspondientes a los años 1983 a 1991 se encuentra que se notificaron al demandante el día 2 de marzo de 1987 para los años 1983 a 1986, el día 2 de junio de 1989 se notificaron los actos de los años 1987 y 1988 y el día 19 de junio de 1992 se notificaron los actos de 1989 a 1991, por lo que a partir de esas fechas comenzaban a contabilizarse el término de cuatro meses para invocar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir que el demandante tenía hasta el 19 de octubre de 1992 para demandar los actos de liquidación y teniendo en cuenta que solo hasta el 21 de septiembre de 2012 lo hizo, este medio de control se encuentra caducado, siendo procedente declarar probada la excepción respecto de la liquidación de los actos administrativos correspondientes a los años 1983 a 1991.



Respecto a las liquidaciones de los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 prospera la excepción de prescripción, por las razones expuestas con anterioridad [dentro de los tres años siguientes a la causación del derecho] (ff. 184-200).

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La actora, en desacuerdo con el fallo del *a quo*, alega que no hay claridad en la sentencia acerca de la forma cómo debe contabilizarse el término que ella tenía para controvertir el monto de sus cesantías; por lo que concluye de manera terminante:

La respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores al derecho de petición elevado por la demandante, mediante el Oficio cuya nulidad se demandó y que dio origen al presente proceso, es la primera y única manifestación clara y expresa de la entidad sobre la forma como fueron liquidadas las cesantías de la demandante, ya que con anterioridad nunca expidió acto administrativo alguno sobre la materia, susceptible de ser demandado por la vía contenciosa.

En consecuencia, cualquier término prescriptivo debe empezar a contarse es a partir de la notificación de dicho oficio, que en este caso lo fue por conducta concluyente, a partir de la fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial a la Procuraduría General de la Nación, ya que tampoco en este caso el Ministerio cumplió con el procedimiento indicado en los artículos 44 a 47 del C.C.A. para notificar personalmente la respuesta al derecho de petición que puso fin a la actuación administrativa de carácter particular (ff. 204-214).

### IV. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación interpuesto por la accionante fue concedido, mediante auto de 27 de marzo de 2014, ante esta Corporación (ff. 216-218), y se admitió por proveído de 16 de julio siguiente (f. 222); y, después, en providencia de 15 de diciembre del mismo año, se dispuso a correr traslado simultáneo a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión y conceptuara, en su orden (f. 231), oportunidad aprovechada solo por las primeras.



**La entidad accionada** (ff. 241-253) repite, en breve, los argumentos expuestos en el proceso, en el sentido de que los pagos de cesantía objeto de la demanda se realizaron en legal y oportuna forma, de conformidad con lo establecido en los Decretos 216 de 1968, 10 de 1992 y 274 de 2000, normas que estaban vigentes en el momento en que se realizaron los traslados de cesantías de la actora; el primero de ellos, fue declarado inexecutable sin efectos retroactivos en el año 2005, a través de la sentencia de constitucionalidad C-535 de 2005 de 24 de mayo de 2005.

Con fundamento en lo previsto en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, en concordancia con el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, se establece que las acciones que emanen de los derechos consagrados, entre ellas las cesantías y demás derechos laborales de los funcionarios del Estado, «prescribirán en tres (3) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible».

De tal suerte que ha de entenderse que, por una parte, el derecho a reclamar la reliquidación del auxilio de cesantía de la actora se hizo exigible a partir del 24 de mayo de 2005, fecha en la cual fue expedida la sentencia de la Corte Constitucional, que evidenció la necesidad de reliquidar las cesantías de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores según el salario realmente devengado; y, por la otra, que la demandante laboró en la institución mencionada hasta el 9 de febrero de 2007, lo cual es relevante, pues cuando se terminó su vínculo laboral la prestación cesantía quedó liquidada de manera definitiva y de ese modo se generaba para ella la obligación de requerir a su empleador ante cualquier irregularidad observada, situación que no ocurrió a pesar de que la cesantía como prestación unitaria quedó finiquitada el 9 de febrero de 2007.



En cuanto a la caducidad de la acción, la demandante pretende la reliquidación de las cesantías durante el tiempo que prestó sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, con base en el verdadero salario percibido durante ese período; no obstante, se olvida de que la notificación que se surtió de las cesantías anuales, entre los años 1983 a 2007, caducó la acción que ahora invoca, pues como se puede observar en las copias de los actos administrativos aportados, que anualmente liquidó y reconoció las cesantías entre los años 1983 a 1991, existe firma de la demandante en el espacio perteneciente al notificado, lo que configura uno de los supuestos de caducidad (el de notificación) que prescribe el artículo 164 del CPACA.

Sin embargo, es de anotar que el Ministerio de Relaciones Exteriores afilió a la accionante al Fondo Nacional del Ahorro y allí le giró las cesantías correspondientes a los años que se impugnan y pretenden su reliquidación, lo cual lleva a deducir una clara ejecución de los actos administrativos, por lo que el término de caducidad de cada uno de ellos debió haberse empezado a contar desde el instante en que se hizo efectivo el pago. El 21 de septiembre de 2012, cuando se presentó la demanda, la acción ya había caducado.

**La actora** (ff. 254-262). Aduce, en síntesis, que el Ministerio de Relaciones Exteriores no aportó al proceso los actos administrativos por medio de los cuales se practicaron las liquidaciones anuales de las cesantías a la demandante, con la constancia de la notificación personal y de los recursos que procedían contra ellas; por lo que es forzoso concluir que al no existir acto administrativo, no puede correr término prescriptivo alguno, razón suficiente para revocar la sentencia proferida y acceder a las súplicas de la demanda.

Por regla general, el artículo 64 del CCA establece que « [...] los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes,



por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados».

La Ley 1437 de 2011 recoge este mismo principio en el artículo 89 que dice: «Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato».

El sentido que la ley y la jurisprudencia han dado a la figura de la «ejecución del acto administrativo» es muy diferente al que le quiere dar el *a quo*, que interpretada así «deviene en un premio a la administración por la omisión de los requisitos básicos que debe cumplir para la validez de sus actos y la publicidad de los mismos para que los particulares afectados, tengan la posibilidad de conocerlos».

Por eso que en ambas legislaciones, la anterior vigente en el momento en que se produjeron los hechos, y la actual, citada por vía de ejemplo, reiteran la necesidad de la firmeza del acto administrativo como requisito indispensable para su ejecución por parte de la administración.

En efecto, una cosa es el acto administrativo por medio del cual se liquidan las cesantías de los trabajadores o empleados año por año, conforme a lo que dispone el Decreto 3118 de 1968, en sus artículos 27 y 28, en armonía con el 30; otra, muy diferente, es la comunicación al Fondo Nacional del Ahorro, de que trata el artículo 31 del mencionado decreto que dice: «Comunicación al Fondo. En firme las liquidaciones, ellas se comunicarán al Fondo Nacional de Ahorro para que este las acredite en cuenta a favor del respectivo empleado o trabajador». Es decir, la firmeza de las liquidaciones es un requisito previo para que la entidad pueda comunicarlas al Fondo Nacional del Ahorro.



## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

**5.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

**5.2 Problema jurídico.** Corresponde a la Sala determinar si, en los términos del recurso de apelación, se configuran las excepciones de caducidad de la acción y prescripción del derecho de la reliquidación de las cesantías de la actora (1983 a 2007). En caso contrario, si esto es viable.

**5.3 Caso concreto.** A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Escrito de la actora, de 29 de agosto de 2011, dirigido al director de talento humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que le solicita el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías a que tiene derecho, durante el tiempo laborado en el servicio exterior, con base en el salario realmente devengado (f. 3).

b) Respuesta desfavorable a la anterior petición, por medio de oficio DTH 61113 de 12 de octubre de 2011, de la directora de talento humano (e.) del Ministerio de Relaciones Exteriores (ff. 4-7).

c) Planilla para la imposición de envíos de 472 Red Postal de Colombia, de 18



de octubre de 2011, en la que se relaciona la remisión del oficio antes descrito (f. 61).

d) Certificado de la coordinadora de nómina y prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 5 de octubre de 2011, sobre tiempo de servicio, del 16 de septiembre de 1983 al 9 de febrero de 2007, y el monto del auxilio de cesantía reportado al Fondo Nacional del Ahorro durante los años 1992 a 2004 (f. 8).

e) Formatos de liquidación de cesantías de la actora, con su respectiva notificación, correspondientes a los años 1983-1991 (ff. 1-9, cdno.2).

f) Extracto individual de cesantías, expedido por el Fondo Nacional de Ahorro el 19 de junio de 2013, en que figuran las anualidades 1999-2007 (ff. 152-156).

g) Estado de cuenta de un crédito hipotecario de la accionante, emitido por el Fondo Nacional de Ahorro, de 28 de junio de 2013 (ff. 166-168).

h) Oficio SGNPS-13-028675 de 19 de julio de 2013, del director de talento humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, con destino al proceso, en el que informa que revisada la historia laboral de la actora «no se evidenció el acto administrativo y/o resolución por medio del cual se pagaron las cesantías definitivas de la demandante, con su respectiva constancia de notificación» (f. 169-170).

De las pruebas que obran en el proceso, se infiere que la demandante prestó servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el 16 de septiembre de 1983 hasta el 9 de febrero de 2007, en los siguientes



cargos: agregado civil grado ocupacional 1 EX en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de México (1.º de julio de 1992-2 de octubre de 1994); primer secretario grado ocupacional 3EX en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Nicaragua (19 de febrero de 1996-28 de febrero de 1999); y cónsul general grado ocupacional 4EX en el Consulado General de Colombia en Maracaibo (1.º de noviembre de 2002-9 de febrero de 2007).

Durante todo este tiempo, tuvo derecho a que su empleador le reconociera, liquidara y pagara el auxilio de cesantía, que, según los formatos de los años 1983-1991, le fue notificado, pues en ellos aparece su firma como testimonio;<sup>1</sup> sin embargo, entre 1992 y 2007 solo existen documentos (extracto individual) del Fondo Nacional del Ahorro, sin notificación alguna, que revelan que el concerniente a las anualidades comprendidas entre 1999 y 2007 fue allí consignado (ff. 160-165). Del resto (1992-1998), en el expediente, no hay constancia alguna.

Pero, a causa de la declaración de inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992<sup>2</sup> (sobre el pago de las prestaciones sociales del servicio exterior con la asignación del cargo equivalente en planta interna), mediante sentencia C-535 de 24 de mayo de 2005 de la Corte Constitucional,<sup>3</sup> la demandante solicitó del director de talento humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 29 de agosto de 2011 (f. 3), la reliquidación de sus cesantías con

<sup>1</sup> Folios 1-9, cdno. 2

<sup>2</sup> Decreto 10 de 1992, artículo 57. «Las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior, a excepción de los administrativos locales, se liquidarán y se pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores».

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-535 de 24 de mayo de 2005. M. P. Jaime Córdoba Triviño. «[...] Para la Corte, como se ha visto, ese tratamiento [diferenciado] no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones».



el verdadero salario que ella había percibido en el ejercicio de sus distintos cargos.

Dicha petición fue contestada de manera negativa, mediante oficio DTH. 61113 de 12 de octubre de 2011, que, en algunos de sus partes, se destaca lo siguiente:

[...] el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con lo preceptuado en los mencionados decretos, realizó la liquidación y pago oportuno del auxilio de cesantía que Usted solicita sea re liquidado, con base en la asignación del cargo equivalente en el servicio interno para la época de vigencia del artículo 76 del Decreto 2016 de 1968, del artículo 57 del Decreto Ley 10 de 1992 y el artículo 66 del Decreto Ley 274 de 2000, como se anotó precedentemente, por ajustarse a la ley en vigor, cuando se causó.

[...]

En este sentido, consideramos importante enfatizar en dos aspectos claros: el primero, el Decreto 4414 de 2004 reguló las cesantías causadas a 31 de diciembre del año 2004, y en segundo lugar, esta norma estableció la vigencia de la misma a partir de la fecha de su publicación - Diario Oficial 45777 del 30 de diciembre de 2004, y en ningún caso se le dio efectos retroactivos a lo dispuesto dentro de la misma.

No obstante lo anterior, le informo que las cesantías correspondientes a los periodos que usted refiere en su solicitud, se remitieron por este Ministerio al Fondo Nacional del Ahorro (FNA) para el trámite pertinente, de conformidad con lo establecido en el Decreto-Ley 3118 de 1968 y la Ley 48 de 1981 y el Decreto 1453 del 1998, respectivamente, de acuerdo con la normatividad aplicable para la época en que se causaron, como se explicó anteriormente, entidad donde reposan los extractos correspondientes.

Así mismo, adjunto a la presente copia de la copia del formato del Fondo Nacional del Ahorro de AVANCE DE CESANTIA No. 054363 a su nombre, de fecha 21 de abril de 1989, donde se relacionan las cesantías reportadas por este Ministerio correspondientes a los años 1983 a 1988 y copia de la copia del formato del Fondo Nacional del Ahorro de AVANCE DE CESANTIA No. 141596 de fecha 25 de mayo de 1992, donde se relacionan las cesantías reportadas por este Ministerio correspondientes a los años 1983 a 1991. (Folios 2)

De igual manera, adjunto copia de la copia de los extractos de cesantías con saldo a la fecha 91/06/20, pagina 704, donde se consignan los valores de las cesantías reportadas por este Ministerio al Fondo Nacional del Ahorro correspondiente a los años 1983 a 1990; extracto con saldo de fecha 98/03/30, donde constan las cesantías de los años 1978 a 1983; extracto con saldo de



fecha 98/03/30, donde constan las cesantías de los años 1983 a 1997 y extracto con fecha 99/04/08, donde se relacionan las cesantías de los años 1983 a 1998. (Folios 4)

En el mismo sentido, adjunto a la presente copia del formato del Fondo Nacional del Ahorro de SOLICITUD DE RETIRO CESANTÍAS No. 0986833-1 a su nombre, que usted solicita sean re liquidadas. (Folio 1).

[...]

En virtud de lo anterior, adjunto a la presente el Formato CNP. 2516 donde constan las cesantías pagadas durante el tiempo en que se desempeñó en el Ministerio en el servicio exterior. (Folio 1) [sic para toda la cita].

Ante la respuesta desfavorable, la actora, por medio de apoderado, entabló el 21 de septiembre de 2012 la presente acción y el *a quo* declaró probadas las excepciones de caducidad de esta y prescripción del derecho, y se abstuvo de conocer el fondo del litigio.

Al respecto, el artículo 164, numeral 2, letra d), del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece que «Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales», es decir, que trascurrido este plazo ocurre el fenómeno procesal de la caducidad porque se extingue, de manera objetiva, la posibilidad de formular una pretensión, y opera de pleno derecho.

Y como lo ha dicho, desde tiempo atrás, esta Corporación,<sup>4</sup> « [...] el legislador invariablemente ha partido para el cómputo del término de caducidad de la acción contencioso subjetiva, de la fecha en la que el interesado **tiene conocimiento del acto**, bien por notificación, comunicación o publicación, y en defecto de éstas, de la ejecución, pues si el particular no es informado de él

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 21 de noviembre de 1991, consejera ponente: Dolly Pedraza de Arenas, expediente: S-122, actor: Hugo Posada Granados, demandado: Antonio de Irisarri Restrepo.



por la administración, es entonces cuando razonablemente se presume enterado de su existencia».

En el presente asunto, como antes se anotó, a la actora solo le fueron notificadas las cesantías de los años 1983-1991 (ff. 1-9), puesto que las de las anualidades comprendidas entre 1992 y 2007 el Ministerio de Relaciones Exteriores las abonó a su cuenta individual del Fondo Nacional del Ahorro, sin notificárselas, tal como se deduce del acto acusado (oficio DTH.61113 de 12 de octubre de 2011[ff. 4-7])<sup>5</sup> y del extracto individual de cesantías, desde el 30 de septiembre de 1999 hasta el 6 de mayo de 2007 (ff. 160-165).

De acuerdo con el anterior extracto, la accionante el 26 de febrero de 2007, después de haberse desvinculado del Ministerio de Relaciones Exteriores (9 de febrero del mismo año), realizó un abono a crédito hipotecario por valor de \$12.447.021, que había contraído con el Fondo Nacional del Ahorro (\$61.685.434), según el estado de cuenta, de 28 de junio de 2013 (ff. 166-168), el 16 de diciembre de 2005, o sea, que luego de su retiro tenía conocimiento del monto de sus cesantías definitivas.

Como bien lo ha dicho la sección segunda de este Alto Tribunal,<sup>6</sup> el auxilio de cesantía no es una prestación social periódica, no obstante su liquidación anual, sino unitaria, que se materializa o consolida cuando finaliza la relación laboral, criterio que se ha reiterado en otros pronunciamientos: «La cesantía no es una prestación periódica a pesar de que su liquidación se haga anualmente; es prestación unitaria y cuando como en este caso se obtiene en

<sup>5</sup> «De igual manera, adjunto copia de la copia de los extractos de cesantías con saldo a la fecha 91/06/20, pagina (sic) 704, donde se consignan los valores de las cesantías reportadas por este Ministerio al Fondo Nacional del Ahorro correspondiente a los años 1983 a 1990; extracto con saldo de fecha 98/03/30, donde constan las cesantías de los años 1978 a 1983; extracto con saldo de fecha 98/03/30, donde constan las cesantías de los años 1983 a 1997 y extracto con fecha 99/04/08, donde se relacionan las cesantías de los años 1983 a 1998. (Folios 4)».

<sup>6</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, auto de 18 de abril de 1995, expediente 11.043, consejera ponente: Clara Forero de Castro, actor: Luis Aníbal Villada.



forma definitiva por retiro del servicio, el acto que la reconoce pone fin a la situación si queda en firme. La cesantía debe pagarse al empleado al momento de su desvinculación laboral y excepcionalmente antes de esta, cuando se den las causales específicas de pago parcial. El acto de liquidación por tanto es demandable ante lo contencioso administrativo, observando las normas que en materia de caducidad de la acción señalan un término de 4 meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso (inciso 2°. Artículo 136 del C.C.A.)».

En este orden de ideas, al haberse producido el retiro de la accionante, el 9 de febrero de 2007, el acto de liquidación de sus cesantías definitivas se le debió notificar para que pudiera conocer su contenido completo e interpusiera, si era del caso, los recursos de ley; sin embargo, conforme al material probatorio recaudado dicha notificación no se llevó a cabo. De ahí surge la cuestión para determinar desde qué momento se realiza el cómputo de los términos procesales, con el fin de establecer la caducidad de la acción y la prescripción del derecho.

Sobre el particular, de pretender la reliquidación de las cesantías a raíz de la inexequibilidad del mencionado artículo 57 del Decreto 10 de 1992, esta Sala,<sup>7</sup> en un asunto similar al presente, dijo:

[...]

Dentro del proceso no aparece probada la respectiva notificación de cada acto administrativo que liquida la cesantía, simplemente, según se deduce, se le acredita cada año al demandante en su cuenta individual, el valor que le corresponde por dicho concepto (folios 170 y 171).

Es decir que, en principio, la parte demandante no estaba en la obligación de impugnar el acto de liquidación y giro de las cesantías, pues, no le notificaron cada decisión anual, es más, no aparece probado que cada año se le notificara el

<sup>7</sup>Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 4 de noviembre de 2010, expediente 25000-23-25-000-2005-08742-01 (1496-09), actor: Fabio Emel Pedraza Pérez, demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores.



contenido del oficio que le giraba o transfería los dineros con destino al Fondo Nacional de Ahorro; en otros términos, la parte demandante, sustancialmente, no tuvo oportunidad para discutir el monto de sus cesantías.

Pero además, partiendo de la base de que el problema jurídico que se presenta aquí corresponde a la forma de liquidación de las cesantías en donde la entidad lo hizo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57 del Decreto 10 de 1992,<sup>8</sup> que ordena *“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 equivalentes en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores”*, norma que, como ya se indicó, fue declarada inexecutable mediante sentencia C-535 de 2005.

Conforme a lo antes indicado se precisa que existía un obstáculo de orden legal que no permitía liquidar las prestaciones de los empleados del servicio exterior, con base en lo que devengaban sino sólo de acuerdo con los valores equivalentes a los de la planta interna, de manera que se puede decir, como ya lo ha precisado esta Sala, que el derecho a devengar la cesantía liquidada con base en lo devengado en el servicio exterior, sólo surgió, con certeza, a partir de la expedición de la sentencia referida, pues antes, es evidente que la entidad pública se abstenía de liquidarla.

A partir de la remoción del obstáculo normativo cuya sentencia fue proferida el 24 de mayo de 2005, el demandante estaba legitimado para pedir el reconocimiento de su derecho, por ende, no es procedente declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, conforme lo pidió la entidad recurrente en el recurso de alzada.

[...]

De lo que precede se colige que la actora, desde el 24 de mayo de 2005, podía hacer la reclamación que considerara pertinente; pero la cual solo la formuló ante la entidad accionada el 29 de agosto de 2011, después de haber transcurrido más de cuatro años de su desvinculación laboral; y con su retiro sus cesantías anualizadas se tornaron definitivas, y, por lo tanto, sujetas al fenómeno de la prescripción, por la que el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el solo correr del tiempo, de conformidad con las características o exigencias propias de cada disposición legal.

---

<sup>8</sup> El Decreto 1181 de 1999 y Decreto 274 de 2000, precisaban que la liquidación de las prestaciones sociales se haría en términos similares.



En tal virtud, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 prevé el fenómeno de la prescripción del derecho laboral, en los siguientes términos:

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.

Asimismo, el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del anterior, en el artículo 102 preceptúa:

Prescripción de acciones. 1. Las acciones que emanan 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.

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>9</sup>

Al hilo de lo anterior, ha de recordarse que esta Sección, en sentencia de 4 de agosto de 2010,<sup>10</sup> al decidir sobre el conteo del término de prescripción cuando surge un hecho nuevo producto de una decisión judicial anulatoria, dijo:

[...] Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía, es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 [136] del C. C. A. En ese orden de ideas, en principio no es factible que con una petición posterior se pueda solicitar a la administración la revisión del valor reconocido por dicho concepto.

Este criterio, sin embargo, no puede aplicarse de manera general y sin tener en cuenta el contexto en el cual se origina la nueva petición, pues tal y como ocurre en este evento, cuando se ha expedido un acto administrativo anual de liquidación que no fue controvertido ni en sede gubernativa ni judicial, puede asumirse que esta ausencia de controversia obedeció a la seguridad que el beneficiario tenía de que su derecho había sido bien liquidado. **Pero si ejecutoriado este acto surge en beneficio del administrado una expectativa legítima de incremento porcentual en la base liquidatoria de su cesantía anual, es decir, un hecho nuevo producto de decisiones judiciales de anulación de normas, que resulta aplicable a su situación y lo faculta para solicitar a la administración la respectiva reliquidación (negrillas fuera de texto).**

[...]

<sup>9</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, auto de 5 de octubre de 2017, consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, expediente: 25000-23-42-000-2012-00864-01 (2795-2013), actora: Martha Lafaurie de Arévalo, demandado: Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, sentencia de 4 de agosto de 2010, expediente: 25000-23-25-000-2005-05159-01 (0230-08), actora: Rosmirá Villescás Sánchez, demandado: Fiscalía General de la Nación.



Acorde con lo dicho, la reliquidación de las cesantías de la accionante de los años 1983 a 2004, como consecuencia de la sentencia de la Corte Constitucional C-535 de 24 de mayo de 2005, que declaró la inexecutable del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, debió haber sido propuesta a la Administración dentro de los tres años siguientes a este fallo; pero solo se hizo el 29 de agosto de 2011 cuando el derecho ya había prescrito, y, con mucha más vera, con la presentación de la demanda, el 21 de septiembre de 2012. En este mismo sentido, también se hubiera podido formular la reliquidación concerniente a los años 2005-2007.

Sobre esto último, aunque en el proceso no aparece probada la notificación de las cesantías definitivas (después de la desvinculación de la actora del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 9 de febrero de 2007), sin que se le hubiere dado la oportunidad de impugnar la liquidación respectiva, se infiere de la lectura del extracto individual de sus cesantías definitivas que ella se enteró del monto, pues efectuó el 26 de los mismos mes y año un abono a su crédito hipotecario por valor de \$12.447.021 (f. 164), o sea, que esto indica de manera palmaria e inequívoca que convino en ella.

Una vez enterada de ello, la actora debió presentar, dentro de los tres años siguientes, a partir del 26 de febrero de 2007, la respectiva reclamación ante la Administración y luego, si era del caso, acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no hacerlo el 29 de agosto de 2011 cuando su derecho ya había prescrito, conforme al artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

Por otra parte, en lo que hace a la caducidad de la acción, el acto administrativo acusado (oficio DTH 61113 de 12 de octubre de 2011), por el que la entidad demandada respondió la petición de la actora, de 29 de agosto



del mismo año, que le fue enviado a esta por correo 472 La Red Postal de Colombia, el 18 de octubre siguiente (f. 61); por ello, cuando la accionante presentó la solicitud de conciliación extrajudicial en la Procuraduría General de la Nación, el 9 de mayo de 2012, ya se habían superado los cuatro (4) meses para instaurar la demanda, conforme al artículo 164, numeral 2, letra d), del CPACA, según constancia expedida por la procuraduría 129 judicial II para asuntos administrativos, el 27 de junio de esa anualidad (f. 9); sin embargo, se incoó la demanda, el 21 de septiembre ulterior, sin tener en cuenta lo anterior, y, por lo tanto, le asiste al *a quo* razón jurídica de declarar probada la caducidad. En consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia en el sentido de declarar probadas las excepciones de prescripción del derecho y caducidad de la acción.

En atención a que quien se halla habilitado legalmente para ello, confirió poder en nombre de la entidad demandada Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores se reconocerá personería a la profesional del derecho destinataria de este.

Por último, la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, al haber intervenido como magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A) en la sala de decisión de la sentencia objeto del recurso de apelación que se resuelve mediante la presente providencia, conforme al artículo 130 del CPACA, en concordancia con el 141 del Código General del Proceso, se encuentra impedida para conocer la controversia en segunda instancia.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, estima la Sala que ha de confirmarse la sentencia de primera instancia, como antes se señaló.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

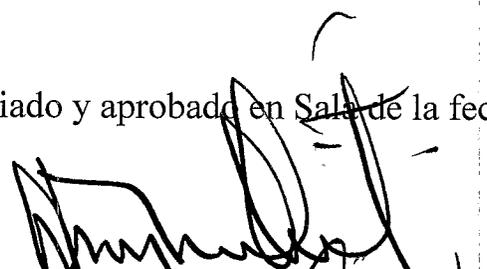
1.º Confírmase la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección A), que declaró probadas las excepciones de prescripción del derecho y caducidad de la acción de la demanda incoada por la señora Gloria Alicia Páez Herrera contra la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

2.º Reconócese personería a la abogada Paola Andrea Cerón Guerrero, con cédula de ciudadanía 52.410.832 y tarjeta profesional de abogado 173.799 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos del poder que obra en f. 269 del expediente.

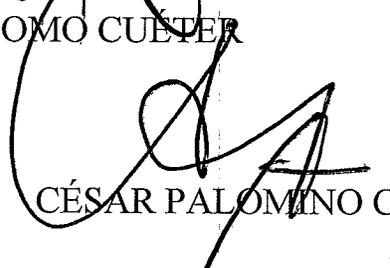
3.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de la fecha.

  
CARMELO PERDOMO CUÉSTER

Impedida  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

  
CÉSAR PALOMINO CORTÉS