

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E  
Carrera 57 N° 43 – 91 Piso 1

Único correo electrónico: [rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

CONSTANCIA DE FIJACIÓN EN LISTA DE LAS EXCEPCIONES

RADICACIÓN: 25000-23-42-000-2021-00622-00

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: ESPERANZA PRADA AYALA

DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Teniendo en cuenta lo establecido en el parágrafo No. 2 del art. 175 de la ley 1437 de 2011 (CPACA), que remite a lo dispuesto por el artículo 201A *ibídem*. En la fecha se fija en lista en un lugar visible de esta Secretaría de la Subsección E, por el término de un (1) día y se corre traslado a la contraparte de **las excepciones propuestas** por: **el apoderado de las entidad demandada**, por el termino de tres (3) días en un lugar visible esta Secretaría de la Subsección E, en mensaje de datos enviado a los buzones electrónicos correspondientes y en la página web de la Rama Judicial. [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

DÍA DE FIJACIÓN: 28 DE ENERO DE 2022, a las 8:00 a.m.

EMPIEZA TRASLADO: 1 DE FEBRERO DE 2022, a las 8:00 a.m.

VENCE TRASLADO: 3 DE FEBRERO DE 2022, a las 5:00 p.m.

  
**DEICY JOHANNA IMBACHI OME**  
Oficial Mayor  
Subsección E



Elaboró: Juan R.

Revisó: Deicy I.

Doctor

**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sección Segunda -Subsección E.

**Correo:** rmemorialessec02setadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

E. S. D.

**REFERENCIA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 25000-23-42-000-2021-00622-00  
**DEMANDADO:** LA NACIÓN- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
**DEMANDANTE:** ESPERANZA PRADA AYALA  
**ASUNTO:** CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Honorable Magistrado,

**VLADIMIR MÁRQUEZ GONZÁLEZ**, abogado titulado y en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.961.083 expedida en Bogotá D.C., portador de la tarjeta profesional No. 282.511 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado de la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme al poder otorgado por la doctora **SOLANGEL ORTIZ MEJIA**, en su calidad de jefe de la Oficina Jurídica Interna de este ente Ministerial, encontrándome dentro de la oportunidad procesal correspondiente, respetuosamente, presento ante su Despacho, la correspondiente contestación a la demanda propuesta por la señora **ESPERANZA PRADA AYALA**, relacionada en la referencia, solicitando de manera previa, se declaren probadas las excepciones previas relacionadas en el presente escrito y se denieguen las pretensiones en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

### I. ESTRUCTURA DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Señor Magistrado, este documento se encuentra estructurado de la siguiente forma: 1) Auto admisorio y traslado de la demanda, 2) Pronunciamiento frente a los hechos. 3) Pronunciamiento frente a las pretensiones. 4) Fijación del litigio. 5) Argumentos de defensa. 6) Interposición de excepciones previas y de fondo. 7) Pruebas y Anexos de la contestación de la demanda.

### II. AUTO ADMISORIO Y TRASLADO DE LA DEMANDA

Mediante auto de fecha veinte (20) de octubre de dos mil veintiuno (2021), la Sección Segunda, Subsección E del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la demanda interpuesta por el doctor **FRANCISCO JOSÉ CORTÉS MATEUS**, en su calidad de apoderado de la señora **ESPERANZA PRADA AYALA**, objeto de la referencia.

La anterior decisión fue notificada a este ente Ministerial mediante correo electrónico de fecha veintisiete (27) de octubre de 2021.

### III. FRENTE A LOS HECHOS

El actor relacionó en el acápite denominado “**HECHOS Y OMISIONES**” de su escrito de demanda los siguientes hechos a los cuales haremos referencia:

#### Frente al primer hecho,

*“Mi poderdante fue nombrada con carácter ordinario por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cargo de AUXILIAR DE MISIÓN DIPLOMATICA, código 4850, grado 16, de la*

Calle 10 No 5 – 51 Palacio de San Carlos

Dirección correspondencia Carrera 5 No 9 – 03 Edificio Marco Fidel Suárez

PBX 3814000 – Fax 3814747

[www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co) – [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co)

Bogotá D.C., Colombia Sur América



GP-CER 221918



SC-CER 221917



*planta de personal del Despacho de los jefes de misiones diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrita al Consulado General de Colombia en Caracas, Venezuela, tomando posesión de su cargo el día 3 de agosto de 1992.”.*

**No es cierto.** Una vez revisado el expediente administrativo de la demandante, se logró evidenciar que la señora Esperanza Prada Ayala tomó posesión del cargo **Auxiliar Administrativo 2 PA (Local) en el Consulado General de Colombia en Caracas, Venezuela** el 3 de agosto de 1992 y lo desempeñó hasta 14 de octubre de 1993.

**Frente al segundo hecho,**

*“El día 23 de febrero de 2019 del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, expulsó del territorio venezolano a todos los funcionarios diplomáticos y consulares de Colombia en dicho país”.*

**Es cierto.**

**Frente al tercer hecho,**

*“Debido a lo mencionado anteriormente, mi representada debió abandonar todos sus bienes y pertenencias en Venezuela y regresar al país, sin reconocimiento de pago de viáticos, ni menaje”.*

**No le consta a la entidad que represento,** es un hecho que debe probarse en el transcurso del proceso.

Por otro lado, la resolución 0712 de 23 de febrero de 2019 ordenó la comisión del servicio de algunos servidores de la planta externa a la planta interna, en virtud de la decisión de la República de Venezuela de expulsar de su territorio a los funcionarios Diplomáticos y Consulares de Colombia que se encontraban en ese país.

**Frente al cuarto hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores, emite la Resolución 712 de 23 de febrero de 2019, mediante la cual comisiona a partir de la fecha a mi representada a la planta interna y por un término de tres (3) meses, de acuerdo con las necesidades del servicio y según lo exija la emergencia presentada como consecuencia de las acciones tomadas por el gobierno de Venezuela”.*

**Es cierto.**

**Frente al quinto hecho,**

*“La resolución mencionada, aplicable a mi representada, reconoce en su favor pasajes aéreos hasta la ciudad de Bogotá, el no reconocimiento de viáticos y dispone que la Dirección de Talento Humano disponga su ubicación en la planta interna de la Cancillería y ordena que rinda informe al final de su comisión.”.*

**Es parcialmente cierto,** pues si bien, la resolución es aplicable a la demandante, el hecho contiene enunciados que no corresponden a la resolución 712 de 23 de febrero de 2019 y no describe el contenido completo, integral y literal de la resolución en mención, por lo tanto, nos atenemos a lo demostrado en el proceso.

**Frente al sexto hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores expide la Resolución 934 de 6 de marzo de 2019, mediante la cual modifica la Resolución 712 de 2019, señalando que se comisiona a mi representada a partir del día 23 de febrero de 2019 al territorio nacional de Colombia por el término de treinta (30) días y de acuerdo con las necesidades del servicio y según lo exija la*

*emergencia presentada como consecuencia de las acciones tomadas por el gobierno de Venezuela.”.*

**No es cierto**, en la Resolución 934 de 6 de marzo de 2019, parágrafo 2° del artículo primero estipuló:

“No se incluyen dentro de la presente Resolución a los funcionarios: (...) Esperanza Prada Ayala, Auxiliar De Misión Diplomacia, código 4850, grado 16 (...) quienes aún permanecen en el territorio venezolano”.

**Frente al séptimo hecho,**

*“Señala igualmente la resolución citada, que la comisión de mi representada podría ser interrumpida o prorrogada, conforme con la situación de emergencia señalada, reitera el reconocimiento de tiquetes aéreos en su favor hasta la ciudad de Bogotá y en el territorio nacional por la ruta y medios que sean adecuados a sus necesidades de desplazamiento y señala que la Dirección de Talento Humano en conjunto con la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, atendiendo a las instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores, según las necesidades del servicio, dispondrá la ubicación en la que los comisionados deberán continuar prestando sus servicios, en cualquiera de los puntos que la Cancillería disponga en el territorio nacional”.*

**No es un hecho**, corresponde a una apreciación subjetiva del actor y a una cita del acto administrativo enunciado, máxime si se tiene en cuenta que a su poderdante no le es aplicable la comisión descrita.

**Frente al octavo hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores, expide la Resolución 1347 de 22 de marzo de 2020, conforme a la cual proroga por treinta (30) días la comisión de servicios concedida a mi representada mediante Resolución 712 de 23 de febrero de 2019 y modificada mediante la Resolución 934 de 6 de marzo de 2019”.*

**No es cierto**, en la resolución 1347 de 22 de marzo de 2019, parágrafo 2° del artículo primero estipuló:

“No se incluyen dentro de la presente Resolución a los funcionarios: (...) Esperanza Prada Ayala, Auxiliar De Misión Diplomacia, código 4850, grado 16 (...) quienes aún permanecen en el territorio venezolano”.

**Frente al noveno hecho,**

*“Así mismo esta resolución nuevamente señala que la comisión de mi representada podrá ser interrumpida o prorrogada, conforme con la situación de emergencia, reitera el reconocimiento de tiquetes aéreos en su favor hasta la ciudad de Bogotá y en el territorio nacional por la ruta y medios que sean adecuados a sus necesidades de desplazamiento y dispone que la Dirección de Talento Humano, en conjunto con la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, atendiendo a las instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores, según las necesidades del servicio, continuará disponiendo la ubicación en la que los comisionados deberán continuar prestando sus servicios, en cualquiera de los puntos que la Cancillería disponga en el territorio nacional”.*

**No es un hecho**, corresponde a una apreciación subjetiva del actor y a una cita del acto administrativo enunciado, máxime si se tiene en cuenta que a su poderdante no le es aplicable la comisión descrita.

**Frente al décimo hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores emite el Decreto 644 de 15 de abril de 2019 conforme a la cual dispone:*

a) *Reubicar a mi representada en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

b) *Indica que la Dirección de Talento Humano dispondrá la ubicación de los Auxiliares de Misión Diplomática, código 4580 de los grados 16, 18, 20, 23 y 26, en las dependencias del Ministerio, atendiendo a sus necesidades y de conformidad con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones y la organización interna.*

c) *Establece que mi representada y demás servidores reubicados en el servicio interno, continuarán devengando la asignación salarial básica mensual correspondiente al cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850 en los grados 16, 18, 20, 23 y 26, al tiempo que indica que mientras permanezcan en el servicio interno, no percibirán los beneficios salariales que se reconocen cuando prestan sus servicios en la planta externa, tales como la prima especial, la prima de costo de vida, ni ningún otro emolumento contemplado para la prestación del servicio en el exterior, e igualmente que la liquidación de sus prestaciones sociales que se cause durante su reubicación, será calculada tomando como base la asignación básica mensual del cargo que desempeñen.*

d) *En cuanto a la seguridad social, señala este Decreto que mi representada y su grupo familiar continuarían afiliados a la póliza médica prevista en el Decreto 1323 de 2009 y que sus aportes al sistema general de seguridad social se liquidarían con base en la asignación básica mensual del cargo desempeñado.”.*

**No es cierto**, por cuanto se trata de apartados descontextualizados del Decreto 644 de 15 de abril de 2019. Bajo este entendido, no se presenta el contenido completo, integral y literal del Decreto en mención, por lo tanto, nos atenemos a lo demostrado en el proceso.

**Frente al décimo primer hecho,**

*“Mi representada a partir del mes de mayo de 2019, y por causa del decreto antes mencionado, sólo devenga su asignación básica mensual. El decreto, pese a modificar sus condiciones salariales y prestacionales, fue notificado mediante email, pero no de manera personal”.*

**No es un hecho**, corresponde a una interpretación que hace la demandante al Decreto 644 de 15 de abril de 2019. No obstante, se aclara que según los artículos 56 y 57 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se admite la notificación electrónica de actos administrativos.

**Frente al décimo segundo hecho,**

*“El Decreto 664 de 2019, genera una discriminación injustificada y resulta violatoria del derecho a la igualdad de mi representada y a los principios de a trabajo igual, salario igual, como quiera que limita únicamente el salario a la asignación básica, impactando así mismos las demás prestaciones sociales, a los auxiliares de misión diplomática, en tanto que a los demás funcionarios del cuerpo diplomático y consular que también fueron expulsados de Venezuela, se les mantuvo el pago de su asignación básica mensual, primas, prestaciones sociales, etc., al tiempo que otros funcionarios fueron reasignados en cargos del servicio exterior, pero a mi representada se le mantiene e incluso duplica sus responsabilidades y cargas laborales como si prestara sus servicios en el exterior, disminuyéndose en contrapartida su salario etc., como quedó anotado”.*

**No es un hecho**, es un juicio de valor de la parte actora de efectos de apartados descontextualizados del Decreto 644 de 15 de abril de 2019.

Adicionalmente, se debe recordar que, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos, además de ejecutoriedad y ejecutividad, cuentan con presunción de legalidad hasta tanto no sean anulados suspendidos por parte la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento.

**Frente al décimo tercer hecho,**

*“La señora PRADA renunció a su empleo, la cual fue aceptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del día 17 de septiembre de 2019, siendo su último cargo, AUXILIAR DE MISIÓN DIPLOMATICA, código 4850, grado 16”.*

**Es cierto.**

**Frente al décimo cuarto hecho,**

*“Mi poderdante, pese a prestar sus servicios en el país, no se le afilió al sistema de seguridad social en salud y como lo dispuso el decreto citado, se le continuó descontado la póliza de salud, en dólares, como si estuviera prestando sus servicios en el exterior”.*

**No es cierto,** frente a la afiliación de seguridad social de la demandante en el periodo en que fue reubicada en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores por cuenta del contexto de fuerza mayor, esta se siguió dando bajo lo estipulado en el artículo 4 del Decreto 644 de 15 de abril de 2019; según el cual se continuaba con la póliza medica que dispone el Decreto 1323 de 2009 y su liquidación se hace según la asignación básica mensual del cargo que desempeñe el funcionario reubicado.

*“ARTÍCULO 4º.- Seguridad Social. Los funcionarios reubicados y su grupo familiar continuarán afiliados a la póliza médica de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1323 de 2009.*

*Parágrafo. La liquidación de todos los aportes del Sistema General de Seguridad Social, serán liquidados y pagados teniendo en cuenta como base la asignación básica mensual del cargo que desempeñen”.*

**Frente al décimo quinto hecho,**

*“Adicionalmente, la asignación básica de mi representada no fue reajustada desde el 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 2003, periodo durante el cual se mantuvo en 630 USD, correspondiente al valor fijada para el año 1995”.*

**Es cierto,** el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992 y a las facultades que le otorga la Constitución Política, durante las vigencias reseñadas por la demandante no dispuso incrementar escalas salariales a favor de los empleados vinculados al Ministerio de Relaciones Exteriores que laboran en el exterior, para el caso de la señora ESPERANZA PRADA AYALA, los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, regímenes salariales y prestacionales que la cobijaban; en tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores en garantía del principio de legalidad que le asiste efectuó los pagos por concepto de salarios y prestaciones sociales conforme a las normas salariales proferidas y aplicables a la señora ESPERANZA PRADA AYALA durante su vinculación en este ente Ministerial.

Adicionalmente, se reitera que el artículo 10 de la Ley 4 de 1992 establece:

*Ley 4 de 1992:*

*(...)*

*“ARTÍCULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*

**Frente al décimo sexto hecho,**

*“Así mismo su asignación básica y su prima especial tampoco fue reajustada entre el año 2015 y el año 2019, teniendo en cuenta igualmente que este beneficio fue suprimido para la misma, a partir del mes de mayo de 2019”.*

**No es cierto.** Los pagos por conceptos de salarios y demás emolumentos fueron pagados a la señora Esperanza Prada Ayala conforme al régimen salarial a ella aplicable en la época descrita por el actor en el hecho, esto es, el 2348 de 2014, respectivamente.

Por otra parte, es conveniente señalar que el artículo 5 del Decreto 2348 de 2014 creó una prima especial mensual en dólares para quienes presten sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el exterior. Asimismo, el parágrafo 1 ibídem, estableció que la prima especial constituye factor salarial para todos los efectos y sobre dicha prima deberá efectuarse cotización al Sistema Integral de Seguridad Social.

Por último, en el citado parágrafo, se dispuso el incremento anual de la prima especial de conformidad **con lo que disponga el Gobierno Nacional.**

Así las cosas, el Gobierno Nacional, conforme a su competencia privativa en materia salarial, con base en las normas contempladas en la Ley 4 de 1992, en ejercicio de su potestad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, no dispuso incremento alguno de la prima especial durante las vigencias 2015 a 2019 con base en el Decreto 2348 de 2014, norma salarial que cobijaba a la accionante.

**Frente al décimo séptimo hecho,**

*“Los comprobantes de pago de nómina de mi representada reflejan el pago de su asignación básica en dólares de los Estados Unidos de América”.*

**Es cierto.**

**Frente al décimo octavo hecho,**

*“Por otra parte, el Gobierno Nacional estableció las escalas de aumento en la asignación básica salarial de los servidores públicos del nivel Nacional, entre ellos los vinculados con Ministerios, así como el reajuste de la asignación básica para los empleados públicos que continuaran ejerciendo un cargo cuya denominación corresponda al nivel ejecutivo, en razón a que la entidad no hubiera efectuado los ajustes conforme a lo señalado en el Decreto 770 de 2005, en los siguientes decretos y porcentajes, así: Decreto 50 de 1990, Decreto 100 de 1991, Decreto 872 de 1992; Decreto 11 de 1993, Decreto 42 de 1994; Decreto 25 de 1995; Decreto 10 de 1996; Decreto 31 de 1997; Decreto 40 de 1998; Decreto 35 de 1999; Decreto 2720 de 2000; Decreto 2710 de 2001; Decreto 660 de 2002; Decreto 3535 de 2003; Decreto 4150 de 2004, Decreto 916 de 2005; Decreto 372 de 2006; Decreto 600 de 2007, para el año 2007, 4,5%; Decreto 643 de 2008, para el año 2008, 5,69%; Decreto 708 de 2009, para el año 2009, 7,67%; Decreto 1374 de 2010, para el año 2010, 2%; Decreto 1031 de 2011, para el año 2011, 3,17%; Decreto de 853 de 2012, para el año 2012, 5%; Decreto 1029 de 2013, para el año 2013, 3,44%; Decreto 199 de 2014, para el año 2014, 2,94%; Decreto 1101 de 2015, para el año 2015, 4,66%; Decreto 229 de 2016, para el año 2016, en un 7,77%; Decreto 999 de 2017, para el año 2017, 6,75%; Decreto 330 de 2018, para el año 2018, 5,09%; Decreto 1011, para el año 2019, en un 4,5% y Decreto 304 de 2020, para el año 2020, 5,12%”.*

**No es un hecho,** corresponde a un recuento normativo.

Sin embargo se debe señalar que efectivamente al Gobierno Nacional le corresponde, en desarrollo de las normas, criterios y objetivos contenidos de la Ley 4 de 1992, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, entre ellos al Ministerio de Relaciones Exteriores; por lo tanto, este ente Ministerial en garantía del principio de legalidad le asiste la obligación ejecutar las normas salariales proferidas y

ajustar sus acciones dentro del marco legal para tal fin, máxime teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 10 de la norma en cita que establece:

*Ley 4 de 1992:*

(...)

**“ARTÍCULO 10.** *Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*

Adicionalmente, se debe recordar que la función de liderar las reglamentaciones de las escalas salariales de los servidores públicos no se encuentra en cabeza de este ente Ministerial.

Asimismo, se debe recordar que en los Decretos 3357 de 2009 y 2348 de 2014 se establecen disposiciones en materia salarial de los funcionarios diplomáticos, consulares y administrativos del servicio exterior de la República de Colombia.

#### **Frente al décimo noveno hecho,**

*“No obstante, los decretos en mención establecen que, salvo disposición expresa en contrario, los mismos no son aplicables a los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que presentan sus servicios en el exterior. En consecuencia, los incrementos en las asignaciones básicas mencionadas no les fueron aplicadas a los trabajadores antes mencionados”.*

**Es cierto.** Sin embargo, se debe insistir que la exservidora ESPERANZA PRADA AYALA estuvo vinculada a este Ministerio entre el 3 de agosto de 1992 hasta el 15 julio de 1993 y desde el 15 de octubre de 1993 hasta el 16 de setiembre de 2019, desempeñando como último cargo el de AUXILIAR DE MISIÓN DIPLOMATICA, código 4850, grado 16, adscrita en el Consulado de Colombia en Mérida Venezuela, en tal sentido las normas descritas por el actor en el hecho décimo octavo, no la cobijaban, pues en ejercicio de la potestad reguladora, el Gobierno Nacional fija también las asignaciones básicas mensuales y dicta disposiciones en materia salarial para los funcionarios diplomáticos, consulares y administrativos del servicio exterior de la República de Colombia, tal como está consagrado en los Decretos, regímenes salariales y prestacionales a los cuales perteneció la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el lapso de su vinculación con el Ministerio.

Es importante señalar que, el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992 y a las facultades que le otorga la Constitución Política en la materia, durante las vigencias 2015 a 2019, e incluso en años anteriores, no dispuso incrementar escalas salariales a favor de los empleados vinculados al Ministerio de Relaciones Exteriores que laboran en el exterior.

#### **Frente al veinteavo hecho,**

*“El Decreto 2348 de 2014, artículo 2, establece las escalas de la asignación básica de los empleos del Ministerio de Relaciones Exteriores que estén ubicados en las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, en Dólares de los Estados Unidos de América y establece la forma en que dicho régimen salarial y prestacional le será aplicable a los trabajadores que se encontraban en el régimen previsto en los Decretos 2078 de 2004 y 3357 de 2009.*

**No es un hecho,** corresponde a una cita normativa.

Sin embargo, se debe señalar que el artículo segundo del Decreto 2348 de 2014, prescribe:

*“Decreto 2348 de 2014*

(...)

**ARTÍCULO 2.- ASIGNACIÓN BÁSICA.** *Fijense a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, las asignaciones básicas mensuales de las escalas de los empleos del Ministerio de Relaciones Exteriores que estén ubicados en las Misiones diplomáticas y Oficinas Consulares, en Dólares de los Estados Unidos de América, así: (...).*

**Frente al veintiunavo hecho,**

*“Al margen de las consideraciones sobre la falta de incremento de la asignación básica de mi representada, expuestas en el numeral 16 y 17, el Gobierno Nacional no expidió norma especial para reajustar la asignación básica de los empleos del Ministerio de Relaciones Exteriores, asignadas a las Embajadas, Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares en el Exterior, especialmente para aquellos acogidos al régimen salarial previsto en el Decreto 2348 de 2014”.*

**Es cierto.** Como se mencionó con precedencia, el Gobierno Nacional, con sujeción a las normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992 y a las facultades que le otorga la Constitución Política, durante las vigencias 2015 a 2019, no dispuso incrementar escalas salariales a favor de los empleados vinculados al Ministerio de Relaciones Exteriores que laboran en el exterior, para el caso de la señora ESPERANZA PRADA AYALA, los Decretos 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, regímenes salariales y prestacionales que la cobijaban.

**Frente al veintidosavo hecho,**

*“El Decreto 2348 de 2014, artículo 5, establece la prima especial en los siguientes términos: (...)*

**No es un hecho,** corresponde a una cita normativa.

**Frente al veintitresavo hecho,**

*“Por su parte el Decreto 2348 de 2014, igualmente en su artículo 6, se establece la forma de cálculo de la prima de costo de vida, adoptando para el efecto los multiplicadores de costo de vida establecidos para la ONU, mediante la “Circular Consolidada de Ajuste por Destino”, pagadera en Dólares de los Estados Unidos de América. Así mismo el artículo 7 de este mismo Decreto señala en cuanto al cálculo de esta prima que se tomará la suma del valor mensual de la asignación básica más el valor mensual de la prima especial prevista en el artículo 5, se multiplicará por el “multiplicador de costo de vida”, establecido por la ONU, mediante la “Circular Consolidada de Ajuste por Destino” y resultado de dicha operación se dividirá por cien (100). Adicionalmente indica el parágrafo segundo de este artículo que el costo de vida se revisará cada tres (3) meses y se ajustará para el último mes de cada trimestre y operará a partir del primer día del siguiente trimestre”.*

**No es un hecho,** corresponde a una cita normativa.

**Frente al veinticuatroavo hecho,**

*“Tal como lo disponen las normas antes citadas, la asignación básica y la prima especial tiene naturaleza salarial e incide igualmente en la liquidación de la prima de costo de vida. En consecuencia, al constituir salario la prima especial, igualmente incide en la liquidación de la prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación especial de recreación, prima de navidad, prima de costo de vida, bonificación por servicios prestados, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, aportes al sistema integral de seguridad social, viáticos y menaje de traslado al exterior, viáticos, prima de instalación y menaje de regreso, en términos generales en las prestaciones sociales etc.*

**No es un hecho,** corresponde a una apreciación subjetiva del actor.

**Frente al veinticincoavo hecho,**

*“Según lo previsto por el Decreto 2348 de 2014, era obligación del Gobierno Nacional, haber reajustado la prima especial durante los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. No obstante, el Gobierno Nacional también incumplió con su obligación de reajustar la prima especial durante los años antes mencionados, tal como lo hizo con la asignación básica para los cargos en Colombia”.*

**No es un hecho,** corresponde a una apreciación subjetiva del actor.

Al respecto se debe precisar que, Las disposiciones salariales, reajustes e incrementos a los mismos son fijados por lineamientos del gobierno nacional, cuya competencia no recae en el presente Ministerio.

**Frente al veintiseisavo hecho,**

*“El Gobierno Nacional reajustó la prima especial prevista en el Decreto 2348 de 2014, mediante el Decreto 304 de 27 de Febrero de 2020, artículo 19, en uno punto ocho por ciento (1.8%), retroactivo a partir del 1 de enero de 2020, mientras que los demás servidores públicos cobijados por este decreto, se beneficiaron de los incrementos en sus asignaciones básica en un 5,12% y en las primas de diversas naturalezas hasta en un 20%”.*

**No es un hecho,** corresponde a una cita normativa.

Se recuerda que la exservidora ESPERANZA PRADA AYALA estuvo vinculada a este Ministerio entre el 3 de agosto de 1992 hasta el 15 julio de 1993 y desde el 15 de octubre de 1993 hasta el 16 de septiembre de 2019, desempeñando como último cargo el de AUXILIAR DE MISIÓN DIPLOMATICA, código 4850, grado 16, adscrita en el Consulado de Colombia en Mérida Venezuela.

**Frente al veintisieteavo hecho,**

*“En contraposición, la prima especial de la cual se beneficia el personal del servicio exterior no cubierto por el Decreto 2348 de 2014, fue reajustada mediante el Decreto 1053 de 2011; Decreto 833 de 2012, Decreto 1008 de 2013; Decreto 1117 de 2015, para el año 2015; Decreto 235 de 2016, para el año 2016; Decreto 1004 de 2017, para el año 2017; Decreto 314 de 2018, para el año 2018, Decreto 1023 de 2019, para el año 2019 y Decreto 304 de 2020, para el año 2020”.*

**No es un hecho,** corresponde a un recuento normativo.

Sin embargo, se insiste que el régimen salarial y prestacional establecido para la señora ESPERANZA PRADA AYALA durante su periodo de vinculación estuvo cobijado por los Decretos 3357 de 2009, 2348 de 2014, y 644 de 2019.

Por otra parte, es conveniente señalar que el artículo 5 del Decreto 2348 de 2014 creó una prima especial mensual en dólares para quienes presten sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el exterior. Asimismo, el parágrafo 1 ibídem, estableció que la prima especial constituye factor salarial para todos los efectos y sobre dicha prima deberá efectuarse cotización al Sistema Integral de Seguridad Social.

Por último, en el citado parágrafo, se dispuso el incremento anual de la prima especial de conformidad **con lo que disponga el Gobierno Nacional.**

Así las cosas, el Gobierno Nacional, conforme a su competencia privativa en materia salarial, con base en las normas contempladas en la Ley 4 de 1992, en ejercicio de su potestad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, no dispuso incremento alguno de la prima especial durante las vigencias 2015 a 2019 con base en el Decreto 2348 de 2014, norma salarial que cobijaba a la accionante.

### **Frente al veintiochoavo hecho**

*“Así mismo, la prima especial del personal del servicio exterior del Ministerio de Industria y Comercio, se aumentó anualmente así: Decreto 1054 de 2011, para el año 2011, Decreto 834 de 2012, para el año 2012; Decreto 1009 de 2013, para 2013; Decreto 1181 de 2015, para el año 2015; Decreto 236 de 2016, para el año 2016; Decreto 1105 de 2017, para el año 2017; Decreto 346 de 2018, para el año 2018, Decreto 1030 de 2019, para el año 2019 y Decreto 304 de 2020, para el año 2020”.*

**No es un hecho**, corresponde a un recuento normativo, no aplicable en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **Frente al veintinueveavo hecho,**

*“Teniendo en cuanto a la situación mencionada, el día 24 de noviembre de 2021, se radicó reclamación administrativa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual se petición (...)”.*

**No es cierto**. De acuerdo con los registros obrantes en la entidad, la radicación de la “reclamación administrativa” fue el 24 de noviembre de 2020

### **Frente al treintavo hecho,**

*“Se estimó el valor de la reclamación en la suma aproximada de NOVENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS DOS DOLLARES (US\$ 94.402.00), sin perjuicio de los intereses moratorios solicitados”.*

**No es un hecho**, corresponde a una apreciación subjetiva de la parte actora sobre la fijación de la cuantía; la cual debe ser probada en el desarrollo del proceso y decretada en la sentencia; Está condicionada a lo que se demuestre en el proceso.

### **Frente al treintaunavo hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores respondió a la reclamación administrativa antes mencionada, mediante acto administrativo S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021, notificado mediante email remitido a este apoderado el día 8 de febrero de 2021”.*

**Es cierto**.

### **Frente al treintaidosavo hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores rechazó las peticiones efectuadas, aportando la documentación que le fue solicitada, excepto la certificación los multiplicadores de costo de vida establecidos por la Organización de las Naciones Unidas mediante la “Circular Consolidada de Ajuste por Destino”, que fueron empleados para liquidar la prima de costo de vida en dólares de los Estados Unidos de la señora ESPERANZA PRADA AYAL”.*

**Es parcialmente cierto**, mediante documento S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021 no se rechaza las peticiones efectuadas por el reclamante, contrario a ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió la **reclamación administrativa** radicada por el actor, **informando** que, en el lapso en que la señora ESPERANZA PRADA AYALA estuvo vinculada con la Entidad, se efectuaron sus pagos por conceptos de salarios y demás emolumentos, conforme al régimen salarial que la cobijaba y en garantía del principio de legalidad.

Adviértase su señoría en este punto, que el documento de información S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021, contiene un pronunciamiento respecto a las normas aplicables en materia salarial y

prestacional y/o régimen salarial que cobijaba a la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el lapso en que estuvo vinculada, enfatizando, que el actuar del Ministerio respecto a sus salarios y demás emolumentos debían ajustarse a esos mandatos legales y, por lo tanto, fueron pagados conforme a las normas reguladoras de la materia. Razón por la cual, el acto demandado, no contiene motivación contraria a las normas constitucionales y legales, ni vulneran los derechos fundamentales y laborales del actor, pues se insiste que la función de este ente Ministerial al respecto, corresponde a ejecutar la norma, esto es, adelantar las gestiones necesarias a fin de garantizar los derechos laborales y salariales establecidos para cada uno de los trabajadores, en el caso que nos ocupa, para la señora ESPERANZA PRADA AYALA, hecho lo que está ampliamente demostrado.

#### **Frente al treintaitresavo hecho,**

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó mediante dicho acto administrativo que quedaba resuelta **la reclamación administrativa**, sin conceder recurso alguno en contra de su decisión” (NFT).*

**Es parcialmente cierto.** Recordemos que conforme a lo estipulado en el artículo 6° del C.P.L.S.S., modificado por el artículo 4° de la Ley 712 de 2001 la reclamación administrativa, “consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, **y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta**” (NFT), así, el actor radicó ante este ente Ministerial una **Reclamación Administrativa**, a fin de agotar un requisito de procedibilidad para **iniciar una acción contenciosa bajo la especialidad laboral ante la justicia ordinaria laboral**, por lo tanto y, bajo ese entendido, se profirió respuesta oportuna a su reclamación mediante oficio S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021 **informando** el régimen salarial que cobijaba a la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el lapso en que estuvo vinculada con la entidad y conforme a ello, el pago de sus salarios y demás emolumentos salariales, pues en el escrito no se atacó ningún acto administrativo proferido por este ente Ministerial.

Si bien, la administración está obligada a manifestar en sus actos administrativos los recursos que proceden contra los mismos y en el evento en que no se haga esa manifestación se hace aplicable lo establecido en el artículo 161, numeral 2, inciso 2 de la Ley 1437 de 2011: “Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”, no se debe olvidar que, la reclamación administrativa tiene como fin controvertir los actos administrativos de índole particular y es precisamente para este tipo de actos que se impone el presupuesto procesal.

Ahora bien, para la interposición de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se consagró la denominada **actuación administrativa** como un presupuesto procesal de carácter obligatorio para quien pretenda demandar la legalidad de un **acto administrativo de contenido particular y concreto** ante la jurisdicción indicada, motivo por el cual, quien esté interesado en instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe solicitar su reconocimiento a la administración y si es el caso, ante la decisión de su solicitud podrá debatir y/o controvertir el **acto administrativo** a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios.

#### **Frente al treintaicuatroavo hecho**

*“El día 3 de Junio de 2021, mi representada radicó mediante correo certificado, dirigido al correo electrónico del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitud de conciliación extrajudicial, de las pretensiones expuestas en su reclamación administrativa y que fueron negadas por dicho Ministerio”.*

**Es parcialmente cierto.** Se reitera que mediante el documento referido se informó al reclamante los regímenes aplicables en su caso particular y la forma e que le fueron pagados sus salarios y demás emolumentos.

#### **Frente al treintaicincoavo hecho.**

*“El día 3 de Junio de 2021, mi representada radicó mediante correo certificado, dirigido al correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia de la petición dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores, de solicitud de conciliación extrajudicial, de las pretensiones expuestas en su reclamación administrativa y que fueron negadas por dicho Ministerio.”.*

**No le consta a la entidad que represento.**

**Frente al treintaseisavo hecho.**

*“El día 3 de Junio de 2021, mi representada radicó solicitud de convocatoria a conciliación extrajudicial del Ministerio de Relaciones Exteriores, ante la Procuraduría General de la Nación, correspondiéndole el número de radicación E-2021-296908”.*

**Es cierto.**

**Frente al treintaisieteavo hecho.**

*“El día 29 de Junio de 2021, mi representada radicó reforma a la solicitud de conciliación presentada ante el señor Procurador, conforme al hecho anterior”.*

**Es cierto.**

**Frente al treintaiochoavo hecho.**

*“En la reforma a la solicitud de conciliación radicada, se presentaron las siguientes pretensiones (...).”.*

**Es cierto.**

**Frente al treintainueveavo hecho.**

*“Mediante auto de 24 de junio de 2021, notificado vía email el día 2 de Julio de 2021, la Procuraduría General de la Nación, admitió la solicitud de conciliación y fijó fecha para la celebración de la audiencia de conciliación mencionada, para el día 4 de Agosto de 2021, 3:50 pm”.*

**Es cierto.**

**Frente al cuarentavo hecho.**

*“La audiencia de conciliación mencionada en el hecho anterior, se llevó a cabo el día 4 de Agosto de 2021, 3.50 am, la cual se declaró fracasada, como quiera que el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó no tener animo conciliatorio, conforme al acta de su comité de conciliación que presentó en la audiencia”.*

**Es cierto.**

**Frente al cuarentaiunavo hecho.**

*“La Procuraduría General de la Nación, expidió el acta y certificación de la audiencia de conciliación, el día 5 de Agosto de 2021, notificada mediante email”.*

**Es cierto.**

**Frente al cuarentaidosavo hecho.**

*“Se encuentra agotada la vía gubernativa y el requisito de procedibilidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.*

**No es un hecho**, corresponde a una apreciación subjetiva del actor.

Para la consideración de este ente Ministerial y, conforme lo establece el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, quien pretenda interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, debe adelantar previamente el requisito de procedibilidad denominado **“Actuación Administrativa”**; en el presente caso, se advierte que el actor presentó ante la administración una **“Reclamación Administrativa”**, por lo tanto, se profirió respuesta teniendo en cuenta la naturaleza de ese tipo de solicitud, razón por la cual, el accionante no cumplió con el requisito previo para iniciar la acción propuesta.

**Frente al cuarentaitresavo hecho,**

*“De acuerdo con lo expuesto se aprecia una discriminación negativa en contra del personal del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores por cuanto no existe justificación jurídica para el incumplimiento de la obligación del reajuste anual de la asignación básica, ni la prima especial prevista en el Decreto 2348 de 2014, artículo 5”.*

**No es un hecho**, es una apreciación subjetiva de la parte actora.

Adicionalmente, se debe precisar que, los incrementos y reajustes descritos por el actor, le corresponden al Gobierno Nacional y no al presente Ministerio. Precisando que los actos administrativos tienen de la presunción de legalidad.

**Frente al cuarentaicuatroavo hecho,**

*“El trato discriminatorio antes mencionado, afecta en consecuencia el salario, las prestaciones sociales y la seguridad social de los trabajadores a quienes no se les reajustó la asignación básica y la prima especial, etc”.*

**No es un hecho**, es un juicio de valor presentado como consecuencia de otra apreciación subjetiva de la parte actora.

**Frente al cuarentaicincoavo hecho,**

*“La conducta del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Gobierno Nacional vulnera los derechos laborales fundamentales de mi representada, tales como el derecho a la igualdad; trabajo, no discriminación; principio de trabajo igual, salario igual; salario mínimo vital móvil y seguridad social etc”.*

**No es un hecho**, es una apreciación subjetiva de la parte actora.

<b>IV. FRENTE A LAS PRETENSIONES</b>
--------------------------------------

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, considerando que para el caso de la Entidad que represento, carecen de todo fundamento. A continuación, sustento la oposición, de la siguiente manera:

**A LA PRIMERA:**

*“Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la respuesta dada por la demandada LA NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, identificado con el número Comunicación S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de*

*2021, notificado mediante email remitido el día 8 de febrero de 2021, mediante la cual **rechaza** las peticiones contenidas en la **reclamación administrativa** radicada ante dicho Ministerio, el día 24 de noviembre de 2020, negándose el reajuste y pago de la asignación básica, prima especial, reajuste, liquidación y pago de las prestaciones sociales, cesantías, aportes a seguridad etc., conforme se petitionó en la reclamación administrativa antes mencionada” (NFT).*

**Me opongo a que prospere**, es lo primero indicar que de acuerdo con la solicitud del actor - “Reclamación Administrativa”, el Ministerio de Relaciones profirió el documento de S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021, por medio del cual se informó al reclamante, el cargo desempeñado y el régimen salarial aplicable a la señora ESPERANZA PRADA AYALA durante su vinculación con este Ministerio.

En segundo lugar, debe advertirse que en la solicitud del actor - Reclamación Administrativa - se plasma la inconformidad, entre otras, respecto a los decretos por medio de los cuales se fija el régimen salarial de aquellas personas que prestan su servicio en la planta externa, en el caso concreto los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, respectivamente; asimismo, reparos respecto al no incremento, por parte del Gobierno Nacional, a las escalas salariales y la prima especial durante el lapso 2014 a 2019 con base en el Decreto 2348 de 2014, hecho que escapa de la competencia de este ente Ministerial, pues lo cierto es que el Ministerio de Relaciones Exteriores efectúa los pagos de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos, no de manera caprichosa, sino ejecutando y/o dando cumplimiento a las normas establecidas para tal fin, esto es, en garantía del principio de legalidad al que debe ajustar cada una de sus actuaciones.

En tercer lugar, los puntos contenidos en la reclamación administrativa radicada por el actor no fueron rechazados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, como erradamente lo sostiene, pues como se mencionó con precedencia, el Ministerio respondió cada uno de los interrogantes contenidos en su solicitud, informando las normas salariales aplicables a la señora ESPERANZA PRADA AYALA durante su vinculación, mismas que fueron tenidas en cuenta para efectuar los correspondientes pagos salariales y demás emolumentos.

En cuarto lugar, es evidente que el acto demandado es informativo, pues por medio de este se dio respuesta a la reclamación administrativa propuesta, y por lo tanto, no es susceptible de control judicial, en el presente caso de Nulidad, máxime si se tiene en cuenta que la misma argumentación señalada por el actor en su escrito, da cuenta de que los pagos por conceptos de salarios y demás emolumentos efectuados por este ente Ministerial a la señora ESPERANZA PRADA AYALA durante su vinculación, se ajustaron a los mandatos legales establecidos para tal fin, razón por la cual, si el accionante encuentra en que los decretos que fijan el régimen salarial de su poderdante o en los que indican la especialidad de régimen para los servidores que prestan sus servicios en la planta externa, vulneran derechos fundamentales o advierte apartes normativos con contenidos contrarios a los mandatos constitucionales, debe acudir a la acción de NULIDAD SIMPLE, si así lo considera.

En quinto lugar, la inconformidad manifestada por el actor respecto a que el Gobierno Nacional no dispuso aumento de la prima especial entre 2015 al 2019, hace referencia a una presunta omisión del Gobierno Nacional de lo estipulado en una norma; por lo tanto, no es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la acción idónea para hacer la solicitud, pues no existe acto administrativo para demandar en nulidad, por lo tanto, se considera que el actor deberá acudir a una acción de cumplimiento.

En ese contexto, no resulta idóneo y/o acertado pretender que la administración efectuó los pagos por concepto de salarios y demás emolumentos a su poderdante, en contravía de las normas existentes y que fijan el régimen salarial que la cobijaba.

Finalmente, no se encuentra en el acto hoy demandado, ninguna manifestación que vulnere los derechos fundamentales o laborales del actor, pues la información allí registrada, precisamente, encuentra fundamento en las normas establecidas para tal fin.

**A LA SEGUNDA:**

*“Declarar la primacía constitucional, por vía de la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad y en consecuencia que inaplique al caso de mi representada, el Decreto 11 de 1993, artículo 22, literal a); Decreto 42 de 1994, artículo 25, literal a); Decreto 25 de 1995, artículo 17, literal a); Decreto 10 de 1996, artículo 20, literal a); Decreto 31 de 1997, artículo 19, literal a); Decreto 40 de 1998, artículo 20, literal a); Decreto 35 de 1999, artículo 19, literal a); Decreto 2720 de 2000, artículo 19, literal a); Decreto 2710 de 2001, artículo 19, literal a); Decreto 660 de 2002, artículo 18, literal a); Decreto 3535 de 2003, artículo 19, literal a); Decreto 4150 de 2004, artículo 19, literal a); Decreto 916 de 2005, artículo 19, literal a); Decreto 372 de 2006, artículo 19, literal a); Decreto 600 de 2007, artículo 19, literal a); Decreto 643 de 2008, artículo 19, literal a); Decreto 708 de 2009, artículo 19, literal a); Decreto 1374 de 2010, artículo 19, literal a); Decreto 1031 de 2011, artículo 19, literal a); Decreto de 853 de 2012, artículo 19, literal a); Decreto 1029 de 2013, artículo 21, literal a); Decreto 199 de 2014, artículo 21, literal a); Decretos 1101 de 2015, artículo 21, literal a), Decreto 229 de 2016, artículo 21, literal a), Decreto 999 de 2017, artículo 21, literal a) y el Decreto 330 de 2018, artículo 21 literal a); Decreto 1011 de 2019, artículo 19, literal a), normas que resultan contrarias a los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política, puesto que imprimen un trato discriminatorio en contra de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan su servicio en el Exterior, como lo era el caso de mi representada, al privarla del reajuste de su asignación básica y demás prestaciones sociales, así como hacen nugatorio los derechos al reajuste salarial, el incremento salarial, el derecho al salario mínimo vital móvil, derecho a la igualdad material y efectiva, salario igual por trabajo de igual valor, así como de los convenios 100 y 111 de la OIT, que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico interno”.*

**Me opongo a que prospere.** Es lo primero mencionar que la solicitud de declaratoria de excepción de inconstitucionalidad de los decretos descritos en la pretensión resulta inocua, pues los decretos a los que hace referencia el actor se encuentran derogados y hoy no hacen parte del ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, se debe recordar que la figura de excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, que busca la aplicación de una norma constitucional, en el evento de encontrarse contradicción con una norma de rango legal, esto para preservar las garantías constitucionales en casos o situaciones concretas o subjetivas, razón por la cual, quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y, sus efectos, son subjetivos o interpartes.

Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea, lo que no es evidente en el caso bajo estudio, como se explicará en el acápite denominado “Razones de la Defensa”, por lo tanto, es improcedente la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad propuesta y, por ende, la declaratoria de nulidad de los artículos de los decretos acusados, que adicionalmente, a la fecha se encuentra derogados.

#### **A LA TERCERA:**

*“Declarar la primacía constitucional, por vía de la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad para el caso de mi representada, del Decreto 644 de 2019, por ser contrario a los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política, de manera que no se aplique a la misma, ya que vulnera sus derechos fundamentales señalados, al imprimir un trato discriminatorio en contra de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan su servicio en el Exterior y fueron expulsados del territorio Venezolano, como ocurrió con mi representada”.*

**Me opongo a que prospere.** En primer lugar, el Decreto 644 del 15 de abril de 2019, fue expedido en un contexto de fuerza mayor (la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Gobierno Colombiano y la República Bolivariana de Venezuela), dicha situación conllevó a que el Gobierno Nacional dispusiera la reubicación de los funcionarios pertenecientes a la misión diplomática en la República Bolivariana de Venezuela en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de proteger el derecho al trabajo y a la seguridad social de dichos funcionarios.

Se reitera que, el Ministerio de Relaciones Exteriores adoptó las medidas necesarias de protección y garantía de los derechos laborales de esas personas, lo que quiere decir que, el acto fue expedido con el objeto de salvaguardar las garantías fundamentales actuando en el marco de la constitución y la ley.

En ese contexto, en el acto administrativo cuestionado no se evidencia vulneración a preceptos constitucionales como tampoco se advierte discriminación alguna.

En segundo lugar, dicha reubicación de los funcionarios se realizó en torno a la facultad que tiene el Gobierno Nacional, y que ha definido la Corte Constitucional en Sentencia T 528 de 2017, como:

*“(...) una potestad radicada en cabeza del empleador público o privado, que se concreta en la facultad de alterar las condiciones del trabajador en cuanto al modo, lugar, cantidad o tiempo de trabajo, respetando los derechos mínimos del mismo (...)”.*

En tercer lugar, el artículo 2 del Decreto 644 de 2019 dispone que los servidores reubicados “mientras permanezcan en el servicio interno, no percibirán los beneficios salariales que se reconocen cuando prestan sus servicios en la planta externa, tales como la prima especial, la prima de costo de vida ni a ningún otro emolumento contemplado para la prestación del servicio en el exterior”, pues los mencionados emolumentos son contemplados de manera exclusiva para los servidores que prestan sus servicios en la planta externa.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el Decreto 644 de 2019 no se encuentra vulneración alguna a los derechos invocados por la demandante y, por ende, no existe contradicción entre la norma descrita y la Constitución Política, por lo tanto, no es posible la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad, pues la norma se ajusta a los postulados constitucionales y goza de presunción de legalidad.

se enfatiza que frente a la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 644 de 2019 propuesta por la demandante, al considerar que este genera una discriminación injustificada y resulta violatorio de sus derechos a la igualdad, trabajo, mínimo vital y móvil, seguridad social y el principio de trabajo igual y salario igual; considera este ente ministerial que no hay una confrontación entre el referenciado Decreto y la Constitución Política, en el entendido que el Decreto 644 de 2019 garantiza todos los derechos reseñados de quienes ostentan el cargo de Auxiliares de Misión Diplomática, pues ante la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares con la República Bolivariana de Venezuela, el Gobierno Nacional decidió reubicarlos para que continuaran prestando sus servicios para el Estado Colombiano en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizándoles el derecho al trabajo y los demás conexos lo que perse, no implica ser beneficiarios de la prima especial y la prima de costo de vida, contempladas de manera exclusiva para los servidores que prestan sus servicios en la planta externa, por lo tanto, estableció que al entrar en vigencia el mencionado Decreto y durante el tiempo en que los servidores desempeñen sus funciones dentro del territorio nacional, devengarán la asignación básica mensual correspondiente al cargo que desempeñan; asimismo la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad únicamente para la demandante vulneraría el derecho a la igualdad de los demás Auxiliares de misión Diplomática destinatarios del Decreto.

Así las cosas, el Decreto 644 de 2019, conforme lo establece el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, goza de presunción de legalidad hasta tanto la jurisdicción no lo suspenda o lo anule.

#### **A LA CUARTA, QUINTA, SEXTA, SÉPTIMA, OCTAVA, NOVENA, Y DÉCIMA:**

“Como consecuencia de las anteriores declaratorias y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores a reconocer y pagar el reajuste de la asignación básica de mi representada en el mismo porcentaje que le fue reajustado a los servidores públicos conforme al Decreto 11 de 1993, Decreto 42 de 1994, Decreto 25 de 1995, Decreto 10 de 1996, Decreto 31 de 1997, Decreto 40 de 1998, Decreto 35 de 1999, Decreto 2720 de 2000, Decreto 2710 de 2001, Decreto 660 de 2002, Decreto 3535 de 2003, Decreto 4150 de 2004, Decreto 916 de 2005, Decreto 372 de 2006, Decreto 600 de 2007, Decreto 643 de 2008, Decreto 708 de 2009, Decreto 1374 de 2010, Decreto 1031 de 2011, Decreto de 853 de 2012, Decreto 1029 de 2013, Decreto 199 de 2014, Decretos 1101 de 2015, Decreto 229 de 2016, Decreto 999 de 2017, Decreto 330 de 2018, y Decreto 1011 de 2019, durante la vigencia de su relación laboral con el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

“Condenar a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, a título de restablecimiento del derecho, a reconocer y pagar el incremento de la prima especial prevista en el Decreto 2348 de 2014 en los porcentajes que se reajustó la asignación básica de los servidores públicos,

conforme a el Decreto 1101 de 2015, en 4,66%; Decreto 229 de 2016, en 7,77%; Decreto 999 de 2017, en 6,75% y Decreto 330 de 2018, en 5,09% y el Decreto 1011 de 2019 en un 4,5%, como consecuencia de la omisión en el cumplimiento de las obligaciones previstas para el Gobierno Nacional de reajustar anualmente esta prestación.”

“Como consecuencia de las anteriores declaratorias y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores a reconocer, reliquidar y pagar el mayor valor en las prestaciones sociales causadas en favor de mi representada, tanto por el incremento solicitado en la asignación básica, así como por concepto de la prima especial prevista en el Decreto 2348 de 2014 y la declaratoria de excepción de, tales como en la prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación especial de recreación, prima de navidad, prima de costo de vida, bonificación por servicios prestados, incremento por antigüedad, cesantías, intereses a las cesantías, viáticos y menaje de regreso al país, liquidación final, en términos generales en las prestaciones sociales etc., a ella pagadas y adeudas a la fecha”.

“Como consecuencia de las anteriores declaratorias y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores a reconocer, reliquidar y pagar a mi representada por efecto de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 644 de 2019, desde mayo de 2019, los demás componentes salariales y prestacionales que se dejaron de pagar a mi representada durante la prestación de su servicio en el territorio colombiano a partir de su expulsión, en adición a su asignación básica, como costo de vida, prima especial de servicios etc”.

“Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, condenar a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, a Reconocer y pagar los intereses de mora sobre el incremento de la asignación básica y prima especial, respectivamente, así como sobre las prestaciones sociales no pagadas mencionadas en el numeral anterior y que deben ser reliquidadas, dado que ambos conceptos son constitutivos de salario y por tanto son base para su liquidación, hasta la fecha de su reconocimiento y pago efectivo”.

“Como consecuencia de las anteriores declaraciones solicitadas, a título de restablecimiento del derecho, condenar a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores a reliquidar y pagar el mayor valor en el monto de los aportes pensionales en favor de mi representada, así como sus intereses moratorios desde el 3 de agosto 1992 y hasta la fecha de su pago efectivo, con destino a COLPENSIONES, entidad administradora de pensiones a la cual se encuentra afiliada”.

“A título de restablecimiento del derecho, condenar a la Nación Ministerio de Relaciones Exteriores a liquidar y pagar las condenas antes mencionadas, teniendo en cuenta los multiplicadores de costo de vida establecidos por la Organización de las Naciones Unidas mediante la “Circular Consolidada de Ajuste por Destino”, que debe ser empleados para liquidarlas, así como para liquidar la prima de costo de vida en dólares de los Estados Unidos, pagados a mi representada durante la vigencia de mi relación laboral en el Exterior o en subsidio la tasa de cambio del dólar de los Estados Unidos de Norteamérica que resulte aplicable y certificada por el Banco de la República”.

**Me opongo a cada una de las pretensiones**, propuestas como restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta, que no son procedentes en el caso bajo estudio, pues como se ha señalado con precedencia los pagos por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos correspondientes a la accionante, se efectuaron en garantía del principio de legalidad, esto es, conforme al régimen salarial que cobijaba a la señora ESPERANZA PRADA AYALA.

Recordemos que. el Ministerio de Relaciones Exteriores debe ejecutar las disposiciones que fije el gobierno nacional, respecto a los incrementos y ajustes salariales.

Adicionalmente, no son procedentes las anteriores pretensiones teniendo en cuenta a la oposición manifestada a la primera, segunda y tercera pretensión.

#### FRENTE A LA DÉCIMO PRIMERA:

“Condenar en costas, gastos y agencias en derecho a La Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores”.

**Me opongo a que prospere la pretensión** en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones de hecho y de derecho descritas en la presente contestación de la demanda.

#### V. PROBLEMA JURÍDICO Y FIJACIÓN DEL LITIGIO

El problema jurídico entendido como aquella situación conflictiva que busca o demanda solución a través de los canales jurídicos, por lo tanto, infiere la existencia de un conflicto y una confrontación entre las posturas propuestas.

En tal sentido, el problema jurídico puede versar sobre la norma aplicable en un caso concreto y/o un debate sobre el caso en sí mismo.

En la presente causa, se establece que el problema jurídico, es eminentemente jurídico, pues busca establecer el alcance o los límites jurídicos y/o normatividad aplicable en la situación propuesta.

En ese contexto, el problema jurídico a resolver es establecer si ¿los servidores que prestaban sus servicios en el servicio exterior de este ente Ministerial en el lapso comprendido entre septiembre de 2009 hasta febrero de 2019, regidos por los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, respectivamente, tienen derecho al reajuste de la asignación básica, prestaciones sociales, seguridad social y prima especial, en los términos descritos por la parte actora? Asimismo, si ¿los servidores reubicados en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores por el Decreto 644 de 2019, son objeto de los beneficios salariales que se reconocen cuando prestan sus servicios en la planta externa, tales como la prima especial, la prima de costo de vida y cualquier otro tipo de emolumento contemplado para la prestación del servicio en el exterior?

De acuerdo al problema jurídico planteado, la fijación del litigio, conforme a los hechos y a las pretensiones de la demanda, debe estar dirigida a establecer si el Ministerio de Relaciones Exteriores, vulneró derechos fundamentales al actor con la expedición del acto acusado y si puede este ente Ministerial reliquidar y/o pagar los conceptos de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos a los servidores de la planta externa de la entidad, conforme a los decretos que establecen las escalas salariales de los servidores de la planta interna de la entidad en virtud del derecho a la igualdad.

De igual manera, establecer si existe en los decretos acusados, específicamente, en los artículos descritos (hoy derogados), quebrantamientos a mandatos constitucionales, esto es, si las normas citadas riñen o contrarían o resultan absolutamente incompatibles con los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política.

#### VI. RAZONES DE LA DEFENSA

En el presente caso, el planteamiento del actor no reviste en esencia de un problema jurídico, pues como se ha manifestado, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos se encuentran plenamente establecidos en normas, razón por la cual, establecer el régimen salarial y prestacional de la parte demandante no contiene una problemática, pues ya sabemos que durante la vinculación laboral la señora ESPERANZA PRADA AYALA se regía por los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019.

Ahora bien, revisaremos entonces el acto demandado:

Ante la **reclamación administrativa** radicada por el actor, este ente Ministerial, mediante un acto de carácter informativo dio respuesta a los interrogantes propuestos, **informando** el cargo, resolución de

nombramiento y acta de posesión de la accionante, asimismo, el régimen salarial y prestacional aplicable a la señora ESPERANZA PRADA AYALA durante su vinculación laboral, de igual manera, aclarando la existencia de regímenes salariales establecidos exclusivamente para el servicio interno, Decretos 872 de 1992, 11 de 1993, 42 de 1994, 25 de 1995, 10 de 1996, 31 de 1997, 40 de 1998, 35 de 1999, 2720 de 2000, 1460 de 2001, 2710 de 2001, 660 de 2002, 3535 de 2003, 4150 de 2004, 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 de 2011, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1011 de 2015, 229 de 2016, 999 de 2017, 330 de 2018 y 1011 de 2019 no aplicables a su representada, teniendo en cuenta que en estos se estipuló una excepción a la aplicación de dichas normas para los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan sus servicios en el exterior.

Se explicó también que, conforme lo establece la Ley 4 de 1992 le corresponde al Gobierno Nacional fijar el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, dentro de los cuales se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores y para tal fin, el ejecutivo expide anualmente, para cada vigencia, el decreto mediante el cual establece la remuneración de los empleados públicos adscritos a la Rama Ejecutiva, de igual manera, fija también las asignaciones básicas mensuales y dicta disposiciones en materia salarial para los funcionarios diplomáticos, consulares y administrativos del servicio exterior de la República de Colombia, tal como está consagrado en los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, regímenes salariales y prestacionales a los cuales perteneció su prohijada.

Se reiteró que el Gobierno Nacional no dispuso para las vigencias solicitadas, a los servidores públicos en el exterior, reajuste alguno a la asignación básica en los porcentajes que determinó para los empleados de la rama ejecutiva de planta interna, por el contrario, se consagró la inaplicación de dichas normas, entre otros, a los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicios en el exterior, razones suficientes para no poder atender favorablemente su requerimiento.

Asimismo, se le recordó al reclamante que su prohijada estuvo vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores, en los periodos comprendidos entre el 3 de agosto de 1992 hasta el 15 de julio de 1993 y desde el 15 de octubre de 1993 hasta el 16 de septiembre de 2019, siendo su último cargo el de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850, grado 16, adscrita al Consulado General de Colombia en Mérida, que su régimen salarial y prestacional correspondió al fijado por los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019.

Se aclaró que la prima especial creada en pesos colombianos por el Decreto 3357 de 2009 del 7 de septiembre de 2009 “Por el cual se dictan normas sobre el Régimen Salarial y Prestacional de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.”, fue reajustada por el Gobierno Nacional para las vigencias 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, por lo tanto, en el lapso en que estuvo vinculada bajo los Decretos 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019 se le pagó ese concepto con base en los Decretos 3357 de 2009, 1491 de 2010, 1053 de 2011, 0833 de 2012, 1008 de 2013, 178 de 2014, 1117 de 2015, 235 de 2016, 1004 de 2017, 314 de 2018 y 1023 de 2019.

Posteriormente, se sostuvo que el artículo 5 del Decreto 2348 de 2014 creó una prima especial mensual en dólares para quienes prestaban sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el exterior, de igual manera, que el párrafo 1 ibídem, dispuso que la prima especial constituiría factor salarial para todos los efectos y que sobre dicha prima debería efectuarse la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social, adicionalmente, preceptuó que el incremento anual de ese concepto se haría conforme lo disponga el Gobierno Nacional.

Se insistió que, el Gobierno Nacional, conforme a su competencia privativa en materia salarial, con base en las normas contempladas en la Ley 4 de 1992, en ejercicio de su potestad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, no dispuso incremento alguno de la prima especial durante las vigencias 2015 a 2019 con base en el Decreto 2348 de 2014, como tampoco dispuso,

como se mencionó con precedencia, reajuste alguno a la asignación básica de los servidores públicos en el exterior cuyo régimen fuera el establecido en el Decreto 2348 de 2014 y 644 de 2019.

Se manifestó que la señora ESPERANZA PRADA AYALA entre los años 2015 y 2019 no tuvo incremento de la prima especial, lo que implica que no tuvo incidencia en materia de aportes pensionales, como tampoco se estableció incremento de su asignación salarial conforme al reajuste a los servidores públicos del nivel nacional, situación que no impactó sus prestaciones sociales ni los beneficios contemplados en el artículo 62 del Decreto 274 de 2000, entre ellos viáticos, menaje y prima de instalación, pues se reitera, el Gobierno Nacional no lo dispuso.

Se aseguró que, los aportes a la administradora de pensiones que realizaron tanto el empleador como el empleado se efectuaron con base en el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 2348 de 2014 y la Ley 100 de 1993, por expresa disposición legal vigente al momento en que se causaron.

Se afirmó frente a la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 644 de 2019 para el caso de la demandante, que entre el referenciado Decreto y la Constitución Política no hay ninguna confrontación, en el entendido que el Decreto 644 de 2019 garantiza los derechos a la igualdad, trabajo, mínimo vital y móvil, seguridad social y el principio de trabajo igual y salario igual de quienes ostentan el cargo de Auxiliares de Misión Diplomática, pues ante la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares con la República Bolivariana de Venezuela, el Gobierno Nacional decidió reubicarlos para que continuaran prestando sus servicios para el Estado Colombiano en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizándoles el derecho al trabajo y los demás conexos lo que perse, no implica ser beneficiarios de la prima especial y la prima de costo de vida, contempladas de manera exclusiva para los servidores que prestan sus servicios en la planta externa, por lo tanto, estableció que al entrar en vigencia el mencionado Decreto y durante el tiempo en que los servidores desempeñen sus funciones dentro del territorio nacional, devengarán la asignación básica mensual correspondiente al cargo que desempeñan; asimismo se reiteró que la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad únicamente para la demandante vulneraría el derecho a la igualdad de los demás Auxiliares de Misión Diplomática destinatarios del Decreto.

En este entendido, se expuso que no se advierte en el Decreto 644 de 2019 vulneración alguna a los derechos invocados por la demandante, y por ende, no existe contradicción entre la norma descrita y la Constitución Política, por lo tanto no es posible la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad, pues la norma se ajusta a los postulados constitucionales y goza de presunción de legalidad.

Finalmente, se indicó en el acto informativo que, los conceptos reclamados fueron reconocidos y pagados por la administración con base en la normatividad aplicable en la vigencia de la vinculación laboral, respectivamente, y cada una de las actuaciones surtidas se sujetaron al principio de legalidad que debe orientar el ejercicio de las funciones de las autoridades administrativas, so pena de incurrir en extralimitación de funciones, contraviniendo lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política y lo consagrado en el Código Disciplinario Único.

Es evidente entonces que:

1. Mediante el acto acusado, la administración informó al reclamante el régimen salarial que cobijó a su prohijada en el lapso de su vinculación laboral con el Ministerio de Relaciones Exteriores y que los pagos por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos se efectuaron conforme al régimen aplicable al cargo desempeñado en el exterior.
2. Que las actuaciones administrativas de este ente Ministerial se ajustaron a las normas aplicables, en garantía del principio de legalidad, asimismo, lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley 4 de 1992.
3. No se advierte en el acto demandado, pronunciamiento contrario a la constitución y/o que vulnere los derechos fundamentales o laborales del actor, pues como se mencionó, el acto tiene un carácter informativo, pues no otorga ni extingue derechos y no establece una situación jurídica en particular, máxime si se tiene en cuenta que la inconformidad del accionante radica específicamente, en lo establecido en las normas que regulan la materia, lo que no implica que sus pagos se efectuaran de manera incorrecta, sino que hay una prescripción normativa no compartida por el actor.

4. En el Decreto 644 de 2019 no se encuentra vulneración alguna a los derechos invocados por la demandante y, por ende, no existe contradicción entre la norma descrita y la Constitución Política, por lo tanto no es posible la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad, pues la norma se ajusta a los postulados constitucionales y goza de presunción de legalidad.

En tal sentido, no podría haber reproche alguno respecto a la manifestación de la administración en el acto acusado, pues ésta se ajusta a las normas de rango legal y constitucional, razón por la cual el acto no se encuentra viciado de nulidad.

Adicionalmente, el acto demandado resulta ser netamente informativo pues el pronunciamiento tiene un carácter informativo; adviértase que en la reclamación administrativa, en la conciliación extrajudicial y en el escrito de demanda, el actor conoce el régimen salarial que cobijaba a su prohijada durante su vinculación laboral y, la argumentación propuesta da cuenta de que los pagos por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos se efectuaron por parte de este ente Ministerial, en debida forma y conforme a las normas establecidas para tal fin.

Recordemos que, los actos de información no son objeto de control jurisdiccional, por lo tanto, el acto demandado que puso en conocimiento del actor el cargo desempeñado de su prohijada, régimen salarial aplicable en su caso en particular y que informa las características de las normas establecidas para tal fin, no podrían ser objeto de demanda de nulidad.

Se reitera entonces que, las inconformidades del actor radican específicamente en: Primero, las normas que fijaron las escalas salariales de la planta interna, pues estas indican su no aplicación para los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestaban sus servicios en el exterior y, adicionalmente, reparos respecto a los regímenes aplicables a su prohijada. Y segundo, la vulneración a la demandante de sus derechos al trabajo y a la seguridad social por la ejecución del Decreto 644 de 2019 en lo correspondiente al no pago de emolumentos que corresponde únicamente a servidores que desarrollan sus funciones en la planta externa.

Es ese sentido, busca mediante la figura denominada “excepción de inconstitucionalidad”, que se declaren nulos esos decretos, específicamente, los artículos demandados, pues a su juicio, resultan incompatibles con normas de rango constitucional y de esta manera, lograr la reliquidación de sus salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos; así mismo bajo esta figura busca la no aplicación de lo preceptuado en el Decreto 644 de 2019 y de esta forma obtener los emolumentos de los que gozan los servidores que desarrollan sus funciones en la planta externa

Lo anterior infiere que, para la viabilidad y/o para que sea procedente su solicitud, debe decretarse por un Juez la inconstitucionalidad de esos decretos o por lo menos de los artículos acusados, es decir, en la lectura conjunta de los hechos y las pretensiones del escrito de demanda, existe un reconocimiento por parte del actor, que el acto demandado es meramente informativo, pues informa de manera concreta las normas que establecen el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos, razón por la cual le resulta necesario acudir a la nulidad de los artículos de los decretos acusados, para lograr con ello el estudio de la reliquidación que pretende.

Entonces, mientras no sean decretada la nulidad de los decretos, específicamente los artículos demandados, la administración tendrá que ajustar sus actuaciones al principio de legalidad, en el caso concreto, **ejecutar las normas que establecen el régimen salarial del servicio exterior** de la entidad, esto es, en observancia de lo preceptuado en los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, asimismo, la excepción contenida en los Decretos 872 de 1992, 11 de 1993, 42 de 1994, 25 de 1995, 10 de 1996, 31 de 1997, 40 de 1998, 35 de 1999, 2720 de 2000, 1460 de 2001, 2710 de 2001, 660 de 2002, 3535 de 2003, 4150 de 2004, 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 de 2011, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1011 de 2015, 229 de 2016, 999 de 2017, 330 de 2018 y 1011 de 2019 que indican la no aplicación de dichas normas para los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestaron sus servicios en el exterior, por otra parte la ejecución de los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 644 de 2019 “Por el cual se reubican los cargos de Auxiliar de Misión Diplomática adscritos a la Misión Diplomática y Oficinas Consulares de Colombia ante el Gobierno de la República Bolivariana

de Venezuela en el servicio Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Razones por las cuales, no se encuentra vicio alguno en el acto demandado.

Por otro lado, respecto a las excepciones de inconstitucionalidad propuestas:

El actor solicitó como pretensión, la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 11 de 1993, artículo 22, literal a); Decreto 42 de 1994, artículo 25, literal a); Decreto 25 de 1995, artículo 17, literal a); Decreto 10 de 1996, artículo 20, literal a); Decreto 31 de 1997, artículo 19, literal a); Decreto 40 de 1998, artículo 20, literal a); Decreto 35 de 1999, artículo 19, literal a); Decreto 2720 de 2000, artículo 19, literal a); Decreto 2710 de 2001, artículo 19, literal a); Decreto 660 de 2002, artículo 18, literal a); Decreto 3535 de 2003, artículo 19, literal a); Decreto 4150 de 2004, artículo 19, literal a); Decreto 916 de 2005, artículo 19, literal a); Decreto 372 de 2006, artículo 19, literal a); Decreto 600 de 2007, artículo 19, literal a); Decreto 643 de 2008, artículo 19, literal a); Decreto 708 de 2009, artículo 19, literal a); Decreto 1374 de 2010, artículo 19, literal a); Decreto 1031 de 2011, artículo 19, literal a); Decreto de 853 de 2012, artículo 19, literal a); Decreto 1029 de 2013, artículo 21, literal a); Decreto 199 de 2014, artículo 21, literal a); Decretos 1101 de 2015, artículo 21, literal a), Decreto 229 de 2016, artículo 21, literal a), Decreto 999 de 2017, artículo 21, literal a) y el Decreto 330 de 2018, artículo 21 literal a); Decreto 1011 de 2019, artículo 19, literal a) , al considerar que esas normas son contrarias a los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política, pues a su juicio, imprimen un trato discriminatorio en contra de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan su servicio en el Exterior, respecto al reajuste de su asignación básica y demás prestaciones sociales, así como hacen nugatorio los derechos al reajuste salarios, el incremento salario y el derecho al salario mínimo vital móvil, derecho a la igualdad material y efectiva, salario igual por trabajo de igual valor, así como de los convenios 100 y 111 de la OIT, que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Es lo primero reiterar que la accionante estuvo vinculada en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre el 3 de agosto de 1992 hasta el 15 julio de 1993 y desde el 15 de octubre de 1993 hasta el 16 de setiembre de 2019, desempeñando como último cargo el de AUXILIAR DE MISIÓN DIPLOMATICA, código 4850, grado 16, adscrita en el Consulado de Colombia en Mérida Venezuela, que su régimen salarial y prestacional establecido durante los respectivos periodos correspondió al fijado por los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019.

En segundo lugar, respecto a la viabilidad de la denominada excepción de inconstitucionalidad el Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

#### **“Aplicación de la Excepción de Inconstitucionalidad**

Con la excepción de inconstitucionalidad se pretende dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 de la Constitución Política que señala: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*.

*Pero esta excepción de inconstitucionalidad debe reunir ciertos requisitos para su procedencia, uno de los cuales **es la palmaria y flagrante oposición entre los textos constitucionales y la norma cuya inaplicación se pretende**. Es pertinente aludir a la sentencia C-600 de 1998, en la cual la Corte Constitucional precisó el alcance de esta figura: (NFT)*

*“La inaplicación de una norma de jerarquía inferior con apoyo en el artículo 4 de la Carta supone necesariamente la incompatibilidad entre su contenido y el de los preceptos constitucionales. Si tal incompatibilidad no existe, no cabe la inaplicación y la circunstancia no es otra que la de incumplimiento o violación de los mandatos dejados de aplicar.*

*Por el contrario, en el supuesto de un palmario enfrentamiento entre la norma y la Constitución, la obligación del funcionario o autoridad que en principio debería aplicar aquélla es la contraria: no darle aplicación.*

Al respecto, esta Corte ha señalado:

*“El artículo 4º de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codificación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica. Ello tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular.*

*Para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad. Esta, desde luego, es desvirtuarle por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles.*

*Subraya la Corte el concepto de incompatibilidad como elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, **ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento. (NFT)***

*El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la incompatibilidad en términos generales como “repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí”.*

*En el sentido jurídico que aquí busca relievase, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. **Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.***

*De lo cual se concluye que, en tales casos, si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos “erga omnes” el juez de constitucionalidad según las reglas expuestas. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto)”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-600 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).*

**Respecto de la inaplicabilidad de actos administrativos en lo que pudiera denominarse “excepción de ilegalidad” no hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad para conferir una facultad abierta que le permita a las autoridades o particulares sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que debe ser invocada dentro de un proceso judicial que decida la legalidad o ilegalidad de los mismos, y solo de esta manera debe interpretarse el artículo 12 de la Ley 153 de 1887 ya que lo anterior toca con la garantía de la seguridad y efectividad del orden jurídico.**

*No puede ser a criterio de cualquier autoridad o particulares la observancia de las disposiciones contenidas en los actos administrativos ya que afectaría la efectividad de los derechos ciudadanos y propiciaría la anarquía, por lo que resulta lógico y razonable dejar a la competencia de la jurisdicción contenciosa la decisión de legalidad de un acto pues cualquier ciudadano puede acceder a tal jurisdicción en aras de demandar su nulidad y aún de pedir su suspensión provisional cuando hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquía.*

*La excepción de ilegalidad es, entonces, la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior, así, su inaplicación no es una opción pueda ser tomada por las autoridades administrativas, so pena de ser demandadas en aras de hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los mismos.” (Negritas y subrayas fuera de texto)”<sup>1</sup>.*

En el anterior contexto, revisaremos las normas demandadas bajo la figura de excepción de inconstitucionalidad cotejadas con las normas constitucionales señaladas para determinar la incompatibilidad entre ellas, veamos:

Las normas a las que se hace referencia son:

*Decreto 11 de 1993, artículo 22, literal a); Decreto 42 de 1994, artículo 25, literal a); Decreto 25 de 1995, artículo 17, literal a); Decreto 10 de 1996, artículo 20, literal a); Decreto 31 de 1997, artículo 19, literal a); Decreto 40 de 1998, artículo 20, literal a); Decreto 35 de 1999, artículo 19, literal a); Decreto 2720 de 2000, artículo 19, literal a); Decreto 2710 de 2001, artículo 19, literal a); Decreto 660 de 2002, artículo 18, literal a); Decreto 3535 de 2003, artículo 19, literal a); Decreto 4150 de 2004, artículo 19, literal a); Decreto 916 de 2005, artículo 19, literal a); Decreto 372 de 2006, artículo 19, literal a); Decreto 600 de 2007, artículo 19, literal a); Decreto 643 de 2008, artículo 19, literal a); Decreto 708 de 2009, artículo 19, literal a); Decreto 1374 de 2010, artículo 19, literal a); Decreto 1031 de 2011, artículo 19, literal a); Decreto de 853 de 2012, artículo 19, literal a); Decreto 1029 de 2013, artículo 21, literal a); Decreto 199 de 2014, artículo 21, literal a); Decretos 1101 de 2015, artículo 21, literal a), Decreto 229 de 2016, artículo 21, literal a), Decreto 999 de 2017, artículo 21, literal a) y el Decreto 330 de 2018, artículo 21 literal a); Decreto 1011 de 2019, artículo 19, literal a).*

Mediante los decretos referidos se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, entre otros, de los Ministerios.

Cada uno de los artículos de los decretos señalados, respectivamente, contienen el siguiente postulado normativo:

**“Excepciones.** *Las normas del presente Capítulo no se aplicarán, salvo disposición expresa en contrario:*

- a. A los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicio en el exterior.*

La norma transcrita indica entonces que, cada uno de los artículos contenidos en el Capítulo I de los decretos no son aplicables a los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicio en el exterior, esto es, **que las escalas salariales de los servidores de la planta externa de este ente Ministerial no son reguladas por esos decretos.**

Contrario a ello, todos los artículos contenidos en el Capítulo I de los decretos son aplicables a los servidores públicos que prestan sus servicios en la planta interna de la entidad, esto es, que las escalas salariales descritas en **esos decretos corresponden al régimen salarial de los servidores de la planta interna** de este ente Ministerial.

Ahora bien, el actor señala que esas normas son incompatibles, riñen de manera palmaria, flagrante y se oponen a los artículos 14, 43, 48 y 53 constitucionales, asimismo, a lo establecido en los convenios 100 y 111 de la OIT

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015) Radicación número: 250002324000200890104 01

Revisaremos entonces los artículos 14, 43, 48 y 53 constitucionales para así determinar si existe la incompatibilidad señalada:

Veamos:

### Constitución Política de la República de Colombia.

(...)

*“ARTICULO 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.*

Es evidente que los decretos demandados, específicamente, los artículos señalados por el actor no tienen relación alguna con el postulado normativo descrito en este artículo constitucional, pues nada tiene que ver el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, con el hecho de pertenecer a uno u otro régimen salarial conforme a su vinculación laboral con este ente Ministerial; por lo tanto, **no se encuentra incompatibilidad entre los decretos y artículos demandados con el artículo 14 constitucional.**

*“ARTICULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.*

Es evidente que los decretos demandados, específicamente, los artículos señalados por el actor no tienen relación alguna con el postulado normativo descrito en este artículo constitucional, pues éste prescribe que las mujeres y los hombres tienen iguales derechos y oportunidades, asimismo, establece una protección y apoyo especial a las mujeres cabeza de familia y aquellas que se encuentran en estado de embarazo, esto, durante y después del parto, lo que no riñe con el hecho de pertenecer a uno u otro régimen salarial conforme a su vinculación laboral con este ente Ministerial; por lo tanto, **no se encuentra incompatibilidad entre los decretos y artículos demandados con el artículo 43 constitucional.**

*“ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley...”.*

En este aspecto se debe señalar que los regímenes salariales de los servidores de la planta interna y externa de este ente Ministerial, respectivamente, garantizan la seguridad social de los trabajadores, teniendo en cuenta el tipo de vinculación con la entidad, por lo tanto, es evidente que los decretos demandados, específicamente, los artículos señalados por el actor no riñen con el hecho de pertenecer a uno u otro régimen salarial conforme a su vínculo laboral con este ente Ministerial, por lo tanto, **no se encuentra incompatibilidad entre los decretos y artículos demandados con el artículo 48 constitucional.**

*“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.*

No se advierte en los postulados normativos señalados por la parte actora, incompatibilidad con lo preceptuado en el artículo 53 constitucional, pues esas normas describen de manera precisa que el régimen y/o escalas salariales descritas en los decretos demandados no son aplicables a los servidores que desempeñan sus funciones en la planta externa de la entidad, lo que implica, que los trabajadores que prestan sus servicios en el exterior de este Ministerio tienen su propio régimen salarial.

Es claro entonces que los regímenes salariales y prestacionales de los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores son diferentes teniendo en cuenta el lugar donde prestan los servicios en la entidad, así:

- a) Los servidores vinculados en cualquiera de las modalidades y que prestan sus servicios en la planta interna de la entidad.
- b) Los servidores vinculados en cualquiera de las modalidades y que prestan sus servicios en la planta externa de la entidad.

En tal sentido, la igualdad a la que se hace referencia en el artículo 53 constitucional, es predicable exclusivamente, en el caso de marras, al grupo de trabajadores que desempeñan sus funciones en la planta externa de la entidad y, al régimen salarial y prestacional que cobija a esos servidores; pues es precisamente a ese grupo al que perteneció la señora ESPERANZA PRADA AYALA, que como se ha mencionado estuvo vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores entre el 3 de agosto de 1992 hasta el 15 julio de 1993 y desde el 15 de octubre de 1993 hasta el 16 de setiembre de 2019, desempeñando como último cargo el de AUXILIAR DE MISIÓN DIPLOMATICA, código 4850, grado 16, adscrita en el Consulado de Colombia en Mérida Venezuela.

Se quiere decir con lo anterior, que el derecho a la igualdad debe ser revisado entre iguales; para nuestra consideración no es posible buscar igualdad en los regímenes salariales de los servidores de la planta interna con los de la planta externa, pues sus condiciones laborales no son las mismas, como tampoco lo son, las características del empleo, no solo por la ubicación geográfica sino por las condiciones de vida en cada uno de los países donde prestan sus servicios, por lo tanto, se hace necesaria una diferenciación en los regímenes aplicables, para el caso en concreto, el régimen salarial y prestacional establecido para la accionante, durante el periodo comprendido entre el 3 de agosto de 1992 y el 16 de setiembre de 2019, correspondió al fijado por los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, Decretos aplicables a los servidores que prestaron en ese lapso sus funciones en la planta externa de la entidad.

Por lo tanto, no tiene ningún tipo de sustento jurídico la censura en este aspecto, pues parte del desconocimiento de la parte actora de la normatividad especial que regula las escalas salariales de los funcionarios que prestaban sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Es inaceptable entonces la censura en este aspecto, pues lo que busca el accionante es que un grupo de funcionarios, los que prestan su servicio en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se les aplique la parte favorable de su régimen especial y la parte favorable del régimen general de los demás servidores públicos, sin entender que se trata precisamente de dos grupos de trabajadores que tienen sus propios regímenes salariales y prestacionales.

Se olvida en este punto que, la norma especial prevalece sobre la general y, obviamente las normas especiales del servicio exterior son de aplicación preferente. Desconoce la parte actora que en virtud de la especialidad del servicio exterior, los salarios de los funcionarios de planta externa pueden inclusive sobrepasar al jefe de la entidad y cancelarse en moneda extranjera.

Es decir, si la demandante pretende que se de aplicación a las normas contenidas en los decretos objeto de la excepción de inconstitucional a los funcionarios del servicio exterior, obviamente tendría que aplicar el sistema de manera íntegra, pues la excepción señalada en los artículos demandados, consagra:

**“Excepciones.** Las normas **del presente Capítulo** no se aplicarán, salvo disposición expresa en contrario: (NFT)

(...)

b. *A los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicio en el exterior.”*

Es decir, se tendría que dar aplicación a todos los apartes normativos consignados en el Capítulo I del Decreto a los servidores de la planta externa, esto es, entre otros, cancelar los salarios en pesos y no en moneda extranjera, ubicando los salarios dentro del rango establecido para todos los servidores públicos y no pudiendo cancelar salarios que superaran el del jefe de la entidad. Este hecho impediría, en muchos casos, a los funcionarios diplomáticos y consulares representar de una manera digna al país.

Ahora bien, no resulta lógico pretender un incremento salarial y prestacional para los servidores del exterior en igualdad de condiciones de los que pertenecen a la planta interna de la entidad, pues las escalas salariales en el territorio nacional son establecidas por el Gobierno Nacional teniendo en cuenta la inflación, esto es, el aumento salarial debe corresponder al incremento porcentual de IPC del país, una razón más, que justifica la diferenciación de regímenes salariales y prestacional de los servidores de la planta externa e interna, pues no es procedente determinar el incremento para los trabajadores de la planta externa con el IPC de Colombia, hecho que causaría un desequilibrio en materia salarial de los trabajadores en el exterior.

En por lo anterior, que en el régimen salarial de los servidores que prestan los servicios en la planta externa de la entidad, se estableció la prima especial mensual, la cual para la entrada en vigencia del Decreto 2348 de 2014 se reconoce y paga en Dólares de los Estados Unidos de América teniendo en cuenta el cargo desempeñado, asimismo, este concepto constituye factor salarial para todos los efectos y sobre esta prima se efectúa la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social y es base para calcular los beneficios especiales de que tratan los literales b), d) y e) del artículo 62 del Decreto número 274 de 2000, de igual manera el régimen de los servidores de la planta externa, contiene la denominada prima de costo de vida que busca precisamente el equilibrio salarial de los servidores de la planta externa de la entidad con relación a las condiciones de vida en cada uno de los países donde se desempeñan las funciones.

Recordemos que para el cumplimiento de la misión de este ente Ministerial, consistente en el desarrollo de la política exterior de la República de Colombia y la asistencia a sus nacionales en el exterior, se hace necesaria la existencia de una planta interna y una planta externa, sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones particulares de estos dos grupos de servidores y su funcionamiento, se estableció un análisis especial a sus actividades y características y, por consiguiente, se estipuló un régimen salarial diferencial.

No obstante, donde coexisten funcionarios que prestan sus servicios en planta externa y en planta interna, los diferentes regímenes buscan un tratamiento equitativo que permita a los funcionarios sufragar las erogaciones conforme a las características propias del empleo y sus condiciones, sin que ello de lugar a generar condiciones más favorables.

Ahora bien, respecto al reconocimiento y pago de la prima especial a favor de los servidores públicos de la cancillería en el exterior, cuyo régimen salarial y prestacional se encuentra consagrado en el Decreto 2348 de 2014, está a Cartera elevó consulta a la Función Pública, entidad que dio respuesta a nuestra solicitud el 9 de abril de 2018, concluyendo:

*“Ahora bien, con fundamento en lo expuesto y para atender puntualmente su consulta, en razón a que el nuevo régimen consagrado en el Decreto 2348 de 2014 es totalmente benéfico y fluctúa con la variación del dólar por la diferencia que se paga con la prima de costo de vida, **no resulta procedente reajustar anualmente la asignación básica ni la prima especial**, pues ello generaba grandes desequilibrios entre la remuneración interna y externa, en particular cuando opera la alternación a la sede en Colombia” (NFT).*

En ese sentido, no se encuentra en los decretos demandados, específicamente, los artículos señalados por el actor, incompatibilidad con el postulado normativo descrito en el artículo 53 constitucional, se reitera que, en el caso bajo estudio, no puede pretenderse buscar el derecho a la igualdad entre los servidores que prestan sus servicios en la planta interna con aquellos que prestan sus servicios en el exterior, pues cada grupo se rige por regímenes salariales diferentes teniendo en cuenta sus condiciones y/o características particulares y, es esto precisamente, lo que señalan cada uno de los decretos en los artículos y literales acusados, lo que no riñe con la norma constitucional citada.

Adviértase su señoría que, contrario sensu a lo pretendido por el actor, es como si los servidores de la planta interna de la entidad, encontraran en el régimen salarial que regula el servicio exterior vulneración al derecho a la igualdad y por ende contraria el postulado normativo del artículo 53 constitucional, por cuanto no se les reconoce, ni se les paga el concepto de costo de vida, de la prima especial y el salario en moneda extranjera ¿sería esto procedente?.

La respuesta a este interrogante es precisamente que los regímenes salariales de unos y otros son diferentes y no puede predicarse desigualdad entre esos dos grupos de trabajadores, pues sus condiciones laborales no son iguales.

Finalmente, la accionante señala que los decretos acusados contrarían lo establecido en los convenios 100 y 111 de la OIT, sin embargo, no se advierte enfrentamiento entre normas puntuales, esto es, no hay claridad si el actor encuentra incompatibilidad entre las normas acusadas y todo el articulado de los convenios 100 y 111 de la OIT; sin embargo, se reitera que las normas acusadas no vulneran los derechos fundamentales y laborales del actor y por lo tanto no se evidencia incompatibilidad alguna, máxime si se tiene en cuenta que el accionante no argumentó en que consiste el presunto quebrantamiento de normas superiores, esto es, no expone de manera específica particular y concreta el motivo, los argumentos que sustenten ello.

#### **Aplicación de la Excepción de Inconstitucionalidad Decreto 644 de 2019**

El Presidente de la República de Colombia, mediante el Decreto 644 del 15 de abril de 2019, dispuso la reubicación de los cargos de Auxiliar de Misión Diplomática adscritos a la Misión Diplomática y Oficinas Consulares de Colombia ante el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el servicio Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, como consecuencia de la situación producida por la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares con el mencionado país.

Asimismo, estableció que los servidores reubicados en el servicio interno, continuarían devengando la asignación salarial básica mensual correspondiente al cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850 en los grados 16, 18, 20, 23 y 26.y, que mientras permanezcan en el servicio interno, no percibirían los beneficios salariales que se reconocen cuando estos funcionarios prestan sus servicios en la planta externa, tales como la prima especial, la prima de costo de vida ni ningún otro emolumento contemplado para la prestación del servicio en el exterior.

De igual manera, resolvió que, las liquidaciones de las prestaciones sociales causadas durante la reubicación tendrían como base de liquidación la asignación básica mensual del cargo desempeñado.

Finalmente, respecto a la seguridad social estableció que, los servidores reubicados y su grupo familiar continuarán afiliados a la póliza medica de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1323 de 2009 y que la liquidación de todos los aportes del Sistema General de Seguridad Social, serían liquidados y pagados teniendo como base la asignación básica mensual del cargo desempeñado.

Ahora bien, la parte actora pide la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 644 de 2019, para su caso particular, pues considera que la mencionada norma, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, igualdad, mínimo vital y móvil, seguridad social y el principio de trabajo igual, salario igual; por lo tanto, solicita el reconocimiento y pago de la asignación básica y demás prestaciones sociales de los funcionarios que prestan su servicio en el exterior, conforme a la denominación de su cargo y grado.

Acceder a esta pretensión implicaría la vulneración del derecho a la igualdad de los demás servidores pertenecientes a la planta interna y a la planta externa de la entidad que represento, además una clara trasgresión al principio de legalidad; lo anterior en virtud de los siguientes fundamentos:

Como ya se mencionó la figura de la excepción de inconstitucionalidad está fundamentada en la supremacía de la Constitución Política sobre las demás prescripciones del sistema jurídico nacional, principio establecido en el artículo 4º constitucional que indica:

*“ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. (...)”*

Así las cosas, la Constitución como *lex superior* es la que precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento jurídico y es por ello "fuente de fuentes", *norma normarum*, por lo tanto, las leyes, decretos, reglamentos etcétera, deben contener los principios, valores y reglas establecidas en la Constitución Nacional, fuente primaria del ordenamiento.

En ese contexto, la excepción de inconstitucionalidad es aplicable conforme a lo estipulado en el artículo 4º de la Constitución Política de Colombia, en el caso que una norma de rango legal entre en contradicción con una norma de rango constitucional, escenario en el cual debe primar la norma constitucional, teniendo en cuenta su supremacía a fin de preservar las garantías constitucionales.

Sin embargo, quien acuda a este medio excepcional en aplicación de un caso en concreto, debe manifestar de qué manera la norma de rango legal riñe con la norma constitucional, precisando la incompatibilidad de su aplicación simultánea.

En el caso bajo estudio, la parte actora sugiere la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del Decreto 644 de 2019, pues a su juicio, el mencionado Decreto contraría la Constitución Política de Colombia, específicamente, al considerar que genera una discriminación injustificada y resulta violatorio de sus derechos a la igualdad, trabajo, mínimo vital y móvil, seguridad social y el principio de trabajo igual, salario igual.

La anterior pretensión de la parte actora no tiene fundamento, pues no se advierte en el Decreto 644 de 2019 vulneración de los derechos fundamentales invocados; adicionalmente, su requerimiento, no cumple con los requisitos establecidos por el Consejo de Estado para tal fin, esto es, no se evidencia violación manifiesta, palmaria o flagrante en el mencionado Decreto, por lo tanto, no se configura confrontación con la Constitución:

*“Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea” Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, Bogotá, diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015), Radicación número:250002324000200890104 01.*

Contrario a la manifestación de la parte actora, el plurimencionado Decreto garantiza los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y móvil, seguridad social y el principio de trabajo igual, salario igual, de quienes ostentan el cargo de Auxiliares de Misión Diplomática, pues ante la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares con la República Bolivariana de Venezuela, el Gobierno Nacional, decidió reubicarlos para que continuaran prestando sus servicios para el Estado Colombiano en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizándoles el derecho al trabajo y los demás conexos lo que per se, no implica ser beneficiarios de la prima especial y la prima de costo de vida, contempladas de manera exclusiva para los servidores que prestan sus servicios en la planta externa, por lo tanto, estableció que al entrar en vigencia el mencionado Decreto y durante el tiempo en que los servidores desempeñen sus funciones dentro del territorio nacional, devengarán la asignación salarial básica mensual correspondiente al cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850 en los grados 16, 18, 20, 23 y 26.

Con la simple lectura del Decreto referenciado, se establece con certeza la protección y garantía de los derechos al trabajo y a las condiciones laborales y salariales de los servidores públicos reubicados, sin que se avizore discriminación alguna, pues dicha norma está dirigida a los Auxiliares de Misión Diplomática, adscritos a la Misión Diplomática y Oficinas Consulares de Colombia ante el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela sin que implique, como ya se dijo, el reconocimiento de beneficios a los cuales tienen derecho los servidores cuando desempeñaba sus funciones en el exterior, ya que a partir de la entrada en vigencia del Decreto relacionado, estos servidores empezaron a desarrollar sus funciones en el territorio nacional.

Mal haría entonces su señoría al en reconocer a la parte actora los emolumentos estipulados para quienes prestan sus servicios en el exterior, sin soporte jurídico, pues de hacerlo, vulneraría el derecho a la igualdad respecto a los demás Auxiliares de Misión Diplomática destinatarios del Decreto y adicionalmente de todos los servidores públicos que desarrollan sus funciones en la planta interna de la Entidad, a quienes por simple lógica no les corresponden los beneficios antes descritos.

Así las cosas, no se advierte en el Decreto 644 de 2019 vulneración a los derechos invocados por la parte actora y, por ende, no existe contradicción entre la norma descrita y la Constitución Política, esto es, que el Decreto 644 de 2019 no riñe con los postulados constitucionales, por lo tanto no es posible la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad solicitada, ni acceder a su pretensión, pues, la norma se ajusta a los postulados constitucionales y goza de presunción de legalidad.

Así las cosas, en el presente caso, no se cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia antes referida para la procedencia de la figura de “excepción de inconstitucionalidad”, pues no se advierte entre las normas acusadas y los preceptos constitucionales citados incompatibilidad alguna, pues no se registra de manera “palmaria y flagrante oposición entre los textos constitucionales y la norma cuya inaplicación se pretende”.

Razones que se consideran suficientes para que sean negadas las pretensiones propuestas por el actor.

Adicionalmente y teniendo en cuenta las razones de hecho y derecho señaladas precedentemente, se solicita, respetuosamente a Señoría declarar probadas las siguientes,

## VII. EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS

Es importante recordar que las excepciones previas son el mecanismo idóneo establecido por el legislador para que las partes, acudiendo al deber de lealtad que les asiste, manifiesten los defectos de que pueda adolecer el proceso, con la finalidad de que sean subsanados y evitar así, nulidades y sentencias inhibitorias<sup>2</sup>.

En tal sentido, la Ley señaló de manera taxativa los asuntos en que este tipo de defensa procede, y las causales que las configuran, entre las cuales consagra las excepciones de: “la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”.

De igual manera las excepciones mixtas se encuentran contempladas de manera taxativa en el numeral 6° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, estos medios exceptivos son entre otros los siguientes: “cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa” (...).

El presente acápite se dividirá entonces en los siguientes dos capítulos, a saber:

- I. Excepciones comunes para lo reclamado
- II. Excepciones frente a las solicitudes de incremento y reliquidación de salarios, prestaciones sociales, prima especial y costo de vida durante el lapso 2013 hasta 2018.

De acuerdo con el índice antes referido, desarrollaré el acápite de pretensiones de la siguiente manera.

### **I. EXCEPCIONES COMUNES PARA LO RECLAMADO**

A continuación, se encuentran las excepciones previas y mixtas: 1. Falta de legitimación en la causa por activa 2. Inepta demanda -. Falta de Agotamiento de requisito de procedibilidad, Inepta demanda – Demanda contra de actos no susceptibles de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Inepta demanda – Indebida escogencia de la acción. 3 Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a la segunda pretensión. 4. Falta de Integración de Litis Consorcio Necesario.

#### **1. Falta de legitimación en la causa por activa**

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-1237 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería.

De acuerdo con el Consejo de Estado:

“La legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo. En otros términos, la ausencia de este requisito enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie frente a las súplicas del libelo petitorio. (...) la legitimación en la causa corresponde a uno de los presupuestos necesarios para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda y, por lo tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso, mientras que, desde la perspectiva pasiva de la relación jurídico – procesal, supone ser el sujeto llamado a responder a partir de la relación jurídica sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia. (...) la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho o acto jurídico que origina la presentación de la demanda, independientemente de que éstas no hayan demandado o que hayan sido demandadas (...) la legitimación en la causa no se identifica con la titularidad del derecho sustancial sino con ser la persona que por activa o por pasiva es la llamada a discutir la misma en el proceso”<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que, una vez revisado el expediente administrativo remitido por el despacho judicial, no se evidencia poder debidamente conferido por la señora Esperanza Prada Ayala al señor Francisco José Cortes Mateus para la interposición de la presente acción, por lo tanto, el doctor Cortes Mateus, no se encuentra facultado para actuar a nombre de la demandante.

## 2. Inepta demanda - Indebido de Agotamiento de requisito de procedibilidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, para la interposición de la acción de Nulidad de un **acto administrativo particular**, se deberá cumplir con unos requisitos previos, entre los cuales se encuentra, haber ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios (numeral 2. Ibidem).

De igual manera la norma citada prescribe que si *“las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral”*.

Ahora bien, al revisar el cumplimiento del requisito de procedibilidad descrito en la norma mencionada, en el caso bajo estudio, se logró establecer, que el actor, radicó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores una **“Reclamación Administrativa”** definida como el **“simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta”** (NFT)<sup>4</sup>, figura que tiene como finalidad agotar un requisito de procedibilidad para **iniciar una acción contenciosa bajo la especialidad laboral y/o ante la justicia ordinaria laboral**, por lo tanto y, bajo ese entendido, este ente Ministerial profirió respuesta a su reclamación mediante oficio S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021 **informando**, el cargo y el régimen salarial que cobijaba a la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el lapso en que estuvo vinculada con la entidad y conforme a ello, el pago de sus salarios y demás emolumentos salariales, además se informó la aplicabilidad del Decreto 644 de 2019, pues en el escrito presentado, no se atacó ningún acto administrativo expedido por este ente Ministerial.

En tal sentido, no puede confundirse una **“petición”** con una **“reclamación administrativa”**, pues cada una de ellas tiene sus propias características y fines.

Si bien es sabido, la administración está obligada a manifestar en sus **actos administrativos** los recursos que proceden contra los mismos y, en el evento en que no se haga esa manifestación, se hace aplicable lo establecido en el artículo 161, numeral 2, inciso 2 de la Ley 1437 de 2011 antes descrito, no podemos dejar de lado que, **la reclamación administrativa** tiene como fin controvertir **los actos administrativos de índole particular**, porque son para este tipo de actos que se impone el presupuesto procesal, por lo tanto, es evidente que la reclamación propuesta por el actor, se resolvió con un acto informativo, netamente informativo, pues como se mencionó, su reclamación no atacó acto administrativo alguno; razón por la cual, no se expidió un **acto administrativo** como tal, pues con el oficio S-DITH-21-

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3, Subsección C CP Enrique Gil Botero rad 05001-23-31-000-1995-00575-01(24677) 26/11/2012

<sup>4</sup> Ver: Artículo 6º del C.P.L.S.S., modificado por el artículo 4º de la Ley 712 de 2001

002412 de 5 de febrero de 2021 no otorgó ni se extinguió un derecho del actor, como tampoco, se establece una situación jurídica en particular, se limitó con ese pronunciamiento a informar, el cargo y régimen salarial, prestaciones y aplicabilidad del Decreto 644 de 2019 que cobijaba a la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el lapso en que estuvo vinculada con la entidad.

Ahora bien, para la interposición de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se consagró la denominada “**actuación administrativa**” como un presupuesto procesal de carácter obligatorio para quien pretenda demandar la legalidad de un **acto administrativo de contenido particular y concreto** ante la jurisdicción indicada, motivo por el cual, quien esté interesado en instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, debe solicitar su reconocimiento a la administración y si es el caso, ante la decisión de su solicitud podrá debatir y/o controvertir el **acto administrativo** a través de la interposición de los recursos que la ley establece como obligatorios<sup>5</sup>.

Es evidente entonces que el actor pretende suplir el requisito de procedibilidad “**actuación administrativa**”, para demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, con un requisito no aplicable a la acción propuesta, la denominada “reclamación administrativa”.

Sin embargo, acudió a la conciliación extrajudicial, indicando que, en oficio S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021 no se le otorgaron los recursos y por tal motivo, no fueron interpuestos, lo que resulta contradictorio, pues precisamente la Administración dio respuesta informativa conforme a su reclamación, pues era claro que tan solo se buscaba agotar el requisito de procedibilidad establecido en el : Artículo 6º del C.P.L.S.S., modificado por el artículo 4º de la Ley 712 de 2001.

#### **Inepta demanda – Demanda contra de actos de no susceptibles de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

Los artículos 43, 74 y 87 del C.P.A.C.A., establecen que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho deben dirigirse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto y/o hacen imposible la actuación, bien porque ya se agotaron los recursos de reposición, apelación o queja, o bien porque los actos administrativos demandados quedaron en firme, de igual manera, se mencionó con precedencia que el artículo 162 del C.P.A.C.A., establece los requisitos de la demanda y el artículo 163 de esa misma norma, prescribe el deber de precisar las pretensiones que buscan la nulidad de un acto administrativo.

Ahora bien, sobre el particular, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sostenido que el acto administrativo:

*“... puede ser entendido como toda declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo que se profiere de manera unilateral, en ejercicio de la función administrativa y **produce efectos jurídicos directos o definitivos, con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho o relación jurídica**. A partir de su clasificación según su contenido por la situación que crea, se observa que existen actos generales, aquellos que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas, otros de carácter particular, que generan situaciones concretas y subjetivas y por último los actos condición que atribuyen a una persona determinada los predicados abstractos previstos en las situaciones generales y personales. En lo que respecta a la decisión que contienen los actos administrativos; estos pueden ser definitivos, aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o deciden directa o indirectamente sobre el fondo de un asunto, y por otro lado aquellos **de trámite, que impulsan una actuación administrativa, pero sin definir o decidir sobre ella.**”<sup>6</sup> (NFT).*

Corolario de lo anterior, la jurisprudencia sostiene que son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo solamente aquellos actos que terminen un proceso administrativo, esto es, los definitivos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y excepcionalmente los actos de

<sup>5</sup> Ver: El artículo 76 de la Ley 1437 de 2011

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02393-01 (3758-1 6)

trámite, siempre que hagan imposible proseguir la actuación administrativa; pues éstos, son los que contienen la voluntad de la Administración y tienen trascendencia en el mundo jurídico.

En cuanto a los actos de trámite, debe señalarse que, entre la apertura de la actuación administrativa y su finiquito, median ciertas acciones de las autoridades que tienden a impulsarla de una etapa a otra y/o preparar la decisión final edificando las razones o los fundamentos jurídicos para que pueda decidirse de manera definitiva el asunto. Estos actos, no contienen una decisión sino un impulso a la actuación de la autoridad, y por ello, por regla general, no son posibles de ser juzgados, a menos que hagan imposible su culminación, como ya se explicó<sup>7</sup>.

En el caso bajo estudio, se mencionó que ante la “reclamación administrativa” propuesta por el actor, esta Cartera profirió el Oficio S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021 de carácter netamente informativo, por medio del cual se señala de manera concreta, el cargo desempeñado, régimen salarial y aplicabilidad del Decreto 644 de 2019, que cobijaba a la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el lapso en que estuvo vinculada con la entidad y conforme a ello, el pago de sus salarios y demás emolumentos salariales, manifestación que no **“produce efectos jurídicos directos o definitivos, con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho o relación jurídica”**, máxime si se tiene en cuenta que la reclamación se fundamenta, precisamente, en la inconformidad del accionante, respecto a lo preceptuado en las normas que fijan la escala salarial de los servidores de la planta interna de la entidad y los decretos que establecen el régimen salarial de los servidores que prestan sus servicios en la planta externa, que no son objeto de debate ante la Administración, pues en el caso concreto tiene como función la ejecución de esas normas dictadas por el Gobierno Nacional.

En tal sentido, se considera que el actor adelantó la presente acción de nulidad y Restablecimiento de derecho contra un acto de carácter informativo no susceptible de control judicial.

#### **Inepta demanda - Indebida escogencia de la acción.**

Se considera que en el presente caso existe una indebida escogencia de la acción, esto, no solo por las razones señaladas con precedencia, sino adicionalmente, teniendo en cuenta las pretensiones propuestas por el actor en el escrito de demanda, veamos:

Como se mencionó, el actor en la primera pretensión solicitó la nulidad del oficio S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021, señalando:

*“Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la respuesta dada por la demandada LA NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, identificado con el número Comunicación S-DITH-21-002412 de 5 de febrero de 2021, notificado mediante email remitido el día 8 de febrero de 2021, mediante la cual **rechaza** las peticiones contenidas en la **reclamación administrativa** radicada ante dicho Ministerio, el día 24 de noviembre de 2020, negándose el reajuste y pago de la asignación básica, prima especial, reajuste, liquidación y pago de las prestaciones sociales, cesantías, aportes a seguridad etc., conforme se petitionó en la reclamación administrativa antes mencionada” (NFT).*

En la segunda pretensión requirió:

*“2Declarar la primacía constitucional, por vía de la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad y en consecuencia que inaplique al caso de mi representada, el Decreto 11 de 1993, artículo 22, literal a); Decreto 42 de 1994, artículo 25, literal a); Decreto 25 de 1995, artículo 17, literal a); Decreto 10 de 1996, artículo 20, literal a); Decreto 31 de 1997, artículo 19, literal a); Decreto 40 de 1998, artículo 20, literal a); Decreto 35 de 1999, artículo 19, literal a); Decreto 2720 de 2000, artículo 19,*

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02393-01 (3758-1 6)

*literal a; Decreto 2710 de 2001, artículo 19, literal a; Decreto 660 de 2002, artículo 18, literal a; Decreto 3535 de 2003, artículo 19, literal a; Decreto 4150 de 2004, artículo 19, literal a; Decreto 916 de 2005, artículo 19, literal a; Decreto 372 de 2006, artículo 19, literal a; Decreto 600 de 2007, artículo 19, literal a; Decreto 643 de 2008, artículo 19, literal a; Decreto 708 de 2009, artículo 19, literal a; Decreto 1374 de 2010, artículo 19, literal a; Decreto 1031 de 2011, artículo 19, literal a; Decreto de 853 de 2012, artículo 19, literal a; Decreto 1029 de 2013, artículo 21, literal a); Decreto 199 de 2014, artículo 21, literal a); Decretos 1101 de 2015, artículo 21, literal a), Decreto 229 de 2016, artículo 21, literal a), Decreto 999 de 2017, artículo 21, literal a) y el Decreto 330 de 2018, artículo 21 literal a); Decreto 1011 de 2019, artículo 19, literal a), normas que resultan contrarias a los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política, puesto que imprimen un trato discriminatorio en contra de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan su servicio en el Exterior, como lo era el caso de mi representada, al privarla del reajuste de su asignación básica y demás prestaciones sociales, así como hacen nugatorio los derechos al reajuste salarial, el incremento salarial, el derecho al salario mínimo vital móvil, derecho a la igualdad material y efectiva, salario igual por trabajo de igual valor, así como de los convenios 100 y 111 de la OIT, que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico interno”.*

En la tercera pretensión requirió:

*“Declarar la primacía constitucional, por vía de la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad para el caso de mi representada, del Decreto 644 de 2019, por ser contrario a los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política, de manera que no se aplique a la misma, ya que vulnera sus derechos fundamentales señalados, al imprimir un trato discriminatorio en contra de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan su servicio en el Exterior y fueron expulsados del territorio Venezolano, como ocurrió con mi representada”.*

Adviértase su señoría que, el oficio demandado informa los regímenes y escalas salariales y, prestaciones sociales aplicables a los servidores de la planta interna y externa de la entidad y, aplicabilidad del Decreto 644 de 2019, esto es, que su pronunciamiento encuentra justificación en normas que gozan de presunción de legalidad y/o que durante su vigencia gozaron de esa presunción y no fueron decretadas nulas por contrariar postulados constitucionales.

Pese a lo anterior, el actor infiere que el oficio proferido por este ente Ministerial que dio respuesta a su reclamación se fundó en falsa motivación, sin embargo, los hechos descritos en la demanda contrarían su propio argumento, pues en ellos indica su inconformidad respecto a la no aplicación de los artículos de los decretos demandados a su poderdante.

Recordemos que, la falsa motivación se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos administrativos, al respecto el Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativo, sección 4, MP Milton Chávez García, señaló:

*“Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente”*

Adicionalmente, al solicitar la inconstitucionalidad de los decretos que fijaron la escala salarial de los servidores de la planta interna, especialmente de los artículos que establecieron que las normas contenidas en el **Capítulo I** de estos no eran aplicables, salvo disposición expresa en contrario a los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicio en el exterior, es evidente, que entiende que para que proceda su primera pretensión deben ser declarados nulos los decretos descritos en la pretensión segunda.

Contrario a ello, si el Juez determina que no existe en los decretos demandados incompatibilidad con los postulados constitucionales citados, será imposible acceder a la primera pretensión.

Así las cosas, el estudio de la primera pretensión se encuentra supeditada a la decisión adoptada por el Juez en la segunda, que hace referencia a un régimen no aplicable a su prohijada.

Es por esa razón que, se considera que el debate de la constitucionalidad de los artículos demandados debe hacerse en la acción de Nulidad Simple y de acuerdo con el resultado, podría entonces adelantar la actuación administrativa en busca del reconocimiento pretendido.

Esta probado de esta manera que el oficio demandado se ajusta a derecho y, la información aportada encuentra justificación en las normas establecidas para tal fin, no vulnera derechos fundamentales al actor, como tampoco **produce efectos jurídicos directos o definitivos, con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho o relación jurídica.**

Ahora bien, respecto a la manifestación e inconformidad del actor en el acápite de los hechos, respecto a la no disposición del Gobierno Nacional del incremento salarial y de la prima especial durante el lapso 2015 hasta el 2018, se debe señalar que, bajo esa consideración el actor debe acudir, si así lo considera, a la acción de cumplimiento.

Por último, como ya se ha mencionado no se advierte en el Decreto 644 de 2019 vulneración alguna a los derechos invocados por la demandante, y por ende, no existe contradicción entre la norma descrita y la Constitución Política, por lo tanto no es posible la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad, pues la norma se ajusta a los postulados constitucionales y goza de presunción de legalidad.

### 3. Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a la segunda pretensión.

La legitimación en la causa para comparecer al proceso ha sido objeto de estudio por parte del Consejo de Estado, que al respecto ha señalado:

**“(…) la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de hecho y material. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda”<sup>8</sup>** (Resaltado fuera de texto).

Asimismo, el Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el cuatro (04) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)<sup>9</sup>, sostuvo:

*“...resulta fundamental la diferenciación que la doctrina y la jurisprudencia han realizado entre los conceptos de legitimación en la causa de hecho y material. La primera, entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, la relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado; la segunda, que alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente*

<sup>8</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 17 de junio de 2004. Expediente 14452, C.P.: María Elena Giraldo Gómez.

<sup>9</sup> Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D. C., cuatro (04) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00015-01(45263) Actor: CATALINA TORRES LEÓN Demandado: MUNICIPIO DE SAN CAYETANO

*estarlo materialmente, en consideración a que, si bien puede integrar una de las partes de la litis, en ejercicio de su derecho de acción y el recíproco de defensa del que se hace titular el demandado, ello no implica que frente a la ley o a la pretensión, tengan siempre un interés jurídico sustancial. La razón de esa diferenciación es instrumental en la concreción de los derechos de acción y de contradicción, por cuanto permite entender que quien se afirma titular de un derecho y de quien se demanda su reconocimiento, tienen por ese simple hecho la garantía de que los jueces o los particulares investidos de dicha potestad asuman el conocimiento del conflicto. Por su parte, el concepto de legitimación material alude a la necesidad de que se acredite la calidad con que se presenta al proceso el demandante y el fundamento de la vinculación de su contraparte a la controversia, esto es, conlleva una primera carga demostrativa que debe proporcionar quien intenta la reivindicación judicial de su derecho. Sin embargo, ello no permite entender que el estudio de la legitimación en la causa de las partes conlleva necesariamente un estudio del fondo del asunto que se ha planteado, esto es, que forma parte de la pretensión, entendida como el objeto del proceso en sí mismo. Por el contrario, la legitimación en la causa se constituye en un presupuesto procesal de la acción, entendida esta última como el mecanismo que se activa en procura de obtener respuesta del aparato jurisdiccional, que debe cumplir determinados requisitos legales, entre ellos la acreditación de la calidad con quien comparece al proceso y la de su contradictor.”*

De acuerdo con lo anterior, en términos generales la legitimación en la causa se refiere a la posibilidad que tienen las partes para comparecer al proceso ya sea como demandante o demandado; en este sentido la jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

*“En este sentido y en lo atinente a la legitimación en la causa, la Sala recuerda que la misma se refiere a la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones contenidas en la demanda por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. (...)*

***(...) La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial relacionado directamente con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso, por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de mérito o de fondo, se trata nada más(sic) y nada menos que de un requisito para que exista un pronunciamiento de fondo sobre la relación jurídico- sustancial juzgada.***<sup>10</sup>

De igual manera, se ha señalado:

*“[E]n el evento de la falta de legitimación en la causa el juez mal puede decidir un litigio si los sujetos de la relación sustancial afirmada en la demanda, los sujetos del conflicto de intereses que ocurre en el mundo real, por fuera del proceso, no son los mismos sujetos que obran como partes del proceso. Si no hay coincidencia entre los sujetos del litigio (en la vida) y los sujetos de la pretensión (en el proceso) mal puede el juez conceder o negar un bien jurídico que debe ser discutido en el proceso por otros sujetos de derecho. En este caso el juez se limita a aseverar: no hay legitimación, luego no puedo decidir<sup>11</sup> .*

En ese sentido, compete al operador judicial llevar a cabo un análisis a fondo de los sujetos concurrentes al proceso por solicitud del actor, con el fin de determinar si en cabeza de ellos existe un nexo de causalidad frente a los elementos de naturaleza fáctica y lo pretendido dentro del desarrollo de la Litis; conforme a ello, es evidente que si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió los decretos demandados, también lo es que, no lideró el contenido de los mismos, razón por la cual, la función en el caso bajo estudio, **consiste en ejecutar los postulados normativos que establecen los regímenes salariales de los servidores públicos vinculados en la entidad, en planta interna o en planta externa** y, de acuerdo a estos, efectuar los pagos de salarios, prestaciones sociales y demás

<sup>10</sup> Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo- Sección Primera - consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno - Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014) - Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00076-01

<sup>11</sup> VILLAMIL, Hernando, Estructura de la sentencia judicial, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá D.C., 2017, p. 214.

emolumentos y es por eso que esta entidad no representa al estado en la defensa de los Decretos proferidos por el Gobierno Nacional, que hoy nos ocupan, pues esa labor no se encuentra contenida en las funciones establecidas en el Decreto 869 de 2016.

#### **4. Falta de Integración de Litis Consorcio Necesario**

La segunda pretensión de la demanda se encuentra dirigida a que se declare “*la primacía constitucional, por vía de la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad de los decretos*”:

*“Decreto 3535 de 2003, artículo 19), literal a), Decreto 4150 de 2004, artículo 19, literal a); Decreto 916 de 2005, artículo 19, literal a); Decreto 372 de 2006, artículo 19, literal a); Decreto 600 de 2007, artículo 19, literal a) Decreto 1031 de 2011; artículo 19, literal a), Decreto de 853 de 2012, artículo 21, literal a); Decreto 1029 de 2013, artículo 21, literal a); Decreto 199 de 2014, artículo 21, literal a); Decretos 1101 de 2015, artículo 21, literal a), Decreto 229 de 2016, artículo 21, literal a), Decreto 999 de 2017, artículo 21, literal a), Decreto 330 de 2018, artículo 21 literal a) y el Decreto 1011 de 2019, artículo 21 literal a), normas que resultan contrarias a los artículos 14, 43, 48, 53 de la Constitución Política, puesto que imprimen un trato discriminatorio en contra de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan su servicio en el Exterior, como lo era mi poderdante, al privarlo del reajuste de su asignación básica y demás prestaciones sociales, así como hacen nugatorio los derechos al reajuste salarios, el incremento salario y el derecho al salario mínimo vital móvil, derecho a la igualdad material y efectiva, salario igual por trabajo de igual valor, así como de los convenios 100 y 111 de la OIT, que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico interno”*

En tal sentido y conforme a lo establecido en el artículo 61 del Código General del Proceso que señala:

*“ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*

*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.”*

El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente, lo cual impone su comparecencia obligatoria al proceso por ser un requisito para adelantarle.

En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores considera que en la presente causa debe concurrir y/o debe integrarla como parte pasiva, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues los Decretos que el actor pretende que sean anulados mediante la figura de “Excepción de Inconstitucionalidad”, corresponden a las escalas salariales fijadas para los servidores de la planta interna de la entidad, postulados normativos que a su juicio, resultan incompatibles con normas constitucionales y vulneran entre otros los derechos fundamentales de igualdad y mínimo vital, decretos que fueron expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de lo preceptuado en las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992

Por lo tanto, respetuosamente se solicita a su Señoría vincular como litisconsorcio necesario en la presente acción y como extremo pasivo el Departamento Administrativo de la Función Pública, ubicada en la Carrera 6 Nro. 12 - 62, Director Nerio José Alvis Barranco, notificaciones judiciales: [notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ubicado en la dirección: Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá D.C., ministro José Manuel Restrepo Abondano, notificaciones judiciales: [notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)

## **II. Excepciones frente a las solicitudes de incremento y reliquidación de salarios, prestaciones sociales, prima especial y costo de vida durante el lapso 1993 hasta 2019.**

El presente acápite se plantean las excepciones 1. Prescripción del derecho para reclamar reliquidación de salarios y demás emolumentos salariales. 2. Caducidad respecto a los pagos por conceptos de cesantías. 3. Cumplimiento de un deber legal. 4. Especialidad del servicio exterior.

### **1. Prescripción del derecho para reclamar reliquidación de salarios y demás emolumentos salariales.**

Respecto al fenómeno prescriptivo se debe señalar que la convocante solicitó la reliquidación y reajuste de emolumentos salariales y otros, desde el 3 de agosto de 1992 hasta el 15 julio de 1993 y desde el 15 de octubre de 1993 hasta el 16 de setiembre de 2019, por lo tanto, en la eventualidad que se considere por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativo algún derecho a la señora ESPERANZA PRADA AYALA, habría prescripción de los emolumentos reclamados, toda vez que, en materia contencioso administrativo, el sustento normativo del fenómeno de la prescripción es el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 que tratan del régimen prestacional de los Servidores Públicos, el cual estipula:

*“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.”*

De igual forma se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-745 de 1999, que ha considerado que el término de prescripción de los derechos laborales de los servidores públicos es de tres (3) años.

Así las cosas, los emolumentos y prestaciones sociales solicitadas por lo menos entre el 3 de agosto de 1992 hasta el 24 de noviembre de 2017, estarían afectadas por la prescripción trienal, misma que debe contarse respecto de cada período causado y pagado, momento en el cual se hizo exigible.

### **2. Caducidad respecto a los pagos por conceptos de cesantías.**

La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual:

*“(…) el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general.*

*La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter*

*irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia*<sup>12</sup>.

Refiriéndose a la caducidad la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

*“La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que, si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusas algunas para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar al Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la Ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.*

*Bajo estos parámetros es forzoso concluir que la caducidad de la acción no puede dejarse de lado para en su lugar emitir un pronunciamiento de fondo, pues, no obstante, encontrarse dentro del procedimiento contencioso administrativo se constituye en un elemento esencial del mismo que de presentarse impide el fallo sobre el fondo de la controversia.”*<sup>13</sup>

El término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos es de 4 meses contados a partir del día siguiente a su publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto administrativo, de conformidad con lo establecido por el artículo 164 numeral 2 literal “d” del C.P.A.C.A., por lo tanto, se logra establecer que no se configura el fenómeno de caducidad en el presente caso de conformidad en lo establecido en el artículo 138 y 164 de la Ley 1437 de 2011, pues la acción contra el Oficio acusado fue interpuesta en el término legal.

Sin embargo, una situación diferente es la que se plantea en el presente caso y, es precisamente, que existe caducidad, bajo los parámetros antes mencionados, respecto a la solicitud del actor relacionada con reliquidación de prestaciones sociales, esto es, entre otras, al concepto de cesantías, pues conforme a los registros obrantes en su expediente administrativo, se logró establecer que las liquidaciones por concepto de cesantías le fueron notificados a la accionante año a año, asimismo, la resolución 5786 del 29 de octubre de 2019, por medio de la cual se reconoció, liquidó y reportó el auxilio de cesantías definitivas, acto administrativo notificado el 5 de noviembre de 2019, contra el cual no se adelantó actuación administrativa alguna dentro de los 4 meses siguientes a la notificación, advirtiendo así la caducidad de la solicitud planteada.

### **3. Cumplimiento de un deber legal y buena fe de la administración**

El artículo 83 del capítulo IV (de la aplicación de los derechos) de la Constitución Política establece que las actuaciones de los particulares y de las autoridades deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelantan ante estas.

En ese sentido, la Honorable Corte Constitucional en su sentencia C-253 de 1996. M.P: Hernando Herrera Vergara, señala que: *“la buena fe, de conformidad con el artículo 83 de la carta política se presume, y dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente”*.

El profesor Guillermo Cabanellas en su diccionario de derecho usual, define la buena fe, como *“modo sincero y justo en que uno procede en los contratos, sin tratar de engañar a la persona con quien los celebra. Confianza en la certeza o verdad de un acto o hecho jurídico”*.

Bajo esta premisa, debe advertirse que, el Ministerio de Relaciones Exteriores, ajustó sus actuaciones a los postulados de la buena fe y, en cumplimiento las normas salariales y prestacionales fijadas para los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa efectuó los pagos a la señora ESPERANZA PRADA AYALA de los conceptos de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos, durante su

<sup>12</sup> Sentencia C-394 de 2002 Corte Constitucional

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de marzo de 2010. M.P.: RAMÍREZ DE PAÉZ, Bertha Lucía.

vinculación con la entidad, esto es, conforme con lo establecido en los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, respectivamente, regímenes salariales aplicables en su caso particular.

#### **4. Especialidad del servicio exterior.**

Se ha insistido durante todo el libelo que, para el cumplimiento de los fines y funciones de este ente Ministerial, que no es otra que el desarrollo de la política exterior de la República de Colombia y la asistencia a sus nacionales en el exterior, su funcionamiento requiere ser analizado dentro del marco de las disposiciones especiales que regulan su actividad, pues se cuenta con dos grupos de trabajadores, servidores vinculados en cualquiera de las modalidades y que prestan sus servicios en la planta interna de la entidad y los servidores vinculados en cualquiera de las modalidades que prestan sus servicios en la planta externa de la entidad, por lo tanto, cada uno de ellos cuenta con un régimen salarial diferente teniendo en cuenta el lugar donde prestan los servicios en la entidad.

Así, en el lapso en que la servidora ESPERANZA PRADA AYALA, prestó sus servicios en la planta externa de la entidad estuvo cobijada bajo regímenes salariales estipulados en los Decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, respectivamente, normatividad que se encuentra en armonía con los preceptos constitucionales, gozan de presunción de legalidad y garantizan el derecho a la igualdad y equidad, asimismo permite, que a los servidores de planta externa sufragar **especiales erogaciones** que esta circunstancia coyuntural ocasiona, sin que ello diere lugar a generar condiciones más favorables que las de sus equivalentes en planta interna.

Se debe insistir, conforme a lo antes mencionado, que el derecho a la igualdad debe predicarse respecto de quienes se encuentran en iguales condiciones, esto es, cobijados por el mismo régimen salarial, en el caso bajo estudio los servidores que prestan sus servicios en la planta externa de la entidad regidos por los decretos 62 de 1990, 87 de 1994, 92 de 1995, 53 de 1996, 62 de 1997, 42 de 1998, 60 de 1999, 1484 de 2001, 195 de 2002, 856 de 2003, 3547 de 2003, 2018 de 2004, 3357 de 2009, 2348 de 2014 y 644 de 2019, respectivamente.

En consecuencia, la demanda carece de fundamento en cuanto olvida la existencia del Régimen Especial aplicable a la demandante, normatividad a la que se ajustó este ente Ministerio sufragando sus obligaciones respecto de la accionante.

#### **LA GENÉRICA**

Solicito a su Señoría que, en el evento de encontrarse acreditado cualquier hecho en el proceso que enerve las pretensiones del demandante, sea declarada la excepción correspondiente.

#### **VIII. PETICIÓN**

**PRIMERA:** Solicito a su Señoría, por las anteriores razones declarar probadas las excepciones propuestas y denegar las pretensiones de la demanda por carecer de sustento fáctico y jurídico.

**SEGUNDA:** Aunado a lo anterior, me permito solicitar que se condene en costas a la parte demandante según lo establecido por el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### **IX. PRUEBAS**

Respetuosamente solicito se decreten y se practiquen las siguientes pruebas:

Las documentales que se anexan a la presente contestación y que corresponden al expediente administrativo del demandante relativo a la anulación de los actos demandados, entre otros, así:

1. Certificación de cargos y períodos desempeñados por la señora ESPERANZA PRADA AYALA en el Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Copia de los actos administrativos de liquidación y notificación de cesantías de la señora ESPERANZA PRADA AYALA.

3. Copia de la resolución 5786 del 29 de octubre de 2019, por medio de la cual se reconoció, líquido y reportó el auxilio de cesantías definitivas, de la señora ESPERANZA PRADA AYALA, acto administrativo de notificación del 5 de noviembre de 2019.
4. Copia de la totalidad de los antecedentes administrativos obrantes en la entidad relacionados con la señora ESPERANZA PRADA AYALA y los hechos objeto de estudio.

#### **X. A LA CUANTÍA DE LA DEMANDA**

**No es una Solicitud** es una mera expectativa, y está condicionada al resultado del proceso.

#### **XI. ANEXOS**

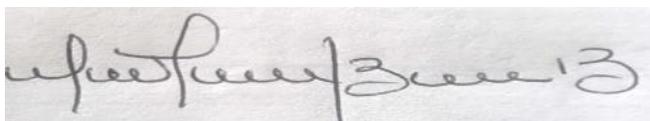
1. Copia del poder debidamente conferido.
2. Acto de nombramiento y posesión de la Doctora **SOLANGEL ORTIZ MEJIA**, en su calidad de jefe de la Oficina Jurídica Interna de este ente Ministerial
3. Resolución de nombramiento No. 2720 del 1 de julio del 2021 y acta de posesión del 19 de julio del 2021 correspondiente a la Doctora **SOLANGEL ORTIZ MEJIA**
4. Expediente administrativo de la señora ESPERANZA PRADA AYALA.

#### **XII. NOTIFICACIONES**

Recibiré notificaciones recibiré notificaciones personales en la Carrera 10, No. 5-51, Oficina OH-317 de Bogotá D.C.; señálese para efectos de notificación electrónica el buzón judicial: [judicial@cancilleria.gov.co](mailto:judicial@cancilleria.gov.co) Teléfonos 3814000 Extensiones 1584 y 1643, correo electrónico: [vladimir.marquez@cancilleria.gov.co](mailto:vladimir.marquez@cancilleria.gov.co), teléfono 3176993288.

Con el acostumbrado respeto,

Atentamente,



**VLADIMIR MÁRQUEZ GONZÁLEZ**

C.C. 79.961.083 de Bogotá D.C.

T.P. Nro.: 282.511 del Consejo Superior de la Judicatura

Correo: [vladimir.marquez@cancilleria.gov.co](mailto:vladimir.marquez@cancilleria.gov.co)

Teléfono: 3176993288

**CONTESTACIÓN DE DEMANDA RADICACIÓN: 25000-23-42-000-2021-00622-00**  
**DEMANDANTE: ESPERANZA PRADA AYALA**

VLADIMIR MARQUEZ GONZALEZ <Vladimir.Marquez@cancilleria.gov.co>

Jue 09/12/2021 16:29

Para: Recepcion Memoriales Seccion 02 Subseccion E Tribunal Administrativo - Cundinamarca  
<rmemorialessec02setadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Doctor

**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sección Segunda -Subsección E.

Correo: [rmemorialessec02setadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec02setadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E. S. D.

Honorable Magistrado,

**VLADIMIR MÁRQUEZ GONZÁLEZ**, abogado titulado y en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.961.083 expedida en Bogotá D.C., portador de la Tarjeta Profesional No. 282.511 del Consejo Superior de la Judicatura, correo electrónico:

[vladimir.marquez@cancilleria.gov.co](mailto:vladimir.marquez@cancilleria.gov.co) inscrito en el Registro Nacional de Abogados, teléfono móvil 317 6993288, actuando en mi calidad de apoderado de la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme al poder otorgado por la doctora SOLANGEL ORTIZ MEJIA, en su calidad de jefe de la Oficina Jurídica Interna de este ente Ministerial, encontrándome dentro de la oportunidad procesal correspondiente, respetuosamente, me permito presentar la correspondiente **contestación a la demanda** dentro del proceso relacionado a continuación:

<b>REFERENCIA:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>25000-23-42-000-2021-00622-00</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>LA NACIÓN- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>ESPERANZA PRADA AYALA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>CONTESTACIÓN DE DEMANDA</b>

De igual de manera y de conformidad con lo establecido en el Decreto 806 de 2020, me permito presentar ante su despacho mis datos de notificación:

**NOMBRE:** VLADIMIR MÁRQUEZ GONZÁLEZ

**Cédula de ciudadanía:** 79.961.083 de Bogotá D.C.

**T.P. No.** 282.511 del C. S. de la J.

**Notificaciones:**

**Email:** [judicial@cancilleria.gov.co](mailto:judicial@cancilleria.gov.co)

**Correo institucional:** [vladimir.marquez@cancilleria.gov.co](mailto:vladimir.marquez@cancilleria.gov.co) inscrito en el Registro Nacional de Abogados

**Teléfono móvil:** 3176993288

**Teléfono:** 3814000 ext 1584

**Dirección:** Calle 10 No 5 – 51 Palacio de San Carlos Of. OH317 Oficina Jurídica Interna.

Es importante señalar que, he recibido y aceptado el poder otorgado por la doctora SOLANGEL ORTIZ MEJIA, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a sus facultades y/o competencias (anexos soportes).

Asimismo se informa que, el poder fue otorgado mediante mensaje de datos, remitido desde el correo institucional de la doctora SOLANGEL ORTIZ MEJIA a mi correo [vladimir.marquez@cancilleria.gov.co](mailto:vladimir.marquez@cancilleria.gov.co), inscrito en el Registro Nacional de Abogados, para mayor ilustración, se remite en archivo adjunto, la trazabilidad de los correos por medio de los cuales fue otorgado el poder al suscrito.

Cordial saludo!

## **VLADIMIR MÁRQUEZ GONZÁLEZ**

C.C. Nro. 79.961.083 expedida en Bogotá D.C.

T.P. Nro. 282.511 del Consejo Superior de la Judicatura.

Correo electrónico: [vladimir.marquez@cancilleria.gov.co](mailto:vladimir.marquez@cancilleria.gov.co) inscrito en el Registro Nacional de Abogados

Teléfono móvil: 317 6993288

Tel. 57(1) 381 4000, Ext: 1463

Calle 10 No. 5 – 51. Bogotá, Colombia.

[www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)



Antes de imprimir este e-mail, piense bien si es necesario hacerlo. En Cancillería estamos cuidando el medio ambiente. El medio ambiente depende de todos.

La información contenida en este correo electrónico y en todos sus archivos anexos, es confidencial y/o privilegiada y sólo puede ser utilizada por la(s) persona(s) a la(s) cual(es) está dirigida. Si usted no es el destinatario autorizado, cualquier modificación, retención, difusión, distribución o copia total o parcial de este mensaje y/o de la información contenida en el mismo y/o en sus archivos anexos está prohibida y son sancionadas por la ley, por favor sírvase borrarlo de inmediato.

En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio recolecta sus datos personales para fines legales, contractuales, misionales y con el fin de informarle sobre: el desarrollo de la gestión, las PQRS, las actividades, eventos, campañas, evaluación de la percepción de los trámites y servicios, y promover la participación ciudadana. Sus datos personales pueden ser transferidos y tratados dentro y fuera del país según lo establezca la Ley. Para mayor información consulte: <http://www.cancilleria.gov.co>

Usted podrá ejercer sus derechos a través de la dirección: Carrera 5 No 9 – 03, Bogotá, Colombia; a nombre de Protección de Datos Personales, Ministerio de Relaciones Exteriores o enviando un email a: [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co).

This email is intended only for the person or entity to which it is addressed and may contain information that is privileged, confidential or otherwise protected from disclosure. Dissemination, distribution or copying of this e-mail or the information herein by anyone other than the intended recipient, or an employee or agent responsible for delivering the message to the intended recipient, is prohibited. In compliance with Law 1581/2012, the Ministry of Foreign Affairs and its Revolving Fund collects personal data to perform legal, contractual, missional actions, in order to inform its performance, questions, complaints, activities, events, campaigns, assessments of the perception of procedures and services and to promote civic participation. Your personal data may be transferred and

9/12/2021

Correo: Recepcion Memoriales Seccion 02 Subseccion E Tribunal Administrativo - Cundinamarca - Outlook

handled in this country and elsewhere as permitted by the Law. For further information, please consult: <http://www.cancilleria.gov.co>.

You may exercise your rights by writing to: the personal Data Protection Department, Ministry of Foreign Affairs at: Proteccion de Datos Personales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Carrera 5 No. 09-03, Bogotá, Colombia; or email: [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co)