

T-176-15

Sentencia T-176/15

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

La Corte ha establecido que dicha falla se presenta cuando la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica.

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

La Corte ha hecho énfasis en que el referido criterio procede cuando se comprueba que el apoyo probatorio en el que basó el juez su decisión es absolutamente inadecuado. Por ello, este Tribunal ha señalado que solo es factible que prospere el defecto cuando aparece arbitraria la valoración de la prueba realizada por el funcionario judicial.

CESANTIAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Régimen aplicable

La cotización y liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior debe realizarse con fundamento en el salario realmente devengado y no con base en uno inferior.

INDEMNIZACION MORATORIA DE LAS CESANTIAS

La sanción se aplica en los eventos en que la administración incurra en incumplimiento del pago de prestaciones sociales, en razón del perjuicio que aquel ocasiona al servidor público, de manera que cabe estudiar en el análisis del caso concreto si su aplicación es viable.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no configurarse defecto sustantivo, puesto que la decisión del Consejo de Estado de negar la sanción moratoria se hizo de manera razonada, autónoma e imparcial

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no configurarse defecto fáctico, puesto que la decisión de reliquidar las cesantías, se hizo teniendo en cuenta el régimen aplicable para los funcionarios del servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores

Referencia: Expediente T-4624438

Acción de tutela interpuesta por Luis Ignacio Andrade Blanco en contra de la Sección Segunda, Subsección “A”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la acción de tutela instaurada por Luis Ignacio Andrade Blanco en contra de la Sección Segunda, Subsección “A”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES.

El señor Luis Ignacio Andrade Blanco promovió acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección “A”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso, acceso a la justicia, salud, mínimo

vital y a la vida digna ante la negativa al pago de las cesantías correspondientes al año 2000 y la indemnización moratoria, luego de su desvinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## 1. Hechos relevantes.

1.1. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el señor Ignacio Andrade Blanco demandó al Ministerio de Relaciones Exteriores con el objeto de declarar la nulidad del oficio DTH (sin número) del 31 de diciembre de 2004, mediante el cual esa entidad pública expidió la liquidación de las cesantías correspondientes a los años que laboró en el cargo de Cónsul General Grado Ocupacional 4 EX.

1.2. Ese proceso fue conocido por la Sección Segunda, Subsección “A”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en sentencia del 31 de enero de 2008 resolvió:

“PRIMERO: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento alguno respecto de la pretensión de reliquidación de cesantías, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del oficio DTH sin No. De diciembre 31 de 2004, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores negó la reliquidación de los aportes para pensión al señor Luis Ignacio Andrade Blanco, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores efectuar una nueva liquidación de los aportes para pensión correspondientes al señor LUIS IGNACIO ANDRADE BLANCO, cancelados al Instituto de los Seguros Sociales, para el periodo comprendido entre marzo de 2000 y abril de 2004, tomando como base para su liquidación el salario básico realmente devengado como Cónsul General Grado Ocupacional 4EX.

CUARTO: Las diferencias que resulten de la reliquidación serán ajustadas en los términos del art. 178 del C.C.A., siguiendo para esto la fórmula dada en la parte motiva de esta providencia.”.

1.3. Contra dicha providencia interpuso recurso de apelación, que conoció la Sección

Segunda, Subsección “A”, del Consejo de Estado. Esa Corporación mediante fallo del 21 de octubre de 2011, revocó el numeral 1º de la sentencia recurrida y, en su lugar, ordenó la reliquidación de la cesantía solicitada. Asimismo, confirmó en los demás numerales.

1.4. El señor Ignacio Andrade Blanco solicitó adición y aclaración de la sentencia del 21 de octubre de 2011, al considerar que “la sentencia en cuestión incurrió en error de hecho al señalar que ni si quiera se ha causado la cesantía, porque el demandante no se ha retirado del servicio, lo cual no corresponde a la verdad por cuanto fu[e] desvinculado del servicio el 30 de julio de 2004, hecho que está probado con el Certificado del Ministerio de Relaciones Exteriores que reposa en el expediente a folio 177 y siguientes. Hasta la fecha no se [le] ha pagado por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores la cesantía definitiva a la cual [tiene] derecho -un derecho irrenunciable por cierto- y menos aún la sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo en la satisfacción de dicha obligación por parte del Ministerio”[1].

1.5. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, el 23 de mayo de 2013, adicionó el numeral 1º de la sentencia ordenando la reliquidación de las cesantías correspondientes a los años 2001, 2002, 2003 y 2004 con base en los valores reales devengados por el actor en el servicio diplomático en el exterior. Sin embargo, negó el pago de la indemnización moratoria reclamada.

## 2. Decisiones controvertidas mediante tutela

A continuación la Sala reseña el contenido de las decisiones judiciales impugnadas por el señor Ignacio Andrade Blanco mediante la presente acción de tutela.

### 2.1. Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”.

El Consejo de Estado, mediante providencia del 21 de octubre de 2011, resolvió:

“1. REVÓCASE numeral 1º de la sentencia proferida el 31 de enero de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que se inhibió para emitir pronunciamiento respecto de la pretensión de reliquidación de cesantías formulada por el señor Luis Ignacio Andrade Blanco contra el Ministerio de Relaciones Exteriores. En su lugar, se ordenará la reliquidación de las cesantías solicitada de conformidad con lo manifestado

en la parte motiva de esta providencia.

2. CONFIRMASE los demás numerales de la sentencia”.

2.1.2. La entidad accionada revocó el numeral 1º de la sentencia del 31 de enero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que había declarado su inhibición, avocó conocimiento y revisó ese asunto teniendo en cuenta: (i) el régimen general de cesantías, (ii) el régimen de liquidación de cesantías en el Ministerio de Relaciones Exteriores, (iii) los efectos e intereses moratorios contemplados en el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, entre otros.

2.1.2. En relación con el régimen general de cesantías concluyó, después de haber realizado un análisis al mencionado auxilio en el sector público, que han existido tres regímenes de liquidación de la misma: (a) el de liquidación retroactiva; (b) el de los afiliados al Fondo Nacional de Ahorro y (c) el de los pertenecientes a fondos privados de cesantías. Igualmente, hizo un recuento normativo respecto del régimen de liquidación de cesantías en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.1.3. En lo concerniente a los intereses moratorios, expuso que los artículos 41 y 51 del Decreto extraordinario 3118 de 1968 establecen:

“Artículo 41. Decisión judicial. En caso de controversia judicial acerca de las liquidaciones en 31 de diciembre de 1968 o de una liquidación anual o de la liquidación correspondiente al tiempo de servicios en el último año, el Fondo acreditará en la cuenta del respectivo empleado público o trabajador oficial la cantidad que se ordene en la providencia debidamente ejecutoriada que ponga fin al litigio. El registro de esta suma producirá todos los efectos que conforme a los artículos anteriores tiene el de las liquidaciones definitivas, aceptadas por el empleado o trabajador.

Además indicó que el Decreto 3118 de 1968 creó el Fondo Nacional de Ahorro como administrador de las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales, y fijó las condiciones en que se llevaría a cabo su gestión, por ello aparecen algunos aspectos que regulan el pago de intereses moratorios como los anteriormente expuestos[2]. Agregó que el artículo 14 del Decreto 162 de 1969 dispone:

“Artículo 14. De acuerdo con los artículos 41 y 51 del decreto que se reglamenta, en caso de controversia sobre cualquier clase de liquidación de auxilio de cesantía, si en la providencia que decida el litigio se ordenara el reconocimiento a favor del trabajador de una suma mayor que la que hubiere sido liquidada por la respectiva entidad en el mismo proveído se dispondrá el reconocimiento de intereses moratorios en beneficio del trabajador sobre la diferencia, a la rata del 2% mensual, desde la fecha en que la suma respectiva se hubiere causado hasta aquella en que se le acredite.

De manera similar se procederá cuando se niegue al trabajador el pago de auxilio de cesantías, de acuerdo con el artículo 45 del decreto que reglamenta. En tales casos, si la providencia que desate el litigio fuere favorable al trabajador, sobre la suma reconocida a su favor, se ordenará el pago de los intereses moratorios a la indicada tasa del 2% mensual, desde la fecha en que dicha suma se le ha debido pagar o acreditar hasta aquella en que esto se haga.

En los supuestos a que se refiere este artículo, los intereses de mora se acreditarán al trabajador conjuntamente con el principal respectivo, e inmediatamente comenzará a disfrutar de los intereses corrientes a menos que el trabajador decidiera reclamar el saldo a su favor, cuando por retiro del servicio tuviere derecho a hacerlo.

La entidad en contra de la cual se hubiere pronunciado el fallo administrativo o judicial, estará obligado a consignar en el fondo la cantidad adicional registrada a favor del trabajador por consecuencia del fallo, dentro del término de 60 días, contados a partir de la fecha en que la providencia hubiere quedado ejecutada, junto con los intereses corrientes de esa suma desde la fecha en que se ha acreditado al trabajador”.

En ese sentido, estimó que el a quo había omitido dar aplicación a las normas expuestas con antelación, por lo que consideró que debía ordenarse el reconocimiento a favor del trabajador de una suma mayor de la que le hubiere sido liquidada por la respectiva entidad. En consecuencia, dispuso el reconocimiento de intereses moratorios a favor del actor sobre la diferencia, en un porcentaje del 2% mensual desde la fecha en que la suma respectiva se hubiere causado hasta que aquella en que se le acredite.

2.1.4. Empero lo anterior, esa Sala encontró que no obstante se ordenara el reconocimiento de los intereses moratorios, ello excluía la aplicación de la indexación. Esto obedece a que

“al condenar al pago de intereses moratorios implícitamente se está actualizando el valor de la condena y no existe razón para actualizar una condena que de suyo, ya está más que actualizada”.

Adicionó que “la indexación obedece a un criterio mínimo de equidad según el cual quien no cumplió con una obligación oportunamente, no puede beneficiarse cumpliéndola en menor valor o depreciada, pero resulta que en este asunto, ni si quiera se ha causado la cesantía, porque el demandante no se ha reiterado del servicio y, siempre ha estado en el Fondo Nacional de Ahorro, entidad que, simplemente, paga los intereses que la ley le ha señalado”.

2.1.5. Añadió que tampoco existían perjuicios porque no se le hubiesen pagado las cesantías, ya que simplemente debía abonarse a la cuenta las diferencias reclamadas junto con los intereses moratorios que se ordenaron en este proceso.

2.1.6. En cuanto a la prescripción trienal, afirmó el Consejo de Estado que cuando se radicó la petición ante la administración, conforme con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, en concordancia con el artículo 102 del Decreto Nacional 1848 de 1969 (norma que previo la prescripción de las prestaciones sociales), en los siguientes términos:

“Artículo 41. 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 solo por un lapso igual”.

2.1.7. Informó que la entidad demandada afilió al demandante al Fondo Nacional de Ahorro y allí giró las cesantías correspondientes desde el año 2000 al 2004. Dentro del proceso no encontró probada la respectiva notificación de cada acto administrativo de liquidación de las cesantías; simplemente, según observó, se le acreditó cada año al demandante en su cuenta individual el valor que le correspondía por dicho concepto.

Es decir, en principio, el peticionario no estaba en la obligación de impugnar el acto de

liquidación y giro de cesantías, ya que no le notificaron cada decisión anual, es más, no apareció probado que cada año se le notificara el contenido del oficio que le giraba o transfería los dineros con destino al Fondo Nacional del Ahorro, es decir, la parte demandante no tuvo oportunidad para discutir el monto de sus cesantías.

2.1.8. En ese sentido, estimó que los actos acusados no estaban reviviendo términos puesto que lo que reclamaba el accionante era el reconocimiento de unas cesantías. Sin embargo, estas prestaciones son unitarias, ya que solo se causan al momento del retiro del trabajador. En el presente caso, concluyó la entidad no efectuó una liquidación anualizada, y por ello resultaba aceptable tener el acto ahora enjuiciado como punto pasible de control ante esta jurisdicción.

2.1.9. Sobre los aportes para pensión realizados a favor del peticionario encontró que debían realizarse tomando como base lo realmente devengado en la planta externa, por lo que le asistía razón al Tribunal al declarar la nulidad del acto acusado.

## 2.2. Auto aclaratorio.

2.2.1. El 23 de mayo de 2013, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, adicionó el numeral 1º de la sentencia del 21 de octubre de 2011, en los siguientes términos:

“1. ORDÉNASE al Ministerio de Relaciones Exteriores, la reliquidación de las cesantías correspondientes a los años 2001, 2002, 2003 y 2004, con fundamento en los valores reales devengados por el señor Luis Ignacio Andrade Blanco en el servicio diplomático exterior durante esos periodos por concepto de asignación básica y prima de navidad, sin incluir los gastos de representación, prima de costo de vida, beneficio de vivienda y subsidio por dependientes los cuales no constituyen factores salariales conforme a los decretos 1484 de 2001, 856 de 2002, 3547 de 2003 y 2078 de 2004.

2. Sobre la reliquidación de las cesantías, no habrá lugar a la aplicación del contenido de la Ley 244 de 1995, pues la morosidad empezará a contarse a partir de la ejecutoria de esa decisión”.

2.2.2. Recordó que en la sentencia se había accedido a la reliquidación de los aportes para



pensión y las cesantías, junto con el pago de los intereses moratorios contemplados en el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, con base en el salario realmente devengado por el demandante, mientras estuvo laborando en el servicio exterior. Lo anterior, en aplicación de los principios de primacía de la realidad y favorabilidad consagrados en el artículo 53 Superior, en consonancia con la sentencia C-535 de 2005. Por esto, precisó que el Ministerio de Relaciones Exteriores debía reliquidar las cesantías.

2.2.3. En relación con el reconocimiento de la indemnización moratoria por el pago incompleto de la cesantía, señaló que los artículos 1º y 2º de la Ley 244 de 1995[3] disponen:

“Artículo 1º.- Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de la liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal deberá expedir la Resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la Ley.

Parágrafo.- En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta, deberá informárselo al penitenciario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente qué requisitos le hacen falta anexar.

Una vez aportados los requisitos faltantes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

Artículo 2º.- La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

Parágrafo.- En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste”.

Conforme con lo anterior, añadió el Consejo de Estado que el plazo de 45 días que la norma le otorga a la administración para proceder al pago del derecho, comienza a contabilizarse una vez han transcurrido los 15 días siguientes a la radicación de la petición y con los cuales cuenta la administración para emitir un pronunciamiento de fondo, adicionados por los 5 días de ejecutoria del acto y reconocimiento y liquidación.

Así que en concepto del Consejo de Estado, la administración no se sustrajo del deber de pronunciarse respecto de la petición elevada por el actor, sino que por el contrario estimó que la reliquidación de la cesantía con base en lo devengado en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores era improcedente, de acuerdo con las normas vigentes para la época de expedición del acto acusado, (el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 y los artículos 65 y 66 del Decreto ley 274 de 2000), que disponían la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior con base en las asignaciones del cargo equivalente en planta interna. Esa Corporación indicó:

“Con lo anterior quiere la Sala indicar que la sanción moratoria, solo será aplicable cuando el derecho a la cesantía y los ingredientes que lo conforman no se encuentren en litigio, es decir, cuando no exista discusión entre las partes, pues lo que se sanciona es la negligencia de la entidad en efectuar los trámites tendientes a la satisfacción de la obligación. Pero si la entidad, con razones jurídicamente admisibles, argumenta la inexistencia del derecho y, previendo el pago de sumas a las que no existe el derecho, deja a disposición del administrado la vía judicial, no parece justo que se le impute mora en el pago”. (Subraya fuera del texto).

Por ello, consideró que no habría lugar a la aplicación del contenido de la Ley 244 de 1995 sobre las cesantías reconocidas en la sentencia, ya que la morosidad comienza a contarse a partir de la ejecutoria de este pronunciamiento (numeral 3º artículo 1608 del Código Civil[4]).

Finalmente, El Consejo de Estado sostuvo que, de aplicarse a la entidad la sanción moratoria como consecuencia de una sentencia judicial en la que se ha discutido la existencia del derecho a las cesantías, se correría el riesgo de avocar a la administración a que bajo cualquier circunstancia y en aras de prevenir una posible condena al pago de sanción moratoria, con cargo a sus propios recursos, como lo prevé la ley, disponga en

todos los casos el pago de la prestación y posteriormente, si lo considera, acuda a la vía judicial para pedir la nulidad de su propio acto y la recuperación de lo indebidamente pagado.

### 3. Solicitud y fundamento de la tutela.

3.1. Expone que como consecuencia de la irregular denegación del pago de cesantía, el fallo proferido por el Consejo de Estado no le concedió la indemnización moratoria que reclamó y a la cual tiene derecho con base en la Ley 244 de 1995, bajo la premisa equivocada de que: “tampoco exist[ían] perjuicios porque no se le ha[bían] pagado las cesantías (por lo cual) simplemente debe abonarse a la cuenta las diferencias reclamadas junto con los intereses moratorios que se condenan en este proceso”.

3.2. Aduce que en la citada providencia se accedió a la solicitud de reliquidación de los aportes para pensión y cesantías con base en el salario realmente devengado para los años de 2000 a 2004. No obstante, por otro error del operador judicial en esa sentencia y en el auto de adición, se omitió la orden de reliquidación de la mencionada prestación correspondiente al año 2000.

3.3. Sustenta su demanda en la supuesta existencia de los defectos fáctico y sustantivo, de la siguiente manera:

(i) “Defecto fáctico en la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado el día 21 de octubre de 2011 y el auto de adición de fecha mayo 23 del 2013 (notificado por edicto el 31 de mayo de 2013 y comunicado el 5 de agosto de 2013, con Oficios No. 3877 a la demandada y 3878 a la Procuraduría).

Las providencias mencionadas constituyen vías de hecho, por ostensible, flagrante y manifiesto defecto fáctico, al omitir por completo la valoración del certificado que obra a folio 177 del expediente, conforme al cual [se desvinculó] del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del 30 de julio de 2004.

Ello condujo a denegar mi pretensión del pago de cesantía al concluir en la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado el día 21 de octubre del 2011 que: en el presente asunto ni siquiera se ha causado la

cesantía porque el demandante no se ha retirado del servicio.

Esta afirmación, evidente y ostensible no es cierta pues, como consta en el certificado que obra a folio 177 del expediente, [se desvinculó] del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del día 30 de julio del 2004.

En el auto de adición fechado el 23 de mayo del 2013, para soslayar esa afirmación falsa (o completamente contraria a lo probado mediante documento público), se cambia la motivación de la sentencia, esto es, en vez de corregir el evidente error, se profiere una nueva sentencia.

Igualmente se incurrió en ostensible y flagrante defecto fáctico en las providencias mencionadas, pues si bien se accedió a la solicitud de reliquidación de los aportes para pensión y cesantías con base en el salario realmente devengado por el suscrito demandante para los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, sin embargo -por otro error evidente e inexcusable del operador judicial-, se omitió la orden de reliquidación de los aportes a pensión y cesantías correspondientes al año 2000, dejando sin reconocimiento el periodo que va del 21 de febrero al 31 de diciembre de ese año, todo lo cual hace aún más precaria [su] situación”.

(ii) Defecto sustantivo en la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado el día 21 de octubre de 2011 y el auto de adición de fecha mayo 23 del 2013.

Las providencias mencionadas constituyen vías de hecho, por ostensible, flagrante y manifiesto defecto sustantivo al concluir que: tampoco existen perjuicios porque no se le han pagado las cesantías (por lo cual) simplemente debe abonarse a la cuenta las diferencias reclamadas junto con los intereses moratorios que se condenan en este proceso.

3.4. El accionante pide dejar sin efecto ni valor jurídico la decisión del 21 de octubre de 2011 y el auto de adición del 23 de mayo de 2013 emitidas por el Consejo de Estado, y en consecuencia se ordene a esa Corporación dictar una nueva sentencia, especialmente en cuanto: “(i) a que se debe reconocer la liquidación de las cesantías comprendidas en el periodo del 21 de febrero de 2000 hasta el 30 de julio de 2004 y conceder la

indemnización moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, con base en el salario realmente devengado; y (ii) la orden de pagar tanto los aportes a pensión como la reliquidación de las cesantías, que se debe impartir con carácter obligatorio e inmediato al Ministerio de Relaciones Exteriores”.

En subsidio, solicita que “se conceda la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se decide el recurso de revisión contra las mencionadas providencias”.

#### 4. Respuestas de las entidades demandadas.

4.1. La Sección Segunda, Subsección “A”, del Consejo de Estado solicitó rechazar la tutela puesto que lo que se busca con esta acción es reabrir un debate jurídico y probatorio debidamente clausurado.

Señaló que pone a consideración y análisis el contenido de las decisiones atacadas, resaltando que ese Alto Tribunal examinó cada uno de los elementos probatorios allegados al expediente, bajo los parámetros de la sana crítica, y no se excluyó de dicho estudio ningún documento relevante, como lo quiere hacer ver el demandante.

Adicionó que las decisiones judiciales cuestionadas fueron adoptadas en Derecho y a partir de un juicioso análisis del conjunto probatorio arrimado al proceso de las que no se deriva ninguna vulneración.

4.2. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que el amparo constitucional no cumple con el requisito de inmediatez, por cuanto la solicitud de tutela se presentó nueve meses después de notificada la providencia en mención.

Expuso que las providencias proferidas bajo los lineamientos de la sana crítica y la autonomía judicial, por lo que no le corresponde al juez de tutela modificar estas decisiones, puesto que esto implicaría un rompimiento de sus competencias al entrar a fallar dentro de un proceso de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

Finalmente, manifiesta que lo pretendido por el actor a través de este amparo es subsanar las deficiencias en las que incurrió en la demanda ordinaria, en la medida que no solicitó el reconocimiento de las cesantías y emolumentos salariales correspondientes al año 2000.

## II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

### 1. Fallo de primera instancia.

El 29 de mayo de 2014, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo toda vez que no encontró cumplido el criterio de inmediatez, ya que la última de las providencias cuestionada de la Sección Segunda, Subsección “A”, de esa Corporación fue emitida el 23 de mayo de 2013 y notificada mediante edicto que se desfijó el 5 de junio del mismo año, y la solicitud de amparo se presentó el 22 de enero de 2014, transcurriendo un término superior a siete meses de haberse notificado la decisión, sin que aportara prueba alguna que justificara la demora en presentar la tutela.

### 2. Impugnación.

El accionante impugnó la decisión argumentando que ha efectuado una serie de actuaciones entre el edicto de ejecutoria de la sentencia y la presentación de la demanda de tutela.

Alegó que respecto al cumplimiento del requisito de inmediatez “solicit[ó] tanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, como al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al Consejo de Estado y al Banco de la República se sir[vieran] expedir la correspondiente liquidación de sentencia por haberse liquidado la condena en abstracto, lo cual debía incluir la tasa de cambio aplicable para este tipo de obligación correspondiente al MARCO ALEMÁN y al EURO, CON RESPECTO AL PESO COLOMBIANO, estas actuaciones vinieron a terminar PARCIALMENTE en el mes de enero de 2014, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores pagó parte de la obligación sin tener en cuenta en la liquidación la totalidad que adeuda y sin el reconocimiento de la INDEMNIZACIÓN MORATORIA”.

### 3. Sentencia de segunda instancia.

El 22 septiembre de 2014, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado modificó la decisión del a quo y, en su lugar, declaró la improcedencia con argumentos similares a los que expuso el juez de primera instancia en cuanto a que la acción carecía de inmediatez, puesto que la última de las providencias cuestionadas del

Consejo de Estado fue dictada el 23 de mayo de 2013 y la solicitud de amparo se instauró el 22 de enero de 2014, transcurriendo más de 7 meses desde que se notificó la decisión.

### III. PRUEBAS.

De las pruebas que obran en el expediente se destacan:

- Copia de la sentencia del 31 de enero de 2008 emitida por la Sección Segunda, Subsección "A", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Cuaderno original, folio 69).
- Copia de la sentencia del 21 de octubre de 2011 proferida por la Sección Segunda, subsección "A", del Consejo de Estado. (Cuaderno original, folio 42).
- Copia del auto del 23 de mayo de 2013, que adicionó el numeral 1º de la sentencia del 21 de octubre de 2011 (Cuaderno original, folio 25).
- Copia del certificado de ingreso y retiro del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del cual señala que el señor Luis Ignacio Andrade Blanco desempeñó los cargos de Cónsul general, Grado Ocupacional 4 EX, en el Consulado General de Colombia en Munich (República Federal de Alemania), el 21 de febrero de 2000. Asimismo, que se trasladó provisionalmente a Ámsterdam (Países Bajos) el 26 de septiembre de 2000, hasta el 30 de julio de 2004. (Cuaderno original, folio 187).
- Memorial suscrito por el Procurador General de la Nación dirigido al Consejo de Estado, Sección Segunda, el 26 de octubre de 2012, dentro del cual consagra que si bien la sentencia del 21 de octubre de 2011 proferida por esa Corte, le reconoció al accionante su derecho, partió del supuesto equivocado consistente en señalar que el doctor Andrade Blanco continuaba en ejercicio del cargo al momento del fallo, lo que resultaba contrario a la prueba que se encuentran dentro del expediente, que demuestra su desvinculación con el Ministerio el 30 de julio de 2004 (cuaderno original, folio 39).

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

#### 1. Competencia.

Esta Sala es competente para examinar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Problema jurídico.

Sobre la base de lo expuesto, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la Sección Segunda, Subsección “A”, del Consejo de Estado, al no haber ordenado (i) el pago de la cesantía correspondiente al año 2000 y (ii) la indemnización moratoria reclamada, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la justicia, salud, mínimo vital y a la vida digna del actor, al omitir valorar el material probatorio y no dar el alcance correcto a las normas legales aplicables a su caso (como la Ley 244 de 1995).

Para ello esta Sala (i) comenzará por reiterar su jurisprudencia constitucional en cuanto a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Luego, (ii) abordará específicamente los defectos sustantivos y fácticos, que guardan estrecha relación con el presente asunto. A continuación, (iii) se referirá al régimen aplicable en materia de cesantías de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y (iv) a la indemnización moratoria de las cesantías. Finalmente, a partir de lo anterior, (v) resolverá el caso concreto.

## 3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales[5].

La Corte ha reconocido la procedencia excepcional de la acción de tutela como medio para cuestionar decisiones judiciales que violan garantías constitucionales, en especial los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial[6].

Lo anterior obedece a que el artículo 86 Superior[7] establece que a través del amparo podrá solicitarse la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados por “cualquier autoridad pública”[8]; es decir, por “todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares”[9]. Así, la acción de tutela procede contra las decisiones judiciales toda vez que son “adoptadas por servidores públicos en ejercicio de la función jurisdiccional”. Sin



embargo, este Tribunal ha sostenido que con el objeto de conseguir un adecuado equilibrio “entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, así como la prevalencia y efectividad de los derechos constitucionales”, tal procedencia es excepcional y tiene que cumplir con los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional[10].

Esta Corporación ha señalado algunos criterios de procedibilidad de carácter general, es decir, los que se requieren para habilitar la presentación de la acción de tutela[11]; y otros de carácter específico, que versan sobre la procedencia del amparo una vez incoado[12].

Respecto de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, la Corte, en el fallo C-590 de 2005, estableció los siguientes parámetros:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. El juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[13]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[15].

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[16].

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible[17].

f. Que no se trate de sentencias de tutela[18]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de

selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas”.

Igualmente, la precitada decisión indicó que además de las causales genéricas se hace necesario demostrar la existencia de criterios especiales para que proceda una acción de tutela contra una providencia judicial, sintetizándolos así:

- “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.
- b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[19] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.
- g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.
- h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance[20].
- i. Violación directa de la Constitución.”

Las mencionadas causales constituyen el punto de partida para la procedencia excepcional del amparo contra providencias judiciales[21]. Teniendo en cuenta los criterios específicos,

la Sala precisará algunos de ellos que guardan estrecha relación con el caso objeto de revisión, así:

### 3.1. Defecto sustantivo.

La Corte ha establecido que dicha falla se presenta cuando “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”[22]. La jurisprudencia de este Tribunal en diferentes decisiones ha recopilado diversos supuestos que pueden configurar este defecto y que recogió en sentencia SU-195 de 2012 de la siguiente manera:

(i) Cuando el fallo judicial se soporta en una norma que no es aplicable, debido a que: (a) no es pertinente; (b) no está vigente en razón de su derogación; (c) es inexistente; (d) se considera contraria a la Carta Política; y (e) a pesar de estar vigente y constitucional, resulta inadecuada su aplicación a la situación fáctica objeto de revisión.

(ii) Cuando, a pesar de la autonomía judicial, “la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o el operador judicial hace una aplicación inaceptable de la norma al interpretarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial[23]”.

(iii) Cuando no se tiene en cuenta fallos que han delimitado su alcance con efectos erga omnes.

(iv) Cuando se aplica una disposición que es injustificadamente regresiva o contraria a la Carta Política.

(v) Cuando el ordenamiento le concede cierto poder al juez y lo utiliza para un fin distintivo al establecido en la disposición.

(vi) Cuando la decisión se basa en una interpretación no sistemática de la norma, apartando el estudio de otras posiciones aplicables al caso.

(vii) Cuando la autoridad judicial con “una insuficiente sustentación o justificación de la actuación afecta derechos fundamentales”.

(viii) Cuando no se tenga en cuenta el precedente judicial sin brindar un mínimo razonable de argumentación que hubiere permitido una solución distinta de acogerse la jurisprudencia.

(ix) Cuando el operador judicial prescinde de emplear una excepción de inconstitucional ante una amenaza manifiesta de la Constitución siempre, que se pida su declaración por cualquiera de las partes en el proceso.

### 3.2. Defecto fáctico.

La Corte ha hecho énfasis en que el referido criterio procede cuando se comprueba que el apoyo probatorio en el que basó el juez su decisión es absolutamente inadecuado[24]. Por ello, este Tribunal ha señalado que solo es factible que prospere el defecto cuando aparece arbitraria la valoración de la prueba realizada por el funcionario judicial[25].

En otras palabras, el yerro en la valoración de la prueba tiene que ser “de tal magnitud que pueda advertirse de manera evidente y flagrante, sin que quepa margen de objetividad alguno que permita explicar razonablemente la conclusión a la cual llegó el juez[26]. En igual sentido, es imprescindible que tal yerro tenga una trascendencia fundamental en el sentido del fallo, de manera que si no se hubiera incurrido en él, el funcionario judicial hubiera adoptado una decisión completamente opuesta[27].”[28].

Respecto del defecto fáctico la Corte la ha establecido los siguientes criterios para su configuración[29]:

“1. Defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas. Esta hipótesis se presenta cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido.

2. Defecto fáctico por la no valoración del acervo probatorio. Se presenta cuando el funcionario judicial, a pesar de que en el proceso existan elementos probatorios, omite considerarlos, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de

fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente.

3. Defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio. Tal situación se advierte cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva”.

4. Régimen aplicable en materia de cesantías de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4.1. El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones ha realizado un análisis respecto de la evolución del auxilio de la cesantía[30], así:

La Ley 6ª de 1945, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo, dispuso en el literal “a” del artículo 17 que los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarían del auxilio de cesantía en razón de un mes de sueldo por cada año de servicios:

“Artículo 17.- Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:

a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942”.

Luego, el artículo 1º de la Ley 65 de 1946[31], señaló lo siguiente:

“Artículo 1º. Los asalariados de carácter permanente, al servicio de la Nación en cualquiera de las ramas del Poder Público, hállese o no escalafonados en la Carrera Administrativa, tendrán derecho al auxilio de cesantía por todo el tiempo trabajado continua o discontinuamente, a partir del 1o. de enero de 1942 en adelante, cualquiera que sea la causa del retiro”.

El Decreto 3118 de 1968[32] consagró sobre el mencionado auxilio de empleados públicos y trabajadores oficiales lo siguiente:

“Artículo 3º. Entidades vinculadas al Fondo. Deberán liquidarse y entregarse al Fondo Nacional de Ahorro conforme a las disposiciones del presente Decreto, las cesantías de empleados públicos y trabajadores oficiales de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional.

Artículo 27º. Liquidaciones anuales. Cada año calendario contado a partir del 1 de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado liquidarán la cesantía que anualmente se cause en favor de sus trabajadores o empleados. La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador

Artículo 33º. Intereses en favor de los trabajadores. El Fondo Nacional de Ahorro liquidará y abonará en cuenta, intereses del nueve (9) por ciento anual sobre las cantidades que el 31 de diciembre de cada año figuren a favor de cada empleado público o trabajador oficial, inclusive sobre la parte de cesantía que se encuentre en poder de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado que gocen del plazo previsto en el artículo 47”.

Con la expedición de la Ley 344 de 1996[33] se estableció uno nuevo régimen de liquidación anual de las cesantías, aplicable a partir de 1997, con corte a 31 de diciembre de cada año, para los servidores públicos vinculados o que se vinculen a los órganos y entidades del Estado, cualquiera que sea su nivel (nacional, departamental, municipal o distrital)[34].

4.2. Normatividad del régimen de liquidación de las cesantías de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Decreto ley 274 de 2000[35], en su artículo 3º, señala que el servicio exterior debe entenderse como “la actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República,

con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior”.

El Consejo de Estado ha sostenido que dicho servicio tiene unas características particulares, inherentes a las necesidades propias de las relaciones del Estado con las demás Naciones, que por las condiciones pluriétnicas y multiculturales necesita de personal calificado en asuntos sobre la política exterior de la República. Tal situación justifica la existencia de un régimen especial de la Carrera Diplomática, que se encuentra consagrada por el decreto en mención[36].

Igualmente, ese tribunal ha precisado que entre las particularidades propias del Servicio Exterior, está el principio de la alternación, con la cual se busca que quienes prestan servicios en el extranjero no lo hagan de forma indefinida sino que retornen (por un tiempo determinado) al país, para que se mantengan en contacto con su lugar de origen y puedan representar mejor los intereses del Estado[37]. Al respecto el artículo 35 del Decreto 274 de 2000 dispone:

“Artículo 35. Naturaleza. En desarrollo de los principios rectores de Eficiencia y Especialidad, los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir actividades propias de la misión y de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lapsos de alternación entre su servicio en Planta Externa y su servicio en Planta Interna”.

Con base en el mencionado principio, unos miembros de la carrera diplomática y consular deben desempeñar el servicio en el exterior y otros al interior del Ministerio, bajo las condiciones establecidas en sus respectivas épocas. Para ello aparecen regladas equivalencias entre la planta exterior y la interna[38].

Entre las normas aplicables en materia de liquidación de cesantías se pueden mencionar las siguientes, algunas de las cuales como se explica a continuación, han sido objeto de control constitucional y retiradas del ordenamiento jurídico:

Decreto 10 de 1992

Artículo 57. Las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior, a excepción de los administrativos locales, se liquidarán y se pagarán con base en las

asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

(Decreto declarado inexecutable por la sentencia C-535 de 2005).

Decreto ley 274 de 2000

Artículo. 66. Las prestaciones sociales de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular se liquidarán y se pagarán con base en la asignación básica mensual y en los conceptos laborales legalmente reconocidos como factores de salario, que le correspondieren en planta interna.

(Decreto declarado inexecutable por la sentencia C-292 de 2001).

Ley 797 de 2003

Artículo 7º. El artículo 20 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Parágrafo 1º. Para efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes para los cargos equivalentes de la planta interna. En todo caso, el ingreso base de liquidación de estos servidores también será el establecido en las normas vigentes para los cargos equivalentes en la planta interna, teniendo en cuenta los topes de pensión que sean aplicables.

(Texto subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-173 de 2004).

4.2.1. En relación con el artículo 57 del Decreto 10 de 1992, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-535 de 2005, declaró su inexecutable, toda vez que consideró que había una transgresión del derecho a la igualdad cuando se ordenaba que la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior fueran acordes con la homologación de un cargo equivalente en el servicio interior, siendo una suma inferior[39].



Al respecto sostuvo:

“Los problemas constitucionales planteados por la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y por la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior con base en el salario que corresponde a un cargo equivalente en planta interna y no con base en el salario realmente devengado, son los mismos. Esto es así en tanto en uno y otro caso se incurre en tratamientos diferenciados injustificados que contrarían el mandato de igualdad en la formulación del derecho y que, frente a casos concretos, resultan lesivos de derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital. Entonces, tratándose de problemas constitucionales similares, la uniforme línea jurisprudencial desarrollada de tiempo atrás por esta Corporación resulta aplicable y por lo mismo se debe declarar la inexecutable de la norma legal demandada. El Ministerio de Relaciones Exteriores se opone a la declaratoria de inexecutable argumentando que el régimen legal diferenciado que se consagra respecto de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior se justifica por la necesidad de adecuar los ingresos de tales servidores al costo de vida de los países en los que cumplen sus funciones. Para la Corte, ese tratamiento no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones”.

4.2.2. El Decreto 274 de 2000, que derogó el Decreto 10 de 1992, en su artículo 66 (como ya se expuso) consagró un contenido parecido. No obstante, fue declarado inexecutable por esta Corte en sentencia C-292 de 2001, por cuanto consideró que la facultad de regular el régimen prestacional de los funcionarios de la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores no se encontraba dentro de las facultades otorgadas extraordinariamente por el Legislador[40]. En su momento expuso:

“Desde este punto de vista queda claro que el Gobierno Nacional, como legislador

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

Igual consideración debe hacerse en relación con los párrafos 2, 3 y 4 del mismo artículo y con los artículos 64, 65, 66 y 67 por cuanto todos ellos regulan materias propias del régimen prestacional y salarial que, por definición, están excluidas de los ámbitos que son susceptibles de regulación extraordinaria por parte del Gobierno Nacional con base en leyes de facultades. En efecto, cuando se hacen regulaciones específicas relacionadas con el régimen de seguridad social de esos funcionarios, cuando se establecen las condiciones en que debe operar la prestación asistencial en el exterior, cuando se determinan bases de cotización y de liquidación de prestaciones sociales y cuando se determinan promedios para la realización de pagos a funcionarios, el Gobierno Nacional está ejerciendo una facultad que no le fue concedida y que el Congreso no podía delegarle en cuanto se trata de un espacio que está supeditado al despliegue de su propia capacidad legislativa”.

4.2.3. En relación con el ingreso base de cotización y de liquidación, el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 7 de la Ley 797 de 2003, se refiere específicamente a los empleados de la Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores y no hizo distinción alguna entre embajadores y demás servidores de la planta externa, atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sin embargo, mediante sentencia C-173 de 2004 se declararían inexecutable los apartes “para los cargos equivalentes de la planta interna”, en razón a que se estimó que la equivalencia vulneraba el derecho a la igualdad de los trabajadores destinatarios de la norma[41]. Dijo entonces la Corte:

“De acuerdo con lo dicho anteriormente, es claro que la jurisprudencia de esta Corporación

ha sido precisa al señalar que las cotizaciones para pensión deben hacerse tomando en consideración la asignación que corresponde al cargo realmente desempeñado, pues hacerlo a partir de una asignación distinta o supuestamente equivalente resulta discriminatorio. Si se acogiera un criterio distinto al determinado jurisprudencialmente el resultado sería que aquellos trabajadores que han devengado un mayor salario van a recibir prestaciones sociales que en realidad pertenecen a labores de menor asignación, desarrolladas por trabajadores que generalmente cumplen distintas funciones a consecuencia también de su nivel de preparación, quienes además ostentan otras responsabilidades concordantes con su cargo”.

Por ello, el Consejo de Estado al estudiar asuntos sobre liquidación de cesantías de los empleados de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores ha precisado:

“Del anterior recuento también se puede inferir que, efectivamente, la liquidación de las prestaciones contaba con regulaciones especiales que desaparecieron del ordenamiento jurídico, quedando como premisa que la liquidación de las cesantías de los funcionarios que prestan sus servicios en el exterior debe efectuarse con base en el salario realmente devengado. Lo antes dicho, porque liquidar sus prestaciones, entre estas la cesantía, con base en una equivalencia, como lo declaró la Corte Constitucional implicaría dar un tratamiento diferenciado e injustificado, contrario al mandato de igualdad en la formulación del derecho y que, resulta lesivo a los derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital. Pero además del tratamiento injustificado, por desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho, también se atenta contra el principio de primacía de la realidad frente a las formas que debe imperar en las relaciones laborales pues lo cierto es que las prestaciones sociales, en especial las cesantías deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no es su realidad. Por lo anteriormente expuesto, es viable sostener que la liquidación de las prestaciones de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la luz de la Constitución de 1991, con base en la primacía de la realidad y, además, del principio de favorabilidad, aplicable en materia laboral, contenidos en el artículo 53 de la Carta Política, la cesantía debe sujetarse a la regla general, esto es, a aquella que dice que se efectúa con base en lo realmente devengado”[42].

Se tiene que el Consejo de Estado ha manifestado que la cotización y liquidación de las

prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior debe realizarse con fundamento en el salario realmente devengado y no con base en uno inferior.

#### 5. La indemnización moratoria de las cesantías.

“Artículo 1º. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la prestación de la solicitud de liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne los requisitos determinados en la ley.

Artículo 2º. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual sólo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste”.

Al respecto la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 27 de marzo de 2007, fijó a partir de qué fecha se debía comenzar a contar la mora por el pago tardío del auxilio de cesantía conforme con la Ley 244 de 1995, así:

“Cuando la Administración resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías en forma tardía buscando impedir la efectividad conminatoria de la sanción de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995, el tiempo a partir del cual comienza a correr el término para que se genere la indemnización moratoria debe contarse desde la fecha en la cual el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, es decir, quince (15) días hábiles que tiene la entidad para expedir la resolución, más cinco (5) días hábiles que corresponden a la ejecutoria, en el evento de que la resolución de reconocimiento hubiere sido expedida, con la salvedad a que alude el mismo precepto, más cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir del día en que quedó en

firmes la resolución, para un total de 65 días hábiles, transcurridos los cuales se causará la sanción moratoria.

(...)

En suma, es el vencimiento de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha en la cual queda en firme el acto por el cual se reconocen las cesantías definitivas y no la fecha de reclamación de las mismas o, en este caso, la de la solicitud de reliquidación, el hito que debe servir de punto de partida para contar el número de días a efectos de determinar el monto de la indemnización moratoria.”[43]

Así que se tiene que la sanción descrita en la norma se aplica en los eventos en que la administración incurra en incumplimiento del pago de prestaciones sociales, en razón del perjuicio que aquel ocasiona al servidor público, de manera que cabe estudiar en el análisis del caso concreto si su aplicación es viable.

## 6. Caso concreto.

Teniendo como base el examen de las causales genéricas y específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, la Sala entrará a analizar el caso concreto.

### 6.1. Causales genéricas de procedibilidad.

(a) Relevancia constitucional de las cuestiones discutidas. Teniendo en cuenta los hechos expuestos, el actor estima que la decisión proferida por la Sección Segunda, Subsección “A”, del Consejo de Estado, el 21 de octubre de 2011 y el auto de adición de la mencionada providencia, del 23 de mayo de 2013, que ordenó la reliquidación de sus cesantías como servidor del Ministerio de Relaciones Exteriores pero negó la sanción moratoria, vulneró sus derechos al debido proceso, acceso a la justicia, a la salud, al mínimo vital y a la vida digna.

De lo expuesto, se deriva la relevancia constitucional que tiene el presente asunto, ya que lo pretendido por la acción es proteger a su titular de una presunta actuación contraria al ordenamiento jurídico que ha adquirido firmeza y que puede llegar a afectar sus derechos fundamentales.

A pesar de no obrar prueba de que se haya radicado el referido recurso, la Corte evidencia que en el presente asunto el recurso extraordinario de revisión no se enmarca dentro de las causales de revisión definidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1996[45].

(c) Requisito de la inmediatez. En relación con este parámetro se observa en el expediente que el accionante interpuso el amparo constitucional el 22 de enero de 2014 contra la decisión tomada por el Consejo de Estado el 23 de mayo de 2013, transcurriendo aproximadamente siete meses después de emitida la decisión judicial que cuestiona, término que se considera razonable y proporcionado[46].

(d) La irregularidad alegada tiene incidencia directa y decisiva en el fallo que se cuestiona. Se evidencia que los hechos que originaron la presunta violación de los derechos fundamentales incidirían en el sentido de la decisión que se acusa puesto que podría llegar a afectar el respectivo pago de las cesantías y la indemnización moratoria luego de su desvinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

(e) No se trata de sentencia de tutela. El presente amparo no se dirige contra una decisión de tutela, sino contra la sentencia del 21 de octubre de 2011 y el auto que la adiciona y aclara (23 de mayo de 2013), dictados por la Sección Segunda, Subsección "A", del Consejo de Estado, mediante la cual se resolvió la petición de reliquidación de las cesantías de un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y le negativa al pago de la indemnización moratoria respecto de dicha prestación.

## 6.2. Causales específicas de procedibilidad.

La Sala entrará a analizar los presuntos defectos fáctico y sustantivo alegados por el accionante. A continuación se examinará dicha problemática.

6.2.1. El Consejo de Estado recovó el numeral 1º de la providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, ordenó la reliquidación de cesantías a favor del actor correspondientes a los años 2001, 2002, 2003 y 2004, con base en los valores reales devengados por el demandante en el servicio diplomático en el exterior. No obstante, negó la sanción moratoria reclamada conforme con la Ley 244 de 1995.

Al momento de entrar a estudiar las prestaciones alegadas por el actor, dicha Corporación indicó que se accedió a la reliquidación para aportes para pensión y cesantías, junto con el pago de los intereses moratorios, según el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, con base en el salario realmente devengado por el demandante. Esto de acuerdo con los principios de primacía de la realidad y favorabilidad consagrados en el artículo 53 Superior, y en consonancia con la sentencia C-535 de 2005.

Respecto al reconocimiento de la indemnización moratoria por el pago incompleto de la cesantía, el Consejo de Estado estimó que el objeto de la sanción consagrada en la Ley 244 de 1995 no es otro que procurar un actuar oportuno de la entidad en beneficio del administrado, de manera que cuando no se obtiene una respuesta respecto de la cesantía surge la posibilidad de reclamar la indemnización, evitando que la falta de respuesta o la respuesta evasiva ocasione un perjuicio al servidor cesante.

Consideró que la administración no se sustrajo del deber de pronunciarse respecto de la solicitud elevada por el actor, sino que estimó que la reliquidación de la cesantía reclamada con base en lo devengado en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores era improcedente, invocando para tal fin las normas vigentes para la época de expedición del acto acusado.

Expuso ese Tribunal que la sanción por mora solo se aplica cuando el derecho a la cesantía y los elementos que lo conforman no se encuentran en litigio, esto es, cuando no exista discusión entre las partes, ya que lo que se sanciona es la negligencia de la entidad en efectuar los trámites tendientes a la satisfacción de la obligación. Sin embargo, añadió, si la entidad, con razones jurídicamente admisibles argumenta la inexistencia del derecho, y previendo el pago de las sumas a las que no existe el derecho deja a disposición del administrado la vía judicial, no resulta justo que se le impute mora en el pago.

En ese sentido, el fallador de segunda instancia concluyó que no había lugar a la aplicación de la mencionada ley respecto de las cesantías reconocidas en la sentencia, ya que la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de ese pronunciamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala evidencia que el Consejo de Estado fundamentó su decisión de reliquidar las cesantías desde el año 2001 al 2004, y negar la sanción moratoria causadas durante su vinculación al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el material

probatorio allegado, las normas y la jurisprudencia ya expuesta, por lo que en sentir de esta Corporación hizo una interpretación razonada, autónoma e imparcial.

De acuerdo con la Ley 244 de 1995, la decisión tomada por el Consejo de Estado, de negar la sanción moratoria, puesto que la misma solo se causa cuando existe negligencia por parte de la entidad al momento de realizar los trámites tendientes a la satisfacción de la obligación, se refleja como ajustada a Derecho. La administración no se sustrajo del deber de pronunciarse acerca de la petición de pago de cesantía elevado por el actor, sino que por el contrario, estimó que la reliquidación de la cesantía con base en lo devengado en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores era improcedente de acuerdo con las normas vigentes para la época del acto acusado, por lo que debe concluirse que actuó de buena fe.

En este orden de ideas, no se configura el defecto sustantivo que el accionante reclama, su comprensible inconformidad es con la postura hermenéutica del Consejo de Estado, pero ello hace parte del margen de autonomía del operador judicial y no puede ser controvertido a través de la acción de tutela, más aún cuando está en consonancia con los precedentes decantados por esa misma Corporación.

6.2.2. Respecto del defecto fáctico alegado por el actor, no es cierto que la entidad accionada hubiere negado el pago de la cesantía aduciendo que no se había retirado del servicio, puesto que en la decisión proferida por el Consejo de Estado el 21 de octubre de 2011 se ordenó la reliquidación de la prestación solicitada teniendo en cuenta el régimen aplicable en materia de cesantía para los funcionarios del servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tampoco hubo falta de apreciación del certificado expedido por el mencionado Ministerio (dentro del cual se acreditan los cargos desempeñados por el actor), puesto que este solo da cuenta de que el demandante se retiró del servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del 30 de julio de 2004, que fue la misma conclusión a la que llegó el ad quem teniendo en cuenta que lo ordenado fue el pago de la reliquidación de las cesantías hasta esa fecha, luego esa circunstancia mal podía estructurar un error de hecho suficiente para desvirtuar lo concluido en la sentencia.

6.2.3. Acerca de la falta de cancelación de la cesantías del año 2000, se tiene que dicha



prestación se causa a partir de 2001, esto es, que la misma se liquida anualmente en favor del trabajador durante el mes de enero del año inmediatamente siguiente, conforme lo consagra el Decreto 3118 de 1968[47]. Por eso, fue acertada la decisión del Consejo de Estado al concederla a partir de esa fecha.

6.2.4. En ese sentido, la Corte Constitucional evidencia que las decisiones atacadas no violaron derecho fundamental alguno y por lo tanto el Consejo de Estado no incurrió en los defectos sustantivo ni fáctico que le fueron imputados por el accionante.

En consecuencia, se confirmará la sentencia emitida en segunda instancia por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

### RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la providencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el veintidós (22) septiembre de 2014, mediante el cual fue denegado el amparo solicitado por el señor Luis Ignacio Andrade Blanco, en el asunto de la referencia.

Segundo. LÍBRESE por la Secretaría General de esta Corporación la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Cuaderno 2, folio 15, solicitud de tutela.

[2] La Ley 432 de 1998 transformó la naturaleza de dicho Fondo y no reguló expresamente los intereses moratorios previstos en el artículo 41 del Decreto 3138 de 1968, reglamentado por el artículo 14 del Decreto 162 de 1969, es más, no se discute la existencia de alguna otra preceptiva que hubiese regulado este tópico, lo que hace aplicables y vigentes las previsiones allí contenidas.

[3] “Por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de las cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones”.

[4] “Artículo 1608. MORA DEL DEUDOR. El deudor está en mora:

1o.) Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado; salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirlo en mora.

2o.) Cuando la cosa no ha podido ser dada o ejecutada sino dentro de cierto tiempo y el deudor lo ha dejado pasar sin darla o ejecutarla.

3o.) En los demás casos, cuando el deudor ha sido judicialmente reconvenido por el acreedor”.

[5] La Corte reseña las consideraciones de la sentencia T-854 de 2012, proferida por esta misma Sala de Revisión.

[6] Sentencia T-703 de 2011.

[7] “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por

quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)”.

[8] Sentencia SU-195 de 2012. Disposición que se encuentra reiterada en el Decreto 2591 de 1991, que reglamenta la acción de tutela.

[9] Sentencias SU-195 de 2002 y T-405 de 1996.

[10] Sentencias T-136 de 2012 y T-852 de 2011.

[11] Sentencias SU-195 de 2012 y C-590 de 2005.

[12] Sentencia SU-195 de 2012.

[13] Sentencia T-173 de 1993.

[14] Sentencia T-504 de 2000.

[15] Ver entre otras la reciente Sentencia T-315 de 2005.

[16] Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000.

[17] Sentencia T-658 de 1998.

[18] Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

[19] Sentencia T-522 de 2001.

[20] Cfr. Sentencias T-462 de 2003; SU-1184 de 2001; T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.

[21] Sentencia SU-195 de 2012.

[22] Sentencias SU-159 de 2002, T-043 de 2005, T-295 de 2005, T-657 de 2006, T-686 de 2007, T-743 de 2008, T-033 de 2010, T-792 de 2010, SU-195 de 2012, entre otras.

[23] Sentencias T-066 de 2009 y T-079 de 1993.

[24] Sentencias SU-195 de 2012, T-143 de 2011 y T-567 de 1998.

[25] Sentencias SU-195 de 2012.

[26] Sentencia T-456 de 2010.

[27] Sentencia T-311 de 2009.

[29] Sentencia SU-195 de 2012.

[30] Sentencia del 27 de marzo, Expediente núm. 760012331000200002513 01. Consejo de Estado, Sala Plena.

[31] “Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras”.

[32] “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantías de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, reorganizado por la Ley 432 de 1999”.

[33] “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”.

[34] Cfr. Sentencia del 27 de marzo, Expediente núm. 760012331000200002513 01. Consejo de Estado, Sala Plena.

[35] “Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”.

[36] Sentencias del 25 de marzo de 2010 (Expediente núm. 110010325000200500010 00 (0177-05)) y el 19 de mayo de 2011 (Expediente núm. 25000-23-25-000-2005-08749-02(2040-09)) de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” del Consejo de Estado.

[37] Sentencia del 19 de mayo de 2011 (Expediente núm. 25000-23-25-000-2005-08749-02(2040-09)) de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” del Consejo de Estado.

[38] Ídem.

[39] Sentencia del 24 de febrero de 2011. Expediente núm. 250002325000200508721-01 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” del Consejo de Estado.

[40] Sentencia del 19 de mayo de 2011 (Expediente núm. 25000-23-25-000-2005-08749-02(2040-09)) de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” del Consejo de Estado.

[41] Sentencia del 18 de mayo de 2011. Expediente núm. 25000232500020050738901, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado.

[42] Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Expediente núm. 250002325000200508742 01. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” del Consejo de Estado.

[43] Expediente Núm. 760012331000200002513 01 (2777-2004).

[44] “Artículo 185. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas.

Artículo 187. Terminación para interposición del recurso. El recurso deberá interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia”.

[45] “Artículo 188. Causales de revisión. Son causales de revisión:

1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

[46] Cfr. Sentencias T-217 de 2013, T-178 y 125 de 2012, entre otras.

[47] El decreto en mención, “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantías de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, reorganizado por la Ley 432 de 1998”, consagra: “Artículo 27. Liquidaciones anuales. Cada año calendario contado a partir del 1º de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado liquidarán la cesantía que anualmente se cause en favor de sus trabajadores o empleados.

La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador.

Artículo 32. Entrega de liquidaciones al Fondo. La Caja Nacional de Previsión Social, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, deberán entregar al Fondo las liquidaciones previstas en el artículo 22, dentro de los términos que señale el Gobierno.

Los Ministerios, Departamentos Administrativos, establecimientos del Estado entregarán al

Fondo las liquidaciones previstas en el artículo 27, durante el mes de enero del año inmediatamente siguiente”.