



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

### SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta (30) de mayo de de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

### Sentencia No. 043

**TEMAS:**

AGOTAMIENTO DEL RECLAMO  
PREVIO – PERSONERÍAS  
MUNICIPALES, AUTONOMÍA  
ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL –  
PARTICULARIDADES DEL ACUERDO  
DE REESTRUCTURACIÓN E  
INCIDENCIA EN EL ANTERIOR PUNTO  
- SANCIÓN MORATORIA POR EL NO  
PAGO OPORTUNO DE LA CESANTÍA –  
LEYES 50 DE 1990 Y 244 DE 1995 –  
EXISTENCIA DE ACUERDO DE  
REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS  
ENTRE LA ENTIDAD DEMANDADA Y  
EL DEMANDANTE - DERECHOS  
LABORALES INCIERTOS Y  
DISCUTIBLES SUSCEPTIBLES DE  
RENUNCIA

**INSTANCIA:**

PRIMERA

Decide la Sala, en primera instancia el fondo del proceso de la referencia que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaurado FABIO LUIS HERNÁNDEZ BARRIOS contra el



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

MUNICIPIO DE SINCÉ – SUCRE.

### **I. ANTECEDENTES:**

#### **1.1. LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

- 1.1.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 00077 de 29 de marzo de 2012 “Por medio de la cual se resuelve una solicitud”, que decidió no conceder al actor las sanciones moratorias solicitadas mediante derecho de petición, recibido el 13 de febrero de 2012.
- 1.1.2. Que se restablezca el derecho al actor, condenando al MUNICIPIO DE SINCÉ a cancelar la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías definitivas anualizada reconocidas mediante Resolución No. 149 de 31 de diciembre de 2008, expedida por el demandante en su calidad de Personero Municipal de Sincé, efectiva desde el 15 de febrero de 2009 hasta el 14 de diciembre de 2011, fecha en que le hicieron efectivo el pago de las cesantías reconocidas en la precitada resolución, que equivalen a OCHENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO NOVENTA Y UN PESOS (\$83.417.191).
- 1.1.3. Que se restablezca el derecho al actor condenando al MUNICIPIO DE SINCÉ a cancelar la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías definitivas anualizada reconocidas mediante Resolución No.1567 de 12 de agosto de 2010, expedida por el Alcalde Municipal de Sincé, efectiva desde que se hicieron exigibles las cesantías hasta el 20 de agosto de 2010, fecha en que le hicieron efectiva el pago de las cesantías reconocidas en la precitada resolución, que equivalen a

---

<sup>1</sup> Fol. 54 y 55 del Expediente, correspondiente a la corrección de la demanda.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

VEINTISIETE MILLONES CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL  
DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$27.187.227).

1.1.4. Que la condena al pago de la cantidad líquida de dinero, se ajuste tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.

1.1.5. Que se ordene al MUNICIPIO DE SINCÉ – SUCRE, darle cumplimiento a la sentencia, en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011.

### **1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:**

Fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Asegura que el demandante fue elegido Personero Municipal de Sincé para el período 2008 al 2012 mediante elección realizada el 9 de enero de 2008 por el Concejo Municipal, quien a su vez el día 15 del mismo mes y año realizó otra elección, lo cual le impidió al actor empezar a ejercer las funciones propias del cargo en la fecha establecida en la ley (1 de marzo de 2008), solo pudiéndolo realizar desde el 22 de julio de 2008 después del pronunciamiento del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre dentro del expediente No. 2008-0029, quien declaró como únicamente válida la elección de Personero Municipal de Sincé (Sucre) hecha por el Concejo en la persona de FABIO LUIS HERNÁNDEZ BARRIOS.

Afirma que mediante Resolución No. 454 del 24 de febrero de 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público resolvió aceptar la solicitud de promoción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos presentada por el municipio de Sincé; dentro del cual los acreedores del municipio votaron de manera positiva dicho Acuerdo.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

Manifiesta que el 13 de febrero de 2012 el demandante presentó derecho de petición ante el municipio de Sincé solicitando el reconocimiento y pago de la sanción moratoria que hoy se demanda.

Informa que la entidad demandada a través de la Resolución No. 00077 de 29 de marzo de 2012, resolvió no concederle al actor la sanción moratoria solicitada; decisión contra la cual no se interpuso recurso.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS**

Se citan como normas violadas, los artículos 1, 13, 25, 29, 53 y 209 de la Constitución Política; artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y los artículos 1 y 2 de la Ley 244 de 1995.

### **1.4 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Invoca la parte actora como causal de nulidad, haber sido expedido el acto administrativo demandado con infracción de las normas en que debería fundarse; por cuanto la solicitud de reconocimiento y pago de las sanciones moratorias por el pago tardío de las cesantías definitivas reconocidas al demandante como Personero Municipal de Sincé - Sucre mediante las Resoluciones números 149 del 31 de diciembre de 2008 y 1567 del 12 de agosto de 2010, están sustentadas en que el demandante perteneciendo al régimen de liquidación anual de cesantías establecido en la Ley 50 de 1990, se le debieron consignar de conformidad con el artículo 99 de la citada ley, antes del 14 de febrero de 2009 en el fondo donde se encontraba afiliado. Sin embargo, el municipio de Sincé no realizó las transferencias a la Personería Municipal para el pago de las cesantías de sus empleados en la fecha correspondiente, lo que originó que las mencionadas prestaciones causadas por el período que va desde el 22 de junio hasta el 31 de diciembre de 2008 se



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

convirtiera en una acreencia que hizo parte del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre este ente territorial y sus acreedores; siendo efectivamente pagas el 14 de diciembre de 2011, es decir, fueron canceladas a los 1034 días.

En cuanto, a las que corresponden al período comprendido entre el 1 de marzo y el 22 de julio de 2008, reconocida mediante Resolución 1567 de 12 de agosto de 2010, fue efectivamente pagada el 20 del mismo mes y año por el municipio de Sincé, por lo que asegura que el acto demandado viola la Ley 244 de 1995, la cual fija el término para el pago oportuno de la prestación ya identificada para los servidores públicos y establece sanciones por la mora en el pago de las mismas, contabilizando la mora en el presente caso, basado en un aparte de la Sentencia del 29 de noviembre de 2007, Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado que cita, desde el 17 de septiembre de 2009 hasta el 20 de agosto de 2010, teniendo en cuenta que el demandante presentó la solicitud de cesantías el 10 de junio de 2009, fecha a partir de la cual contabilizó los 65 días que tenía la entidad para cancelarlas.

Igualmente, se refiere en la demanda que es responsabilidad del municipio de Sincé y no de la Personería Municipal, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías del actor, por cuanto siendo la persona encargada del pago de las cesantías del demandante incumplió los plazos señalados en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y en la Ley 244 de 1995.

Por último, se señala que la entidad demandada - MUNICIPIO DE SINCÉ, niega mediante el acto administrativo demandado la sanción moratoria, utilizando como argumento la celebración entre este y sus acreedores de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, según las cláusulas 5, 6 y 9 parágrafo 2; siendo la posición de la jurisdicción contencioso administrativa distinta a la decisión del municipio. En apoyo a la



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

tesis sobre la procedencia del reconocimiento y pago de la sanción moratoria, aun cuando las entidades territoriales han celebrado Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, cita apartes de sentencias de los Juzgados Administrativos de Sincelejo, del Tribunal Administrativo de Sucre, la más reciente del 4 de marzo de 2010 proferida en segunda instancia por el Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Duque Gutiérrez radicado No.70-001-23-31-000-2006-00071-01, y del Consejo de Estado las sentencias proferidas dentro de los expedientes Nos. 44001-23-31-000-2004-00257-01 (0928-07) del 25 de marzo de 2010 y 27001-23-31-000-2008-00060-01 (2005-09).

### 1.5 ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 26 de septiembre de 2012 (fol. 1 al 50).
- Inadmisión de la demanda: 1 de octubre de 2012 (fol. 52).
- Corrección de la demanda: 17 de octubre de 2012 (fol. 54 a 57).
- Admisión de la demanda: 14 de noviembre de 2012 (fol. 59).
- Notificación a las partes: 27 de noviembre de 2012 (fol. 63).
- Recepción de acuse de recibo de la notificación: 27 de noviembre de 2012 (fol. 62)
- Contestación a la demanda: 22 de febrero de 2013 (fol. 70 a 105).
- Traslado de Excepciones: 22 de marzo de 2013 (fol. 106 a 107).
- Contestación de las excepciones: 3 de abril de 2013 (fol. 108 a 109).
- Audiencia Inicial: 16 de abril de 2013 (fol. 121 a 124)
- Audiencia de Pruebas: 26 de abril de 2013 (fol. 402 a 404)

#### 1.5.1 ALEGATOS DE LAS PARTES:



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

El ente territorial demandado presentó en tiempo memorial de alegatos visible a fol. 414 a 416, en donde reitera la legalidad del acto administrativo demandado con fundamento en el sometimiento del demandante al reconocimiento de las cesantías definitivas acorde al proceso de restructuración de pasivos, Ley 550 de 1999, al cual el municipio de Sincé estaba sometido para la época.

Asegura que el actor participó y voto a favor el mencionado acuerdo, conforme a los documentos allegados dentro del proceso, por lo que argumenta que aceptó las condiciones y fines del acuerdo de restructuración de pasivos, el cual estipula en el parágrafo 2, de la clausula 9 *“En desarrollo del presente acuerdo de restructuración de pasivos, los acreedores aceptan la propuesta de el municipio en el sentido de condonar los intereses que llegaren a causarse sobre el valor del capital de sus acreencias que quedaron incorporadas en relación de acreencias y derechos de voto y expresamente se comprometen a no iniciar nuevos procesos en contra del municipio. Para obtener el pago de indemnizaciones o de intereses sobre las mismas, incluyendo las indemnizaciones moratorias de que trata la Ley 244 de 1995.”*

Por lo tanto, manifiesta que el proceder del municipio de Sincé - Sucre, al expedir los actos administrativos acusados, se produjo dentro del marco legal y en estricto cumplimiento de la ley, por ello, solicita negar las pretensiones de demanda.

El demandante, igualmente presenta dentro del término legal las alegaciones visibles a fol. 417 a 432, en donde parte el análisis afirmando que los hechos y omisiones que sirvieron de fundamento a las pretensiones, no solamente fueron acreditados con las pruebas que obran en el expediente, sino que la entidad demandada, al contestar la demanda, en el acápite pertinente, manifestó que todos eran ciertos, razón por la cual consideró innecesario entrar a analizar o



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

verificar de manera detallada si tales hechos u omisiones fueron acreditados en el proceso y adicionalmente asegura que así fue decidido en la audiencia inicial del 16 de abril de 2013, al fijar el litigio.

Partiendo de lo anterior, asegura que la renuncia a la sanción moratoria dentro del Acuerdo de Reestructuración de pasivos, no es óbice para luego solicitar el reconocimiento y pago de la misma derivada del pago tardío de las cesantías.

Aclara que el 10 de junio de 2009, en la reunión de los acreedores del Municipio de Sincé - Sucre, para que revisaran el listado preliminar de acreencias del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos de la Ley 550 de 1990, elaborado por tal entidad, observó que algunas deudas que la entidad demandada tenía con él no aparecían en el listado, razón por la cual presentó observación para que las incluyeran como acreencias, dentro de la reestructuración de pasivos del Municipio de Sincé, con constancia de recibido del Alcalde Municipal de la época. (Folios 29 al 31).

Afirma que la observación, en un primer momento, no fue resuelta favorablemente, lo que significa que la deuda en comento solicitada no hizo parte del listado final de acreencias, sobre las cuales cada acreedor tenía derecho a voto, contenido en el anexo No 1 del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, denominado “ACREEDORES, OBLIGACIONES Y VOTOS DETERMINADOS EN SU EXISTENCIA Y CUANTIA CON BASE EN LA RELACION CERTIFICADA POR EL MUNICIPIO CON CORTE A 31 DE ENERO DE 2009, EN LA REUNIÓN DE COMUNICACIÓN DE ACREENCIAS Y DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE VOTOS QUE CORRESPONDE A CADA UNO DE LOS ACREEDORES.”, el cual obra en el expediente a folios 172 al 176.

Recuerda que la votación fue realizada entre el 24 y 27 de agosto de



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

2009, según consta en el documento denominado *“ACTA DE REUNION Y DE ESCRUTINIO DE VOTACION DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS DEL MUNICIPIO DE SINCÉ, SUCRE.”* (Folios 169 y 170 del expediente).

Además, existe otra forma de acreditar que la observación no fue resuelta favorablemente, lo que significa que la deuda en comento solicitada no hizo parte del listado final de acreencias, y sobre la misma fue imposible votar, puesto que, con posterioridad a la votación y celebración del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, tal y como se anotó en la demanda, y solo hasta el 21 de mayo de 2010, mediante Resolución No. 1257, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE INCLUYE COMO CIERTA UNA ACREENCIA EN EL GRUPO UNO DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS SUSCRITO POR EL MUNICIPIO Y SUS ACREEDORES, EN EL MARCO DE LA LEY 550/99”*, expedida por el entonces Alcalde Municipal de Sincé, se resolvió *“...Incluir en la base de datos de acreedores del grupo uno del acuerdo de reestructuración de pasivos del municipio de Sincé (Sucre) al Doctor FABIO LUIS HERNÁNDEZ BARRIOS, identificado con C.C. No 92.07.161 (sic) de Sincé, quien reúne los requisitos exigidos en la ley 550/99 y demás normas complementarias.”*

De igual forma, en el precitado acto administrativo se resolvió *“...Reconocer al Doctor FABIO LUIS HERNÁNDEZ BARRIOS, identificado con C.C. No 92.07.161 (sic) de Sincé, como acreencia cierta la suma de Trece Millones Ochocientos Cuarenta y Dos Mil Trescientos Cincuenta y Siete Pesos m/cte (\$13.842.357), por concepto del fallo proferido el día 20 de junio de 2008, por la sala de decisión No 4 del tribunal Administrativo de Sucre.”*.

Así las cosas, afirma que la totalidad de la deuda reclamada por el actor el 10 de junio de 2009, entre estas, las cesantías comprendidas entre el 1 de marzo al



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

22 de julio de 2008, no fue reconocida inicialmente como acreencia, sino que la misma hizo parte de lo que se conoce como saldos por depurar, tal y como se observa de la lectura de la Resolución No 1257 de 21 de mayo de 2010.

Por lo tanto, concluye este argumento afirmando que en lo que respecta a la sanción moratoria pretendida en el numeral 3.3. del escrito contentivo de la corrección de la demanda, se tiene que el demandante no renunció válida y legalmente al reconocimiento y pago de la sanción por mora dentro del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Municipio de Sincé.

Cita varias sentencias del CONSEJO DE ESTADO sobre el tema, afirmando que conforme a la posición de esta Corporación, la celebración de un acuerdo de reestructuración no comporta de suyo el renunciar a la sanción que aquí se discute.

En cuanto al concepto de MINISTERIO PÚBLICO, asegura que no lo comparte, en atención a que el no pago oportuno de las cesantías no se realizó en atención a que el municipio omitió realizar de forma oportuna las transferencias a la Personería para hacer efectivo el pago de las mismas de manera oportuna, por lo que asegura no puede afirmarse que existió negligencia de quien debía realizarlo.

### **1.5.2 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

Mediante concepto presentado en término y visible a fol. 405 a 413, el procurador delegado a esta Corporación sostiene que los problemas iniciales a resolver resulta ser sobre la competencia del alcalde para reconocer las obligaciones que se derivan de la personería municipal; autonomía presupuestal y administrativa de las personerías municipales; por último, puede aprovecharse el señor Personero de su propia culpa, para derivar un provecho



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

económico.

Para resolver dichos interrogantes, asegura que las Personerías Municipales, no obstante de carecer de personería jurídica, tienen autonomía presupuestal y administrativa, constituyen una sección dentro del presupuesto del respectivo municipio, lo cual las habilita para atender sus obligaciones y realizar sus pagos, conforme lo establecen los artículos 352 de la C.P., 108 y 110 del Decreto 111 de 1996, y lo ha interpretado la Corte Constitucional en las sentencias C-101 de 1996 y C-365 de 2001.

Por lo tanto, concluye que la solicitud de pago de la indemnización moratoria la debió hacer el actor a la Personería Municipal y no a la Alcaldía, por esta razón este carece de competencia al resolverle la solicitud de pago impetrada en tal sentido, por cuanto como se dijo, las personerías tienen autonomía administrativa y presupuestal para reconocer y pagar sus obligaciones. Por esta razón debe declararse la nulidad del acto demandado, pero de dicha nulidad no se derivará restablecimiento alguno, puesto que es la Personería Municipal la obligada a decidir el reconocimiento o no de la indemnización moratoria del accionante, durante los períodos en que adquiriendo el derecho al pago o consignación de sus cesantías, lo que no se cumplió por su propia culpa.

### **1.5.3 AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**

No intervino en el presente proceso.

## **II. ARGUMENTOS DE LA CORPORACIÓN**

Cabe advertir que la Sala no observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto, previas las siguientes consideraciones.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

### **II.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN, DE LA DEMANDA Y DE SENTENCIA DE FONDO, JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:**

En este punto y como condición para el pronunciamiento de fondo del proceso, se pronuncia el Tribunal sobre los presupuestos procesales atinentes a la acción y la demanda, la jurisdicción y competencia, la capacidad para comparecer al proceso, las formalidades de la demanda, la capacidad de los litigantes para ser partes, el ejercicio del derecho de postulación, la caducidad y la legitimación en la causa.

La Sala considera que los presupuestos procesales atinentes al medio de control y a la demanda se encuentran reunidos, existiendo demanda en forma a la luz de los artículos 161 y 162 del C.P.A.C.A.

La legitimación en la causa por activa se encuentra debidamente probada, dado que el accionante es el interesado y afectado con el acto administrativo que se demanda.

La legitimación en la causa por pasiva, igualmente se encuentra acreditada, por ser la entidad demandada la que expidió el acto administrativo cuya nulidad se solicita.

Con relación los requisitos de procedibilidad, es claro que efectivamente si se agotaron, dado que por una parte contra el acto inicial solo procedía el recurso de reposición (fol. 23) el que es voluntario (inciso final artículo 76 del C.P.A.C.A.) y por otro lado, se surtió la etapa de la conciliación previa (fol. 49).

En cuanto a la caducidad, se tiene que la misma no ha operado, dado que se presentó en término tanto la conciliación que suspende este fenómeno, como la demanda, contado desde la fecha de notificación del acto (fol. 24 y 49).



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

Es competente esta Corporación para conocer, en primera instancia, del presente medio de control, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 152 numeral 2 del C.P.A.C.A.

Sobre las excepciones formuladas de INEXISTENCIA DE FUNDAMENTOS DE DERECHO e INEXISTENCIA DE ILEGALIDAD O CARENCIA DE VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO, las mismas se basan en la falta de violación de las normas invocadas como infringidas, lo que en sí no constituyen excepciones de fondo, entendidas estas como **HECHOS nuevos, extintivos o impeditivos**, que deben ser probados por el demandado y que imposibilitan la materialización de la pretensión<sup>2</sup>, por lo que las formuladas constituyen es argumentos sobre el fondo del proceso, por lo que se resolverá en conjunto con el problema jurídico principal, y se adentrará la Sala a estudiar el mismo.

### II.2. DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO:

Pretende el demandante se declare la nulidad de la Resolución No. 00077 del 29 de marzo de 2012 (fol.22 – 24), proferida por la Alcaldesa del Municipio de Sincé Sucre, en donde se niega la solicitud radicada el 13 de febrero de 2012 (fol. 40 – 45) relacionada con el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías reconocidas mediante las Resoluciones Nos. 149 de 31 de diciembre de 2008 de la Personería Municipal de Sincé y 1257 de 21 de mayo de 2010 de la Alcaldía municipal del mismo ente, de que trata al artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 244 de 1995; por

---

<sup>2</sup> La doctrina procesal clásica los define como “... una particular forma de defensa, que consiste en un contraderecho fundado en hechos distintos, encaminados a impugnar y anular la pretensión, por lo cual amplía el tema decidendum sin alterar el objeto del proceso, siendo susceptibles de ser alegado como pretensión autónoma.” Lo anterior en palabras de CHIOVENDA, citado por MORALES MOLINA, Hernando. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Bogotá: Editorial ABC, 1991, p. 163.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

considerar que dicha negativa basada en la imposibilidad de reconocer y pagar la sanción moratoria debido a lo pactado en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, en el marco de la Ley 550 de 1999, en las cláusulas 5, 6 y 9 parágrafo 2; entre el Municipio y los acreedores, incluido el demandante.

Por lo anterior, le corresponde a la Sala realizar el análisis de legalidad del acto determinado, teniendo en cuenta el marco propuesto por el demandante en el acápite de normas violadas y concepto de la violación, decidiendo en forma previa los argumentos esgrimidos por la vista fiscal en lo atinente a la falta de agotamiento del reclamo previo, por las particularidades del caso, para así entrar a abordar el fondo de la situación presentada, por lo que a continuación se formulan problemas jurídicos.

### **II.3. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

#### **Problema Jurídico Principal:**

¿Le asiste el derecho a los acreedores empleados al reconocimiento y pago de las sanciones moratorias previstas en las Leyes 50 de 1990 y 244 de 1995, por el no pago oportuno de su auxilio de cesantía anual o definitiva, a pesar de la existencia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos dentro del marco de la Ley 550 de 1999 con el deudor empleador?

#### **Problemas Jurídicos Asociados:**

- ¿Son las sanciones moratorias previstas en las Leyes 50 de 1990 y 244 de 1995, un derecho laboral de contenido cierto e indiscutible y por ello irrenunciable?



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

- Para darle respuesta a los planteamientos del Ministerio Público y determinar si se aborda el fondo de la situación, es necesario responder previamente a la pregunta ¿debe elevarse la reclamación previa ante la Personería Municipal, cuando la obligación principal de la que se deriva la sanción fue asumida por el Municipio en cabeza del órgano central Alcaldía, por haber celebrado este ente un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos dentro del marco de la Ley 550 de 1999 con sus deudores?

Para solucionar a estos interrogantes, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: i. Autonomía administrativa y presupuestal de las Personerías Municipales, y las particularidades de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en la Administración del Ente municipal, ii. Régimen de Cesantías de los Personeros, iii. De las sanciones moratorias por el no pago oportuno de la cesantía anualizadas o definitivas y su carácter de incierto, discutible y por ende renunciable, iv. Del proceso de reestructuración de pasivos previsto en la Ley 550 de 1999, y los efectos del mismo frente a las acreencias anteriores de la entidad y v. El caso concreto.

Por lo anterior, pasa el despacho a decidir de fondo el proceso:

### **II.4. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES, Y LAS PARTICULARIDADES DE LOS ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ENTE MUNICIPAL:**

Es importante que la Sala se detenga en este punto, en atención a los planteamientos formulados por el Ministerio Público en su concepto de fondo, quien manifiesta que debe denegarse las pretensiones en el presente caso, en atención a que se agotó el reclamo previo ante el Alcalde Municipal y no ante el Personero, en atención a que este organismo posee autonomía administrativa y presupuestal.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

La Ley 136 de 1994, consagra sobre las Personerías:

***“Artículo 168o. Modificado por el artículo 8 de la Ley 177 de 1994. Personerías. Las personerías del Distrito Capital, Distritales y Municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al Alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el Concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde.***

*Las personerías ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución Política y la ley, así como las que reciba por delegación de la Procuraduría General de la Nación.*

*Las personerías contarán con una planta de personal, conformada, al menos por el personero y un secretario.”*

***“Artículo 177o. Salarios, prestaciones y seguros. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. En los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.***

*Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.”*

A su vez, el Decreto 111 de 1996, compiló las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conformaban el estatuto orgánico del presupuesto, determina sobre la regulación de los gastos de los municipios:

### **“XV. De las entidades territoriales**

***ARTÍCULO 104.** A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación,*



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

*elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 32).*

...

**ARTÍCULO 106.** *Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (L. 225/95, art. 28).*

**ARTÍCULO 107.** *La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las contralorías y personerías distritales y municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los distritos y municipios que se dicten de conformidad con la ley orgánica del presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (L. 225/95, art. 29).*

**ARTÍCULO 108.** *Las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 30).*

**ARTÍCULO 109.** *Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.*

*Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes.*

*Mientras el tribunal decide, regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (L. 38/89, art. 94; L. 179/94, art. 52).*

**XVI. De la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal**



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

**ARTÍCULO 110.** *Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.*

*En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*

*En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.*

*En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51)."*

Adicionalmente, debe hacerse referencia al artículo 110 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que la Personería Municipal es una sección del presupuesto del municipio, como tal, goza de capacidad de contratación, así puede comprometer y ordenar gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su respectiva sección a nombre de la persona jurídica municipio.

Sobre el punto, se ha pronunciado la CORTE CONSTITUCIONAL en el siguiente sentido:

*"Ahora bien, esta autonomía también es predicable de la personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial*



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

*de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.).*

*Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.*

*La imposibilidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de las contralorías y personerías municipales, asumiendo directamente la capacidad para contratar y comprometer las partidas presupuestales asignadas a nombre de estos órganos de control, constituye prenda de garantía de la efectividad del principio basilar del Estado Social de Derecho, que consagra el artículo 113 Fundamental y que corrobora el artículo 121, en virtud del cual los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*

*Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorías y personerías municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales que, en general, le aseguran a los órganos de control la autonomía necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diáfananamente de lo señalado en los artículos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior.”<sup>3</sup>*

De lo estudiado, en principio, podría interpretarse que en el caso concreto no existió en debida forma el agotamiento del reclamo previo, en atención a que el mismo debió ser realizado ante el Personero Municipal y con cargo a sus recursos presupuestales, en el caso de que se hubiere accedido al mismo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-365/01. Actor: Carlos Augusto Cabrera S. Magistrada Ponente: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

<sup>4</sup> Resalta la Sala que el mismo análisis ha sido sostenido por la Corporación en decisiones anteriores, similares a la que aquí se estudio, referentes a la autonomía de los Concejos Municipales. Ver TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, Sala Tercera de Decisión Oral. Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ. Auto del 2 de mayo de 2013. Expediente 70001233300020130007900. Actor LACIDES PATERNINA MACIAS. Contra MUNICIPIO DE



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

No obstante lo anterior, ello resulta ser la regla general, sin que pueda escapar de nuestro conocimiento las particularidades del caso concreto, en atención a que la entidad demandada se sometió a un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, a fin de, por una parte, solventar las deudas a cargo del municipio, y por otro lado, regularizar su sostenibilidad fiscal.

Teniendo en cuenta las normas especiales sobre el tema, vemos como las deudas causadas deben ser reconocidas y canceladas al interior del acuerdo, el que es celebrado por el ente respectivo actuando a través de su Alcalde, debidamente facultado por el Concejo (Numerales 2 y 11 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999), autorización que comprenderá las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento al acuerdo.

Así mismo, la normativa en comento consagra que en el acuerdo “... se establecerán las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras” (numeral 3 *ibídem*) de donde se puede deducir que los créditos aun a cargo de los órganos administrativa y presupuestalmente independientes, pueden ser manejados de forma diferente a su interior, en pro de buscar un saneamiento de las finanza del municipio como un todo, hecho por el cual su reconocimiento y orden de pago corresponderá al Alcalde municipal y no a la cabeza del órgano autónomo (Personería, Concejo y Contraloría, según el caso), rompiéndose así la regla general ya estudiada.

En el caso concreto, tenemos como de manera específica el Secretario de Hacienda del ente territorial demandado, certifica, por una parte, la no

---

SINCELEJO. Medio de Control NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Ver [http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/SUCRE/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20SUCRE/ESTADOS/ESTADOS%202013/MAYO/PROVIDENCIAS/2013-00079%20LACIDES%20VS\\_%20MPIO%20SJO\\_%20FALTA%20AGOT\\_%20ABRIL.pdf](http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/SUCRE/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20SUCRE/ESTADOS/ESTADOS%202013/MAYO/PROVIDENCIAS/2013-00079%20LACIDES%20VS_%20MPIO%20SJO_%20FALTA%20AGOT_%20ABRIL.pdf) consultada el 07-05-2013 09:44.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

realización de las transferencias a la Personería municipal por lo meses de septiembre, octubre, noviembre de 2008 y enero de 2009, y la asunción de todas las acreencias ciertas del municipio y órganos con autonomía presupuestal y administrativa (Personería y Concejo)<sup>5</sup>, de donde se infiere no solo que la causa del no pago oportuno de las cesantías se debió a hechos imputables a la administración central, sino también que el manejo de los mencionados créditos fue asumido por ella y de ello se deduce que es ante esta donde efectivamente se debe acudir en pro de su reconocimiento, dado que fueron deudas aceptadas y pagadas directamente por el Alcalde Municipal, tal como consta en las Resoluciones 1257 del 21 de mayo de 2010, 1568 del 12 de agosto de 2010 y 1877 del 5 de diciembre de 2011, todas suscritas por el señor Alcalde (fol. 32 a 39) por lo que al admitir la deuda principal en virtud de las normas especiales de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos de las Entidades Territoriales y haber originado la mora en el pago de los créditos ya mencionados, es el municipio quien debe enfrentar y eventualmente reconocer las obligaciones accesorias derivadas de ello, como son las sanciones que aquí se discuten.

Por lo anterior, y dadas las particularidades del caso concreto, no comparte la Corporación el concepto de la vista fiscal y responde al problema jurídico asociado en el sentido de que si existió, en el caso concreto, una reclamación administrativa previa adecuada, por lo que se entrará a analizar el fondo del asunto, es decir, si se causaron las sanciones pretendidas por el no pago oportuno de las cesantías anualizadas y definitivas.

### **II.5. RÉGIMEN DE CESANTÍAS DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES:**

Es pertinente recordar que los Personeros Municipales, si bien son funcionalmente parte del Ministerio Público, no pertenecen a la planta de

---

<sup>5</sup> Ver certificación visible a fol. 48.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

personal de la Procuraduría General de la Nación<sup>6</sup> y por ello son orgánicamente empelados del municipio, de conformidad con el artículo 118 de la C.P.; tal y como lo ha manifestado el CONSEJO DE ESTADO en los siguientes términos:

*“Queda claro entonces que los personeros municipales, si bien ejercen funciones propias del Ministerio Público, no están adscritos orgánicamente al mismo. **Los personeros**, son servidores públicos del nivel local, y por tanto, enmarcados dentro de la estructura orgánica y funcional de las respectivas personerías, de manera que sus titulares, delegados y funcionarios hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal, por consiguiente, sujetos al régimen de dichas entidades.*

*En ese orden, el demandante como funcionario de la Personería Municipal en calidad de Personero Delegado para la Contratación, Vigilancia Administrativa y Asuntos Presupuestales, estaba sujeto a la Administración municipal y en consecuencia su salario y prestaciones sociales se pagaban con cargo al presupuesto del municipio, de conformidad con el artículo 177 de la Ley 136 de 1994.”<sup>7</sup>*

Por su parte, consagra en el artículo 228 de la Ley 136 de 1994, que:

*“ARTÍCULO 177. SALARIOS, PRESTACIONES Y SEGUROS. <Apartes tachados declarados INEXEQUIBLES> **Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio.** La asignación mensual de los personeros, ~~en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda~~ será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. ~~En los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.~~*

*Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.”* (Negrillas de la Sala).

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente Dr. Mario Enrique Pérez. Bogotá, D.C., 07 de marzo de 1980. Radicación No. 3097.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de 2010. Radicación No. 44001-23-31-000-2004-00257-01 (0928-07). Actor: Manuel Salvador de la Hoz. Demandado: Municipio de Maicao – Personería Municipal.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

Dicho lo anterior, es claro que los Personeros Municipales son empleados del nivel territorial, y por tanto el régimen de liquidación anual de las cesantías establecido para los servidores públicos del nivel territorial le es aplicable a quienes de conformidad con la Ley 344 de 1996 se vinculen a partir del 31 de diciembre de 1997 y se afilien a los fondos privados de cesantías, y en consecuencia, se les aplican el Decreto 1582 de 1998, y el artículo 99 y concordantes de la Ley 50 de 1990.

Al respecto, el Decreto 1582 de 1998<sup>8</sup> dispone lo siguiente:

*“Artículo 1º.- El régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5º y demás normas pertinentes de la ley 432 de 1998.*

*Parágrafo. Cuando los servidores públicos del nivel territorial con régimen de retroactividad se afilien al Fondo Nacional de Ahorro, los aportes al mismo se realizarán por la respectiva entidad en la forma prevista en el artículo 6º de la ley 432 de 1998.”*

El auxilio de cesantías está consagrado en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que reza:

*“Artículo 99º.- El nuevo régimen especial del auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:*

*1a. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.*

*2a. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma*

---

<sup>8</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998, en relación con los servidores públicos del nivel territorial y se adoptan otras disposiciones en esta materia”.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

*causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.*

**3a. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo.”** (Negrillas de la Sala)

### **II.6. DE LAS SANCIONES MORATORIAS POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LA CESANTÍA ANUALIZADAS O DEFINITIVAS Y SU CARÁCTER DE INCIERTO, DISCUTIBLE Y POR ENDE RENUNCIABLE:**

El precitado artículo contempla la sanción por mora en el pago de la cesantía que debe realizarse en vigencia de la relación laboral, liquidación que debe ser consignada en el fondo escogido por el trabajador, constituyendo esta una diferente a la consagrada en la Ley 244 de 1995 “*Por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones*” modificada por la Ley 1071 de 2006<sup>9</sup>, la que fija los términos perentorios para el reconocimiento, liquidación y pago de dicha prestación a quienes poseen régimen retroactivo de cesantías o sobre la liquidación definitiva de las mismas a la finalización de la relación de trabajo, es decir, se reitera, existen dos clases de sanciones por el no pago oportuno de las cesantías, una consagrada en la norma ya trascrita, Ley 50 de 1990 por no consignar oportunamente las mismas, y otra que se causa a la finalización de la relación laboral, consagrada en la Ley 244 de

<sup>9</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 46.346 de 31 de julio de 2006, “*Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación*”. La cual en los artículos 1 y 2 establece:

“**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación.”

“**ARTÍCULO 2. AMBITO DE APLICACIÓN.** Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro.”



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

1995.

Sobre este punto, nos aclara el CONSEJO DE ESTADO:

*“Importante resulta aquí aclarar que existe diferencia entre la indemnización derivada de la falta de consignación antes del 15 de febrero en un fondo, por la cesantía que le corresponde al trabajador por el año anterior o la fracción correspondiente a dicha anualidad liquidada a 31 de diciembre, con la que surge frente a la falta de pago de dicha prestación a la terminación de la relación legal o reglamentaria, ya que una vez que se presenta este hecho, esto es, cuando el trabajador se retira del servicio por cualquier causa y la administración no consigna oportunamente la cesantía que adeuda, deberá cancelar a título de indemnización la sanción prevista en la Ley 244 de 1995.*

*Lo anterior indica que a pesar de la naturaleza sancionatoria de una y otra indemnización, las situaciones que gobiernan son distintas, la del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 aplicable a los empleados territoriales por expreso mandato del artículo del Decreto 1582 de 1998 se genera por la no consignación oportuna de la cesantía que se paga anualizada, y la segunda, la prevista en la Ley 244 de 1995 se genera por el no pago de la cesantía al momento del retiro del servicio. Es decir, que la primera de las sanciones será pagadera hasta el momento en que el trabajador se retira del servicio, pues a partir de este instante la obligación que se origina no es la de consignar la cesantía en un fondo, sino la de entregarla al trabajador junto con las demás prestaciones y salarios a que tenga derecho.*

*Cada una de estas sanciones tienen una finalidad y origen distinto, por lo cual, reitera la Sala que la sanción moratoria originada en la falta de consignación oportuna de la cesantía causada a 31 de diciembre, en los términos del artículo 99 de la ley 50 de 1990, cesa cuando empieza a pagarse la moratoria derivada de la ley 244 de 1995 pues aquella rige mientras está vigente la relación legal y está a partir de cuando fenece. Esta última finalidad es la que impide su reconocimiento de manera concurrente.”*<sup>10</sup>

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Sentencia del 21 de mayo de 2009. Radicación número: 76001-23- 31-000-2002-01586-01(2070-07). Actor: WILLIAM ARANGO PÉREZ. Demandado: MUNICIPIO DE LA CUMBRE.

En igual sentido: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

Ello es importante tenerlo en cuenta, dado que el actor confunde las mencionadas sanciones y solicita que las reconocidas y liquidadas en la Resolución 149 del 31 de diciembre de 2008 (fol. 25) que corresponden al período comprendido entre el 23 de julio al 31 de diciembre de 2008, exigibles el 15 de febrero de 2009, ordenado su pago a través de Resolución 1877 del 5 de diciembre de 2011 (fol. 38) y efectivamente consignadas el 14 de diciembre de 2011 (fol. 47), sean liquidadas con fundamento en la Ley 50 de 1990; y las reconocidas y liquidadas en la Resolución 1257 del 21 de mayo de 2010 (fol. 32) que corresponden al período comprendido entre el 1 de marzo al 22 de julio de 2008, exigibles el 15 de febrero de 2009, ordenado su pago a través de Resolución 1567 del 12 de agosto 2010 (fol. 35) y efectivamente consignadas el 20 de agosto de 2010 (fol. 47), sean liquidadas con fundamento en la Ley 244 de 1996.

Lo último resulta claramente erróneo, dado que ambas prestaciones se causaron, liquidaron y consignaron en vigencia de la relación reglamentaria existente con el municipio de Sincé que se prolongó hasta el 29 de febrero de 2012 (fol. 46), por lo que se trata en ambos casos de la misma sanción por no consignación oportuna de la prestación al fondo de cesantías regida por la Ley 50 de 1990.

Por otro lado, trata la Sala en este punto, el tema de la renunciabilidad de la sanción estudiada.

Como lo regula el artículo 53 superior<sup>11</sup>, los trabajadores tienen dentro de sus

---

ARDILA. Sentencia del 23 de junio de 2011. Radicación número: 05001-23-31-000-2004-05321-01(2000-10) Actor: JOSÉ ROMANA PALACIO. Demandado: MUNICIPIO DE VIGIA DEL FUERTE, ANTIOQUIA.

<sup>11</sup> “**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*



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

derechos constitucionales, uno que se denomina la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, el que debe interpretarse en su contenido y alcance frente a la facultad de transigir y conciliar los derechos inciertos y discutibles, consagrada en la misma norma constitucional.

Frente a lo anterior, se han establecido una serie de parámetros dentro de los cuales debe enmarcarse el intérprete para determinar de los derechos derivados de las normas laborales cuáles son irrenunciables y cuáles no poseen dicho carácter. Dentro de los primeros están, los que tienen relación directa con un derecho fundamental al interior de la relación laboral, los de carácter prestacional que determinan una serie de derechos de contenido económicos o no a favor de los empleados, como son el derecho a la protección de los riesgos de enfermedad, vejez y muerte, y todas las prestaciones sociales legales, en los que claramente se encuentra la cesantía, y una serie de ventajas que no poseen relación directa frente a los anteriores puntos; y en contraposición a los anteriores, una serie de derechos que por su naturaleza, por disposición de la ley o por ser superiores a las garantías mínimas (prestaciones convencionales o extralegales, estas ajenas a las relaciones de naturaleza pública), son disponibles por el empleado y por ende susceptibles de transar o conciliar<sup>12</sup>.

---

***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.” (Resaltado de la Sala)*

<sup>12</sup> Sobre estos parámetros, puede consultarse: CASTELLO ILLIONE, Jorge Alejandro. REFLEXIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD. Bogotá: Editorial Temis – Universidad Javeriana, 2010, p. 243 y ss. Artículo contenido en el libro colectivo REALIDADES Y TENDENCIAS DEL DERECHO EN EL SIGLO XXI, Derecho Laboral, Tomo II.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

Como se puede observar, la sanción moratoria es una obligación accesoria a la causación de la cesantía, este como derecho prestacional mínimo, que se causa por la mora en su consignación o pago, y busca compeler al empleador a la consignación o pago oportuno de las cesantías, es decir, es una obligación secundaria que no afecta en sí el mínimo prestacional del empleado y por ende es renunciable, no solo por lo anterior, sino por su condición de incierto y discutible, dado que para que se cause habrá de demostrarse, por una parte la causación de la cesantía, y por la otra, la mora en el pago de la misma.

En consonancia con lo anterior, el CONSEJO DE ESTADO nos ilustra:

*“Finalmente es necesario, precisar que las obligaciones que no tengan el carácter de innegociables e irrenunciables, como lo es la indemnización moratoria derivada por el no pago en el término estipulado en la ley del auxilio de cesantías, podrán ser objeto de disposición en los acuerdos ya comentados.”<sup>13</sup>*

Así pues, podemos concluir este acápite con la afirmación de que la sanción moratoria es un derecho incierto y discutible, y por ende renunciable, desistible, conciliable y transigible por parte del empleado.

Aclarado este punto, atendiendo que la entidad demandada deniega el pago de la sanción aludida argumentando el acuerdo suscrito dentro del proceso de reestructuración de pasivos a que se vio sometida, le corresponderá a la Sala verificar si la dicha negativa encuentra respaldo legal, o si por el contrario, es procedente la pretensión reclamada.

### **II.7. DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”. CONSEJERO PONENTE: DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. Sentencia del 4 de octubre de 2012. Radicación: No. 08001233100020040149901. Expediente: No. 1274-2010. Actor: HUMBERTO MARIANO FERRER. AUTORIDADES DEPARTAMENTALES.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

### PREVISTO EN LA LEY 550 DE 1999:

Sobre el tema, la Ley 550 de 1999 consagra<sup>14</sup> que su objetivo está encaminado a que la entidad no termine liquidada y pueda cumplir con la función para la cual fue creada, se mejore la calidad de vida de los habitantes, la igualdad de oportunidades y se dé el estímulo a las actividades empresariales, todo dentro del respeto los derechos fundamentales en el marco del Estado Social de Derecho; para ello, el interés particular de obtener el pago de las obligaciones insolutas deber ser sustituido por el interés general de contenido social, a fin de la empresa deudora continúe con sus actividades ya saneada económicamente y pueda prestar los servicios en beneficio de la sociedad.

Por lo dicho, los Acuerdos de Reestructuración celebrados en los términos previstos en la Ley 550 de 1999 son de obligatorio cumplimiento para el empresario y para todos los acreedores, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en ella, en concordancia con el artículo 34 *ibídem*<sup>15</sup>.

Y si bien, el CONSEJO DE ESTADO ha expresado que *“el Estado no puede dejar que el Acuerdo quede bajo la autonomía absoluta de la voluntad de los particulares, por eso lo somete a pautas contenidas en disposiciones legales, con el fin de evitar que los acreedores queden sometidos a la voluntad*

<sup>14</sup> Ver sentencia del 25 de marzo de 2010, del Consejo de Estado, proferida por el C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, dentro del Expediente No.: 44001-23-31-000-2004-00257-01(0928-07).

<sup>15</sup> “ARTICULO 34. EFECTOS DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACION. Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, y tendrán los siguientes efectos legales:

...

8. Todas las obligaciones se atenderán con sujeción a lo dispuesto en el acuerdo, y quedarán sujetas a lo que se establezca en él en cuanto a rebajas, disminución de intereses y concesión de plazos o prórrogas, aun sin el voto favorable del respectivo acreedor, salvo las excepciones expresamente previstas en esta ley en relación con las obligaciones contraídas con trabajadores, pensionados, la DIAN, los titulares de otras acreencias fiscales o las entidades de seguridad social.

... ” (Negrillas de la Sala).



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

*unilateral e indiscriminada del empresario deudor.*”<sup>16</sup>, y que “*las obligaciones preexistentes a la celebración del acuerdo no se desconocen, sino que se **ATIENDEN** y se sujetan a rebajas, a disminución de intereses, a plazos o a prórrogas, pero en ningún momento se permite que el deudor insolvente las desatienda, las desconozca o peor aún, se auto absuelva de ellas.*”<sup>17</sup>, dichas advertencias están dada para aquellos casos en los que se desconozcan los derechos ciertos e indiscutibles de contenido laboral consagrados en el artículo 53 de la C.P., de los cuales ya se tuvo oportunidad de hablar sobre su alcance y contenido, dentro de los cuales no se encuentra la sanción por mora que se estudia.

En otras palabras, dentro del proceso de reestructuración no se puede satisfacer al colectivo, sacrificando los derechos individuales del acreedor, haciendo que este renuncie a derechos ciertos e indiscutibles, legalmente adquiridos, por lo tanto es viable negociar o transar los intereses generados por la mora en el pago de las acreencias laborales, los cuales son derechos discutibles y transigibles.

La anterior afirmación, encuentra sustento en la misma exposición de motivos

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Expediente No.: 44001-23-31-000-2004-00257-01(0928-07), basado lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-854-05 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, de estudio de Constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, que en lo pertinente señaló:

*“Dada la trascendencia económica y social que conlleva la celebración de ese acuerdo, el Estado no lo deja librado a la autonomía absoluta de la voluntad de los particulares, sino que lo somete a pautas contenidas en disposiciones legales. Así se explica la existencia de las normas originales del Código de Comercio de 1971 (Decreto 410 de ese año), que regularon la institución del concordato de los comerciantes, y, posteriormente, de lo dispuesto en las leyes 222 de 1995 y 550 de 1999.*

*El acuerdo económico y jurídico a que se refieren tales normas, implica necesariamente que el legislador en su regulación adopte mecanismos que impidan **que los acreedores queden sometidos a la voluntad unilateral del empresario deudor**, y, al propio tiempo, que una mayoría ocasional de los acreedores someta a la minoría de éstos o al mismo deudor a condiciones lesivas de sus intereses. Es decir, la ley ha de propiciar y garantizar la equidad en el acuerdo y debe servir como muro de contención al abuso del deudor en desmedro de los acreedores, o, de la mayoría de éstos en perjuicio de los demás o de aquel.*”

<sup>17</sup> *Ibidem.*



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

de la citada Ley 550 de 1999, cuando se refiere a los pasivos laborales, en la que se dijo:

*“En cuanto a las acreencias pensionales y laborales, se exige que en aquellos eventos en los cuales el deudor tenga pensionados a su cargo, debe incluir en el acuerdo cláusulas relativas a la normalización de sus pasivos pensionales. Por otra parte, se admite la celebración de convenios que tengan por objeto la suspensión total o parcial de cualquier prerrogativa laboral de naturaleza económica que exceda el mínimo legal correspondiente a las normas del Código Sustantivo del Trabajo, los cuales deber ser concertados directamente entre el deudor y el sindicato que legalmente pueda representar a sus trabajadores, y entre el deudor y los trabajadores no sindicalizados que individualmente consienten en ello.”* (Resaltado de la Sala)

El Acuerdo se encuentra definido en el artículo 5 de la referida Ley 550 de 1999, en donde además se señalan las características del mismo, así:

*“Artículo 5. Acuerdo de reestructuración. Se denomina acuerdo de reestructuración la convención que, en los términos de la presente ley, se celebre a favor de una o varias empresas con el objeto de corregir deficiencias que presenten en su capacidad de operación y para atender obligaciones pecuniarias, de manera que tales empresas puedan recuperarse dentro del plazo y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo.*

*El acuerdo de reestructuración **deberá constar por escrito**, tendrá el plazo que se estipule para su ejecución, sin perjuicio de los plazos especiales que se señalen para la atención de determinadas acreencias, y del que llegue a pactarse en los convenios temporales de concertación laboral previstos en esta ley.*

***Para la solicitud, promoción, negociación y celebración de un acuerdo de reestructuración, el empresario y sus acreedores podrán actuar directamente o por medio de cualquier clase de apoderados, sin que se requiera la intervención a través de abogados. Un solo apoderado podrá serlo simultáneamente de varios acreedores.”*** (Negrilla de la Sala)

Así mismo, el CONSEJO DE ESTADO se ha referido a la validez de los acuerdos entre trabajador y empleador cuando este se ha sometido a las



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

previsiones de la Ley 550 de 1999<sup>18</sup>, analizando la línea trazada en el siguiente sentido:

*“La Subsección “B” mediante providencia de 22 de octubre de 2009<sup>19</sup>, abordó el tema indicando que el cumplimiento de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos son obligatorios siempre y cuando se hayan concertado y aún para quienes no hayan participado en el trámite, negando el pago de la indemnización moratoria, habida consideración de que la misma no se había pactado en el respectivo Acuerdo:*

*En sentencia posterior de 25 de marzo de 2010, la Subsección “A”<sup>20</sup> indicó que los Acuerdos de Reestructuración **no pueden cercenar los derechos de los trabajadores que no consintieron en su aprobación y porque dichos pactos no pueden estar orientados a evadir el pago de las correspondientes obligaciones:***

*“... el Estado no puede dejar que el Acuerdo quede bajo la autonomía absoluta de la voluntad de los particulares, por eso lo somete a pautas contenidas en disposiciones legales, **con el fin de evitar que los acreedores queden sometidos a la voluntad unilateral e indiscriminada del empresario deudor.***  
(...) ”

*Es cierto que los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la ley 550, son de obligatorio cumplimiento para el empresario y para todos los acreedores, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en ella. (Artículo 34 Ley 550 de 1999)*

*También lo es que en el expediente no existe prueba que determine si el demandante en calidad de acreedor del municipio, hubiera participado en el acuerdo o habiéndolo hecho hubiera consentido en la condonación del pago de la indemnización por mora en el pago de sus cesantías.*

<sup>18</sup> Al respecto ver sentencias:

- Sección Segunda, sentencia del 23 de marzo de dos mil 2006. C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero Radicación número: 52001-23-31-000-2002-01311-01(1242-05).
- Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia 22 de octubre 2009, Ref.: 760012331000200403585 01, N° Interno 1268-08. Actor: LISANDRO ANGULO MICOLTA contra el Municipio de Buenaventura.

<sup>19</sup> Con Ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve (Exp. No. 1268-08).

<sup>20</sup> Con Ponencia del Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

*Con todo, la Sala considera que la Administración no debió desconocer la obligación **preexistente** que tenía con el actor en cuanto a la sanción por mora en el pago de las cesantías, por la potísima razón de que en los Acuerdos de reestructuración “**Todas las obligaciones se atenderán con sujeción a lo dispuesto en el acuerdo, y quedarán sujetas a lo que se establezca en él en cuanto a rebajas, disminución de intereses y concesión de plazos o prórrogas**, aun sin el voto favorable del respectivo acreedor...” (Artículo 34 Numeral 8 Ley 550 de 1999)*

*Así pues, las obligaciones preexistentes a la celebración del acuerdo no se desconocen, sino que se **ATIENDEN** y se sujetan a rebajas, a disminución de intereses, a plazos o a prórrogas, pero en ningún momento se permite que el deudor insolvente las desatienda, las desconozca o peor aún, se auto absuelva de ellas.  
(...)”<sup>21</sup> (Negrillas del texto).*

*Así mismo, por medio de la providencia de 10 de noviembre de 2010<sup>22</sup>, se mantuvo la tesis según la cual las obligaciones de los trabajadores no pueden ser desconocidas por los Acuerdos de Reestructuración, empero indicó que para el caso particular la entidad pública (Municipio de Buenaventura) se informó a los acreedores la apertura del proceso previsto en la Ley 550 de 1999, así como la determinación de la obligación a pagar, sin que la parte actora hubiera manifestado reparo alguno, lo que a juicio de la Sala suspendió la contabilización de la sanción moratoria con la ejecutoria de la decisión que estableció el pago de tal acreencia<sup>23</sup>.*

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A”, sentencia de 25 de marzo de 2010, Exp. No. Radicación número: 44001-23-31-000-2004-00257-01 (0928-07), **Actor: MANUEL SALVADOR DE LA HOZ**.

<sup>22</sup> Sentencia de 10 de noviembre de 2010, Subsección “A” Consejero Ponente. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (Exp. No. 0508-2009).

<sup>23</sup> En esa oportunidad, dijo la Sala: “La iliquidez temporal o los problemas presupuestales podrían eventualmente explicar algunos atrasos en la cancelación de los salarios, las pensiones o las prestaciones, pero que en ningún caso pueden constituir “justificación para que sean los trabajadores quienes asuman sus costos bajo la forma de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda”. En consecuencia, la entrada de un ente territorial a un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, dada su situación económica, por “...sus desórdenes administrativos y financieros, no viabiliza el desconocimiento de sus acreencias, ni le permite castigar al trabajador que prestó sus servicios y que pretende protegido por las normas constitucionales y legales, el pago oportuno de sus cesantías, cuyo derecho nace justamente cuando su labor ha finalizado y se encuentra desprotegido de las prebendas laborales y necesita con más urgencia esos recursos hasta su reactivación laboral o económica.

Lo más osado en materia laboral de la Ley 550/99, es permitir la suspensión de algunas



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

### **3.1.2. Del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el caso concreto:**

*La Sección Segunda del Consejo de Estado, respecto del reconocimiento de la sanción moratoria de las cesantías, ha establecido los siguientes lineamientos que serán tenidos en cuenta para la solución del sub-exámine:*

*i). Los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos laborales deben contar con la aprobación de los trabajadores, **sin que puedan desconocer derechos ciertos e indiscutibles.***

*ii). No pueden cercenar los derechos de los trabajadores que no consintieron en su aprobación y no pueden orientarse a evadir el pago de las obligaciones sino a rebajas, disminución de intereses y concesión de plazos o prórrogas.*

*iii). Debe obrar prueba de que el trabajador haya consentido la aprobación del Acuerdo de Reestructuración o que la entidad haya dispuesto su citación para que se hiciera parte y manifestara lo que considerara oportuno respecto de la liquidación de las cesantías y su moratoria.*

*Así las cosas, si bien la Ley 550 de 1999, prevé la posibilidad de que las Entidades Territoriales celebren Convenios de Reestructuración de Pasivos con la finalidad de hacerlas viables en su sostenimiento económico y financiero, es claro que tales Acuerdos se suscriben con el titular de la persona jurídica y los acreedores internos y/o externos, sin que ello implique obligatoriamente la presencia de los trabajadores o Servidores Públicos en la negociación del pago de sus acreencias y*

---

*prerrogativas laborales, mas no su desconocimiento como ya se señaló, por el contrario, está en el deber de reconocer las obligaciones pre- existentes y las que se causen a partir del Acuerdo; no obstante, debe advertirse que estos pasivos pueden ser objeto de una negociación individual o colectiva, conforme a la situación personal del trabajador, vale decir, si es o no sindicalizado.*

*Finalmente, en el tema puntual es importante recalcar que en los procedimientos de Reestructuración de Pasivos, todos los acreedores deben hacerse presentes para hacer valer sus derechos, concretar la cuantía de sus acreencias, para en caso de inconformidad objetarlas, porque de lo contrario, estas adquieren firmeza. Y debe ser así, porque no se puede mantener indefinidamente abierto un Acuerdo de Reestructuración ya que no tendría fin, ni se lograría el objetivo principal, que es el devolver la viabilidad financiera a la entidad.*

*(...).*

*En ese orden de ideas, dado que la liquidación de cesantías se hizo el 1 de enero de 1999 y el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos quedó en firme el 3 de abril de 2002, sin que el actor reparara su cuantía por la no inclusión de la sanción moratoria, la Sala reconocerá la indemnización solicitada al señor Decio Angulo hasta esa fecha, como ya se dijo, por no haber hecho ninguna reclamación de su monto ante el Alcalde del Municipio de Buenaventura, en su oportunidad legal.*



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

*prestaciones laborales.*”<sup>24</sup>

Como puede observarse, bajo algunos requisitos el empleador puede negociar con sus empleados ciertas condiciones frente a la satisfacción de los derechos laborales, como son el respeto de los derechos ciertos e indiscutibles, reiterando que dentro de ellos no se encuentra la sanción moratoria, siempre que exista consentimiento del empleado de las nuevas condiciones planteadas y para lo cual es necesario haberlo citado con el fin de que manifestara sus observaciones frente al crédito que se le reconoce.

La misma Corporación de cierre de lo contencioso administrativo, en providencia más reciente sostiene lo siguiente:

*“En este orden, el trabajador puede válida y libremente acordar condiciones laborales temporales especiales, en lo que tiene que ver con sus **derechos inciertos y discutibles**, pudiendo renunciar a los mismos o aceptar unas condiciones inferiores a las pactadas convencional o contractualmente, puesto que conforme al artículo 53 de la Carta Política, sólo los beneficios mínimos establecidos por normas laborales son irrenunciables, en armonía con lo previsto en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que propugnan por el efectivo desarrollo de los principios de la adecuada remuneración de los trabajadores y la no discriminación, entre otros.*

*De la normatividad transcrita y por lo expuesto es dable concluir que una de las finalidades de la convención que subyace en un acuerdo de reestructuración económica es la de atender obligaciones pecuniarias, entre ellas las laborales, para lo cual debe establecerse términos y condiciones para el pago de estas acreencias una vez se inicie la etapa de ejecución.*

*Finalmente es necesario, precisar que las obligaciones que no tengan el carácter de innegociables e irrenunciables, como lo es la indemnización moratoria derivada por el no pago en el término estipulado en la ley del*

---

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 3 de noviembre de 2011. REF: EXPEDIENTE No. 70012331000200800120-01. NÚMERO INTERNO 0688- 2011. AUTORIDADES DEPARTAMENTALES. ACTOR: DAICY CHAVERRA PEREA.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

*auxilio de cesantías, podrán ser objeto de disposición en los acuerdos ya comentados.*<sup>25</sup> (Resaltado original).

Por tanto, es claro para la Sala que bajo las condiciones indicadas con anterioridad, es válido que se negocie entre el empleador y el empleado, al interior de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, que se exonere al primero del pago de la Sanción por mora en el pago de las cesantías, en cualquiera de sus modalidades ya estudiadas.

Teniendo claro los anteriores conceptos, entra la Sala a estudiar:

### **II.8. EL CASO CONCRETO**

Por una parte, observa esta Corporación que efectivamente FABIO LUIS HERNÁNDEZ BARRIOS fungió en el cargo de Personero Municipal de Sincé – Sucre, desde el 1 de marzo de 2008 hasta 28 de febrero de 2012, de acuerdo a la declaratoria de validez de su elección realizada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE dentro del proceso No. 2008-0029 (fol. 125 – 135) y la constancia que obra a fol. 46 del expediente.

Mediante las Resoluciones 149 del 31 de diciembre de 2008, 1567 del 12 de agosto de 2010 y 1877 del 5 de diciembre de 2011, le reconocieron y ordenaron pagar las cesantías correspondientes a los períodos comprendidos entre: i) el 23 de julio de 2008 al 31 de diciembre del mismo año (fol. 25-26), y ii) 1 de marzo al 22 de julio de 2008 (fol. 35 – 39). Sin embargo, estas no fueron efectivamente pagas sino hasta el 14 de diciembre de 2011 y el 20 de agosto de 2010, respectivamente, según certificación expedida por el Tesorero Municipal de Sincé – Sucre, que obra a fol. 47 del expediente.

---

<sup>25</sup> Sala de Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 4 de octubre de dos mil doce 2012. C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 08001-23-31-000-2004-01499-01(1274-2010). Autor: Humberto Mariano Ferrer. Autoridades Departamentales.



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

Igualmente, está demostrado que el MUNICIPIO DE SINCÉ – SUCRE, se acogió a la Reestructuración de Pasivos de la Ley 550 de 1999, proceso dentro del cual suscribió con sus acreedores un Acuerdo, bajo las siguientes condiciones generales, en lo pertinente:

“ ...

**ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS:**

**I. DISPOSICIONES GENERALES**

...

**CLAUSULA 3°. OBLIGATORIEDAD DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS:** *Teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 4 y 34 de la Ley 550 de 1999, el presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS, es de obligatorio cumplimiento para EL MUNICIPIO y para todos sus ACREEDORES, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, conforme con el parágrafo 3° del artículo 34 de la Ley 550 de 1999. Tratándose de EL MUNICIPIO, el mismo se entiende legalmente obligado a la celebración y ejecución de los actos administrativos de sus órganos de control que se requieran para cumplir con las obligaciones contenidas en este ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS.*

...

**CLAUSULA 5°. ACREENCIAS:** *Son las deudas a cargo de EL MUNICIPIO, por los valores no cancelados, determinados en su existencia y cuantía en la reunión de determinación de votos y acreencias celebrada el 18 de junio de 2009 y aquellas obligaciones aceptadas con posterioridad a la reunión de determinación de votos y acreencias en los términos de la Cláusula anterior, relacionadas en los Anexos 1 y 2, sin incluir intereses, indexaciones, actualizaciones ni sanciones de ningún tipo, salvo lo relativo a derechos irrenunciables de los pensionados y trabajadores, de las obligaciones del sistema de seguridad social en salud y pensiones.*

**CLAUSULA 6°. RECONOCIMIENTO DE ACREENCIAS:** *Salvo las OBLIGACIONES reconocidas en el presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS y en las condiciones que aquí se han fijado, EL MUNICIPIO no podrá reconocer a través de*



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

*ninguno de sus servidores, ningún tipo de obligación o acreencia preexistentes a la iniciación de la promoción del presente **ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**, a favor de ninguna entidad pública o privada, persona natural o jurídica, excepto que la misma provenga de decisiones judiciales en firme, de disposición legal o aquellas que ante la liquidación de las instituciones descentralizadas del orden municipal y la insuficiencia de los activos para liquidar los pasivos, se reconozcan a los acreedores laborales y las personas jurídicas integrantes del sistema de seguridad social integral. En el caso de **OBLIGACIONES** que están contabilizadas como saldos por depurar, **EL MUNICIPIO** sólo podrá incorporarlas al pasivo cierto una vez adelantados los procedimientos de depuración establecidos por la Contaduría General de la Nación y según el caso, cuando las autoridades penales, fiscales y/o disciplinarias así lo permitan. Dichas **OBLIGACIONES** se cancelarán en el orden establecido en el flujo financiero relacionado en el Anexo 3. Para reconocer y ordenar el pago de obligaciones a cargo de **EL MUNICIPIO** deberá contar con el certificado de disponibilidad presupuestal y registró presupuestal.*

...

**III. PAGO DE LAS ACREENCIAS**

**CLAUSULA 9°. CLASES DE ACREEDORES Y REGLAS GENERALES PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 550 de 1999, **LOS ACREEDORES** a que refiere el presente **ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**, se clasifican en los siguientes grupos:

1. Grupo No 1: Trabajadores y Pensionados;

...

**PARÁGRAFO 2.** En desarrollo del presente **ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**, los **ACREEDORES** aceptan la propuesta de **EL MUNICIPIO** en el sentido de condonar los intereses que llegaren a causarse sobre el valor del capital de sus acreencias que quedaron incorporadas en la relación de acreencias y derechos de voto y expresamente se comprometen a no iniciar nuevos procesos en contra de **EL MUNICIPIO**, para obtener el pago de indemnizaciones o de intereses sobre las mismas, incluyendo las indemnizaciones moratorias de que trata la Ley 244 de 1995.

A las **OBLIGACIONES** que hacen parte del presente **ACUERDO DE**



Jurisdicción Contencioso  
Administrativa

**REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**, en ningún caso se reconocerán intereses, indexaciones o cualquier tipo de actualizaciones a la obligación reconocida en la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto.

...

**CLAUSULA 10°. PAGO DE OBLIGACIONES LABORALES Y PENSIONALES (GRUPO 1).**

**PARAGRAFO 3.** Se deja constancia expresa que por los pasivos de que trata la presente cláusula incorporados en los anexos 1 y 2 del presente **ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**, no se generan al momento del pago, intereses corrientes, moratorios, indexación monetaria, o sanciones.

... ” (Negrilla del texto original- Subrayado de la Sala) (fol. 159 a 179)

De las clausulas transcritas, se destaca que los acreedores renunciaron al pago de indemnizaciones en general, intereses, indexación y sanciones sobre las acreencias incorporadas en el Acuerdo o que se presenten con posterioridad al mismo y que sean reconocidas por la entidad en los términos de las cláusulas 4 y 6 de él (fol. 147 y 148), siendo estos celebrados en los términos previstos en la Ley 550 de 1999 de obligatorio cumplimiento para el empresario y para todos los acreedores.

Consta a fol. 27 a 31 las solicitudes presentadas por el actor para la inclusión de las acreencias laborales causadas entre el 1 de marzo de 2008 al 22 de julio de 2008, entre ellas la cesantía, siendo ellas reconocidas a través de la Resolución 1257 del 21 de mayo de 2010 “*Por medio de la cual se incluye como cierta una acreencia en el grupo uno del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito por el Municipio y sus Acreedores, en el Marco de la Ley 550/99*” (Fol. 32-34) y del Anexo 1 “*Acreedores, Obligaciones y Votos Determinados en su Existencia y Cuantía con Base en la Relación Certificada por el Municipio con corte a 31 de Enero de 2009, en la Reunión de Comunicación de Acreencias y Determinación del Número de Votos que corresponde a cada uno de los*



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

*Acreeedores*” (Fol. 172 a 176), incluida la obligación laboral dentro del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Municipio, del cual participó el demandante activa y directamente, dando su voto positivo según se observa a folio 266 del expediente, y sin que presentará objeción alguna a lo convenido, según constancia del Coordinador del Grupo de Procesos Especiales de la Superintendencia de Sociedades, visible a folio 144.

El 13 de febrero de 2012 el actor solicitó al MUNICIPIO DE SINCÉ - SUCRE, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías reconocidas mediante las Resoluciones Nos.149 del 31 de diciembre de 2008 y 1257 del 21 de mayo de 2010 (fol. 40 a 45).

Mediante la Resolución No. 00077 del 29 de marzo de 2012 (fol.22 a 24), el MUNICIPIO dio respuesta a la petición anterior, negando el reconocimiento y pago de la sanción moratoria al actor, aduciendo para tal efecto una situación de imposibilidad jurídica, en virtud del Acuerdo suscrito.

Así las cosas, la normativa es muy clara al señalar que la sanción se causa cuando la administración incurre en mora en el pago de las cesantías, bien sea que previamente hayan sido liquidadas mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado, o, en aquellos eventos en que la administración no se pronuncie o se pronuncie tardíamente frente a la solicitud del pago del auxilio de cesantía, salvo los casos previstos por la ley para su retención.

En el presente caso, se encuentra probado que la entidad pública incumplió el plazo previsto en la Ley 50 de 1990 para el reconocimiento y pago de las cesantías del actor, por lo que al no realizar oportunamente el pago, causó a favor del funcionario la indemnización por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo.



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

Sin embargo, para la Sala, dada la existencia entre las partes de un acuerdo donde el demandante participó y consintió la condonación de cualquier tipo de indemnización o sanción, es válida dicha renuncia, por encontrarse como acreedor del MUNICIPIO DE SINCÉ legalmente facultado para transigir el pago de los intereses y las indemnizaciones por mora en el pago de las cesantías, por ser tales conceptos, derechos inciertos y discutibles, y por ende se encuentran exentos de la prohibición establecida en el artículo 53 de la C.P. que prevé la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.

Igualmente, se encuentra claro que el **acuerdo fue debidamente publicitado entre los acreedores**, tal como consta en la publicación realizada en un diario de circulación en la región (fol. 177) y **socializado en cuanto a sus condiciones y forma de pago con cada acreedor (fol. 169).**

Es importante aclarar que si bien en el caso concreto nos encontramos en presencia de dos acreencias, la correspondiente a las cesantías causadas a favor del actor del 23 de julio al 31 de diciembre de 2008, la cual fue incluida en el acuerdo desde sus inicios y la que dio lugar a la determinación del derecho de voto del actor (fol. 173) de forma clara frente a esta no existe duda frente al consentimiento expreso de la renuncia a la sanción en los términos ya indicados en el acuerdo, frente a la cesantía causada desde el 1 de marzo al 22 de julio de 2008, si bien no fue incorporada desde el comienzo de la negociación, la misma fue aceptada por el municipio e incluida en el acuerdo a través de la Resolución 1257 del 21 de mayo de 2010 *“Por medio de la cual se incluye como cierta una acreencia en el grupo uno del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito por el Municipio y sus Acreedores, en el Marco de la Ley 550/99”* (fol. 32-34), por expresa petición del actor (fol. 27 a 31) quien conocía previamente las condiciones del acuerdo y por ende se acogió voluntariamente a las mismas con relación a este crédito, tan es así que en su petición ni siquiera incluyó que se le



## Jurisdicción Contencioso Administrativa

reconociera y liquidara la sanción que ahora pretende.

Por lo anterior es claro para la Sala que el actor renunció de forma válida a las acreencias que aquí persigue, existiendo en el presente caso las condiciones legales y jurisprudenciales para dicha renuncia.

### IV. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corporación concluye que pese a la preexistencia del derecho a la indemnización moratoria que nació para el demandante por el pago tardío del auxilio de sus cesantías, este renunció válida y legalmente a su pago en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con la entidad demanda; y la negativa dada por el MUNICIPIO DE SINCÉ SUCRE en el acto administrativo demandado tiene sustento legal y no viola las normas en que debería de fundamentarse. Por tanto, no le asiste al actor el derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria aquí discutida, razones suficientes para denegar las pretensiones de la demanda.

### V. CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 C.P.A.C.A., se condenará a la parte actora al pago de las costas correspondientes.

En consecuencia, en aplicación del numeral 2 del artículo 392 del C.P.C. en concordancia con el Acuerdo 1887 de 2007 de la Sala Administrativa del CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA<sup>26</sup> y atendiendo los criterios

---

<sup>26</sup>

“III

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1. ASUNTOS.



**Jurisdicción Contencioso  
Administrativa**

fijados en el artículo 3 del mismo acuerdo, se fijan las agencias en derecho en la suma equivalente al 2% del valor de las pretensiones (\$ 110.604.418, fol. 54 y 55) teniendo en cuenta la duración actual del proceso que inició el 26 de septiembre de 2012, lo que equivale a la suma de DOS MILLONES DOSCIENTOS DOCE MIL OCHENTA Y OCHO PESOS (\$2.212.088).

En firme la presente providencia, ordénese que por secretaría se realice la liquidación correspondiente.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

**FALLA:**

**PRIMERO: DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda por los motivos expuestos en la parte considerativa de ésta providencia.

**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas al demandante. **FÍJENSE** las agencias en derecho en la suma de **DOS MILLONES DOSCIENTOS DOCE MIL OCHENTA Y OCHO PESOS (\$2.212.088)**. En firme la presente providencia, por secretaría, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

**TERCERO:** En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al demandante el excedente,

---

...  
3.1.2. Primera instancia.

...  
Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.”



**Jurisdicción Contencioso  
Administrativa**

si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 55.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**  
**Ausente con permiso**