



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

| JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Radicado	08-001-33-31-002-2007-00099-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Municipio de Candelaria
Demandado	Glenis Zambrano Rodríguez
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

1. PRETENSIONES:

El municipio de Candelaria, por intermedio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del C.C.A, solicitó se decreten las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Decretar la nulidad de la Resolución No. 061-1 de noviembre 13 de 2006, mediante la cual se le reconoce y autoriza el pago de cesantías definitivas al señor GLENIS ZAMBRANO RODRIGUEZ expedida por el señor alcalde del Municipio de Candelaria en cumplimiento de fallo de tutela proferido por el Juez Primero Promiscuo de Sabanalarga.

2. Ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo del cual se solicita se declare su nulidad, con el objeto de evitar que se inicie proceso ejecutivo en contra del demandante o se configuren los salarios moratorios por considerar que el mismo es lesivo para los intereses del ente territorial y transgrede disposiciones legales vigentes”.

2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

2.1 DE HECHO:

El señor Glenis Zambrano Rodríguez solicitó al municipio de Candelaria el pago de cesantías, intereses de cesantía, primas semestrales, prima de navidad, vacaciones y demás emolumentos laborales, originados como consecuencia de su vinculación en el cargo de docente de esa entidad territorial, desde el 10 de abril de 1991 hasta el 31 de diciembre de 2002.

En respuesta, la administración municipal de Candelaria indicó que, revisados los archivos de la entidad, no se hallaron los actos administrativos de reconocimiento prestacional solicitados por la peticionaria. De igual manera, señaló que los derechos reclamados estaban afectados por el fenómeno prescriptivo.

A raíz de lo anterior, el señor Zambrano Rodríguez interpuso acción de tutela en contra del municipio de Candelaria, argumentando que la respuesta otorgada fue vaga e imprecisa.

El Juzgado Primero Promiscuo de Sabanalarga, al cual correspondió conocer del amparo, ordenó al municipio accionado expedir el acto administrativo de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas del actor, pues no se acreditó interrupción de la prescripción.

La mencionada decisión judicial fue impugnada por el ente territorial, cuyo superior jerárquico indicó que el municipio podía alegar la prescripción al interior del proceso ejecutivo instaurado por el señor Zambrano Rodríguez, tendiente a obtener el pago de la mentada prestación social.

A fin de lo cumplir lo ordenado, el municipio de Candelaria expidió acto administrativo, a través del cual reconoció una obligación prescrita, aunado a que carecía de la respectiva disponibilidad presupuestal.

2.1.1 DE DERECHO

Como fundamentos normativos de las pretensiones, se invocaron los siguientes:

- Constitución Política: Artículos 2º, 4º y 209
- Decreto 111 de 1996: Artículo 71
- Código Sustantivo del Trabajo: Artículo 488

2.1.2 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En resumen, se arguyó que la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, *“POR LA CUAL SE RECONOCEN UNAS CESANTIAS DEFINITIVAS”*, contrariaba lo dispuesto en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, pues con ocasión de la orden de tutela, el municipio de Candelaria profirió ese acto administrativo, sin la correspondiente disponibilidad presupuestal, decisión que también fue adoptada bajo el apremio de la de no cancelarse la cesantía dentro de los cuarenta y cinco (45) días, siguientes a la expedición del acto administrativo de reconocimiento, se generarían salarios moratorios, en detrimento de los recursos del municipio.

Afirmó que los derechos reconocidos a la señora Glenis Zambrano Rodríguez en el acto administrativo cuestionado, estaban prescritos, razón por la cual mal se podía equiparar su situación con la de otros ex - servidores públicos, en punto al afirmar desconocido el derecho fundamental a la igualdad, invocado en el amparo constitucional otrora deprecado, en cumplimiento del cual se reconoció el pago de las cesantías definitivas.

3. CONTESTACIÓN

3.1 Glenis Zambrano Rodríguez

El Curador ad - litem se opuso a cada una de las pretensiones, argumentando que las prestaciones sociales son derechos adquiridos e irrenunciables.

Propuso la excepción denominada “*Expedición Regular del Acto Administrativo*” y “*Presunción de Legalidad*”.

3.1.1 Ministerio Público

En esta oportunidad, se abstuvo de emitir concepto.

4. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue presentada el 8 de mayo de 2007, correspondiéndole, por reparto, al Juzgado Segundo Administrativo de Barranquilla, despacho que mediante auto del 30 de mayo de 2006, la admitió y denegó la suspensión provisional del acto acusado (fls. 19 a 21).

En virtud del Acuerdo No. PSAA12-9437 del 22 de mayo de 2012, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el proceso fue repartido al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, despacho que a través de proveído del 3 de agosto de 2012, avocó el conocimiento del asunto (fl. 22).

Por auto del 17 de agosto de 2012, se ordenó requerir al accionante, a fin de que cancelara los gastos procesales (fl. 23).

El 5 de octubre de 2012, se ordenó mantener en Secretaria el poder presentado por el abogado Camilo Ahumada Cervantes, hasta tanto aportara los soportes correspondientes (fl. 26).

Mediante providencia del 19 de abril de 2013, se ordenó inactivar el proceso, para efectos de estadísticas (fl.27).

En cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo No. PSAA-13-9932 del 14 de junio de 2013, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se ordenó remitir el expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla (fl. 28), adscribiéndose al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla, célula judicial que el 19 de septiembre de 2013, avocó el conocimiento de la litis (fl. 29).

El 11 de agosto de 2014, se ordenó dar cumplimiento al numeral 2° del auto adiado 30 de mayo de 2006 (fl. 30).

Por auto del 4 de septiembre de 2014, se ordenó emplazar a la señora Glenis Zambrano Rodríguez (fl. 33).

Mediante proveído del 20 de abril de 2015, se ordenó remitir las comunicaciones a los auxiliares de justicia designados como curadores *ad - litem* (fl. 42).

Conforme a lo dispuesto en los Acuerdos Nos. 155 y 166 de 2015 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se ordenó la remisión del proceso al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, el cual a través de auto del 9 septiembre de 2015, avocó el conocimiento del asunto (fl. 51).

El 13 de enero de 2016 (fl.52), con apoyo en el Acuerdo No. 000223 del 11 de noviembre de 2015, emanado de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, se remitió el proceso al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, despacho que mediante proveído del 15 de febrero de 2016, aprehendió el conocimiento de la litis (fl. 54).

En providencia del 23 de mayo de 2019, se relevaron los curadores *ad litem* designados, y, en su lugar, se nombraron nuevos auxiliares de la justicia (fl. 55), los cuales fueron relevados (fl. 59).

El 23 de enero de 2020, nuevamente se relevaron los auxiliares de la justicia nombrados y se designó terna (fl. 61).

Por auto del 7 de julio de 2020, fueron relevados tales curadores, designándose, en su reemplazo nueva terna (expediente digitalizado).

El 9 de noviembre de 2018, se decretó la apertura del ciclo probatorio (digitalizado).

Mediante proveído del 22 de febrero de 2021, se corrió traslado común a los sujetos procesales para alegar de conclusión, derecho que no fue aprovechado por las partes.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Como se indicó, los apoderados de las partes se abstuvieron de ejercitar este derecho.

6. CONSIDERACIONES

6.1 Validez procesal

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal, sin que se advierta causal de nulidad susceptible de invalidar lo actuado.

6.1.1 Acto administrativo acusado

La parte actora pretende que se declare la nulidad del siguiente acto administrativo:

- Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, “POR LA CUAL SE RECONOCEN UNAS CESANTIAS DEFINITIVAS”.

6.1.2 Problema jurídico

Corresponde al despacho dilucidar si la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, expedida por la Alcaldía Municipal de Candelaria, a través de la cual se reconocieron unas cesantías definitivas, deviene afectada de nulidad, debido a la ocurrencia del fenómeno prescriptivo y falta de disponibilidad presupuestal.

6.1.3 Caso concreto

Conforme se registró en precedencia, el municipio de Candelaria persigue la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, “POR LA CUAL SE RECONOCEN UNAS CESANTÍAS DEFINITIVAS”, con fundamento en que ese acto administrativo fue expedido sin la respectiva disponibilidad presupuestal, aunado a que la prestación social reconocida (cesantías definitivas), estaba prescrita.

En la parte resolutive de la decisión cuestionada, se dispuso:

“ARTICULO PRIMERO: Reconocer el pago de sus Cesantías definitivas al señor **GLENIS ZAMBRANO RODRIGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 22.632.160 expedida en Sabanalarga Atlántico por haber trabajado en esta Entidad, según el siguiente detalle:

	AÑO	MES	
DIAS			
FECHA DE LIQUIDACION	2.002	12	31
FECHA DE INGRESO	1.991	04	10

TIEMPO DE SERVICIO	11	08	21
DIAS LABORADOS:	4.221		
ULTIMO SUELDO:	\$915.290.00		
1/12 PRIMA DE NAVIDAD:	\$ 76.274.16		
SUELDO BASE:	\$991.564.16		

CESANTIAS: $\frac{991.564.16 \times 4.221}{360} = \$11.626.089.77$

TOTAL DE CESANTIAS A SU FAVOR: \$11.626.089.77

ARTICULO SEGUNDO: Remítase copia de la presente resolución al Fondo Prestacional del Magisterio, para lo de su competencia y tramite, de conformidad a lo establecido en la ley 812 de 2003, decreto 3752 de 2003 decreto 4105 y demás normas que la reglamentan, adicionen o modifiquen.

ARTICULO TERCERO: *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición”.*

Respecto a la disponibilidad presupuestal, el artículo 315 de la Constitución Política establece:

“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

Por su parte, el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, señala:

“ARTICULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38/89, artículo 86, Ley 179/94, artículo 49”.

De los contenidos normativos transcritos, se desprende que toda decisión de la administración que afecte apropiaciones presupuestales, debe estar previamente respaldada con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, en punto a garantizar la existencia de los recursos para atender la respectiva erogación.

En relación con los efectos generados por la ausencia de disponibilidad presupuestal en la expedición de actos administrativos, de manera inveterada, el H. Consejo de Estado, ha expresado:

“(…)

3. Efectos de la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal respecto de la validez de los actos.

Además de que el demandante no acreditó la falta del certificado de disponibilidad presupuestal o del registro respectivo, dicha exigencia es puramente adjetiva, y su carencia no afecta la validez del acto, como ha tenido ocasión de pregonarlo reiteradamente esta Sala en múltiples fallos, dentro de los cuales basta citar la providencia del 3 de abril de 2008, C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, número único 08001-23-31-000-2001-(01916)-01 en el cual se dijo:

“como la ley 443 de 1998 no contempló como requisito para la supresión de cargos la disponibilidad presupuestal para el pago de las indemnizaciones, y la ley prima sobre su reglamentación, se concluye que la disponibilidad presupuestal no es requisito para la supresión de cargos y su inexistencia al momento de la supresión no puede acarrear la nulidad del acto por expedición irregular”

En el mismo sentido en la Sentencia de 4 de diciembre de 2008. C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, número único 08001-23-31-000-1998-(00837)-01 en la que se expresó:

“Aun cuando no se hubiera expedido la disponibilidad presupuestal previamente como lo indica el artículo 16 del Decreto 1223 de 28 de julio de 1993, para nada incide en la legalidad del Decreto acusado, ni se quebrante dicha norma. La citada disposición es clara al indicar que la disponibilidad presupuestal tiene por objeto sufragar los gastos que causen las indemnizaciones, de manera que no es un elemento de formación del acto de supresión, razón por la cual el cargo impetrado se despacha desfavorablemente.”¹

De manera sistemática el Consejo de Estado fijó los alcances de la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal y del registro del siguiente modo:

“Por tanto, considera la Sala, que cuando el numeral 6º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 49 de la Ley 179 de 1994, hace alusión

¹ En el mismo sentido las sentencias del 2 de diciembre de 1999, radicación 15751. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda; 24 de octubre de 2002, radicación 220199. C.P. Dr. Tarsicio Cáceres Toro; 26 de enero de 2006, radicación 505403, C.P. Dra. Ana Margarita Olaya; 26 de octubre de 2006. radicación 740405, C.P. Dra. Ana Margarita Olaya

al certificado de disponibilidad presupuestal, lo establece como un requisito previo, accidental al acto administrativo que afecte la apropiación presupuestal, el cual, debe entenderse como a cargo del servidor público, cuya omisión, en los casos en que se requiera, genera responsabilidad personal y pecuniaria según indica el inciso final del mismo artículo 49 ya citado. En este sentido, no constituye entonces requisito de existencia ni de perfeccionamiento del contrato, pues se trata de un acto de constatación presupuestal propio de la administración, que como se indicó, es de carácter previo inclusive a abrir la licitación, concurso o procedimiento de contratación directa.”

(...)”

Idéntico criterio se sostuvo en sentencia del 31 de enero de 2019, C.P. Dr. Cesar Palomino Cortes, oportunidad en la cual se discurrió sobre el tema, así:

“41. Los requisitos de existencia del Acto Administrativo, conlleva entonces la aparición de elementos subjetivos como objetivos, de tal manera que para que nazca el acto como tal se necesita de un órgano que lo profiera, una declaración de ese sujeto, un objeto sobre el cual recae tal declaración, un motivo por el cual se realiza, la forma que ella tiene y la finalidad que persigue, lo cual, de observarse, resultarían ser comunes a todos los actos jurídicos estatales.

(...)

43. Por su parte, para que el acto administrativo se reputa como existente se requiere de un órgano que lo profiera, de la declaración de voluntad, de que se precise el objeto o contenido del acto, del respeto por las formas y la observancia de los motivos y sus fines. 44. Para efectos de resolver el caso sub examine, tal como se abordará más adelante, resulta preciso recabar sobre tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma.

45. Es así como el órgano, entendido como el ente creador del acto, esto es la entidad estatal que investida de la función administrativa y en ejercicio de sus competencias, emite una manifestación de voluntad consciente, intelectual e intencional, que ajustada a las normas legales y teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que la determinan, produce efectos jurídicos.

46. Esta manifestación de voluntad de la administración, que cumple con un fin inmediato, se reviste bajo una forma, la cual le permite cumplir con los requisitos y el modo de exteriorizar el acto administrativo; de manera que las formalidades han sido clasificadas en sustanciales y meramente accidentales.

47. Las formalidades sustanciales son aquellas que de estructurarse vician el acto administrativo, tales como el

preámbulo, el contenido, los argumentos o razones, la motivación, la parte dispositiva y los recursos procedentes. Contrario sensu, las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto, verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma.”

Con arreglo a ese criterio jurisprudencial, el certificado de disponibilidad presupuestal, no se erige en requisito de existencia del acto administrativo, pues fue establecido como exigencia previa a la expedición del acto administrativo, cuyo objetivo es garantizar la existencia de la apropiación presupuestal disponible, libre de afectación y suficiente para el respaldo de la decisión. Por consiguiente, la inexistencia del mismo, de ninguna manera, afecta su existencia y validez.

En el sub-lite, revisado el acervo probatorio, se advierte que en las foliaturas no reposa el certificado de disponibilidad presupuestal previo a la expedición de la Resolución no. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, “*POR LA CUAL SE RECONOCEN UNAS CESANTIAS DEFINITIVAS*”; sin embargo, el documento echado de menos, conforme se precisó, no afecta la validez del acto administrativo. En consecuencia, mal se podría declarar la nulidad del mismo, bajo el argumento de la inexistencia de ese requisito.

Decantado ese aspecto, el despacho analizará lo atinente a la prescripción de las cesantías definitivas. Veamos:

Sobre el particular, en la motivación del acto administrativo censurado, se dijo:

“(…)

5) Que la presente resolución se expide en cumplimiento a fallo de tutela del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Sabanalarga Atlántico, de fecha Noviembre 07 de 2.006; muy a pesar de que la Administración Municipal considera que los derechos al pago de las cesantías de la señora (sic) GLENIS ZAMBRANO RODRIGUEZ, se encuentran prescritos por haber transcurridos más de tres años de la fecha de retiro del ex – trabajador sin que exista documento donde se demuestre la interrupción de la prescripción”.

(…)”

(Subrayado fuera de texto).

El auxilio de cesantía² fue consagrado en la Ley 6ª de 1945, como un derecho de carácter prestacional a favor de los trabajadores oficiales, equivalente a un (1) mes de salario por cada año de trabajo y proporcionalmente por las fracciones de año. Posteriormente, en virtud de la Ley 65 de 1946, dicha prestación se extendió a todos los asalariados de carácter permanente al servicio de la Nación y particulares.

² Sentencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Rad. 0528-14.

Con la expedición del Decreto 3118 de 1968, se creó el Fondo Nacional del Ahorro, entidad que tenía como objetivo principal el pago oportuno de cesantías a los empleados públicos y trabajadores oficiales, vale decir, la responsabilidad en la administración de las cesantías dejó de recaer exclusivamente en la Caja Nacional de Previsión Social.

Dicha obligación surgía efectuada la liquidación respectiva por retiro, es decir, que se aplicaba el régimen de retroactividad; sin embargo, con motivo de la expedición de la Ley 50 de 1990, el artículo 99 de ese plexo legal, dispuso una forma diferente de liquidación de cesantías, pues se estableció un régimen anualizado, destinado únicamente a empleados y trabajadores regidos por el Código Sustantivo de Trabajo.

Luego, la Ley 344 de 1996, extendió el régimen anualizado de liquidación de cesantía, a los servidores públicos vinculados a partir de su de vigencia y a quienes, estando vinculados con anterioridad, se hubieran acogido al régimen anualizado.

Respecto a la prescripción de las cesantías, el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, radicado No. 08001-23-31-000-2011-00628-01 (0528-14), C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, sostuvo:

“Ahora bien, diferentes tesis se han planteado en relación con la extinción del derecho a las cesantías, así: i) según la cual, mientras la relación laboral se encuentre vigente, no se produce la extinción de las mismas, sino que el término prescriptivo empieza a correr a partir de la ruptura del vínculo laboral; ii) la que predica que se aplica la prescripción extintiva del derecho al transcurrir 3 años sin hacer la reclamación, sin consideración a la terminación de la relación laboral, y iii) la que sostiene que se trata de un derecho imprescriptible.

A continuación, se transcriben apartes de providencias en las que se han sostenido las diferentes posiciones, así:

Tesis 1:

“(…)

La obligación de consignar que tiene el empleador no supone que su omisión en ese sentido haga exigible desde entonces el auxilio de cesantía correspondiente a la anualidad o fracción de año en que se causó, por virtud de que la exigibilidad de esa prestación social, se inicia desde la terminación del vínculo laboral, momento en que de acuerdo con el numeral 4° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, surge para el empleador la obligación de entregar directamente a su ex-servidor los saldos de cesantía que no haya consignado en el fondo, así como los intereses legales sobre ellos que tampoco hubiere cancelado con anterioridad, coincidiendo la Sala en este punto con lo que afirma la Corte Suprema de Justicia en la sentencia atrás citada.

Así se tiene que conforme a lo prescrito por el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, el incumplimiento de la obligación de consignar dentro del término establecido para el efecto genera la mora, sin que jamás ese incumplimiento se traduzca en un perjuicio y sanción para el servidor público, castigándolo con la prescripción extintiva cuando el empleado no requiere a la administración para que deposite al fondo su cesantía, sin haberse consolidado la exigibilidad de la cesantía, la cual se tipifica al terminar la relación laboral como ya se expuso.

Por lo anterior, la Sala insiste en que mientras esté vigente el vínculo laboral, no se puede hablar de prescripción de la cesantía, la cual se deduce de la interpretación sistemática tanto de los artículos 98 y 99 de la Ley 50 de 1990, como de los artículos 25, 53 y 58 de la Constitución Política.”³ (Negrilla fuera de texto).

Tesis 2:

“Como el pago de las cesantías obedece al régimen anualizado que determina la obligación de consignar oportunamente antes del 15 de febrero siguiente al año causado, se tiene que las cesantías de la demandante causadas en el 2001, debieron ser canceladas a más tardar el 14 de febrero de 2002, por lo tanto el 15 de febrero de 2005 prescribió el derecho a reclamarlas.

Igualmente respecto de las cesantías causadas en el 2002, debieron ser consignadas antes del 15 de febrero de 2003, prescribiendo el derecho el 15 de febrero de 2006; las causadas en el 2003, debieron ser pagadas hasta el 14 de febrero, por lo tanto prescribieron el 15 de febrero de 2007; y las causadas en 2004, que debieron consignarse antes del 15 de febrero de 2005, prescribieron el 15 de febrero de 2008.”⁴ (Resalta la Sala).

Tesis 3:

“Además, la Sala debe decir que las cesantías son un derecho de orden público, irrenunciable e imprescriptible y deben ser reconocidas y pagadas por el empleador en las oportunidades consagradas en la ley, pues se constituyen como un ahorro a favor del empleado cuyo

³ Sentencia de 9 de mayo de 2013, Expediente 1219-12, actor: Bertilda Vanesa Bernal Higueta, M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Tesis que igualmente fue planteada, entre otras, en sentencia proferida el 29 de julio de 2010, por la Subsección A, Rad.: 681-23-15-000-2000-03326-01, número interno: 1065-07, Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón y tenida en cuenta recientemente por la Subsección B, en sentencia del 22 de enero de 2015, Radicación: 080012331000201200388 01, número interno: 4346-13, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁴ Sentencia de 6 de diciembre 6 de 2012, Sección Segunda - Subsección B, Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, EXP. 080012331000201000802 01(1093-2012).

pago definitivo⁵ se produce al terminar la relación laboral, con miras a que pueda subvencionar las contingencias que puedan surgir por haber quedado cesante.

Además, las normas que consagran el derecho al reconocimiento de las cesantías no establecen un término en que se extinga la obligación para hacerlo efectivo y, al ser la prescripción un fenómeno de orden público que extingue derechos, su consagración debe ser taxativa.”⁶

Los distintos enfoques sobre la materia, hacen necesaria la definición de una postura unificada, previo el siguiente análisis:

Las dos primeras tesis, aludidas previamente, suponen la aplicación del término de prescripción de 3 años, previsto en diferentes disposiciones legales de carácter laboral, no obstante, ninguna de esas normas consagra el derecho a las cesantías como prestación a favor del trabajador.

El derecho a las cesantías fue creado por el legislador del 46, como un beneficio sujeto al despido o desvinculación laboral del trabajador y aunque su causación en principio se condicionó a periodos de 3 años⁷, los parámetros para su reconocimiento siempre estuvieron directamente relacionados con el retiro del servicio.

La justificación de esa sujeción, está orientada por dos razones fundamentales, la primera de ellas, porque como su nombre lo indica, tiene relación con el estado “cesante” del empleado, pues su reconocimiento y pago tiene como finalidad subvencionarlo en el momento en que se extinga su relación laboral y la segunda de ellas, porque su reconocimiento se consagró con el régimen de retroactividad, dentro del cual la liquidación se realizaba con base en el último salario recibido por el trabajador al momento de finiquitar su vínculo laboral.

Y aunque procedían los pagos parciales⁸, la liquidación que se realizaba para ese efecto no era definitiva, pues solo adquiría este carácter cuando terminaba la relación laboral, es decir, cuando el empleado quedaba cesante, momento en el cual se efectuaba la liquidación definitiva y el pago de la totalidad de la prestación.

Una vez reconocido y pagado ese derecho, ingresaba al patrimonio del empleado y por ende, se trataba de un derecho

⁵ Salvo los reconocimientos parciales, que se hagan en los casos permitidos por la ley.

⁶ Sentencia de 13 de junio de 2013, Sección Segunda – Subsección A, Radicación 13001 23 31 000 2002 01405-02, número interno: 0132-10, Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero.

⁷ Lo que fue modificado posteriormente y sujeto a periodos de 1 año.

⁸ En los casos consagrados en la ley.

“imprescriptible”, pues seguía reputándose como titular del mismo indefinidamente, sin que se pudiera alegar su extinción.

Al respecto, valga precisar que las cesantías constituyen un “ahorro” del trabajador, a ser reclamado al terminar su relación laboral, con el objeto de cubrir la contingencia de quedar cesante. Al tener esa naturaleza de ahorro, producto de un emolumento -prestación- causado a su favor durante ese vínculo, no se puede predicar la prescripción respecto de las sumas que la componen, así ocurría respecto de las cesantías bajo la modalidad de liquidación con retroactividad y así ha de predicarse respecto de las mismas, bajo el régimen de liquidación anualizado.

Para dar un mejor entendimiento al anterior planteamiento, se ha de recurrir al siguiente análisis:

Bajo el régimen retroactivo, la liquidación se realizaba en forma definitiva solo hasta la terminación del vínculo laboral, por ende, durante esa relación, no había lugar a declarar la extinción del derecho y era liquidado y pagado en forma definitiva al momento de finiquitar la relación laboral.

(...)

En los anteriores términos se precisa que las cesantías anualizadas no están sometidas al fenómeno prescriptivo, mientras que las definitivas sí están sujetas a ese fenómeno”.

Del contenido de la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, se acreditó que el señor Glenis Zambrano Rodríguez laboró al servicio del ente territorial demandante, desde el 10 de abril de 1991, hasta el 31 de diciembre de 2002.

El 30 de mayo de 2006 (fl. 11), el ex - servidor público, solicitó al municipio de Candelaria expedir la resolución de reconocimiento y pago de cesantía, intereses de cesantía, primas semestrales, prima de navidad, vacaciones y demás emolumentos laborales.

El 1° junio de 2007, en respuesta a esa solicitud, (fl.12), el Alcalde de la mencionada entidad territorial, indicó lo siguiente:

“Efectuado el análisis de prescripción de los derechos por usted reclamados, se observa que al tenor de lo normado por el Estatuto Laboral, en su artículo 488:”. -Regla general. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este Código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto” a esta administración no le es posible expedir a la fecha, acto administrativo que reconozca obligaciones ya prescritas”.

De los derroteros que anteceden, se concluye la ocurrencia del fenómeno prescriptivo en este asunto, pues el señor Glenis Zambrano Rodríguez se retiró definitivamente del servicio, el 31 de diciembre de 2002; empero, solo hasta el 30 de mayo de 2006, esto es, transcurridos tres (3) años y cinco (5) meses, solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas. Sin embargo, el municipio de Candelaria, con el propósito de cumplir lo ordenado en sede de tutela por el Juzgado Promiscuo Municipal de Sabanalarga⁹, expidió la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, *“POR LA CUAL SE RECONOCEN UNAS CESANTIAS DEFINTIVAS.”*, acto administrativo en el cual se dejó constancia de lo relativo a la prescripción de la prestación social reconocida al solicitante.

En esas condiciones, sin hesitación alguna, corresponde declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

Ahora, en cuanto al restablecimiento del derecho, pese a que no fue solicitado en libelo demandatorio, la declaratoria de nulidad conlleva, *per se*, el restablecimiento automático a favor del municipio de Candelaria, dado que las pretensiones no se circunscribieron única y exclusivamente a desvirtuar la legalidad en abstracto de la Resolución No. 061-1 del 133 de noviembre de 2006, sino que involucran un interés subjetivo, relacionado con la devolución de las cesantías definitivas prescritas, canceladas al señor Glenis Zambrano Rodríguez, en cumplimiento de una orden tutelar, derecho de estirpe particular, vulnerado por efecto del acto administrativo demandado.

Por lo tanto, en principio, procedería la devolución al ente territorial de los dineros recibidos por el señor Glenis Zambrano Rodríguez, por concepto de liquidación de cesantías definitivas; no obstante, con fundamento en el principio de buena fe, el cual implica la convicción del ciudadano de que el acto administrativo de reconocimiento, deviene ajustado al ordenamiento jurídico, amén de la legítima confianza en la actuación de la autoridad pública, otorgada por presunción de legalidad de la decisión, no se ordenará la devolución de las sumas reconocidas y pagadas por el municipio demandante.

Con todo, debe señalarse que el principio de buena fe, al tratarse de una presunción legal, admite prueba en contrario, carga procesal cuyo cumplimiento corresponde al sujeto procesal que la echa de menos, respecto de la cual los autos no dan cuenta.

En lo concerniente a la incidencia del principio en comento frente a la devolución de prestaciones periódicas, el H. Consejo de Estado en sentencia del 1° de septiembre de 2014, C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, trazó el siguiente criterio:

“La jurisprudencia de ésta Corporación, así como de la Corte Constitucional ha considerado que el principio de buena fe es aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y

⁹ Al expediente no se allegó copia de esa decisión judicial.

conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”¹⁰. En este contexto, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”¹¹

En este sentido y conforme al artículo 83 superior, este principio implica que (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas. Esta última característica opera como presunción legal que admite prueba en contrario.¹²

Principio éste que además, no constituye un postulado absoluto, sino que tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía, entre otros⁷. En este sentido, no podemos entender al principio de la buena fe de manera aislada y como un fin en sí mismo, por cuanto se debe concebir el ordenamiento jurídico no como una pura acumulación de preceptos concretos encerrados en sí mismos, o como una simple mescolanza de normas, sino como un sistema coherente, ordenado, según el principio de no contradicción.¹³

(...)

En efecto, de cara al tema de la no devolución de los pagos recibidos de buena fe y en particular para el reconocimiento de prestaciones periódicas, la Sección Segunda ha dicho:

“Añade la Corporación que si se aceptara el reconocimiento de la pensión decretada por la resolución No. 002341 de 1993, dentro de los 20 años de servicio exigidos para ese efecto, se estaría tomando tiempo de servicios que el Departamento del Tolima tuvo en cuenta para reconocer la pensión de jubilación a cargo de la Caja de Previsión de esa entidad territorial.

Por ende, la Sala declarará la nulidad de la resolución acusada No. 002341 de 1993.

Sin embargo, ella considera que no es viable disponer el reintegro de las mesadas pensionales que han sido pagadas a la señora Zарtha de Cifuentes, como se solicita en el escrito introductorio del proceso, en virtud

¹⁰ Ver Sentencia T-475 de 1992.

¹¹ *Ibídem*

¹² Ver Sentencia C-071 de 2004.

¹³ Zagrebelsky, Gustavo. La Ley y su Justicia. Madrid 2008. Traducción Editorial Trotta 2014. Página 205.

del reconocimiento de pensión de jubilación por el acto administrativo acusado, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, situación aplicable en el caso sub-judice, ya que le correspondía a la parte actora probar debidamente que la demandada cuando solicitó la pensión actuó de mala fe y ello no ocurrió así¹⁴. Subrayado fuera del texto.

(...)

La tesis fue reiterada en la sentencia de 21 de junio de 2007:

“Por último como el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A. dispone que “Los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”, igualmente deberá confirmarse en este sentido la decisión apelada, pues, el demandado está amparado por el principio de la buena fe, ya que no se afirmó, ni demostró que hubiera incurrido en actos dolosos y de mala fe para obtener la pensión de jubilación, por lo tanto no está obligado a devolver lo que ya le fue pagado por este concepto¹⁵. (Subrayado fuera del texto).

Como se infiere de la norma transcrita, se exige para la devolución de prestaciones periódicas por parte de los particulares, la demostración de su mala fe, pues la buena fe en sus actuaciones es una presunción constitucional; es decir, la demostración de que los particulares hubiesen asaltando la buena fe para hacerse acreedores a una prestación a la que no tenían derecho.

(...)

(...)

Aplicando ese directriz al caso concreto, cabe concluir que no procedería la devolución de los dineros recibidos por el señor Glenis Zambrano Rodríguez, con ocasión de la liquidación de cesantías definitivas, pues en autos no se demostró mala fe del interesado al percibir las, máxime que, se reitera, la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, fue expedida con el propósito de cumplir la orden de tutela dictada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Sabanalarga, circunstancia que permite inferir que el otrora docente, acudió a instancias judiciales, en punto a obtener el reconocimiento de su derecho prestacional.

6.1.4 Conclusión: Conforme al desarrollo del problema jurídico, el despacho se dispondrá declarar la nulidad de la Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006, en atención a que para el momento en que se reconoció y ordenó pagar al

¹⁴ Sentencia de 2 de marzo de 2000. Expediente No. 12.971. M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹⁵ Sentencia de 21 de junio de 2007. Expediente: 0950-06. M.P: Ana Margarita Olaya Forero.

señor Glenis Zambrano Rodríguez las cesantías definitivas, dicha prestación social estaba prescrita; sin embargo, se denegará el restablecimiento del derecho, es decir, la devolución de las sumas canceladas, comoquiera que el pago fue recibido de buena fe.

Costas

Dado que las partes no demostraron aptitud temeraria, desleal ni dilatoria no procede la condena en costas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero.- Declarar la nulidad de la Resolución No. 061-01 del 13 de noviembre de 2006, *“POR LA CUAL SE RECONOCEN UNAS CESANTIAS DEFINITIVAS”*, expedida por el Alcalde Municipal de Candelaria, acorde a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo.- Denegar el restablecimiento del derecho, esto es, la devolución de dineros pagados al señor Glenis Zambrano Rodríguez, por concepto de cesantías definitivas, de conformidad a las razones precedentes.

Tercero.- Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este despacho.

Cuarto.- Sin costas.

Quinto.- Ejecutoriada esta decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ

Firmado Por:

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA

Radicación: 08-001-33-31-002-2007-00099-00
Demandante: Municipio de Candelaria
Demandado: Glenis Zambrano Rodríguez – Resolución No. 061-1 del 13 de noviembre de 2006
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 015 ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

da6eacc4d5b75e47614fa762a2502fbe79fdb1067edfe3df09a2fd678206037e

Documento generado en 03/06/2021 03:28:33 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>