

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

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D. C., 24 de enero de 2019.

Radicación: 23001-23-33-000-2014-00222-01.-
Interno: 2918-2017.
Demandante: Clara Edith Pérez Herrán.-
Demandado: Municipio de Cereté (Córdoba).-
Asunto: Cesantías definitivas - Sanción moratoria – Ley 1071 de 2006.

FALLO SEGUNDA INSTANCIA – LEY 1437 DE 2011

I. ASUNTO

La Sala decide¹ el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida el 16 de marzo de 2017, por el Tribunal Administrativo de Córdoba - Sala Tercera de Decisión, mediante la cual se negó la sanción moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995² modificada por la Ley 1071 de 2006³ y condenó en costas a la parte actora.

II. ANTECEDENTES

La demanda.

2. La señora Clara Edith Pérez Herrán, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda⁴ el 27 de mayo de 2014⁵, contra el municipio de Cereté (Córdoba).

¹ El proceso de la referencia ingresó al Despacho con el informe de la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación el 23 de febrero de 2018, visible en el folio 238 del expediente.

² «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»

³ « 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»

⁴ En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011

⁵ Folio 1.

Pretensiones.

a. Declarar la nulidad del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo frente a la petición elevada el 9 de noviembre de 2012, por la cual solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas.

b. En consecuencia de la anterior declaración y como restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada, a título de sanción moratoria, a un día de salario por cada día de retardo, desde el 1º de diciembre de 2006 hasta el 14 de septiembre de 2012, cuando la entidad territorial accionada cumplió con dicha obligación⁶.

3. Las anteriores pretensiones se sustentan en los siguientes hechos relevantes que se extraen de la demanda y de los documentos aportados con esta⁷:

Fundamentos fácticos.

a. La demandante señaló laboró como docente en la Escuela Primaria de San José de Chocolate de Cereté desde el 1º de mayo de 2001 hasta el 30 de noviembre de 2002, y el alcalde municipal le reconoció sus prestaciones sociales, entre ellas las cesantías definitivas a través de la Resolución 585 del 10 de marzo de 2003.

b. Adujo que la entidad demandada no efectuó el pago de la suma dineraria reconocida, por lo que presentó demanda ejecutiva laboral, respecto de la cual el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cereté libró mandamiento ejecutivo el 31 de marzo de 2004, dentro del cual la última liquidación del crédito aprobada por el juez, se efectuó el 1º de diciembre de 2006.

c. Sostuvo que el municipio de Cereté fue admitido para la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos, de conformidad con la Ley 550 de 1999⁸, y pese a ello, la deuda por concepto de las cesantías solo le fue pagada a la actora hasta el 14 de septiembre de 2012. Por consiguiente, el 9 de noviembre solicitó la sanción moratoria

⁶ Folio 1.

⁷ Folios 1 y 2 del expediente.

⁸ «por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. »

a la entidad demandada, frente a la cual se configuró el silencio administrativo negativo que se demanda a través del presente medio de control.

Normas violadas y concepto de violación.

4. Invocó como normas desconocidas la Ley 244 de 1995⁹ modificada por la Ley 1071 de 2006¹⁰.

5. Acusó el acto administrativo ficto de desconocer las normas que establecen los términos perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos, e igualmente, adujo que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, los acuerdos de reestructuración celebrados por las entidades territoriales en ningún momento le permiten al deudor insolvente desatender sus acreencias, sino que la finalidad es atenderlas con sujeción a lo dispuesto en el convenio, por lo que podrán someterse únicamente a rebajas, disminución de intereses y concesión de plazos o prórrogas.

Municipio de Cereté – contestación de la demanda.

6. Señaló que en virtud del proceso ejecutivo laboral, el municipio de Cereté efectuó el pago a la demandante de la totalidad de las acreencias insolutas, entre las cuales se encuentran las cesantías definitivas y la sanción moratoria, de manera que al momento en que se acogió al acuerdo de reestructuración de pasivos, la entidad territorial no tenía ninguna obligación con la señora Pérez Herrán¹².

7. Propuso como argumentos de defensa, los que denominó cobro de lo no debido, caducidad de la acción y prescripción.

⁹ «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. »

¹⁰ «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. »

¹¹ Al respecto citó: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 25 de octubre de 2012. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Rad. 2006-00399-01.

¹² Contestación que obra a folios 102 a 107 del expediente.

Audiencia Inicial

8. El Tribunal Administrativo de Córdoba en la Audiencia Inicial adelantada el 21 de mayo de 2014¹³, una vez efectuado el saneamiento del proceso, declaró no probado el medio exceptivo de caducidad de la acción y fijó el litigio en los siguientes términos:

«Si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo ficto o presunto producto del silencio administrativo ante la petición del 9 de noviembre de 2012, por medio del cual el Alcalde del municipio de Cereté niega el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas causadas durante el tiempo laborado, esto es desde el 3 de mayo de 2001 hasta el 30 de noviembre de 2002, conforme lo dispuesto en la Ley 244 de 1995.

Con miras a resolver lo anterior, se deben resolver los siguientes interrogantes:

- 1.- ¿En qué fecha le fue efectuado el pago por concepto de cesantías a la demandante?
- 2.- ¿La demandante asistió o fue citada a la asamblea de acreedores que negoció y aprobó el Acuerdo de reestructuración de pasivos que adelanta o adelantó el municipio?
- 3.- ¿Se incluyó la acreencia que hoy se reclama vía judicial en ese acuerdo? Si se hizo o no ¿qué consecuencias deriva de ello?
- 4.- ¿Con la cancelación de las cesantías por parte del municipio de Cereté a través de títulos judiciales, se entiende pagada la totalidad de la sanción moratoria reclamada?
- 5.- ¿Qué efectos tuvo el acuerdo de reestructuración de pasivos en lo adeudado por concepto de cesantías a la demandante?
- 6.- ¿Existe prescripción de los derechos laborales reclamados?»

Sentencia de primera instancia.

9. El Tribunal Administrativo de Córdoba - Sala Tercera de Decisión, mediante sentencia del 16 de marzo de 2017¹⁴, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

10. El *a quo* precisó en primer lugar, que el periodo por el cual solicita el reconocimiento de la sanción moratoria a través del presente medio de control, esto es, desde el 1º de diciembre de 2006 al 14 de septiembre de 2012, es posterior a aquella pagada en virtud del proceso ejecutivo presentado ante la jurisdicción laboral con radicación 2004-00085, en donde el límite temporal para calcular la sanción fue el **1º de diciembre de 2006**, fecha en que el apoderado de la demandante presentó la última liquidación del crédito aprobada por el Juez Primero Civil del Circuito de Cereté. Así lo consideró el *a quo*:

¹³ Folios 121 a 126.

¹⁴ Folios 199 a 210.

«El 1º de diciembre, se encuentra que la parte actora presentó la liquidación del crédito [dentro del proceso ejecutivo 2004-00085] precisando los siguientes conceptos y montos:

- Saldo pendiente: \$359.241.907
- Nuevos intereses: \$19.059.258
- Sanción moratoria: \$242.064.868
- Honorarios: 36.309.730

SUBTOTAL (Liquidación Adicional): \$278.374.598

TOTAL LIQUIDACIÓN: \$637.616.505

[...]

De esta manera es claro para la Sala que la discusión se encierra en determinar la procedencia de la sanción moratoria [...] por el lapso no reconocido dentro del proceso ejecutivo No. 2004-00085, y hasta la fecha en que aquellas fueron pagadas, esto es: de 1º de diciembre de 2006 hasta el 14 de septiembre de 2012, controversia que no fue incluida dentro del crédito liquidado en el mencionado proceso ejecutivo, pues es evidente que se trata de un lapso posterior a aquél.»

11. Establecido lo anterior, la Sala de decisión encontró acreditado que el valor liquidado dentro del proceso ejecutivo (\$637.616.505) fue incluido en el Grupo 1 de acreencias del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del municipio, cuya cancelación fue efectuada «mediante órdenes de pago de 12 de julio de 2012 por valor de \$300.000.000 y del 5 de septiembre de 2012 por valor de \$337.616.503 la fiduciaria pagó la acreencia en su totalidad al doctor Jorge Alberto Saker Vélez.»

12. Ahora bien, en cuanto a la sanción objeto de la presente *litis* (1º de diciembre de 2006 al 14 de septiembre de 2012), indicó que si bien el pago de las cesantías definitivas se efectuó en el 2012, lo cierto es que la parte actora votó favorablemente el acuerdo de reestructuración de pasivos, dentro del cual se encontraba la cláusula novena, que consagró: «las acreencias cuyo pago fue intentado a través de procesos ejecutivos se cancelarán de conformidad a la última liquidación del crédito practicada dentro del proceso ejecutivo y que fue incorporada dentro del inventario de acreencias o en su defecto por el valor del mandamiento de pago»

13. En consecuencia, indicó que la actora recibió por concepto de la sanción moratoria el valor liquidado dentro del proceso ejecutivo, y en esa medida, no tiene derecho al reconocimiento de períodos posteriores, frente a los cuáles operó la condonación derivada de la cláusula novena del acuerdo de reestructuración de pasivos adelantado por la entidad territorial demandada.

Recurso de apelación.

14. El apoderado judicial de la **parte demandante** manifestó su desacuerdo frente a la sentencia del *a quo*, por dos razones que precisó en los siguientes términos¹⁵: « i) La sanción moratoria es un derecho cierto dentro de una reestructuración de pasivos; y ii) La sanción moratoria dentro de una reestructuración de pasivos se cancela hasta el día en que efectivamente se paguen las cesantías, no hasta el inicio de la promoción».

15. En cuanto al primer cargo formulado, indicó que los derechos laborales tienen el carácter de ciertos e irrenunciables, entre ellos, el pago de salarios y prestaciones sociales; y de igual forma, en atención a los tratados internacionales ratificados por Colombia, como lo es el Convenio C-173 de 1992, que consagró: «los créditos adeudados a los trabajadores en razón de su empleo deberán quedar protegidos por un privilegio, de modo que sean pagados con cargo a los activos del empleador insolvente antes de que los acreedores no privilegiados puedan cobrar la parte que les corresponda».

16. Por lo anterior, adujo que tanto el reconocimiento como el pago de los intereses y sanciones por el retardo en la cancelación de salarios y prestaciones sociales constituye una obligación para el empleador moroso, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-48 de 1996, y adicionalmente tiene el carácter de derecho cierto e indiscutible, según lo considerado por la misma Corporación en las sentencias T-418/1996 y T-568/11, así como por la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹⁶, en donde se sostuvo que la fuente de la obligación para cancelar la penalidad aludida, está constituida por la ley.

17. Frente al segundo cargo, manifestó que la sanción moratoria como derecho cierto, recibe el mismo tratamiento que se le daría a las acreencias de una entidad no sometida a la Ley 550 de 1999¹⁷, de manera que la penalidad no corre hasta el inicio del acuerdo de reestructuración, aún cuando se haya aceptado participar en el proceso de reactivación económica, ya que conforme el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006, y la jurisprudencia de esta Corporación¹⁸, se causó hasta que se hizo efectivo el pago de las cesantías definitivas.

¹⁵ Folios 213 a 216.

¹⁶ El apelante no identificó la sentencia a la que hizo referencia en este aparte de su escrito.

¹⁷ « por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.»

¹⁸ Al respecto citó: Consejo de Estado – Sección Segunda. De la Subsección A: Sentencias del 15 de septiembre de 2011. Rad. 2008-00060-01 (2005-09) C.P. Luis Rafael Vergara Quintero; del 10 de febrero de 2011. Rad. 2005-02156 (0910-2010). C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. De la Subsección A: Sentencias del 27 de enero de 2011. Rad. 2005-02065-01 (1506-08) C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; del 4 de octubre de 2012. Rad. 2004-01499 (1274-2010) C.P. Gerardo Arenas Monsalve; y

18. Finalmente, adujo que en el presente caso no se configuró la prescripción, por virtud de la Ley 550 de 1990, y de acuerdo con lo manifestado por la Sección Cuarta del Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el fallo del 10 de marzo de 2016¹⁹.

Alegatos de conclusión

19. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación²⁰.

III. CONSIDERACIONES

Análisis del asunto.

20. Agotado el trámite legal del proceso ordinario dentro del presente asunto, encontrándose en la oportunidad para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida en primera instancia y sin que se evidencien vicios que acarreen nulidades y requieran el ejercicio de control de legalidad por parte del órgano judicial, se procederá a plantear el siguiente:

Problema Jurídico.

21. De acuerdo con los cargos formulados por la parte demandante en calidad de apelante único, le corresponde a la Sala analizar si la sanción moratoria constituye un derecho cierto e indiscutible, y en consecuencia, si la participación en el acuerdo de reestructuración del municipio de Cereté, implicó que operó la condonación o que ha renunciado a ella, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 5º de la cláusula 9 del citado acuerdo, en la cual se estipuló lo siguiente:

«PARÁGRAFO 5. PROCESOS EJECUTIVOS. Las acreencias cuyo pago fue intentado a través de procesos ejecutivos se cancelarán de conformidad a la última liquidación del crédito practicada dentro del proceso ejecutivo y que fue incorporada dentro del inventario de acreencias o [en] su defecto por el valor del mandamiento de pago.»²¹

con ponencia del mismo Consejero de Estado, Sentencias del 25 de octubre de 2012. Rad. 2006-00399 (1353-2010); y del 1º de noviembre de 2012. Rad. 2006-02265-01.

¹⁹ Consejo de Estado – Sección Cuarta. Sentencia del 10 de marzo de 2016. Rad. 2015-03242-00. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

²⁰ Folios 230 - 232.

²¹ Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado en el municipio de Cereté y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999.

22. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará: i) la naturaleza jurídica de la sanción moratoria; ii) las normas que establecen los acuerdos de reestructuración de pasivos para la reactivación económica y financiera de los entes territoriales y los antecedentes jurisprudenciales, para finalmente establecer, si en el caso concreto se configuró la condonación de la sanción moratoria o la renuncia a ella, en virtud del acuerdo de reestructuración celebrado por el municipio de Cereté

Naturaleza jurídica de la sanción moratoria por cesantías definitivas y su exigibilidad.

23. La Ley 244 de 1995¹ modificada por la Ley 1071 de 2006, fijó los términos para el pago oportuno de cesantías de los servidores públicos y establece una sanción en los siguientes términos:

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

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

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

24. El espíritu de la citada disposición es proteger el derecho de los servidores públicos que se retiran del servicio a percibir oportunamente la liquidación definitiva y pago de sus cesantías. En tal sentido, estableció el procedimiento para su reconocimiento y pago, consagrando, entre otros asuntos, una sanción a cargo de la administración y a favor del empleado, correspondiente a un día de salario por cada día de retardo, en caso de constituirse retraso en el pago definitivo de la referida prestación social.

25. Entonces, se trata de una obligación principal que se deriva del incumplimiento del deber del empleador de los plazos contemplados en la Ley 244 de 1995²² modificada por la Ley 1071 de 2006²³, la cual deberá solicitarse de manera independiente ante la administración a partir de su exigibilidad.

26. En ese sentido, la Sentencia de Unificación CE-SUJ2 004 del 25 de agosto de 2016²⁴, con ponencia del Consejero de Estado Luis Rafael Vergara Quintero, definió la naturaleza jurídica de dicha penalidad, para establecer que **no es accesoria a la prestación social** – cesantías-, pues la finalidad del legislador para incorporarla al ordenamiento jurídico es sancionar al empleador por el retardo en el cumplimiento de un deber legal, más no constituye una carga laboral o retribución por los servicios prestados.

27. De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha caracterizado la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías como una **multa** a favor del trabajador y en contra del empleador estatuida con el objeto de reparar los daños causados al primero por el incumplimiento en el plazo para el pago²⁵.

28. Visto lo anterior, es preciso concluir que la **sanción moratoria no es un derecho cierto e indiscutible**, ya que tiene como propósito procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la cesantía, por lo que si bien representa una suma de dinero considerable, sucesiva mientras no se produzca su pago; ella ni lo compensa ni lo indemniza por la ocurrencia de la mora del empleador en cumplir con su obligación de dar.

29. De allí que no pueda considerarse a la penalidad aludida como un derecho cierto o una acreencia derivada de la relación laboral ocasionada en virtud de la prestación del servicio o de las eventualidades que el empleador ampare en virtud de lo que ordena la ley; *a contrario sensu* de la **prestación social - cesantías definitivas**, que fue establecida para enfrentar las contingencias desde el punto de vista económico del

²² « 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.»

²³ «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.»

²⁴ C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 47001-23-31-000-2002-00266-01(0875-06) del 06/03/2008. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. En dicho proveído se señaló lo siguiente: «La indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, como ya se anunció, **es una multa a cargo del empleador** y a favor del empleado, establecida con el fin de resarcir los daños que se causan a este último con el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía en los términos de la citada Ley.²⁵»

núcleo familiar del empleado mientras este se encuentre cesante, y ha sido definida desde la jurisprudencia²⁶, como uno de los componentes de la protección constitucional establecida a favor de los trabajadores, como manifestación del derecho a la seguridad social y asimismo, como una garantía irrenunciable de todo trabajador.

30. Lo anterior, ha sido igualmente reiterado por la jurisprudencia pacífica²⁷ de esta Corporación, en donde la sala de decisión homóloga de esta Subsección, sostuvo que: «No existe discusión que la sanción moratoria no es considerada como una prestación social, sino como su nombre lo indica, es una sanción que se aplica cuando se demuestra que hubo un retardo en el pago de las cesantías y el interesado la reclama oportunamente a la administración para agotar debidamente la vía gubernativa»²⁸.

31. Así lo ha considerado igualmente la Corte Suprema de Justicia²⁹, al reiterar el carácter eminentemente sancionatorio de aquella que en el caso de los trabajadores particulares está regulada en el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, lo cual sustentó en que esta se genera cuando el empleador se sustrae, sin justificación atendible, al pago de salarios y prestaciones sociales a que tiene derecho el trabajador a la terminación del contrato de trabajo.

32. A su vez, la Corte Constitucional ha diferenciado entre la naturaleza jurídica de las cesantías y la sanción moratoria³⁰, al indicar que en el régimen laboral colombiano existen unas garantías y beneficios denominadas prestaciones sociales y debido a su importancia para el trabajador, el legislador ha contemplado mecanismos de carácter sancionatorio con el fin de que el empleador cumpla oportunamente sus obligaciones. En esta oportunidad, el máximo tribunal constitucional señaló:

«[...] el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada. Aunado a lo anterior, en caso de mora en el pago de este auxilio, así como sus intereses, la entidad responsable de la obligación tiene el deber de reconocer y pagar de sus propios recursos, una *sanción moratoria* consistente en un día de salario por cada día de retardo, hasta tanto se haga

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU 336/17. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (E).

²⁷ Sobre la naturaleza jurídica del auxilio de cesantías, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 12 de octubre de 2016, radicación: 1325 - 16, C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²⁸ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A. Sentencia del 10 de octubre de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Rad. 08001-23-31-000-2011-00276-01(3070-15).

²⁹ Corte Suprema de Justicia. Sentencias SL4112-2018 del 25 de septiembre de 2018, radicación n.º 66605 y SL4869-2018 del 14 de noviembre de 2018, radicación N.º 58990.

³⁰ Sentencia T-008/15. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

efectivo el pago. Para lo cual, solamente es necesario que el afectado acredite la no cancelación dentro del término previsto en las disposiciones legales.

A partir de las consideraciones normativas y conceptuales expuestas en los capítulos anteriores, todo empleador está en la obligación de consignar el valor de esta prestación social dentro de los términos legalmente establecidos, so pena de incurrir en una sanción moratoria, por desestabilizar las relaciones laborales y consecuentemente desconocer una de las prerrogativas fundamentales que rigen este tipo de vínculo jurídico.»

33. De lo anterior, se concluye la sanción moratoria no retribuye el servicio prestado por el trabajador, ni tampoco se erige como una prerrogativa prestacional en tanto no busca proteger al empleado de las eventualidades a las que pueda verse sometido durante una relación laboral, sino que se instituye como una **penalidad** económica contra el empleador por su retardo en el pago de la prestación social de las cesantías y en favor del servidor público.

De los acuerdos de reestructuración de pasivos para la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales.

34. La dirección general de la economía está a cargo del Estado, por lo que intervendrá en la economía, en virtud de los mandatos establecidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política³¹. En tal sentido, las actividades financiera, bursátil, aseguradora, son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en dichas materias y promoverá la democratización del crédito.

36. Con fundamento en los postulados constitucionales señalados, se expidió la Ley 550 de 1999 «Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las

³¹ «Artículo 334. Modificado por el art. 1. Acto Legislativo 003 de 2011, La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

[...]

Artículo 335 Constitución Política. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.»

empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley».

37. La prenotada ley, en el inciso tercero del artículo 1º *ibidem*, incluyó dentro de su ámbito de aplicación a las entidades territoriales, así:

«Artículo 1o. Ámbito de aplicación de la ley.

[...]

Esta ley se aplicará igualmente a las entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título V de la misma, y a las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia.».

38. Dentro de los fines de la intervención en la economía, el artículo 2º de la citada ley, contempló, entre otros, el propender por la reactivación de los sectores productivos de las empresas, así como del empleo, dentro de un régimen en el que las empresas y sus empleados acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral, en procura de una óptima estructura administrativa, financiera y contable de la entidad, con agilidad, equidad y seguridad jurídica.

39. En cuanto a los instrumentos para la obtención de los fines estatales, dotó a las empresas y entidades públicas de instrumentos, tales como la negociación y celebración de acuerdos de reestructuración previstos en el artículo 3º, numeral 1o de la ley; herramienta definida como la convención que 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 puedan recuperarse dentro del plazo que se estipule para su ejecución y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo – artículo 5º-.

40. Por su parte, el artículo 34 de la normativa en cita, relativo a los efectos del acuerdo de reestructuración, dispuso lo siguiente:

«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». (Resaltado fuera del texto original).

41. De acuerdo con la norma transcrita, la finalidad de los acuerdos celebrados bajo el régimen contemplado en la Ley 550 de 1999³², son de obligatorio cumplimiento para el empresario y los acreedores, en cuanto rebajas, disminución de intereses y concesión de plazos o prórrogas, inclusive respecto de quienes no hayan participado en la negociación, o aun cuando no hubieren consentido en él, con excepciones de obligaciones contraídas con trabajadores establecidas en la misma ley.

42. En el proceso de reestructuración de pagos, el legislador previó dos etapas, la primera, correspondiente a la fijación de los derechos de voto de los acreedores, de acuerdo con el monto establecido de sus créditos (artículo 22), y la segunda, que comprende la negociación propiamente dicha, cuya objetivo es que finalice con un acuerdo de pagos dentro del término de cuatro meses (artículo 23). Dice la norma:

«[...] El promotor determinará el número de votos admisibles que corresponda a cada uno de los acreedores para decidir la aprobación del acuerdo de reestructuración; y determinará también la existencia y cuantía de las acreencias que deben ser objeto del acuerdo.

Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que haya quedado definida la designación del promotor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 12 de esta ley, deberá realizarse una reunión para comunicar a los interesados el número de votos admisibles y la determinación de la existencia y cuantía de las acreencias. La reunión se realizará a las 10 a. m. en las oficinas de la entidad nominadora, el día de vencimiento del plazo aquí indicado, a menos que sea convocada por el promotor en forma oportuna y que en la convocatoria se indique con precisión otro lugar, ubicado dentro del domicilio del empresario, una fecha anterior y otra hora para tal efecto.

La convocatoria se hará mediante aviso en un diario de amplia circulación en el domicilio del empresario y en los de las sucursales que éste posea, publicado con una antelación de no menos de cinco (5) días comunes respecto de la fecha de la reunión. Dicho aviso será inscrito en el registro mercantil de las Cámaras de Comercio con jurisdicción en los domicilios del empresario y en los de sus sucursales. Dicha inscripción se sujetará a la tarifa establecida por el Gobierno Nacional para la inscripción de documentos en el registro mercantil.

Desde la fecha de publicación del aviso de convocatoria a que se refiere el inciso anterior, o dentro de los quince días comunes anteriores al vencimiento del plazo señalado en el inciso segundo de este artículo, el promotor tendrá a disposición de los acreedores toda la información y documentación a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, acompañada del listado preliminar de votos, votantes y acreencias elaborado por el promotor, junto con sus correspondientes soportes. Los acreedores,

³² Ibidem 15.

por sí o a través de apoderado, podrán examinar el listado preliminar de votos, votantes y de acreencias, así como sus correspondientes soportes. Cualquier solicitud de aclaración u objeción que no haya sido resuelta con anterioridad durante la negociación, deberá ser planteada durante la reunión, y será resuelta en ella por el promotor en su calidad de amigable componedor por ministerio de la ley. [...]».

43. Sobre las objeciones señala el artículo 26 de la Ley 550 de 1999, lo siguiente:

«[...] Cuando cualquier acreedor interno o externo, o un administrador del empresario con facultades de representación, tenga una objeción a las decisiones del promotor a que se refieren los artículos 22 y 25 de la presente ley que no pueda ser resuelta en la reunión prevista en su artículo 23, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de terminación de dicha reunión el objetante tendrá derecho a solicitar por escrito a la Superintendencia de Sociedades que resuelva su objeción. La Superintendencia resolverá dicha objeción, en única instancia, mediante el procedimiento verbal sumario, pronunciándose a manera de árbitro, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil. La Superintendencia resolverá todas las objeciones presentadas en tiempo sobre el particular sobre el particular <sic> y la providencia respectiva, una vez en firme, permitirá al promotor establecer con certeza los votos admisibles y los créditos que han de ser objeto del acuerdo de reestructuración.

PARÁGRAFO. La Superintendencia resolverá las diferencias con base en los documentos que hayan sido considerados por el promotor, quien los remitirá de inmediato para que ésta resuelva. Si se requiere de la práctica de avalúos para efectos de resolver la objeción, se dará aplicación a los artículos 60, 61 y 62 de esta ley; y el objetante, al formular su objeción, deberá acompañarla con la prueba correspondiente al avalúo en que se fundamente, practicado de conformidad con lo dispuesto en esta ley al respecto, so pena de rechazo de la misma. [...]»

44. El convenio deberá constar íntegramente en un documento escrito, tendrá el plazo que se estipule para su ejecución, sin perjuicio de los términos 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 la citada ley (artículo 31).

Del acuerdo de reestructuración celebrado por el municipio de Cereté en el marco de la Ley 550 de 1999³³.

45. Se celebró entre el Alcalde de Cereté (Córdoba) y sus acreedores, previa autorización del Concejo Municipal a través del Acuerdo 003 de del 5 de marzo de 2007, por razones de orden financiero, fiscal e institucional.

46. Como antecedentes del acuerdo, se observa que mediante la Resolución 6150 del 20 de diciembre de 2006, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aceptó la solicitud de promoción del Acuerdo de

³³ Según se observa en la copia auténtica aportada por Ministerio de Hacienda y Crédito Público (folios 162 a 180), en virtud de la prueba decretada a petición de la parte demandada, en la Audiencia Inicial del 18 de junio de 2014 (fls. 150 – 154).

Reestructuración de Pasivos y se designó al promotor³⁴, quien convocó a todos los acreedores del municipio de Cereté a la votación mediante aviso publicado en el Diario Regional «El Meridiano de Córdoba», la cual se celebró el 6 de agosto de 2007, día en que se obtuvo la mayoría requerida por el artículo 29 de la Ley 550 de 1999, esto es, el 69.99%; por ende, se tuvo como suscrito el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.

47. En cuanto a la obligatoriedad del citado acuerdo, en la cláusula tercera se estipuló lo siguiente:

«**CLÁUSULA 3ª.** 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, o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, [...]. 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**.»

48. La anterior disposición, se consagró igualmente en la cláusula 43 relativa a los efectos del convenio.

47. En la cláusula 9, se definieron las clases de acreedores y reglas generales para el pago de las obligaciones, en los siguientes términos:

«[...]

1. Grupo No. 1: Trabajadores y Pensionados;
2. Grupo No. 2: Entidades Públicas e Instituciones de Seguridad Social.
3. Grupo No. 3: Entidades financieras;
4. Grupo No. 4: Otros acreedores.»

49. En lo concerniente a las acreencias cuyo pago se ordenó a través de procesos ejecutivos, en el párrafo 5º de la cláusula novena se previó su cancelación de conformidad con la **última liquidación del crédito practicada dentro del proceso ejecutivo e incorporada en el inventario de acreencias o en su defecto, por el valor del mandamiento de pago**, la disposición que se transcribe a continuación:

«**PARÁGRAFO 5. PROCESOS EJECUTIVOS. Las acreencias cuyo pago fue intentado a través de procesos ejecutivos se cancelarán de conformidad a la última liquidación del crédito practicada dentro del proceso ejecutivo y que fue incorporada dentro del inventario de acreencias o [en] su defecto por el valor del mandamiento de pago.**» (Se resalta)

³⁴ Información extraída del Acta de reunión y votación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Municipio de Cereté consultado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el siguiente link: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6816602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

50. En la cláusula 10, se previó el orden de pago de las obligaciones de los trabajadores correspondiente al primer grupo de acreedores, así:

«**CLÁUSULA 10. PAGO DE OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES.** El municipio cancelará las acreencias del primer grupo de acreedores en orden ascendente. [...] Las mesadas pensionales, los sueldos, vacaciones, cesantías y demás pasivos salariales o prestacionales de **EL MUNICIPIO**, son obligaciones que se cancelarán con prioridad dentro del grupo atendiendo la regla anterior y se pagarán a partir de la suscripción de este **ACUERDO** y hasta la vigencia fiscal de 2014 dependiendo de la disponibilidad de recursos [...].»

51. La cláusula 14 estipuló el compromiso de los acreedores titulares de las medidas cautelares de proceder a su levantamiento y la **terminación de los procesos ejecutivos** en curso, previa verificación de que la obligación estuviere incluida en el acuerdo, a saber:

«**CLÁUSULA 14.** En virtud del presente **ACUERDO**, y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 34 de la Ley 550 de 1999 y el numeral 13 del artículo 58, los acreedores titulares de las medidas cautelares, o el Alcalde, solicitarán de manera inmediata a la celebración del presente **ACUERDO**, el levantamiento de dichas medidas que pesan sobre los recursos y los activos del **MUNICIPIO**, y la terminación de los procesos ejecutivos que se hallen en curso una vez verificado que las acreencias que originaron la iniciación de los procesos ejecutivos se encuentren incorporadas en el acuerdo de reestructuración».

52. Igualmente, se consagró como principio de interpretación del convenio la buena fe en su celebración (cláusula 48), y las siguientes reglas particulares de interpretación:

«**CLÁUSULA 50.** En la interpretación del **ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS**, por parte de **EL COMITÉ DE VIGILANCIA** deberá acudir en primer lugar al contenido de las cláusulas del mismo y en defecto de ellas, a los fines que rigen la suscripción del **ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS.**»³⁵

53. Establecido lo anterior, la Sala analizará el problema jurídico atendiendo a las normas y los antecedentes jurisprudenciales analizados en los acápites precedentes.

Del análisis del caso concreto.

54. En el *sub judice*, el *a quo* negó las pretensiones de la demanda, al considerar que si bien el pago de las cesantías definitivas se efectuó en el 2012, lo cierto es que la parte actora votó favorablemente el acuerdo de reestructuración de pasivos, en el que en virtud de la cláusula novena que consagró que el pago de las acreencias derivadas

³⁵ Folio 171.

a través de procesos ejecutivos se cancelarían de acuerdo con la última liquidación del crédito practicada dentro del proceso ejecutivo, que para el caso concreto fue el **1º de diciembre de 2006**.

55. La parte actora manifiesta su desacuerdo frente a la sentencia de primera instancia por dos razones que precisó en los siguientes términos: « i) La sanción moratoria es un derecho cierto dentro de una reestructuración de pasivos; y ii) La sanción moratoria dentro de una reestructuración de pasivos se cancela hasta el día en que efectivamente se paguen las cesantías, no hasta el inicio de la promoción».

56. A continuación se analizan las pruebas que obran en el expediente relacionadas con los supuestos fácticos alegados por la apelante, lo cual es relevante para la decisión.

i) En cuanto a la vinculación de la actora, se encuentra acreditado y no es objeto de debate, que la actora ejerció el cargo de docente en la Escuela Primaria de San José de Chocolate desde el 1º de mayo de 2001 hasta el 30 de noviembre de 2002.

ii) A través de la Resolución 585 del 10 de marzo de 2003³⁶, el alcalde municipal de Cereté le reconoció y ordenó el pago de la suma de **\$4.333.844**, por concepto de prestaciones sociales definitivas, entre los cuales se encontraban las cesantías definitivas.

iii) La demandante a través de apoderado judicial y en conjunto con otras personas, inició proceso ejecutivo laboral contra el municipio de Cereté³⁷, por el cual formuló las siguientes pretensiones:

«[...] 1. Sírvase señor juez, librar mandamiento de pago por la vía ejecutiva laboral a favor de mis mandantes y en contra del Municipio de Cereté, por las siguientes sumas por concepto de capital distribuidos de la siguiente manera:

Nombre demandante	Monto Resolución	Sanción moratoria fecha presentación demanda
CLARA E. PÉREZ HERRAN	4.333.844	6.994.276

[...]
Sírvase reconocer la mora en los términos establecidos en la Ley 244 de 1995 de conformidad a lo establecido en el inciso primero y en el parágrafo del artículo 2º de la ley referida. "El parágrafo del artículo 2º de la Ley 244 de 1995 penalizó económicamente en las entidades que incurran en mora en el pago de las cesantías de

³⁶ Folios 16 a 18.

³⁷ Copia auténtica que obra a folios 7 a 15 del cuaderno principal.

los servidores públicos, con una sanción equivalente a un día de salario por cada día de retraso. [...] Hasta que se haga efectivo el pago. La misma disposición estableció que para el cobro de dicha sanción bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

[...]

CLARA EDITH PÉREZ HERRAN: \$22.782.66»

iv) Obra copia auténtica de la providencia del 31 de marzo de 2004³⁸, por la cual el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cereté, dispuso lo siguiente:

«Librar mandamiento de pago por la vía Ejecutiva Laboral en favor de [...] CLARA E. PÉREZ HERRAN, [...] y en contra del municipio de Cereté, por las siguientes sumas:
[...]

3. CLARA E. PÉREZ HERRAN: Por la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$4'333.844) M.CTE, por concepto de prestaciones sociales.

VEINTIDOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$22.782.66) diarios, desde el 27 de mayo de 2003 hasta el día del pago, como sanción de la Ley 244 de 1995.»

Posteriormente, mediante auto del 19 de diciembre de 2006³⁹, la autoridad judicial en virtud de una liquidación del crédito presentada el 1º de diciembre de 2006⁴⁰, modificó la anterior, en el sentido de establecer que el total de la suma adeudada es de \$637.616.505.00, la cual discriminó así:

- Nuevos intereses: \$19.059.258
- Sanción moratoria: \$223.005.610
- Agencias en derecho: \$36.309.730

Ahora bien, a través de auto del 15 de enero de 2007⁴¹, debido a que la alcaldía municipal aportó al proceso ejecutivo la Resolución 6150 del 20 de diciembre de 2006, por la cual se aceptó la solicitud de promoción de un acuerdo de reestructuración a la entidad territorial accionada, el Juez Primero Civil del Circuito, ordenó lo que al tenor se transcribe a continuación:

«1. Suspéndase el proceso ejecutivo laboral de Elvis del Carmen Petro Rentería y otros contra el municipio de Cereté, [...]
2. Oficiese a las entidades donde reposan embargos, informándoles la suspensión procesal y el mantenimiento del statu quo.»

³⁸ Folios 321 a 339.

³⁹ Que obra en copia auténtica a folio 61 del cuaderno principal.

⁴⁰ Folio 55.

⁴¹ Folio 62.

032

v) En lo concerniente a la inclusión de acreencias de la actora en el Acuerdo de Reestructuración celebrado por el municipio de Cereté, en virtud de la prueba documental decretada de oficio en la Audiencia Inicial⁴², la Directora General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda a través de Oficio 2.2015-023704 del 23 de junio de 2015⁴³, informó con destino al proceso de la referencia, lo siguiente:

«[...]

De acuerdo con lo anterior, se registró el acuerdo de reestructuración de pasivos del municipio de Cereté – Córdoba el día 6 de agosto de 2007, y a la fecha el municipio viene ejecutando el Acuerdo de Pasivos, el cual tiene estimado terminar de conformidad con el escenario financiero en la vigencia de 2017.

De conformidad con la información reportada por el municipio, la señora Clara Edith Pérez Herrán hizo parte del acuerdo en su calidad de acreedora, relacionada en el inventario de acreencias en el proceso denominado Elbis Petro Rentería y otros, con radicado No. 0085, relacionado con el grupo No. 1 de acreencias.

Las acreencias contenidas en el mencionado proceso fueron pagadas en su totalidad al apoderado Jorge Alberto Saker Vélez por valor de \$637.616.505 a través de la fiduciaria FIDUPOPULAR.

De acuerdo a lo certificado por el municipio, la señora Clara Edith Pérez Herrán, votó positivamente el Acuerdo a través de su apoderado el Doctor Jorge Alberto Saker Vélez.» (Se resalta).

En efecto, con el señalado oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aportó el acta en la que el doctor Jorge Alberto Saker Vélez, apoderado de la demandante, emitió su **voto positivo** del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos⁴⁴, en el que se consignó lo siguiente:

«Conforme con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 550 de 1999, voto la propuesta de pago de las acreencias contenidas en las bases de negociación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos presentada por **EL MUNICIPIO DE CERETÉ (CÓRDOBA)**

Las reglas definidas en el Acuerdo para proceder al pago de acreencias; el valor de las acreencias reconocidas y el tiempo de pago por grupo de acreedor se encuentran incorporadas en los Anexos del Acuerdo.»

vi) Igualmente, obra certificación expedida por la Tesorera General de la entidad territorial accionada del 22 de junio de 2015⁴⁵, por la cual indicó que el pago de las acreencias reconocidas en el acuerdo de reestructuración, se efectuó así:

⁴² Folio 125.

⁴³ Folios 133 y 134.

⁴⁴ Folio 171.

⁴⁵ Folio 140.

«Que mediante las órdenes de pago No. 083 de julio 12 de 2012 por valor de \$300.000.000 y 112 de septiembre 05 de 2012 por valor de \$337.616.503 la Fiduciaria popular **CANCELÓ en su totalidad al Dr. JORGE ALBERTO SAKER VÉLEZ, [...] el Proceso Judicial el Proceso Judicial encabezado por la señora Elvis Petro Rentería, por un valor de \$637.616.505.**

El radicado del Proceso es el No. 00085 y relacionado con el Grupo No. 1 del Proceso de Reestructuración de Pasivos y en la base de datos se encuentra el nombre de la señora CLARA EDITH PÉREZ HERRÁN, al igual que el voto positivos para el pago de las acreencias firmado por el apoderado Dr. Jorge Alberto Saker Vélez.» (Subraya la Sala)

Con la certificación, se aportaron las señaladas órdenes de pago a favor del apoderado Jorge Alberto Saker Vélez, 83 del 12 de julio de 2012 y 112 del 5 de septiembre de 2012, por concepto de abono y pago final «de la acreencia grupo No. 1 del proceso a nombre de la señora Elvis Petro Rentería, en contra del municipio de Cereté dentro del saneamiento fiscal – Ley 550 de 1999»⁴⁶.

vii) El apoderado judicial de la actora aportó copia de los comprobantes de pago a través del Banco Popular por las sumas incluidas en el proceso de reestructuración de la entidad territorial accionada, por concepto de prestaciones sociales y sanción moratoria, con fecha efectiva del **16 de julio y 14 de septiembre de 2012**⁴⁷.

viii) La parte actora, a través de su mandatario judicial, solicitó el 9 de noviembre de 2012 al alcalde municipal de Cereté⁴⁸, la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas **desde el 1º de diciembre de 2006 hasta el 14 de septiembre de 2012**, frente a la cual se configuró el acto ficto derivado del silencio administrativo negativo que se demanda a través del presente medio de control.

57. De acuerdo con lo anterior, se concluye que tal como lo consideró el tribunal de instancia, y que no es objeto de debate por la parte actora, la acreencia de la demandante por concepto de las prestaciones sociales, entre ellas, las cesantías definitivas y la sanción moratoria causada hasta el 1 de diciembre de 2006, cuyo pago solicitó a través del **proceso ejecutivo** laboral ante la jurisdicción ordinaria, fue incluida en el acuerdo de reestructuración de pasivos.

58. Por lo anterior, el *a quo* consideró que si bien el pago de las cesantías definitivas se efectuó en el 2012, lo cierto es que la parte actora votó favorablemente el acuerdo

⁴⁶ Copias auténticas que obran a folios 141 y 142 del expediente.

⁴⁷ Folios 64 y 65.

⁴⁸ Folios 66 y 67.

de reestructuración de pasivos, dentro del cual se encontraba la cláusula novena, que consagró: «las acreencias cuyo pago fue intentado a través de procesos ejecutivos se cancelarán de conformidad a la última liquidación del crédito practicada dentro del proceso ejecutivo y que fue incorporada dentro del inventario de acreencias o en su defecto por el valor del mandamiento de pago».

59. Ahora bien, de los elementos de prueba aportados al proceso se observa que el apoderado judicial de la demandante, no solo aceptó participar en el acuerdo de reestructuración de pasivos, como lo manifiesta en la apelación, sino que además votó de manera positiva el señalado convenio, aceptando con ello el parágrafo 5º de la cláusula 9º, citada de manera precedente. Igualmente, se observa que el mandatario de la parte actora tampoco formuló una objeción formal en los términos del artículo 23 de la Ley 550 de 1999, ni ante la Superintendencia de Sociedades dentro del término que señala el artículo 26 *ibídem*.

60. No obstante lo anterior, la parte actora indica que en atención a que la sanción moratoria constituye un derecho cierto e irrenunciable, el reconocimiento de la aludida penalidad debe efectuarse hasta la fecha en que efectivamente se pagaron las cesantías definitivas, esto es, en el 2012.

61. Al respecto, esta Subsección considera que tal como lo sostuvo la Sección Segunda de esta Corporación mediante Sentencia de Unificación CE-SUJ2 004 del 25 de agosto de 2016⁴⁹ y la jurisprudencia pacífica de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, la sanción moratoria constituye una penalidad de tipo económico cuya finalidad es **apremiar** al empleador al cumplimiento de una obligación laboral, esto es, el pago de la prestación social – cesantías definitivas, de modo que no retribuye la prestación del servicio por parte del empleador, por ende, no es posible señalar que se trata de un derecho o una acreencia derivada de la relación laboral o de las eventualidades amparadas por disposición legal.

62. En consecuencia, si bien la Ley 244 de 1995⁵⁰ modificada por la Ley 1071 de 2006⁵¹, previó que «la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de

⁴⁹ C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁵⁰ «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»

⁵¹ «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.»

las mismas», lo cierto es que debido a que la actora solicitó el pago de la sanción moratoria a través del proceso ejecutivo, cuya acreencia fue incluida en el acuerdo de reestructuración de pasivos, y respecto del cual se aceptó el pago hasta la última liquidación del crédito practicada, se concluye que de acuerdo con la aceptación hecha por el apoderado judicial de la demandante, a través de su voto favorable, como se observa de las pruebas documentales obrantes en el proceso, no hay lugar al reconocimiento de la sanción moratoria pretendida a través de este medio de control, por el período comprendido entre el 1º de diciembre de 2006 y el 14 de septiembre de 2012, pues se itera, no se trata de una prestación social y tampoco se deriva de ella, esto es, de la relación laboral; y en tal virtud, operó la condonación de una sanción que no constituye un derecho cierto e irrenunciable, por lo que no hay lugar a prosperar los cargos formulados en la apelación, teniendo en cuenta que la sanción moratoria es un apremio para que el empleador cumpla la obligación de pagar las cesantías de su empleado dentro de los plazos establecidos en la ley.

63. De acuerdo con lo anterior, la Sala precisa que en el caso concreto de la demandante, la sanción moratoria que se causó hasta la última liquidación del crédito fue incluida en su totalidad en el acuerdo de reestructuración; por consiguiente, se entiende que en el *sub júdice*, la obligación de la entidad empleadora frente al pago de las cesantías definitivas se encuentra satisfecha.

64. Por todo lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia proferida el 16 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo de Córdoba - Sala Tercera de Decisión, negó el reconocimiento de la sanción moratoria pretendida por la señora Clara Edith Pérez Herrán.

Condena en costas

65. En el numeral segundo de la parte resolutive del fallo controvertido, se condenó en costas⁵² a la parte demandada. Al respecto, la Sala reitera lo expuesto por ambas subsecciones de la Sección Segunda⁵³ de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

⁵² Estas erogaciones económicas son aquellos gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

⁵³ Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

03

Administrativo⁵⁴, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso⁵⁵; descartándose así una apreciación que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

66. En el caso, la Sala precisa que la condena en costas no puede ser impuesta por el simple hecho de resultar vencida una parte dentro de un proceso judicial adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que para adoptar esa decisión, se debe establecer y comprobarse en el proceso, que la parte vencida realizó conductas temerarias o de mala fe que conduzcan a dicha condena. Además, las costas deben estar probadas en el proceso, lo que quiere decir, que no pueden ser impuestas de manera automática, esto es, sin que se realice un debido análisis que conduzca determinar su ocurrencia; por ende, en razón a que, de la conducta de la demandante, no se observa la existencia de factores, tales como, la temeridad y la mala fe, lo que conlleva a que se revoque el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia apelada, en tanto no hay lugar a condenar en costas.

67. En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁵⁴ "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

⁵⁵ "ARTÍCULO 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción." (Negritas y subrayado fuera del texto original).

FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia proferida el 16 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo de Córdoba - Sala Tercera de Decisión, en tanto negó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Clara Edith Pérez Herrán.

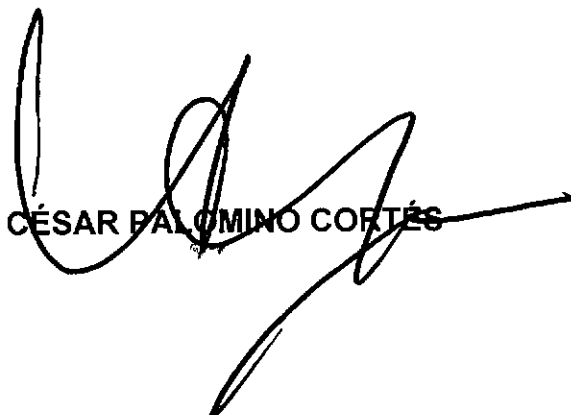
SEGUNDO: Revocar el numeral segundo de la parte resolutive la sentencia del 16 de marzo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba - Sala Tercera de Decisión, en tanto no hay lugar a condenar en costas a la parte demandante.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ



CÉSAR PALOMINO CORTÉS



CARMELO PERDOMO CUÉTER