**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016)

| | |
|---|---|
| EXPEDIENTE Nº: | 08001233300020130049902 (2784-2015) |
| ORDINARIO: | Nulidad y Restablecimiento del Derecho |
| DEMANDANTE: | Jose Jesus Mazzilli Munive |
| DEMANDADO: | Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla-Concejo Distrital de Barranquilla |
| TRAMITE: | Ley 1437 de 2011 |
| ASUNTO: | **La prerrogativa de suspensión de la prescripción de que trata la Ley 550 de 1999, se mantiene hasta que el crédito reclamado haya sido debidamente cancelado como consecuencia del acuerdo de reestructuración al cual llegaron las partes**. |
| DECISION: | Confirma auto que declaró probado el medio exceptivo de prescripción. |

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección Segunda de fecha 29 de julio de 2015, para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha quince (15) de diciembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo del

Atlántico mediante el cual, declaró probada la excepción de prescripción de la sanción moratoria reclamada por el accionante.

## I. A N T E C E D E N T E S

El señor Jose Jesus Mazzilli Munive a través de apoderado presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, pretendiendo el reconocimiento de la sanción moratoria de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995.

## II. EL AUTO OBJETO DE LA APELACION

El Tribunal Administrativo del Atlántico mediante auto de fecha 15 de diciembre de 2014, declaró probada la excepción de prescripción, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La sanción moratoria reclamada por el demandante se contabiliza a partir de la firmeza del acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas, que para el caso concreto del demandante, las cesantías definitivas le fueron canceladas el día 16 de junio de 2009, habiendo sido reconocidas a través de la Resolución No 796 de diciembre 29 de 2000, configurándose la mora establecida en la Ley 244 de 1995, pues éste – el pago- se realizó pasado los 45 días que establece la norma, por lo que, a

partir de ese momento se debe contabilizar los tres años para que se extinga el derecho causado.

Como quiera que la conducta originaria de la sanción cesó el día 16 de junio de 2009, luego entonces, a partir de esta última fecha, el actor tenía tres (3) años para solicitar el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, es decir, hasta el 16 de junio de 2012; sin embargo, la solicitud de reconocimiento de dicha sanción se elevó el día 9 de octubre de 2012, configurándose el fenómeno de la prescripción extintiva de los derechos.

## III. EL RECURSO DE APELACION

Cuestiona[1] la parte actora la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, al señalar que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se encuentra sometido a la Ley 550 de 1999.

Que las cesantías reconocidas fueron incluidas en el acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre el Distrito y sus acreedores como acreencias de carácter laboral.

En ese orden, se tiene que el artículo 58 numeral 132 de la Ley 550 de 1999, establece que durante la negociación y ejecución del acuerdo de

[1] Folios 181 y 182

reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, razón por la cual, se hace inviable la aplicación de la prescripción de que trata el Decreto 3135 de 1968.

## CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir la procedencia de la alzada interpuesta, conforme a lo previsto por el inciso 3 del numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 2º del artículo 244 *ibídem*, con la debida sustentación; además, es la Sala competente para decidir de plano el recurso, en acatamiento a lo previsto por el artículo 125 *ejúsdem.*

### I. El Problema Jurídico

El asunto que demanda la atención de la Sala, se contrae a establecer si opera el fenómeno de la prescripción frente a la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria que se presenta después de trascurrido tres años contados a partir del día siguiente al pago de las cesantías que hizo la entidad pública sometida al régimen de reestructuración de pasivos de que trata la ley 550 de 1999, o si por el contrario, se mantiene la suspensión de

la prescripción conforme lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 hasta que el acuerdo de reestructuración finalice.

**De la prescripción de las prestaciones sociales[2].**

En pronunciamientos reiterados de la doctrina y la jurisprudencia[3], han señalado que la "prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado se puede presumir que el titular lo ha abandonado […] Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular*;…*" [4]

En el presente asunto, el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, en concordancia con el artículo 102 Decreto Nacional 1848 de 1969, prevé la prescripción de las prestaciones sociales, en los siguientes términos:

---

[2]Marco normativo y jurisprudencia expuesta en la sentencia de 18 de febrero de 2010 expedida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subseccion "B", CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-09269-02(0741-08). Actor: ALBA ROCIO ORTIZ ALFARO. Demandado: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA.

[3] Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de enero de 1994, proceso No. 8847, Consejero Ponente Dra. CLARA FORERO DE CASTRO; 27 de noviembre de 1997, radicación No. 16971, Consejero Ponente Dra. CLARA FORERO DE CASTRO, 20 de enero de 2000, Expediente No. 22866 (2119 – 99, ACTOR: JORGE ENRIQUE CARDENAS GOMEZ, Magistrado Ponente Dr. CARLOS A. ORJUELA GÓNGORA, entre otros.

[4] Coviello, Nicolás, Doctrina General del Derecho Civil. UTEHA 1949, citado por el doctor Betancur Jaramillo Carlos, Derecho Procesal Administrativo, pág. 135, Señal Editora. 1996.

> *"*Artículo 41º.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.
>
> El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.".

La ausencia de norma expresa que regule esta figura respecto de otros derechos laborales, no incluidos en el decreto citado, no implica la imprescriptibilidad de los mismos, de ahí que por analogía se aplica el artículo 151 del C.P.T.[5], a menos que existan cánones que regulen este tópico en puntos específicos.

Al respecto, en sentencia del 21 de marzo de 2002, Subsección B, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, M. P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado[6], radicado Interno No. 4238-2001, se manifestó:

---

[5] "Artículo 151 del C.P.T. y de la S.S. Prescripción. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.".

[6] Posición reiterada por esta Subsección, en sentencia del 28 de enero de 2010, Expediente No. 05001233100019990119 8-01 (0005-2008) Actor: Carlos Mario Jaramillo López, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

"…
La norma referida no tiene un alcance estrictamente privatista y siendo así, no existen elementos indicadores que permitan deducir que la expresión trienal está limitada a temas tratados específicamente para regular el sector privado. En consecuencia, la PRESCRIPCIÓN contemplada en el artículo 151 del C.P.L., abarca los derechos tanto de los servidores públicos como de los trabajadores particulares, a menos que existan normas especiales que regulen términos prescriptivos, verbigracia el artículo 23 del Decreto-Ley 1045 de 1978…"

**De la suspensión de la prescripción contenida en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.**

La Ley 550 de 1999 estableció un régimen que promoviera y facilitara 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 para armonizar el régimen legal vigente con las normas de dicha ley, para lo cual, consagró en el artículo 58 la suspensión de la prescripción de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial.

En ese orden, el numeral 13 del artículo 58 de la precitada ley señaló que:

"Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la

iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho…"

Sobre el particular, la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del numeral 13 de artículo 58 de la Ley 550 de 1999, consideró entre otras cosas que

"… las medidas del numeral 13 en referencia, es decir, la suspensión de términos de prescripción, la no operancia de la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, la no iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad, y la suspensión de tales procesos o embargos, lejos de configurar la vulneración del derecho a la igualdad, el incumplimiento de las obligaciones del Estado y el desconocimiento de derechos adquiridos de los extrabajadores, son medidas razonables y proporcionadas, coherentes con la finalidad de la Ley 550 y con la necesidad de recuperación institucional de las entidades territoriales, encargadas de garantizar la atención de las necesidades básicas de la población. Además, estas medidas no constituyen una forma de extinción de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios sino un mecanismo para poder cumplir con ellas, en la medida en que se recupere la capacidad de gestión administrativa y financiera de la respectiva entidad territorial. De esta forma, considera la Corte que el legislador atiende adecuadamente la tensión que pudiese existir entre la prevalencia del interés general y los derechos que asisten a los acreedores del respectivo ente seccional o local que, en aplicación de la Ley 550, acude a un acuerdo de reestructuración.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, se hace necesario atender las reglas y métodos de interpretación de la ley a través de un ejercicio hermenéutico y secuencial. En ese orden, encontramos necesario acudir al

método sistemático, a fin de encontrar la interpretación que corresponda al numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

**Método Sistemático**

El método de interpretación sistemático busca extraer dentro del texto de la norma estudiada, un enunciado cuyo sentido tenga relación directa con el contenido general de la norma. En ese orden, se tiene que una norma no es un mandato aislado, sino que responde al sistema jurídico normativo orientado hacia un determinado rumbo en el que, conjuntamente con otras normas, se encuentra vigente.

Es de precisar, que el Código Civil en el artículo 30 consagró la interpretación de la ley por contexto. En ese sentido, la referida disposición señaló lo siguiente:

> **"**ARTICULO 30. INTERPRETACION POR CONTEXTO**.** El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

El presente método de interpretación se hace necesario en la medida que no puede analizarse el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 que contempla la suspensión de la prescripción y de la caducidad de las acciones

respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, de manera aislada del resto de los artículos que componen la misma.

Con relación a la finalidad de la ley en comento, se observa que la misma buscaba reactivar la economía en atención a los postulados contenidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, y permitir que el Estado como Director General de la Economía pudiera intervenir para reactivarla.

Dentro de ese ámbito constitucional se expidió, con carácter temporal[7], la Ley 550, a fin de conjurar los efectos de la crisis que sufría la economía nacional y las finanzas de las entidades territoriales para esa década.

Visto lo anterior, se tiene que la ley propendía por la celebración de un acuerdo de reestructuración que permitiera valorar adecuadamente el conjunto de las deudas, los derechos de los acreedores y sobre la base de los compromisos adquiridos, establecer una solución real al problema que se basaba en la insuficiencia de recursos para atender simultáneamente todas y cada una de las obligaciones adquiridas.

[7] El artículo 79 de la Ley 550 señala que "Esta ley regirá durante cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, y durante el mismo plazo se aplicará de preferencia sobre cualquier norma legal, incluidas las tributarias, que le sean contrarias".

Ahora, la consagración de suspender la prescripción de las acciones debe entenderse bajo la premisa de la existencia de un crédito insoluto, por cuanto que, de lo contrario, resultaría lesivo para los acreedores que durante el tiempo que permaneciese vigente el proceso de negociación y la ejecución del acuerdo sin que la parte acreedora obtuviese la cancelación del crédito, le corriera los términos de prescripción o caducidad para comparecer ante la jurisdicción a reclamar el pago del mismo.

Entonces, si el crédito ha sido pagado en virtud del acuerdo al cual llegaron las partes, no existiría razón para que se mantuviese vigente la suspensión de la prescripción o de la caducidad de la acción, entre otras cosas, porque se presume que en el acuerdo deben quedar incorporados todos y cada uno de los créditos reclamados por los acreedores.

**Del caso concreto**

Descendiendo al caso concreto, se observa que a folio 10 del proceso, obra copia de la Resolución No 796 de diciembre 29 de 2000, proferida por el Concejo Distrital de Barranquilla, por medio de la cual, le reconoce al demandante las cesantías definitivas por el período comprendido del 12/02/1998 hasta 30/03/de 2000, en cuantía de cuatro millones doscientos sesenta y cinco mil setecientos cincuenta y cuatro pesos ($4.265.754.oo).

De igual forma, a folio 13 del expediente, reposa certificación expedida por la Tesorería del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en el que

hace constar que " las acreencias que se encuentran incluidas en el inventario de reestructuración de pasivos reguladas por la Ley 550 de 1999, Grupo uno, a la fecha fueron revisadas y no han sido canceladas por esta entidad". En dicha certificación se consignó la existencia del crédito en favor del demandante por la suma de veintiocho millones ciento un mil trescientos treinta y cinco pesos ($ 28.101.335.oo), deuda existente a fecha 9 de junio de 2009.

De igual manera, obra a folio 15 del plenario, orden de giro o pago a favor del actor, de fecha 10 de junio de 2009, por la suma antes indicada, por concepto de pago de acreencias e indexación incorporadas al acuerdo de reestructuración de pasivos reguladas por la Ley 550 de 1999. Así mismo, se encuentra a folio 17 del expediente, comprobante de egreso de la Fiduporevisora S.A. en la que se constata que el aludido pago se efectuó el día 16 de junio de 2009.

Visto lo anterior, se tiene que la Resolución por medio de la cual le fue reconocida las cesantías al demandante data del 29 de diciembre de 2000, produciéndose la cancelación o pago de las mismas en fecha 16 de junio de 2009.

En ese orden, se observa que los cuarenta y cinco días con que contaba la administración para proceder al pago de las cesantías reconocidas al señor Jose Jesus Mazzilli Munive vencían en fecha 05 de marzo de 2001, de tal suerte que, a partir del día 6 de marzo de 2001 se configuraba la aludida

sanción moratoria, pues, solo hasta el 16 de junio de 2009, la parte actora recibió el pago de las aludidas cesantías definitivas.

No obstante lo anterior, debe precisar la Sala que la petición del actor tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la sanción moratoria fue presentada en fecha 9 de octubre de 2012, es decir, tres (3) años, dos (2) meses y dieciséis (16) días después del pago de las cesantías.

Siendo así las cosas y habiéndose dejado claro que la suspensión de la prescripción de que trata el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, se mantiene siempre y cuando el crédito u obligación permanezca insoluta, circunstancia que no es la acreditada por el actor, es evidente que el fenómeno prescriptivo se configuró, razón por la que la providencia apelada deberá ser confirmada.

Por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el auto de fecha quince (15) de diciembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico mediante el cual, declaró probada la excepción de prescripción de la sanción moratoria reclamada por el accionante.

**SEGUNDO.-** Por la Secretaría de la Sección Segunda, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Risaralda, para lo de su resorte legal.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

**SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**
Consejera

**GERARDO ARENAS MONSALVE CUÈTER**
Consejero

**CARMELO PERDOMO**
Consejero

LEGIS
INFORMACIÓN & SOLUCIONES