



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, tres (3) de diciembre dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 212

TEMAS:

PARTICULARIDADES DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS PREVISTO EN LA LEY 550 DE 1999 – EFECTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN FRENTE A LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS CON POSTERIORIDAD A SU SUSCRIPCIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la apelación interpuesta por la parte demandada en oposición a la sentencia del 20 de febrero de 2014, proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura EMILSEN SUÁREZ VARELA en contra del DEPARTAMENTO DE SUCRE.

I. ANTECEDENTES.

1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

¹ Fol. 1 a 2 del cuaderno principal.



- 1.1. Declarar la nulidad del OFICIO SED. LPAF. 700.11.04.0742 del 14 de agosto del 2012, suscrito por SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE SUCRE, mediante el cual se resuelve el derecho de petición impetrado por la actora y en el que se niega la relación laboral existente entre el DEPARTAMENTO DE SUCRE y EMILSEN SUÁREZ VARELA, durante el tiempo en que se desempeñó como docente, contratada bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios, y consecuentemente el pago de las prestaciones sociales causadas durante ese periodo.
- 1.2. Declarar que la demandante, como docente vinculada mediante órdenes de Prestación de Servicios a la educación en el DEPARTAMENTO DE SUCRE, tiene derecho a que la Administración le reconozca, liquide y pague las Prestaciones Sociales y demás Derechos Laborales generados de la relación laboral existente.
- 1.3. En aplicación al artículo 53 de la C.P., declarar que entre demandante y demandado, existió una relación laboral, por cuanto se dan los elementos de: Prestación personal del servicio, subordinación y remuneración; dentro del lapso comprendido entre el 11 de febrero al 11 de mayo de 2003, del 12 de mayo al 30 de junio de 2003, del 15 de julio al 14 de octubre de 2003, del 15 de octubre al 15 de diciembre de 2003, periodos en el que se desempeñó como docente, vinculado a través de órdenes de prestación de servicio.
- 1.4. Declarar que el tiempo de servicio laborado por EMILES SUAREZ VARELA a través de órdenes de prestación de servicios comprendido entre el 11 de febrero al 11 de mayo de 2003, del 12 de mayo al 30 de junio de 2003, del 15 de julio al 14 de octubre de 2003, del 15 de octubre al 15 de diciembre de 2003, sea computado para efectos pensionales, de conformidad con lo estipulado en la Ley 100 de 1993.



Como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

- 1.5. Condenar al DEPARTAMENTO DE SUCRE, al pago de las prestaciones sociales que en igualdad de condiciones reconocía a los empleados públicos docentes, tales como: Auxilio de cesantía, Intereses sobre la cesantía, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones, auxilio de transporte, prima de alimentación, auxilio de movilización, calzado y vestido de labor; no canceladas por la demandada y causadas durante el periodo comprendido entre el 11 de febrero al 11 de mayo de 2003, del 12 de mayo al 30 de junio de 2003, del 15 de julio al 14 de octubre de 2003, del 15 de octubre al 15 de diciembre de 2003, derivadas de la relación laboral; así como la indemnización consagrada en la Ley 244 de 1995; sin que se predique la prescripción extintiva de los derechos laborales.
- 1.6. Condenar a la Entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar las cotizaciones con destino al Sistema Nacional de Seguridad en pensiones y girarlos a la entidad que corresponda, con la finalidad de proteger las expectativas pensionales de mi prohijado durante el tiempo de su vinculación.
- 1.7. Condenar a la entidad demandada a reintegrar los dineros que hubiesen sido descontados al salario devengado por mi mandante por concepto de retención en la fuente.
- 1.8. Condenar a la Entidad demandada para que pague la indexación o corrección monetaria, sobre las sumas adeudadas al demandante desde el momento en que se debió cancelar cada suma de dinero y hasta cuando se verifique el pago total de las obligaciones.
- 1.9. Condenar a la Entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme a lo establecido



en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

- 1.10. Condenar a la entidad demandada a que de estricto cumplimiento a la sentencia conforme lo dispone el artículo 189 y 192 del C.P.A.C.A.

2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Relata que, prestó sus servicios como docente del servicio público del DEPARTAMENTO DE SUCRE, de la planta docente de la entidad territorial, a través de las denominadas órdenes de prestación de servicios, durante el tiempo comprendido entre el 11 de febrero al 11 de mayo de 2003, del 12 de mayo al 30 de junio de 2003, del 15 de julio al 14 de octubre de 2003, del 15 de octubre al 15 de diciembre de 2003.

Expresa que, ejerció sus funciones bajo órdenes y dirección de las autoridades Educativas de la Entidad demandada, en idéntico calendario y jornada laboral que aquellos docentes que laboran en la actividad estatal de la docencia y cuya vinculación fue mediante acto legal y reglamentario.

Manifiesta que, durante el tiempo indicado, mantuvo una relación de carácter laboral con la administración, pues concurren los elementos esenciales de una relación de trabajo como son actividad personal del trabajador; continuada subordinación del trabajador respecto de la entidad empleadora; un salario como retribución del servicio.

Informa que, a través del derecho fundamental de petición, se solicitó al DEPARTAMENTO DE SUCRE se reconociera la relación laboral existente y el consecuente pago de las prestaciones sociales causadas, solicitud radicada el día 8 de junio de 2012, la cual fue respondida a través del acto administrativo que se demanda.



3. NORMAS VIOLADAS:

En cuanto a las normas violadas mencionó las siguientes: La Constitución Política en sus arts. 13, 53, 150 numeral 19 literal f. Legales: Ley 640 de 2001, artículos 2, 3, 14, 230 del Código Laboral Colombiano modificado por la Ley 11 de 1984, art. 4° del decreto 1919 de 2002, Ley 100 de 1993, Ley 1437 de 2011, Código Procesal Administrativo y de lo contencioso administrativo Art. 104., 138, 154, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 187, 188, 189 y 192.

4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

Desarrolla el concepto de la violación, argumentando que la labor desempeñada como docente, se desarrolló de forma continua, por lo que se debe enmarcar dentro del tratamiento legal que se da a los empleados públicos, aplicando para ello el principio de primacía de la realidad.

5. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 20 de mayo de 2013 (fol. 10 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 13 de junio de 2013 (fol. 41 C. Principal).
- Notificación a las partes: 14 de junio de 2013 (fol. 46 a 55 C. Principal).
- Sentencia de primera instancia en Audiencia Inicial: 20 de febrero de 2014 (fol. 70 a 80 C. Principal).
- Recurso de apelación de la parte demandada: 6 de marzo de 2014 (fol. 96 a 103 C. Principal).
- Audiencia de conciliación y concesión del recurso de apelación: 17 de septiembre de 2014 (fol. 140 a 142 C. Principal).



5.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:

La entidad demandada, no dio respuesta a la demanda.

5.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA:

La juez de instancia, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, manifestando que conforme a las pruebas arrimadas al plenario, es claro que el demandante tuvo una dedicación temporal prolongada al repetirse los contratos de prestación de servicios para el mismo fin y para prestar un servicio de la esencia del cometido de la entidad pública, al desempeñarse como docente en instituciones educativas del ente territorial demandado, actividad que es equivalente a la desarrollada por el personal de planta de la entidad, lo que permite inferir que a pesar de haber sido vinculado por órdenes de prestación de servicios, desempeñó una actividad de carácter permanente relacionada con la prestación del servicio de la entidad demandada.

Así mismo, expuso que se encuentra demostrado en el *sub-lite* la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la facultad de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio; en consecuencia se tipifica la relación laboral de facto con derecho al pago de prestaciones sociales a título de indemnización, ordenando que dicha suma se indexara, conforme a las fórmulas aceptadas por la jurisprudencia para tal fin, con fundamento en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

5.3. LA APELACIÓN:

La parte demandada, en el recurso de apelación interpuesto, manifestó su desacuerdo, específicamente en lo que atañe con los valores de la indexación de la condena, teniendo en cuenta que el DEPARTAMENTO DE SUCRE se encuentra



en Ley 550 de 1999, y dentro del acuerdo se señaló que no puede pagar indexación.

5.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:

-PARTE DEMANDANTE: En esta oportunidad procesal no se pronunció.

-PARTE DEMANDADA: Dentro del término concedido, reiteró los argumentos de la apelación, en torno a la improcedencia de la indexación ordenada, con fundamento en la Ley 550 de 1999 y el acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito entre el DEPARTAMENTO DE SUCRE y sus acreedores.

-CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: No presentó concepto.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

6.1. PROBLEMA JURÍDICO:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, y en especial a la inconformidad planeada por el apelante en contra de la providencia de primera instancia, toda vez que la competencia del *A quem* se encuentra determinada por los reparos vislumbrados por los apelantes a la sentencia de primer grado en la sustentación del recurso, tal como lo consagra el artículo 357 del C.P.C.², debe

² Regla reiterada en la actualidad por el artículo 328 del C.G.P. Sobre el alcance de la apelación, nos ilustra el máximo tribunal de lo contencioso: “Los límites materiales y formales que se tiene en esta instancia están determinados por el contenido de la apelación. Por esta razón, dispone el artículo 357 CPC que este recurso se entiende



entrar el Tribunal a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿Hay lugar a exonerar del pago indexado de una condena impuesta a través de sentencia judicial, a una entidad territorial que se encuentra acogida previamente a un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos?

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala abordará los siguientes temas, teniendo en cuenta los planteamientos presentados en el problema jurídico y las particularidades del caso bajo estudio: 1. Particularidades del proceso de reestructuración de pasivos previsto en la Ley 550 de 1999. 2. La indexación como obligación nacida de la ley al momento de imponer una condena. 3. El caso concreto.

6.1.1. Particularidades del proceso de reestructuración de pasivos previsto en la Ley 550 de 1999.

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

“Artículo 5. Acuerdo de reestructuración. Se denomina acuerdo de reestructuración la

interpuesto en lo desfavorable al apelante, de manera que no se puede agravar la situación del apelante único². A este principio se le ha denominado como la no reformatio in pejus.

No obstante la anterior regla, ella se rompe en dos casos, por lo menos en este tipo de procesos ordinarios, pues en algunos de naturaleza constitucional, como la tutela, se admite la posibilidad de reformar en peor, pero en la instancia de la revisión oficiosa que hace la Corte Constitucional² -no cuando se trata de la resolución al recurso de apelación del apelante único-: i) cuando apelan las dos partes del proceso, o ii) cuando quien no apela se adhiere la recurso.

En estos dos supuestos la ley autoriza, por razones lógicas, que el juez no quede atado a la favorabilidad que cada apelante busca para su situación procesal, con la interposición del recurso, pues es preciso dotarlo de la capacidad para resolver con libertad, pues de no hacerlo carecerían de sentido los recursos interpuestos, pues el ad quem no podría decidir en ningún sentido.

En efecto, si las dos partes apelan, y si además no se pudiera reformar en peor, se tendría que mantener intacta la sentencia, pues lo que se diga frente a cada recurso normalmente busca mejorar la posición de quien lo interpone, y desmejorar la de su contraparte. En tal caso, sería inútil tramitar los recursos de apelación.” CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia del 1 de octubre de 2008. Radicación número: 52001-23-31-000-1994-06078-01(17070). Actor: RICARDO HERNÁNDEZ SUÁREZ. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE NARIÑO-CORPONARIÑO.



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

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

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

Sobre el tema, dicha normativa consagra³ que su objetivo está encaminado a que la entidad no termine liquidada y pueda cumplir con la función para la cual fue creada, se mejore la calidad de vida de los habitantes, la igualdad de oportunidades y se dé el estímulo a las actividades empresariales, todo dentro del respeto de los derechos fundamentales en el marco del Estado Social de Derecho; para ello, el interés particular de obtener el pago de las obligaciones insolutas deber ser sustituido por el interés general de contenido social, a fin de que la empresa deudora continúe con sus actividades ya saneada económicamente y pueda prestar los servicios en beneficio de la sociedad.

Por lo dicho, los Acuerdos de Reestructuración celebrados en los términos previstos en la Ley 550 de 1999 son de obligatorio cumplimiento para el empresario y para todos los acreedores, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en ella, pero dejando por fuera del acuerdo y de sus condiciones, los créditos causados con posterioridad a la negociación, en concordancia con los numerales 8 y 9 del artículo 34 *ibídem*⁴, caso en el cual, estas obligaciones deben de ser

³ Ver sentencia del 25 de marzo de 2010, del Consejo de Estado, proferida por el C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, dentro del Expediente No.: 44001-23-31-000-2004-00257-01(0928-07).

⁴“ARTICULO 34. EFECTOS DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACION. Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan



asumidas de forma ordinaria y solo pueden pactarse fórmulas de pago pero con la aquiescencia del acreedor.

En sentencia C-1185 del año 2000⁵, la H. Corte Constitucional en lo que atañe a los fines de los acuerdos de reestructuración de pasivos, esbozó:

“2. La Corte abordará separadamente el estudio de constitucionalidad de las tres disposiciones acusadas, previamente a lo cual hará una serie de consideraciones generales relativas a la naturaleza jurídica y objetivos de la Ley 550 de 1999.

A través de la referida Ley, conocida como de reactivación empresarial, el legislador buscó llevar a cabo objetivos de intervención económica, de conformidad con lo previsto por los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, y con fundamento en las facultades que le concede el numeral 21 del artículo 150 del ordenamiento superior. En la exposición de motivos al proyecto correspondiente, el Gobierno adujo cómo la difícil situación económica que ha enfrentado el país en los últimos años, ha llevado al concordato o liquidación a un sinnúmero de empresas del sector real de la economía, con la consecuente reducción en la demanda de empleo; así mismo, este cuadro produjo el deterioro de la cartera de los establecimientos de crédito, circunstancias ambas de gran impacto social y económico general, que se agravan por la crisis financiera por la que actualmente atraviesan las entidades territoriales.

Ante esta situación, se consideró que los instrumentos ordinarios del derecho concursal concebidos para afrontar estados de insolvencia o iliquidez, en circunstancias de normalidad económica, resultaban ahora inapropiados para lograr la reactivación de las empresas, consideradas constitucionalmente como base del desarrollo, por lo cual la Ley 550 de 1999 busca dotar a deudores y acreedores de nuevos “incentivos y mecanismos que sean adecuados para la negociación, diseño y ejecución conjunta de programas que les

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.

9. Los créditos causados con posterioridad a la fecha de iniciación de la negociación, al igual que la remuneración de los promotores y peritos causada durante la negociación, serán pagados de preferencia, en el orden que corresponda de conformidad con la prelación de créditos del Código Civil y demás normas concordantes, y no estarán sujetos al orden de pago que se establezca en el acuerdo. El incumplimiento en el pago de tales acreencias permitirá a los acreedores respectivos exigir coactivamente su cobro, y podrá dar lugar a la terminación de la negociación del acuerdo o del acuerdo mismo, a menos que el respectivo acreedor acepte una fórmula de pago según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 35 de la presente ley.

...

⁵ Referencia: expedientes D-2852 y D-2864 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7º parágrafo 4º, 57 parágrafo 3º y 75 de la Ley 550 de 1999. Actores: Henry Alfonso Fernández Nieto y Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas Magistrados Ponentes: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ



permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.”⁶

A esos efectos, la ley busca desjudicializar la solución de los conflictos que se han producido a raíz de las crisis empresariales referidas. Por ello, alternativamente al proceso jurisdiccional de concordato, cuya competencia por regla general se asigna a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con la Ley 222 de 1995⁷, se prevé un nuevo mecanismo de solución para dichas crisis empresariales, que permita evitar su liquidación, cual es el denominado “acuerdo de reestructuración”, que viene a ser un convenio entre los acreedores de la empresa y “que es una convención colectiva vinculante para el empresario y todos los acreedores”, cuando es adoptado dentro de los parámetros de la nueva Ley”⁸. Así, se busca acudir a un mecanismo extrajudicial y de naturaleza contractual, que permita a la empresa salir de su situación y continuar con su importante misión productiva, considerada como de interés general.

Dentro de los mecanismos más relevantes que se prevén para hacer posible un acuerdo en circunstancias más fáciles que las que admite el sistema concordatario vigente, se incluyen el de limitar el poder de veto del dendor al acuerdo de reestructuración, y el de reducir el porcentaje de créditos requeridos para la aprobación del mismo. Así mismo, se permite la flexibilización del orden de prelación de créditos vigente en la legislación civil.

De otro lado, la nueva Ley autoriza también que los acuerdos de reestructuración que ella regula sean aplicables a las entidades territoriales”.

Como vemos, el aparte jurisprudencial en cita, refrenda lo expuesto por esta Sala, respecto de los objetivos de los acuerdos de reestructuración de pasivos, en cuanto que los mismos persiguen el saneamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento adecuado de los fines de la Administración, los cuales se ven amenazados, como consecuencia del desbordamiento de las acreencias generadas en contra de la entidad.

Por lo anterior, las obligaciones que surgen con posterioridad al acuerdo, no hacen parte del mismo y por ello no están sujetas a las condiciones pactadas en su interior.

6 Exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente a la Ley 550 de 1999. Gaceta del Congreso N° 390, del martes 26 de octubre de 1999.

7 Dentro de los fines que persigue la Ley 550 de 1999, el numeral 11 del artículo 2° de la misma contempla el de: “Establecer un marco legal adecuado para que, sin sujeción al trámite concursal vigente en materia de concordatos, se pueda convenir la reestructuración de empresas con agilidad, equidad y seguridad jurídica.

8 *Ibidem*.



Adicionalmente, el CONSEJO DE ESTADO ha expresado que “*el Estado no puede dejar que el Acuerdo quede bajo la autonomía absoluta de la voluntad de los particulares, por eso lo somete a pautas contenidas en disposiciones legales, con el fin de evitar que los acreedores queden sometidos a la voluntad unilateral e indiscriminada del empresario deudor.*”⁹, y que “*las obligaciones preexistentes a la celebración del acuerdo no se desconocen, sino que se **ATIENDEN** y se sujetan a rebajas, a disminución de intereses, a plazos o a prórrogas, pero en ningún momento se permite que el deudor insolvente las desatienda, las desconozca o peor aún, se auto absuelva de ellas.*”¹⁰, dichas advertencias están dada para aquellos casos en los que se desconozcan los derechos ciertos e indiscutibles de contenido laboral consagrados en el artículo 53 de la C.P.

En otras palabras, dentro del proceso de reestructuración no se puede satisfacer al colectivo, sacrificando los derechos individuales del acreedor, haciendo que este renuncie a derechos ciertos e indiscutibles, legalmente adquiridos o por adquirir como el en caso bajo estudio, por lo tanto no es viable pactar condiciones especiales que sean oponibles a los acreedores futuros del ente que se acogió a dicha modalidad.

Como conclusión, no se puede entender sometidos al acuerdo, como declaración de la voluntad del deudor y los acreedores, quien no tenga la calidad de tal a la fecha de negociación del mismo y la adquiera con posterioridad.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Expediente No.: 44001-23-31-000-2004-00257-01(0928-07), basado lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-854-05 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, de estudio de Constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 550 de 1999, que en lo pertinente señaló:

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

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

¹⁰ *Ibidem.*



Decantado lo anterior, pasa el Tribunal a desarrollar lo referente al tema de la indexación como deber legal a imponer al momento de la condena.

6.1.2. La indexación como obligación de origen legal al momento de imponer una condena:

La ley procesal es consiente de la existencia de fenómenos económicos que afectan de forma directa a quien no recibe de manera oportuna el derecho que persigue y que se ha sometido a los avatares del proceso para conseguir la materialización del mismo.

Por ello, se impone la obligación legal de actualizar el valor las condenas teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor (artículo 187 inciso final, del C.P.A.C.A.¹¹) es decir, el valor del derecho reconocido en una cantidad líquida de dinero debe ser traído de su importe nominal histórico a su precio actual o real, para que así quien no reconoce los derechos de manera directa, no se vea beneficiado por su abstención y obtenga un lucro indirecto por esta situación.

Todo ello es conocido como la indexación, tema que desde el punto de vista económico y en términos generales, es una forma de actualización de las obligaciones dinerarias cuando estas se ven afectadas en su valor real por efecto de los fenómenos macroeconómicos como la inflación. Conforme a lo anterior, es desarrollado el tema por la doctrina especializada¹².

¹¹ “Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”.

¹² “La discusión radica en la preponderancia que la doctrina y la jurisprudencia le han dado a la corriente nominalista, que estima que si una unidad monetaria es siempre la misma, el deudor de una suma de dinero saldrá a pagar al acreedor entregando una cantidad igual a la prometida (deuda de dinero), dándole prevalencia al principio de la seguridad jurídica; y la corriente valorativa que sostiene que las obligaciones dinerarias no están determinadas por una suma nominal de dinero, sino por el valor de estas (deuda de valor), teniendo en cuenta la inflación o el índice de pérdida de capacidad adquisitiva, como elemento de justicia⁴³. Jiménez Díaz, Ernesto: “La indexación en los conflictos laborales”, trabajo de ingreso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Revista Derecho Social, Colegio de Abogados del Trabajo, N° 32, diciembre, 1991, págs. 21 y ss. Citado también en la Sentencia C-862, 2006.” BLANCO RIVERA Óscar Andrés. La actualización o indexación de la primera mesada pensional ha venido siendo reclamada en los estrados judiciales de nuestro país a lo largo de la década de los 90. En: Revista Actualidad Laboral No. 139, ene.-feb./2007. Bogotá, editorial Legis S.A., 2007. p. 19 a 23.

En igual sentido, el siguiente aparte: “La indexación ha sido definida como un sistema que consiste en la adecuación automática de las magnitudes monetarias a las variaciones del nivel de precios, con el fin de mantener constante el valor real de estos, para lo cual se utilizan diversos parámetros que solos o combinados entre sí, suelen ser: el aumento de costo de vida, el



Así las cosas, el tema en debate, no es más que la imposición de una obligación adicional y accesoria, como consecuencia directa de la condena, que se encuentra de forma clara ordenada en la ley, como mecanismo de equidad en la actualización del dinero que no se recibió en la oportunidad adecuada y que nace a la vida jurídica por orden judicial.

Bastan las anteriores consideraciones legales, interpretativas, doctrinales y jurisprudenciales para estudiar:

6.2. EL CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite* tenemos que EMILSEN SUÁREZ VARELA, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del DEPARTAMENTO DE SUCRE, para que se declarara la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio N° 700.11.04.07442 del 14 de agosto de 2012¹³ y consecuentemente se condenara a dicho ente territorial al pago de la indemnización que se liquidara con fundamento en las prestaciones sociales y demás acreencias laborales debidas a los empleados públicos, con ocasión de las órdenes de prestación de servicios suscritas entre las partes.

En sentencia aditada 20 de febrero de 2014, dictada en Audiencia Inicial, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dispuso declarar la nulidad del acto administrativo censurado y condenar al DEPARTAMENTO DE SUCRE a pagar a EMILSEN SUÁREZ VARELA, a título de indemnización del daño, el equivalente a las prestaciones sociales ordinarias y comunes recibidas por los empleados públicos docentes de la

nivel de aumento de precios mayoristas, los salarios de los trabajadores, los precios de productos alimenticios de primera necesidad etc.

La indexación persigue entonces mantener el valor originario del crédito dinerario, mediante el empleo de pautas preestablecidas, aplicables a todas las obligaciones dinerarias que se especifican mediante este procedimiento de ajuste periódico y automático se pueden actualizar salarios, rentas, ahorros, impuestos y en general todas aquellas prestaciones originadas en obligaciones que se prolongan en el tiempo.” JIMÉNEZ DÍAZ, Ernesto. LA INDEXACIÓN LABORAL EN LA JURISPRUDENCIA NACIONAL. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009 p.76 y ss.

¹³ Folios 16 y 17 del C. Principal.



entidad territorial accionada, de su mismo grado en el escalafón al momento de prestar el servicio, en los períodos relacionados en el numeral segundo literal A de la parte resolutive de la providencia en mención.

Respecto de las sumas anteriormente reconocidas, el *A quo* ordenó, en el numeral tercero de su providencia, que las mismas fueran ajustadas tomando como base el Índice de Precios al Consumidor, tal y como lo establece el C.P.A.C.A. en el inciso final del artículo 187.

En vista de lo dicho, la parte demandada presentó recurso de apelación, manifestando su desacuerdo con los valores de la indexación de la condena, argumentando que el DEPARTAMENTO DE SUCRE se encuentra en Ley 550 de 1999 y dentro del acuerdo de reestructuración de pasivos se señaló que no se puede pagar indexación.

Pues bien, para la Sala el recurso de apelación interpuesto por el extremo pasivo no tiene la vocación de prosperar por las razones que se pasan a explicar:

Tal y como se dejó sentado a lo largo de estos considerandos, el acuerdo de reestructuración de pasivos, como pacto establecido en aplicación de la autonomía de la voluntad, afecta solamente a los créditos causados antes de su perfeccionamiento, es decir, solo los nacidos a la vida jurídica hasta antes de su suscripción se encuentran sujetos al mismo, y los posteriores deben ser pagados de forma oportuna y su desatención puede dar lugar a la terminación del acuerdo (artículo 34 numeral 9 de la Ley 550 de 1999, ya reseñando).

Por otra parte, como se explicó, la indexación de las condenas no es otra cosa que un deber impuesto al Juez por la ley procesal a fin de que las sumas ordenadas adquieran un valor real y no meramente nominal, el que, en modo alguno, puede ser eludido por los acreedores con el argumento de la existencia de un acuerdo de reestructuración previo, dado que como se observó, los créditos posteriores no están



sujetos al mismo.

Por todo lo delineado, y sin ahondar en mayores elucubraciones, dirá esta Corporación que el recurso propuesto por la entidad demandada, no prospera, por carecer en absoluto de efectos jurídicos el acuerdo para los créditos que nazcan con posterioridad al mismo, máxime que la misma ley procesal impone al Juez el deber de actualizar las condenas, como norma de equidad en el reconocimiento de los derechos de las personas.

En consecuencia, dispondrá esta Judicatura **CONFIRMAR** en todas sus partes, la sentencia objeto de alzada, por las razones previamente señaladas.

6.3. CON RELACIÓN A LA CONDENAS EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:

Se condenará a la parte recurrente que no le prosperó el recurso, la demandada, al pago de las costas correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo consagrado en los artículos 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. En firme la presente providencia, ordénese que por el *A quo* se realice la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

II. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, reafirma este estrado judicial, la no prosperidad del medio de impugnación interpuesto por el DEPARTAMENTO DE SUCRE, dado que las deudas que se constituyan con posterioridad a la negociación y perfeccionamiento del acuerdo de reestructuración de pasivos no están sujetas al mismo, y la indexación es un deber impuesto al Juez para mantener en equidad el valor de las condenas que imponga.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN**



**ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,
ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y
POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, de fecha 20 de febrero de 2014, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la parte demandada apelante. En firme la presente providencia, por el *A quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 184.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ