



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta y uno (31) de octubre dos mil trece (2013)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 089

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 25 de julio de 2013, proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instaura JOSÉ TOMÁS SUÁREZ SUÁREZ 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. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el escrito 700.11.03. SE OPSM 1034 de fecha 29 de septiembre de 2011, y notificado el 21 de diciembre de 2011, suscrito por el líder de programa administrativa y financiera de la Gobernación de Sucre, acto que niega al demandante, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales junto con las demás acreencias laborales generadas como consecuencia de la relación laboral existente con dicha entidad, con ocasión a las órdenes de prestación de servicios suscritas.
- 1.2. Declarar que el demandante ha venido prestando sus servicios personales como docente del Departamento de Sucre, en forma continua e ininterrumpida.
- 1.3. Declarar que el demandante como docente vinculado al Departamento de Sucre mediante órdenes de prestación de servicio tiene derecho que la administración le reconozca la existencia de una relación laboral y el pago de las prestaciones sociales que se deriven de esta, junto con los aportes a seguridad social y pensión, con la finalidad que cuando cumpla con la edad requerida pueda acceder a esta según sea el caso.
- 1.4. Las sumas adeudadas devengaran intereses de mora que deberán ser cancelados así como el pago de las costas procesales.
- 1.5. Que se indexen cada una de las condenas.

2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

Relata el actor que laboró como docente vinculado al Departamento de Sucre por medio de la modalidad de contrato de prestación de servicios (O.P.S), durante las siguientes fechas: Año 1999: del 31 de marzo hasta 22 de junio; del 2 de agosto hasta 2 de noviembre; del 3 de noviembre hasta 30 de diciembre. Año 2000: del 1 febrero hasta el 30 de abril; del 2 de mayo hasta el 26 de junio; del 10 julio hasta el



9 de octubre, del 10 de octubre hasta el 7 de diciembre. Año 2001: del 5 marzo hasta el 1 de junio. Año 2002: del 1 de febrero hasta el 30 de abril; del 2 de mayo hasta el 28 de junio; del 15 de julio hasta el 15 de octubre y desde el 16 de octubre hasta el 16 diciembre. Año 2003: del 3 de marzo hasta el 3 de junio; del 4 de junio hasta el 30 de junio; del 15 de julio hasta el 14 de octubre; del 15 de octubre hasta el 15 de diciembre.

Manifiesta que en desarrollo de las funciones asignadas como docente del Departamento de Sucre, celebró contratos de prestación de servicio, y que dicha labor fue desempeñada en completa subordinación, personalmente y por un salario, pero nunca se le reconocieron sus derechos prestacionales.

Asimismo, indica que ante la gobernación del Departamento de Sucre elevó petición el 17 de junio de 2011, solicitando el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y por ende el derecho al pago de unas prestaciones laborales que se derivan. A lo que el despacho respondió con un escrito No. 700.11.03. SE OPSM 1034 de fecha 29 de septiembre de 2011, y notificado el 21 de diciembre de 2011, donde se reconoce la vinculación laboral, pero la respuesta fue presentada en los siguientes términos *“nos lleva a concluir que sus peticiones contentivas de pretensiones, que son el objeto del cúmulo de procesos que se han dirimido accediendo a las misma, deben en lo que sea viable y Procedente ventilarse ante instancias de conciliación”*. Respuesta igualmente negativa porque no se ordena liquidar y cancelar las prestaciones sociales a que tiene derecho, por lo que se decidió dar trámite al proceso conciliatorio ante la Procuraduría Judicial.

Al agotarse la vía gubernativa, se presentó ante la Procuraduría Judicial delegada ante los Jueces Administrativos la solicitud de conciliación con fecha del 13 de abril de 2012, admitida esta, se fijó audiencia donde ambas partes asistieron surgiendo como resultado un acuerdo, el cual fue remitido para su legalización al Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Sincelejo, quien como primera medida realizó el estudio de la caducidad de la acción encontrándola dentro del



término, posteriormente decidió improbar la conciliación con auto de estado 8 de Agosto de 2012, por encontrar defectos dentro del acta de conciliación.

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. 4º 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, así:

Asegura que el ente demandado con el supuesto de economizar recursos, apoyados en la imperiosa necesidad del demandante, desconoció las más elementales formalidades de vinculación de los servidores públicos, desdibujándola con la supuesta vinculación contractual administrativa cuya única finalidad fue la de excluir los derechos salariales, prestacionales e indemnizatorios del trabajador, haciendo constar una relación totalmente diferente a la que realmente existió, abusando del poder que dispone la administración.

Informa que la realidad fáctica y jurídica demuestra claramente que el ente territorial demandado, a través de los actos proferidos por su representante legal, son a todas luces vulnerantes de los preceptos constitucionales y legales, de los derechos laborales del accionante.

Continuó expresando que entre el Departamento de Sucre JOSÉ TOMÁS SUÁREZ SUÁREZ, existió una relación de carácter laboral disfrazada bajo la



modalidad de orden de prestación de servicio, que viene desde el año 2001.

Argumenta que la labor desempeñada por él es como docente la cual no se desarrolla de manera ocasional o esporádica sino continua, por lo que se debe enmarcar dentro del tratamiento legal que se da a los empleados públicos.

5. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 21 de agosto de 2012 (fol. 1 al 9 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 3 de octubre de 2012 (fol. 106 C. Principal).
- Notificación a las partes: 10 de octubre de 2012 (fol. 108 a 111 C. Principal).
- Sentencia de primera instancia en Audiencia Inicial: 25 de julio de 2013 (fol. 176 a 202 C. Principal).
- Recurso de apelación de la parte demandada: 25 de julio de 2013 (fol. 201 C. Principal).
- Audiencia de conciliación y concesión del recurso de apelación: 10 de septiembre de 2013 (fol. 240 a 244 C. Principal).
- Auto que admite el recurso de apelación: 13 de septiembre de 2013 (fol. 3 Cuaderno N° 2).

5.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:

La entidad demandada dentro del término de traslado, en escrito adosado a folios 157 a 161 del Cuaderno Principal, contestó la demanda así:

Frente a los hechos, manifestó que son ciertos los consignados en los numerales 1,



2, 3, 9, 10 y 11; exponiendo respecto de los restantes que los mismos son disposiciones jurídicas y apreciaciones redactadas por el demandante.

En lo que atañe a las pretensiones, se opuso a las referentes a la liquidación de prestaciones laborales que no se sujeten a la ley, y al pago de intereses moratorios, ya que, el no reconocimiento del pago de las prestaciones sociales, se debió al cumplimiento imperativo de las leyes y conceptos jurisprudenciales de la época.

Propuso las excepciones de presunción de legalidad del acto administrativo demandado; ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales y la excepción genérica.

5.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA:

El 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.



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 no emitió pronunciamiento.

-CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: En escrito que obra a folios 10 a 11 del Cuaderno N° 2, el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, luego de poner de presente algunas inconsistencias de tipo procesal; conforme el artículo 95 del C.P.A.C.A., eleva pedimento ante este Cuerpo Colegiado, tendiente a que se solicite a la entidad demandada, DEPARTAMENTO DE SUCRE, formular oferta de revocatoria del acto administrativo demandado, previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad, señalando la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado.

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 (artículo 357 del C.P.C.), debe 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. Cuestión previa.

Con antelación a entrar a desarrollar los temas enunciados en precedencia, considera necesario esta Corporación hacer alusión al tópico de la oferta de revocatoria de los actos administrativos, figura novedosa instaurada en la norma adjetiva contenciosa administrativa que entró en vigencia a partir del dos (2) de julio del año 2012; comoquiera que el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Colegiatura elevó pedimento en tal sentido, dentro de la oportunidad concedida en esta instancia para emitir concepto sobre el asunto objeto de alza.

Pues bien, el artículo 95 del C.P.A.C.A. reguló lo concerniente a la oportunidad para ejercitar la oferta de revocatoria de los actos administrativos, así:



“ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria”.

La referida figura ha sido desarrollada por la doctrina administrativa de la siguiente forma:

Para el tratadista Juan Ángel Palacio Hincapié, las siguientes son las características de la oferta de revocatoria²:

“1. Origen: La oferta de revocatoria directa siempre tiene que provenir de la Administración, la cual lo puede hacer de oficio, cuando lo considere del caso, o a petición de parte.

La petición de parte puede provenir del interesado o del Ministerio Público, quienes puede solicitar a la administración que promueva la oferta de revocatoria directa.

2. Requisito de procedibilidad: Para que pueda presentarse ante el juez la oferta de revocatoria directa, es necesario que previamente se dé la aprobación de la misma por parte del comité de conciliación de la Entidad, el cual, aunque la norma no lo diga

² PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013. p. 94 y 95.



expresamente, debe verificar que se configure una de las causales señaladas en el artículo 93 del C.C.A. para la revocación, por lo cual dicho comité debe analizar la procedencia de la oferta, no solo desde el punto de vista formal sino del contenido, pues allí debe quedar plasmada la causal, la identificación de los actos y la manera como se restablecerá el derecho o se indemnizarán los perjuicios. Desde luego el juez debe confrontar las razones del comité y determinar la razonabilidad de la procedencia de la revocatoria para no terminar legalizando una actuación contraria a la misma ley.

3. Oportunidad. La oferta de revocatoria directa puede presentarse desde el momento en que se notifica el auto admisorio de la demanda a la Entidad hasta antes de que dicte la sentencia definitiva; es decir, hasta de la sentencia de segunda instancia, si el proceso tiene doble instancia; o hasta de la sentencia de única instancia. Pero nada impide que se haga la oferta, una vez dictada la sentencia en contra y antes de dar trámite a la apelación, en el evento del artículo 192, inciso 4° del C.C.A.

4. Procedimiento: La oferta de revocatoria se presenta ante el juez que conoce del proceso, el cual revisa si se cumple con los requisitos de procedibilidad y si efectivamente se configura los elementos para que proceda una revocatoria directa. Verificado lo anterior, el juez debe dictar un auto en el que ponga en conocimiento del interesado la oferta, señalándole un término preciso para que se pronuncie, quien podrá adoptar las siguientes posiciones:

i) Aceptar la oferta, caso el cual el juez dictará el auto que pone fin al proceso y en cuyo contenido se establecerán las obligaciones de las partes, el cual una vez ejecutoriado prestará mérito ejecutivo.

ii) Que el interesado no acepte, caso en el cual el proceso continúa. Sin embargo, nada impide que en cualquier momento el interesado adhiera a la oferta y en ese caso, el juez procederá a dictar el respectivo auto que pone fin al proceso, pues en mi criterio el término solo busca que haya un pronunciamiento en un tiempo prudencial para que el proceso no quede indefinidamente suspendido esperando una respuesta, pero no es perentorio o de pérdida de oportunidad.

iii) Que el interesado guarde silencio, dejando transcurrir el plazo que fijó el juez para su aceptación. En tal caso, el juez entenderá que no aceptado y deberá continuar con el trámite del proceso, pero si en cualquier momento el interesado expresa la voluntad de aceptar, el juez pondrá fin al proceso mediante el auto que la ley ordena citar, pues perdería razón de ser e iría contra la economía procesal, adelantar un juicio frente al conflicto que ha sido superado”.

Por su parte, Jorge Santos Rodríguez³ enseña:

³ BENAVIDES, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) Comentado y concordado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013. p. 222 y 223.



“(…)

Según la norma, el procedimiento tendiente a llegar a un arreglo directo entre la Administración y el demandante sobre los efectos económicos del acto administrativo puede llevarse a cabo en cualquier momento antes de que se dicte sentencia definitiva. Además, el procedimiento puede iniciarse de una de las siguientes tres maneras: de oficio por parte de la autoridad demandada, a petición de interesado demandante, o a petición del agente del Ministerio Público.

*Cuando el procedimiento de arreglo directo se inicia a solicitud de parte o del Ministerio Público, la entidad debe valorar la posibilidad de llegar a un arreglo directo y, en caso de encontrarla viable, previo concepto favorable del comité de conciliación de la entidad, creado en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1716/09, debe formular una “oferta de revocación” en la cual se expresen, de una parte, los fundamentos para revocar el acto demandado y, de otra, la manera en que serán reparados los perjuicios al demandante. En caso de que se inicie de oficio el procedimiento, directamente deberá formularse “oferta de revocación”, previo concepto favorable del comité de conciliación de la entidad.
...*”

Desglosadas las características de la oferta de revocatoria de los actos administrativos, destaca la Sala la concerniente a la forma cómo se inicia el referido instrumento procesal; estableciéndose conforme a la norma contenida en el artículo 95 citado, que puede ponerse en marcha **de oficio por la entidad administrativa que expidió el acto o a solicitud de parte, bien sea del interesado o del Ministerio Público.**

Esta Corporación resalta lo anterior, por cuanto, el agente del Ministerio Público delegado ante este Cuerpo Colegiado, al solicitar que antes de proferir sentencia en esta instancia, se requiera a la entidad demandada para que formule oferta de revocatoria del acto administrativo demandado, equivoca el trámite contenido en la disposición reseñada, ya que como quedó visto, no le compete al juzgador instar a la entidad accionada para que inicie tal procedimiento.

En este orden de ideas, el pedimento elevado por el Procurador Judicial que actúa en el *sub examine*, resulta improcedente; por lo anterior y aunado a la ausencia de oferta de revocatoria del acto administrativo censurado a través del presente medio de control, menester es entrar a decidir el fondo del asunto.



6.1.2. 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 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 consagra⁴ 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

⁴ 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).



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 *ibidem*⁵, caso en el cual, estas obligaciones deben de ser asumidas de forma ordinaria y solo pueden pactarse fórmulas de pago pero con la aquiescencia del acreedor.

En sentencia C-1185 del año 2000⁶, 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

⁵“ARTICULO 34. EFECTOS DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACION. Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, y tendrán los siguientes efectos legales:

...

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

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.

...

⁶ 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



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 permitan a las empresas privadas colombianas normalizar su actividad productiva y, al mismo tiempo, atender sus compromisos financieros.”⁷

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 1995⁸, 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”⁹. 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 deudor 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

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Ibídem



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.

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.**”*¹⁰, 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.”*¹¹, 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

¹⁰ 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.”*

¹¹ *Ibidem.*



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.

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.

6.1.3. 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.¹²) es decir, el valor del derecho reconocido en una cantidad líquida de dinero debe ser traído de su importe nominal historio 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

¹² “Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”.



desarrollado el tema por la doctrina especializada¹³.

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.

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

6.2. EL CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite* tenemos que JOSÉ TOMÁS SUÁREZ SUÁREZ, 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° 700.11.03.SE OPSM 1034¹⁴ y consecuentemente se condenara a dicho ente territorial al reconocimiento y pago

¹³ “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 justicia⁽⁵⁾. 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 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.

¹⁴ Folios 29 a 30 y 127 a 128 del C. Principal.



de unas prestaciones sociales y demás acreencias laborales, con ocasión de las órdenes de prestación de servicios suscritas entre las partes.

En sentencia adiada 25 de julio de 2013, dictada en Audiencia Inicial, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dispuso declarar la nulidad del acto administrativo censurado y condenar al DEPARTAMENTO DE SUCRE a pagar a JOSÉ TOMÁS SUÁREZ SUÁREZ, el equivalente a las prestaciones sociales ordinarias y comunes recibidas por los empleados públicos docentes de la entidad territorial accionada, de su mismo grado en el escalafón al momento de prestar el servicio, en los períodos relacionados en el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia en mención.

Respecto de las sumas anteriormente reconocidas, el *A quo*, ordenó 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 CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con el artículo 392 del C.P.C., para la Sala, se reitera, la condena en costas en los procesos contenciosos administrativos pasó de ser subjetiva a objetiva, razón por la cual se condenará a la parte recurrente que no le prosperó el recurso, el demandado, al pago de las costas correspondientes a esta instancia.

En consecuencia, en aplicación del numeral 2 del artículo 392 del C.P.C. en concordancia con el Acuerdo 1887 de 2007 de la Sala Administrativa del



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA¹⁵ y teniendo en cuenta que no existe una liquidación expresa del derecho reconocido al actor, se fijan las agencias en derecho en la suma equivalente a **UN SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE** sobre la base de la duración actual de la segunda instancia que inició el 13 de septiembre 2013, lo que equivale a la suma de **QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS PESOS (\$ 589.500)**. En firme la presente providencia, ordénese que por secretaría del *A quo* se realice la liquidación correspondiente.

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

¹⁵ “III

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1 ASUNTOS.

3.1.3. Segunda instancia.

...

Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

...”



PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, de fecha 25 de julio de 2013, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia al demandado. **FÍJENSE** las agencias en derecho en la suma de **UN SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE**, lo que equivale a la suma de **QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS PESOS (\$ 589.500)**. En firme la presente providencia, por secretaría del *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° 131.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ