# JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO SINCELEJO

## SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sincelejo (Sucre), Mayo treinta y uno (31) de dos mil diecinueve (2019)

| | |
|---|---|
| **ACCIÓN:** | **REPARACIÓN DIRECTA** |
| **RADICACIÓN:** | **No. 70-001-33-33-007-2016-00134-00** |
| **DEMANDANTE:** | **RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO Y OTRO** |
| **DEMANDADO:** | **MUNICIPIO DE SINCELEJO** |
| **TEMA:** | **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO A UN ACUERDO DE CONCILIACIÓN - DEBER DE PROBAR EL DAÑO COMO PRINCIPAL ELEMENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO** |

### 1. ASUNTO A DECIDIR

Agotado el trámite procesal ordinario previsto en la Ley 1437 de 2011, (en adelante CPACA) sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso promovido por la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO Y OTRO, en contra del MUNICIPIO DE SINCELEJO.

### 2. ANTECEDENTES.

### 2.1. DEMANDA.

RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y MARGARITA LUCIA BUELVAS BUELVAS, demandan por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del CPACA, para que se declare responsable patrimonialmente al Municipio de Sincelejo, de los perjuicios causados por el no pago oportuno de la sentencia del 23 de julio de 2013 proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso ordinario laboral radicado con el No. 2012-00221-00.

Como consecuencia de lo anterior, solicitan que se condene al Municipio de Sincelejo a pagar, por concepto de daño emergente, la suma de $29.866.443, correspondiente a la obligación contenida en la sentencia del 23 de julio de 2013

proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso ordinario laboral radicado con el No. 2012-00221-00; así como la suma de $5.000.000, equivalente al valor pagado al profesional del derecho que las representó dentro de la actuación administrativa en la que se solicitó el pago de la anterior obligación.

Así mismo, por concepto de lucro cesante, piden el pago de lo producido por la suma de$29.866.443, durante 36 meses, a $900.000, correspondiente a un total de $33.000.000.

Además, por concepto de daño moral, la suma de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cada una de las demandantes; y, por concepto de perjuicio a la vida de relación, igualmente la suma de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cada una de las demandantes.

El *petitum* ésta basada en los hechos que se compendian, así:

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, por medio de sentencia del 23 de julio de 2013, proferida dentro del proceso ordinario laboral identificado con el radicado No. 2012-00221, aprobó el acuerdo de conciliación celebrado entre el Municipio de Sincelejo y la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, en el que el primero se obligó pagar a la segunda, la suma de $29.608.613, por concepto de indemnización sustitutiva, debidamente indexada.

En virtud de lo anterior, el Municipio de Sincelejo expidió la Resolución No. 2247 de 2014, en la que reconoce y ordena el pago a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, de la suma de $29.608.613 por concepto de indemnización sustitutiva.

No obstante, el Municipio de Sincelejo más adelante expidió la Resolución No. 2657 de 2014, en la que redujo la suma anterior a $1.493.322, la cual posteriormente revocó por medio de la Resolución No. 1455 de 2015, dejando vigente la Resolución No. 2247 de 2014.

A través de la Resolución No. 2223 de 2015, el Municipio de Sincelejo ordenó pagar la obligación contenida en la providencia del 23 de julio de 2013 expedida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, sin embargo, no dispuso la indexación de la obligación.

Como consecuencia del no pago de la indemnización anterior, el Municipio de Sincelejo causó a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO un *"enorme daño, pues derivado de la confianza que le suscitaba la sentencia judicial en firme adquirió compromisos económicos y fijó la cancelación de los existentes; sus acreedores avisados por ella misma de la nueva realidad la emprendieron en su contra con insultos, agravios, ofensas y ultrajes al punto de presentarla como una estafadora, embustera y tramposa".*

Además, el anterior daño también se extendió a *"su hija MARGARITA BUELVAS BUELVAS. Esta situación las ha sumido en enorme depresión y vergüenza al punto de permanecer casi encerradas en su humilde morada huyendo del señalamiento de ser estigmatizadas como personas tramposas y embaucadoras".*

**2. TRÁMITE PROCESAL**

El Juzgado por auto del 25 de julio de 2016[1] admitió la demanda, y el 17 de octubre de 2017 se realizó la audiencia inicial[2], en la que se declaró probada la excepción previa de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

Ésta última decisión la revocó parcialmente el Tribunal Administrativo de Sucre, a través de auto del 19 de diciembre de 2018[3], ordenando la continuación del proceso *"en lo que tiene que ver exclusivamente con las pretensiones relacionadas por concepto de perjuicios inmateriales."*

En virtud de lo anterior, el Juzgado mediante auto del 21 de febrero de 2019[4] obedeció y cumplió lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Sucre, desagregando las pretensiones correspondientes a la acción ejecutiva, y continuó con el trámite del proceso limitado a las pretensiones de los perjuicios inmateriales.

**3. CONTESTACIÓN.**

El Municipio de Sincelejo, por medio de apoderada judicial y dentro del término de ley, ejerció su derecho de contradicción y defensa, oponiéndose a todas y

[1] fs. 44-47.
[2] Ver acta, a fs. 84-86.
[3] fs. 4-24 C. Apelación.
[4] fs. 94-95.

cada una de las pretensiones de la demanda, instando a la probanza de los hechos que motivan la misma, ya que no le constan[5].

Sin más argumentación, planteó como excepciones de mérito: (i) *"cobro de lo no debido"*, en razón a que se pretende la indemnización de presuntos perjuicios no causados por el Municipio de Sincelejo; (ii) *"inexistencia de medios de prueba que sustenten los fundamentos fácticos y jurídicos en que se fundamenta la demanda"*, toda vez que en la demanda el daño alegado, no se encuentra probado; (iii) *"inexistencia de responsabilidad del demandado"*, dado que los perjuicios expuestos en la demanda, no los causó el Municipio de Sincelejo.

**4. ALEGATOS.**

Vencido el periodo probatorio y con el objeto de alegar de conclusión en primera instancia, el Juzgado mediante auto dictado en audiencia de prueba celebrada el día 2 de marzo de 2017[6], corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días y al agente del Ministerio Público, para que rindiera concepto.

**4.1.** El apoderado judicial de la parte demandante, en la oportunidad para alegar, expuso que la obligación contenida en el acuerdo de conciliación celebrado entre la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y el Municipio de Sincelejo, generó una confianza legítima desde el punto de vista económico en la primera y su hija, que se quebrantó cuando el Municipio de Sincelejo dilató su pago y el mismo no se hizo en los términos acordados, causándoles a las dos demandantes un perjuicio interno o inmaterial.

**4.2.** El apoderado judicial del Municipio de Sincelejo, en sus alegatos, advierte que el apoderado judicial de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, aceptó que el pago de lo acordado se realizaría atendiendo el turno de acreedores del Municipio de Sincelejo dentro del proceso de reestructuración; además, la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO pudo ejercer oportunamente la acción ejecutiva para obtener el cumplimiento de la obligación acordada, sin embargo no hizo, por lo que la dilatación del pago de la obligación es más atribuible a su inactividad y, por tanto, a su propia culpa, de la cual no puede alegar un perjuicio.

---

[5] fs. 62-63.
[6] Ver acta a fs. 159-162, y CD de la diligencia, a f. 198.

**5. MINISTERIO PÚBLICO.**

El representante del Ministerio Público delegado actúa ante este Juzgado, no emitió concepto dentro de este proceso.

## III. CONSIDERACIONES

**1. COMPETENCIA.**

El Juzgado es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda, teniendo en cuenta que la cuantía de la misma, atendiendo los perjuicios materiales que se reclaman, no superan los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo con el numeral 6° del artículo 155 del CPACA; y porque el lugar donde ocurrió el daño alegado, es el municipio de Sincelejo, Sucre, tal como lo prevé el numeral 6° del 156 *ibídem*, en donde tienen jurisdicción los juzgados administrativos de Sincelejo, de conformidad con el artículo 1°, numeral 4°, del Acuerdo No. PSSA 06-3321 del 2006.

**2. PROBLEMA JURÍDICO.**

Atendiendo los argumentos expuestos por las partes, corresponde al Juzgado determinar, si el Municipio de Sincelejo es administrativamente responsable por los perjuicios inmateriales causados a las señoras RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y MARGARITA LUCIA BUELVAS BUELVAS; en primer lugar, por modificar de manera unilateral un acto administrativo de ejecución de un acuerdo conciliatorio celebrado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo el 23 de julio de 2013, en el que se acordó el pago de una indemnización sustitutiva a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, disminuyendo los motos acordados; y segundo, por el pago de la indemnización sustitutiva acordada en la anterior conciliación, de manera tardía y sin indexar, desconocimiento los términos de la misma.

**3. TESIS.**

El Juzgado anticipa que su tesis dentro del presente proceso será, con las ampliaciones y aclaraciones que se argüirán seguidamente en el caso concreto, que deben negarse las pretensiones de la demanda toda vez que no se logró establecer cuál fue el detrimento moral y a la vida en relación -hoy a la salud- que les generó a las señoras RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y MARGARITA

LUCIA BUELVAS BUELVAS, expedición de la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014, por la cual se corrigió, Resolución No. 2247 del 10 de julio de 2014, como quiera que la primera posteriormente es revocada, y en su vigencia no se acreditó ningún perjuicio; y tampoco que el pago de la indemnización sustitutiva a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO en el año 2017, sin indexar, que se acordó ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo el 23 de julio de 2013, tenga el carácter de "daño antijurídico" como condición *sine qua non* para estudiar la responsabilidad del Estado, por tanto, tampoco el presunto "perjuicio" que del mismo se deriva, dado que su existencia no se presume.

**4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

La responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política, según el cual, el "Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"; y en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, "aquél deberá repetir contra éste".

Ahora, del anterior principio constitucional de responsabilidad, se desprenden dos premisas jurídicas distintas; la primera, que hace alusión a la responsabilidad patrimonial del Estado y el deber de responder por el daño antijurídico que le sea imputable, el cual puede ser igualmente generado por la acción o la omisión de las autoridades públicas; y la segunda, referida a la responsabilidad del servidor público por el daño antijurídico causado con su conducta dolosa o gravemente culposa como agente estatal, y al deber del Estado de repetir en su contra.

Es decir que, esa cláusula impone a las autoridades públicas el deber de responder patrimonialmente por todos los daños antijurídicos que, debidamente probados, les sean imputables por su acción u omisión, de los cuales se pueden derivar distintos regímenes de responsabilidad, sin importar si su naturaleza es contractual o extracontractual, toda vez que todos ellos se encuentran englobados en el concepto central de daño antijurídico.

Vemos entonces que, el medio de control de reparación directa contemplado en el artículo 140 del CPACA, tiene su apoyo en el artículo 90 de la Constitución Política, y puede ser ejercido, entre otras, cuando la causa -del daño- sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Ahora, el daño antijurídico es entendido como aquel que causa un detrimento o menoscabo patrimonial, que carece de título jurídico valido y que excede el conjunto de las cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social[7] o, según la H. Corte Constitucional[8], como aquella lesión patrimonial o extra-patrimonial, causada en forma lícita o ilícita, que el perjudicado no está en el deber jurídico de soportar.

En ese orden de ideas, la responsabilidad del Estado se determina conforme a cada caso concreto, siempre que se configuren los elementos previstos en ese canon constitucional, esto es, (i) **la existencia de un daño antijurídico**, porque la persona no está en el deber legal de soportar y (ii) que ese daño antijurídico le sea imputable a la entidad pública, bajo cualquiera de los títulos de atribución de responsabilidad desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en las que se identifican las llamadas de responsabilidad objetiva, que comprenden el daño especial y el riesgo excepcional, y la que se denomina de falla o falta del servicio[9].

Atinente a la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad

---

[7] En efecto, el concepto del daño antijurídico cuya definición no se encuentra en la Constitución ni en la ley, sino en la doctrina española, particularmente en la del profesor Eduardo García de Enterría, como "el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo", definición que ha sido reseñado en múltiples sentencias del Consejo de Estado desde 1991.

[8] Sentencia C-100/01.

[9] El Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de marzo de 2002, radicado No. 12.076, señaló: "el Estado tiene la obligación de indemnizar todo daño antijurídico que produzca con su actuación, lícita o ilícitamente, voluntaria o involuntariamente, ya sea por hechos, actos, omisiones u operaciones administrativas de cualquiera de sus autoridades, o de particulares especialmente autorizados para ejercer función pública, pero que la víctima del mismo no está en el deber jurídico de soportar, cuya deducción puede ser establecida a través de distintos títulos de imputación, tales como la falla del servicio, el daño especial, el riesgo, la ocupación temporal o permanente de inmuebles, el error judicial, el indebido funcionamiento de la administración de justicia, la privación injusta de la libertad, entre otros".

pública en el cumplimiento de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio. Es decir, que debe establecerse que los perjuicios reclamados son imputables al incumplimiento de una obligación determinada.

Al respecto, el Consejo de Estado indicó:

> *"En suma, son dos los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión, como en el presente caso: en primer término, la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública o que ejerza función administrativa y a la cual ésta no haya atendido o no haya cumplido oportuna o satisfactoriamente; y, en segundo lugar, la virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación, de haber interrumpido el proceso causal de producción del daño, daño que, no obstante no derivarse —temporalmente hablando— de manera inmediata de la omisión administrativa, regularmente no habría tenido lugar de no haberse evidenciado ésta"*[10].

Como vemos, para atribuir responsabilidad al Estado por omisión consistente en el incumplimiento de un deber legal se debe establecer, (i) que existía la obligación y que la misma no fue cumplida satisfactoriamente y (ii) que la omisión fue la causa del daño, es decir, que de no haberse incurrido en la omisión de cumplimiento de obligaciones atribuidas por el ordenamiento jurídico no se hubiese materializado el daño.

Ahora, con relación a la posible responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sentencias, cabe tener en cuenta que la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha reiterado que el cumplimiento de las decisiones judiciales constituye la materialización del acceso pleno a la administración de justicia.

En virtud de lo anterior, resulta claro que las sentencias ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento para la parte condenada, en cuanto hacen tránsito a cosa juzgada, por lo que *"desconocerlas constituye flagrante ruptura del Estado social de derecho e inaceptable conculcación de lo judicialmente reconocido"*.

Al respecto, en la sentencia SU-034 de 2018, al Corte Constitucional dijo:

---

[10] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de julio de 2016, radicado No. 25000-23-26-000-2006-01728-01(38815). Consejero Ponente Dra. MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO.

*"(iii) El deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.*

*El artículo 229 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la justicia es la facultad que tiene toda persona de acudir, en igualdad de condiciones, a los jueces y tribunales y, en este sentido, poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, con el fin de obtener la protección de sus derechos sustanciales, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en las leyes –debido proceso–.*

*De conformidad con el mandato constitucional referido, la Corte Constitucional ha señalado que el Estado tiene tres obligaciones para que el acceso a la administración de justicia sea real y efectivo:*

*Obligación de respetar el derecho a la administración de justicia, que se traduce en que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la justicia, o que resulten discriminatorias respecto de ciertos grupos.*

*Obligación de proteger, que consiste en que el Estado adopte medidas orientadas a que terceros no puedan interferir u obstaculizar el acceso el acceso a la administración de justicia.*

*Obligación de realizar, que conlleva que el Estado debe facilitar las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y hacer efectivo el goce del mismo.*

*En cuanto a las obligaciones del Estado en materia de acceso a la administración de justicia, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (...) y, en consecuencia, corresponde al Estado "garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."*

*En la misma dirección, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (...) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.".*

*De igual manera, el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido*

*proceso, y así lo ha reconocido este Tribunal desde su jurisprudencia más temprana:*

*"La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.*

*"El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)."*

*En efecto, acudir a las autoridades jurisdiccional quedaría desprovisto de sentido si, luego de agotadas las etapas previstas para cada trámite y emitida la decisión que desata el litigio, la parte vencida pudiera deliberadamente hacer tabla rasa de lo resuelto o cumplirlo de forma tardía o defectuosa, comprometiendo el derecho al debido proceso de la parte vencedora y perpetuando indefinidamente la afectación a sus bienes jurídicos. La jurisprudencia constitucional ha sostenido sobre el particular que "incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia."*

*Bajo esa perspectiva, esta Corporación ha puesto de relieve que el derecho al acceso a la administración de justicia no se satisface sólo con la posibilidad de formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan las controversias planteadas en relación con los derechos de las partes, sino que se requiere que la decisión adoptada se cumpla; es decir, que tenga eficacia y produzca los efectos a los que está destinada.*

*(...)*

*De lo anterior se desprende que "al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia."*

*Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente".*

Obsérvese del criterio expuesto que, no garantizar el cumplimiento integral de providencias judiciales quebranta la naturaleza jurídica de nuestro Estado de derecho; y consecuencialmente sería nugatorio el acceso a la justicia, el cual está instituido no solamente para garantizar la posibilidad de actuar frente a los jueces y de reclamar una resolución a las pretensiones debatidas, sino también para obtener el cumplimiento de lo ordenado en el proceso judicial una vez queda agotado[11]. Ello justifica la existencia de los múltiples recursos ordinarios que nuestro ordenamiento jurídico prevé para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales, en particular si la parte condenada es una entidad del Estado, las cuales deben marcar el derrotero en ese sentido, máxime si sus *fines son el de "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución".*[12]

Bajo la pauta normativa y jurisprudencial precedente, abordará el Juzgado el estudio y solución del problema jurídico planteado.

**5. CASO CONCRETO.**

En el caso que ocupa la atención del Juzgado, y teniendo en cuenta la limitación al objeto de la demanda prevista por el Tribunal Administrativo de Sucre en auto del 19 de diciembre de 2018, se pretende la indemnización de los presuntos perjuicios inmateriales (daño moral y a la vida en relación) causados por el Municipio de Sincelejo a las señoras RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y MARGARITA LUCIA BUELVAS BUELVAS, por *"omitir el cumplimiento de la sentencia judicial ejecutoriada de fecha 23 de julio de 2013 proferida al interior del juicio ordinario laboral No. 2012-00221-00 del Juzgado Segundo Laboral del*

[11] Con esa misma arista, ver la sentencia T-096 de 2008.
[12] Constitución Política, artículo 2°.

*Circuito de Sincelejo, la que fingió acatar a través de las resoluciones 2247 de 2014, 1455 y 2223 de 2015"*

En ese orden de ideas, lo siguiente entonces es verificar el material probatorio debidamente incorporado al proceso y así determinar si el daño invocado es cierto; en caso positivo, si el mismo puede atribuirse a una responsabilidad administrativa del Municipio de Sincelejo, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

**5.1. El daño.**

A propósito, en reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado sostiene que para que un daño sea indemnizable debe ser **cierto**[13], es decir, que no trate de meras posibilidades, o de una simple especulación; además, debe ser particular y que recaiga sobre una situación, o de acto o de hecho, que esté protegida jurídicamente. En cuanto la certeza del daño, ha dicho:

> *"Ha sido criterio de la Corporación[14], que el daño para su reparación, además de antijurídico debe ser cierto, sin que haya lugar a reparar aquellos que constituyan una mera hipótesis o sean eventuales, y en todo caso los que no pudieren llegarse a comprobar fehacientemente en el proceso respectivo.*
>
> *En este sentido, la doctrina nacional igualmente ha esbozado su criterio según el cual, el perjuicio eventual no otorga derecho a indemnización, y que eventualidad y certeza se convierten en términos opuestos desde un punto de vista lógico, pues el perjuicio es calificado de eventual - sin dar derecho a indemnización -, o de cierto – con lo cual surge entonces la posibilidad de derecho a indemnización -, pero jamás puede recibir las dos calificaciones[15]."*[16]

Cabe advertir en este punto que, el primer y principal elemento de responsabilidad que debe presentarse probado es la existencia del daño, puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en procesos como el presente, de

---

[13] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de febrero de 2000, radicado No 11649.
[14] Ver sentencias de 17 de febrero de 1994, radicado No. 6783; y sentencia del 9 de mayo de 1995, radicado No. 8581.
[15] Puede consultarse en este sentido la obre "El Daño" de Juan Carlos Henao, Uniexternado, 1998.
[16] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección III, sentencia de 15 de junio de 2000, expediente: 11614, actor: Andrés Cuervo Casabianca y otra.

naturaleza indemnizatoria; es decir, sin la existencia de un **daño**, que además debe tener connotación de **antijurídico**, jamás procederá el derecho a la indemnización de los perjuicios productos del mismo y, por tanto, es, como ya se dijo, inútil examinar los demás elementos de responsabilidad del Estado.

Ahora, la calificación de daño antijurídico se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto el deber de soportarlo o, lo que es lo mismo, que el daño recaiga sobre una situación, o de acto o de hecho, que esté protegida jurídicamente.

En ese orden, dentro del plenario obran las siguientes pruebas:

- Copia del acta de la audiencia de Trámite y Juzgamiento adelantada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo el 23 de julio de 2013[17], dentro del proceso ordinario laboral de primera instancia con radicado No. 2012-00221-00, promovido por la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO en contra del Municipio de Sincelejo, en el que se avaló el siguiente acuerdo conciliatorio:

> *"La parte demanda teniendo en cuenta lo acordado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Sincelejo mediante acta de fecha 18 de julio de 2013, la cual se aporta al proceso, manifiesta: La parte demandada Municipio de Sincelejo propone y acepta cancelar a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO la suma de $29.608.613,oo, que corresponde al capital y que al momento de efectuar el pago éste se indexará, debiéndose ser cancelado con los dineros provenientes del Fondo de Contingencia del Municipio de Sincelejo, respetando el orden de los acreedores. Proposición que es aceptada por la parte demandante en los términos en los términos en que fue hecha".*

- Copia de la Resolución No. 2247 del 10 de julio de 2014[18], expedida por la alcaldía del Municipio de Sincelejo, mediante la cual se reconoció y ordenó pagar al apoderado judicial de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, la suma de $29.866.443, *"con cargo a los recursos provistos en el fondo de contingencias del acuerdo de reestructuración de pasivos".*

[17] fs. 14-15.
[18] fs. 16-17.

- Copia de la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014[19], expedida por la alcaldía del Municipio de Sincelejo, a través de la cual corrigió la Resolución No. 2247 del 10 de julio de 2014, en consecuencia, reconoció y ordenó pagar al apoderado judicial de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, la suma de $1.493.322, por concepto de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

- Copia de la Resolución No. 1455 del 27 de marzo de 2015[20], expedida por la alcaldía del Municipio de Sincelejo, por medio de la cual se revocó directamente la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014.

- Copia de la Resolución No. 2223 del 15 de mayo de 2015[21], expedida por la alcaldía del Municipio de Sincelejo, por la cual se reconoció y ordenó pagar al apoderado judicial de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, la suma de $29.866.443, *"con cargo a los recursos provistos en el fondo de contingencias del acuerdo de reestructuración de pasivos"*.

Hasta aquí, conforme los documentos enlistados, está probado que en audiencia de conciliación celebrada el 23 de julio de 2013 ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso ordinario laboral de primera instancia con radicado No. 2012-00221-00, el Municipio de Sincelejo acordó pagar a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, por concepto de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, la suma de $29.866.443, debidamente indexada, aguardando el turno correspondiente de acuerdo con la prelación de acreedores dentro del proceso de reestructuración de pasivos adelantado por el Municipio de Sincelejo.

Ahora, en la demanda se asegura que el Municipio de Sincelejo, con la expedición de la Resolución No. 2223 del 15 de mayo de 2015, mediante la cual reconoció y ordenó pagar al apoderado judicial de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, la suma de $29.866.443, *"omite adicionar al capital el valor de la indexación causada tal como se ordena"*, causando un daño moral y a la vida en relación a las señoras RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y MARGARITA LUCIA BUELVAS BUELVAS.

[19] fs. 22-24.
[20] fs. 19-21
[21] fs. 25-26.

Y agrega más adelante, que lo anterior causó un "*enorme daño* -a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO-, *pues derivado de la confianza que le suscitaba la sentencia judicial en firme adquirió compromisos económicos y fijó la cancelación de los existentes; sus acreedores avisados por ella misma de la nueva realidad la emprendieron en su contra con insultos, agravios, ofensas y ultrajes al punto de presentarla como una estafadora, embustera y tramposa. Situación que se ha extendido a su grupo familiar sufriendo en carne propia su hija MARGARITA BUELVAS BUELVAS. Esta situación las ha sumido en enorme depresión y vergüenza al punto de permanecer casi encerradas en su humilde morada huyendo del señalamiento de ser estigmatizadas como personas tramposas y embaucadoras*".

A partir de lo anterior, cabe advertir en primer lugar, que el concepto de perjuicio moral se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

A su vez, el daño a la vida de relación o perjuicio a las alteraciones de las condiciones de existencia, términos subrogados por el Consejo de Estado por el ahora **daño a la salud**[22], que diferente al moral, se apoya en la imposibilidad del perjudicado de seguir desarrollando actividades propias de la persona, ya sea por una lesión física, psicofísica o incluso cuando existe lesión de derechos o intereses legítimos reconocidos y protegidos por la constitución, diferentes a la unidad corporal, *verbi gratia*: la honra, el buen nombre o la intimidad.

Aclarados esos conceptos, se tiene que el Municipio de Sincelejo, al expedir la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014, a través de la cual corrigió la Resolución No. 2247 del 10 de julio de 2014 y, en su lugar, reconoció y ordenó

[22] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de septiembre de 2011, radicados Nros. 19031 y 38222, Consejero Ponente Dr. ENRIQUE GIL BOTERO. En estas providencias se define el perjuicio fisiológico -que pasó al de daño a la vida de relación, para luego acoger el de alteración grave a las condiciones de existencia-, como daño a la salud, denominación conceptual que concentra todas las categorías dispersas que se indemnizaban bajo el concepto anterior de alteración grave de las condiciones de existencia. Con el propósito de evitar el subjetivismo judicial que conlleve al enriquecimiento sin causa de las víctimas y, a su vez, asegurar indemnizaciones más respetuosas del derecho a la igualdad. Destaca, asimismo, que las incapacidades médicas pasan a ser prueba relevante en esta clase de procesos, con el fin de evitar pruebas más subjetivas, como los testigos.

pagar al apoderado judicial de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO la suma de $1.493.322, por concepto de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, quebrantó su confianza legítima, como si se tratase de una carga que todos los ciudadanos deban asumir en condiciones de igualdad.

En efecto, acerca del principio de la confianza legítima, el Consejo de Estado[23] dijo:

> *"Los principios de confianza legítima del particular en las actuaciones del Estado o de la buena fe en las actuaciones de los administrados, derivadas de los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica propios del Estado Social de Derecho, limitan las decisiones discrecionales de la administración cuando se dirigen a modificar de manera abrupta; aunque válida y legítima, derechos de particulares.*
>
> *(...)*
>
> *En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia han concluido que para que la confianza del particular sea digna de protección jurídica, es necesario que reúna las siguientes condiciones principales: i) La estabilidad que modifican los poderes públicos debió generar una expectativa razonable y cierta, pues debió apoyarse en signos externos y concluyentes de que la actuación era válida ii) el conflicto entre la necesidad de preservar el interés público y el interés privado de quien se encuentra amparado por los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe resolverse a favor del primero. iii) "se exige uno antijuricidad, no tanto como conducto ilegal, sino en el sentido de que el sujeto que sufre los daños y perjuicios por la actuación administrativa no tiene el deber de soportar los mismos y, a este respecto, la jurisprudencia ha admitido la quiebra de la confianza en las expectativas legítimas como una causa adecuada e idónea para el resarcimiento de daños y perjuicios, pero rechaza con idéntico fuerza aquellos supuestos en que la confianza del ciudadano obedece a un puro subjetivismo", iv) el comportamiento previo a la constitución de las relaciones debe ser claro, inequívoco y veraz. Como ejemplo de esta condición, se ha dicho que "no puede, pues, el administrado extender los efectos de una licencia de construcción partiendo de las ambigüedades de la documentación que sirvió de base al otorgamiento de la licencia" o "si se llegó a obtenerse la licencia precisamente por haber inducido a error a la Administración al facilitar datos inexactos, si la Administración, en ejercicio de sus facultades,*

[23] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2005, radicado No. 12158 (R-5732), Consejero Ponente Dr. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

*priva de efectos a la licencia, no procederá la indemnización de perjuicios para aquel administrado".*

*Así las cosas, los daños causados como consecuencia de los cambios normativos abruptos, así sean legítimos, pueden ser indemnizados cuando el administrado se encuentra amparado por la confianza que es merecedora de protección. En cambio, cuando el beneficio que fue modificado fue obtenido por el particular en forma dolosa, engañosa, con información errónea y/o con documentación incompleta a sabiendas de la deficiencia, es obvio que esa confianza no es merecedora de protección."*

La anterior interpretación es recogida por la Corte Constitucional, en sentencia T-180A del 16 de marzo de 2010, MP Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en la que indicó:

*"Así, ha señalado la jurisprudencia constitucional que el principio de confianza legítima se traduce en una prohibición impuesta a los órganos de la administración para modificar determinadas situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que -se presume- informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho."*

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se configura una violación al principio de la confianza legítima, cuando se presentan los siguientes elementos (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legitima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales[24].

Atendiendo las anteriores precisiones jurisprudenciales, es claro que el Municipio de Sincelejo con la expedición Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014, a través de la cual adujo corregir la Resolución No. 2247 del 10 de julio de 2014, cuando en realidad la revocaba tácitamente de manera parcial, desconociendo el acuerdo de conciliación celebrado el 23 de julio de 2013 ante

[24] Ver al respecto las sentencias T-729/06, T-892A/06 y T-021/08.

el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, transgredió el principio de confianza legítima a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, con lo cual causó un daño que se puede catalogar de antijurídico.

En efecto, el Municipio de Sincelejo aceptando el error descrito expidió la Resolución No. 1455 del 27 de marzo de 2015, por medio de la cual revocó directamente la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014, de manera que el daño causado por el primer acto, se torna expresamente en antijurídico.

A propósito, el Consejo de Estado[25] al analizar un tema netamente procesal, atinente a la procedencia del medio de control de reparación directa para obtener la reparación de los perjuicios causados por la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, precisó que el daño causado por la expedición de un acto administrativo se torna antijurídico cuando es revocado más adelante por la misma autoridad que lo expidió. Al respecto dijo:

> *"Como en su oportunidad se expuso, la procedencia de la acción de reparación directa en los casos en que la propia administración ha revocado un acto administrativo, con el que se causaron perjuicios, es una expresión del derecho a acceder a la justicia consagrado en el art. 229 de la Carta.*
>
> *En virtud del derecho constitucional mencionado, el juez, al examinar la procedencia de una acción ejercida por un particular, que busca solucionar una cuestión que al parecer compromete la responsabilidad del Estado, debe favorecer la opción que le permita a ese particular poner en movimiento el aparato judicial, procurando que la seguridad jurídica y el debido proceso no resulten sacrificados.*
>
> *En casos como el presente, se debe considerar la acción de reparación directa dado que el acto administrativo que presuntamente generó los perjuicios desapareció del ordenamiento jurídico, en el momento en que la administración reconoció su error.*
>
> ***En estas circunstancias, es posible afirmar que el daño que se causa a los administrados únicamente se torna antijurídico en el momento en que la administración, reconociendo la ilegalidad del acto, decide retirarlo del ordenamiento jurídico. Con anterioridad a ello, el acto se encontraba protegido por la presunción de legalidad y, en consecuencia, los efectos que generaba se reputaban legales.***

[25] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de julio de 2005, radicado No. 27842, Consejero Ponente Dr. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

> ***En efecto, si se entiende, como lo ha expuesto la jurisprudencia, que únicamente es indemnizable el daño antijurídico y que dicha 'calificación se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo'[26] es posible afirmar que el daño causado por un acto administrativo cobijado por la presunción de legalidad no es antijurídico sino en el momento en que la administración reconoce que el acto es ilegal, lo retira del ordenamiento jurídico y, por lo mismo, desaparece el deber de los administrados de soportarlo.***
>
> *En conclusión, es procedente la acción de reparación directa para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo que ha sido revocado por la administración.*
>
> ***Lo anterior no obsta para que, como se dijo en la providencia del 19 de abril de 2001, el juez deba analizar** si efectivamente el acto revocado era ilegal, si dicha ilegalidad se produjo como consecuencia de la actuación de la administración[27] y **si los perjuicios causados son indemnizables**"[28] (Negrillas del Juzgado)*

Ahora, como se advierte en las últimas líneas, la revocatoria *per se* no conlleva el deber de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, si los mismos no se encuentran probados.

En ese orden de idas, el presunto perjuicio moral y daño a la vida en relación alegado en la demanda por la expedición de la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014, cuya indemnización se pretende, no se encuentran debidamente probados, toda vez que los elementos documentales y el interrogatorio de parte absuelto por la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO nada aportan en el cometido de acreditar la existencia de los mismos.

En efecto, de todas las probanzas obrantes en el expediente no se infiere qué perjuicio se causó a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO por la expedición de la Resolución No. 3657 del 31 de octubre de 2014 por parte del

---

[26] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de enero de 2000, radicado No. 10867, Consejero Ponente Dr. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.
[27] Cita textual del fallo: Es posible que la ilegalidad surja de la actuación de mala fe por parte del administrado, en cuyo caso parece poco probable la posibilidad de indemnizar los perjuicios causados.
[28] Esta posición, es revalidad por la Subsección "A" de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de abril de 2013, radicado No. 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437), Consejero Ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

Municipio de Sincelejo, máxime cuando la misma posteriormente fue revocada mediante la Resolución No. 1455 del 27 de marzo de 2015; de manera que no se trató de un daño que se haya extendido en el tiempo.

Aclaradas las anteriores puntualidades, en la demanda se atribuye también la responsabilidad del Municipio de Sincelejo, por la tardanza en el pago al que se obligó a favor de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO por concepto de indemnización sustitutiva, en la conciliación celebrada el 23 de julio de 2013 ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo.

El anterior postulado no tiene ningún respaldo, pues como se evidencia claramente en el acuerdo de conciliación celebrado entre el Municipio de Sincelejo y la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, el primero pagaría la indemnización sustitutiva a la segunda, ***"respetando el orden de los acreedores"***. Y de acuerdo con el interrogatorio absuelto por la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO en el desarrollo de la audiencia inicial, el Municipio de Sincelejo pagó la indemnización sustitutiva en el año 2017.

En esos términos, no se puede concluir que el Municipio de Sincelejo haya causado a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO un daño que pueda ser calificado de antijurídico, pues si bien el pago de la indemnización sustitutiva se acordó a mediados del año 2013 y sólo se hizo efectivo en el año 2017, es decir, cuatro (4) años después aproximadamente, no puede pasarse por alto tampoco que en el acuerdo conciliatorio las partes no convinieron un plazo exacto para hacer el pago, sino que el mismo se condicionó al turno asignado dentro del proceso de restructuración de pasivos, por tanto, no se puede considerar atípica la oportunidad en que se hizo el pago.

Además, el Juzgado advierte que el sólo trascurso del tiempo, o mora en el cumplimiento de una obligación onerosa, no permite al juez inferir o presumir la existencia de un daño antijurídico a cargo del acreedor, por cuanto uno de los principios esenciales de este es que debe ser probado por quien lo sufre o lo alega. Máxime cuando es a partir de la existencia de ese daño antijurídico, cuando fundadamente ha de aparecer el juicio de imputabilidad al ente estatal demandado por causa de su acción u omisión.

En esa secuencia de ideas, no aparece probado dentro del proceso que el Municipio de Sincelejo haya desconocido el orden de los turnos de pago o, en su defecto, el que correspondía a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, y que en virtud de ello se haya quebrantado un bien jurídicamente protegido a ella. Advirtiendo, además, que de acuerdo con el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 550 de 1999, *"los pagos que violen el orden establecido para el efecto en el acuerdo serán ineficaces de pleno derecho"*.

Igualmente, en la demanda reclama la atribución de responsabilidad del Municipio de Sincelejo por el pago de la indemnización sustitutiva a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, sin la correspondiente indexación, desconociendo el acuerdo de conciliación en el que se pactó la misma.

En efecto, si bien en el acuerdo de conciliación celebrado entre el Municipio de Sincelejo y la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, se apalabró que el primero pagaría *"la suma de $29.608.613,oo, que corresponde al capital y que al momento de efectuar el* ***pago éste se indexará****, debiéndose ser cancelado con los dineros provenientes del Fondo de Contingencia del Municipio de Sincelejo, respetando el orden de los acreedores"*, lo cierto es que no se trajo al proceso copia del acuerdo de restructuración de pasivo de la entidad demandada, para determinar si el pago de indexaciones se acordó o no con los acreedores, como quiera que la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO en el interrogatorio de parte indicó que únicamente le pagaron el capital.

Acerca del tema de la Ley 550 de 1999, conocida como la ley de reactivación empresarial o reestructuración de los entes territoriales[29], se concibió en lo público como un régimen para la reestructuración de los entes territoriales que facilitara el desarrollo armónico de las regiones, la prestación de sus servicios y para restablecer su viabilidad mediante la organización del pago de sus deudas, es decir, tal proceso de reestructuración no sólo busca proteger las obligaciones

[29] El inciso 3° del artículo 1° de la Ley 550 de 1999, establece que el campo de aplicación incluye a las entidades territoriales, con el siguiente tenor literal: "Esta ley se aplicará igualmente a las entidades territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título V de la misma, y a las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia."

que tiene la entidad insolvente, sino que van más allá en cuanto propicia que la misma no termine liquidada.

En ese sentido la expedición de la Ley 550 de 1999 tuvo como objetivo la reactivación de la economía de conformidad con los mandatos contenidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, con la clara finalidad de que el Estado pudiera intervenir para lograr la reactivación de la economía y del empleo.

En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución Política, al Estado le corresponde la dirección general de la economía y al legislador dictar las normas de intervención que puedan garantizar que la actividad económica se desarrolle sin quebranto de los principios y valores consagrados en la Constitución Política.

Ahora, para que ello pueda ser posible, se encomendó necesariamente la celebración de un acuerdo entre la entidad insolvente y sus acreedores, en donde se pueda sustituir el interés particular de obtener el pago de las obligaciones insolutas, por el interés general, de contenido social, con el propósito de que la empresa o entidad pública deudora, continúe con sus actividades, ya saneada económicamente, y pueda prestar un servicio del cual se beneficie también la sociedad.

Concretamente el acuerdo de reestructuración de pasivos fue definido por el artículo 5° de la Ley 550 de 1999 en los siguientes términos:

> *"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.".*

Adicionalmente, los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la Ley 550, son de obligatorio cumplimiento para la entidad como para todos los acreedores, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en ella. Al respecto el artículo 34 de la Ley 550 de 1999 estableció lo siguiente:

> *"Como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él, y tendrán los siguientes efectos legales..."*

Así mismo las obligaciones preexistentes a la celebración del acuerdo no pueden ser desconocidas sino que se deben atender, inclusive, con sujeción a rebajas, a disminución de intereses, a plazos o a prórrogas, pero en ningún momento se permite que la entidad deudora se auto absuelva de ellas. El numeral 8° del mencionado artículo 34 ibíd, prevé sobre el particular el siguiente texto:

> *"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."*

A manera de síntesis se tiene que: (i) el acuerdo de reestructuración resulta obligatorio para todos los acreedores, incluso para aquellos que no participaron en el trámite del mismo; (ii) que en todo caso las obligaciones preexistentes a la celebración del acuerdo no se pueden desconocer, sino que se deben atender; y finalmente, (iii) que es viable negociar o transar rebajas, intereses y plazos en el pago de las obligaciones o acreencias, los cuales son derechos discutibles y transigibles[30], lo anterior por cuanto la justificación primordial del acuerdo de reestructuración es el interés general en el sentido de que busca la viabilidad financiera de los entes territoriales y así la estabilidad macroeconómica y financiera de la Nación, y no satisfacer intereses particulares.

Así las cosas, ante la ausencia del acuerdo de restructuración de pasivo suscrito entre el Municipio de Sincelejo y sus acreedores, no se tiene certeza si en él se incluyó el pago de indexaciones sobre los capitales bases iniciales, dado que en caso contrario, tales condiciones se extendieran la señora RUBBY DE JESUS

[30] Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección B, sentencia del 22 de octubre de 2009, expedite No. 1268-2008.

BUELVAS CAMPUZANO en su condición de acreedora, sin que ello se entienda como un daño antijurídico, porque a diferencia de lo que ocurre con los derechos laborales determinados en la ley, como por ejemplo el pago del capital de la indemnización sustitutiva, que son irrenunciables, los intereses e indexaciones que se causen a raíz de una obligación de esa naturaleza si lo es, por ser incierta y discutible, por lo tanto pueden ser conciliables y en esa medida los acreedores del Municipio de Sincelejo podían válidamente renunciar a los mismos.

Ahora, en el evento de que se haya incluido el pago de indexación al grupo en el que se registró la acreencia de la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, ello *per se* tampoco constituye un daño que pueda ser tenido como antijurídico, toda vez que si ella tuvo una diferencia con la entidad territorial deudora por el pago de capital sin indexación, debió acudir en primer lugar al mecanismo jurisdiccional dispuesto en el artículo 37 de la ley 550 de 1999 ante la Superintendencia de Sociedades, para resolver la controversia surgida, al respecto la norma citada señala:

> *"SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. La Superintendencia de Sociedades en ejercicio de funciones jurisdiccionales y de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política, en única instancia y a través del procedimiento verbal sumario, será la competente para dirimir judicialmente las controversias relacionadas con la ocurrencia y reconocimiento de cualquiera de los presupuestos de ineficacia previstos en esta ley. Las demandas relacionadas con la existencia, eficacia, validez y oponibilidad o de la celebración del acuerdo o de alguna de sus cláusulas, sólo podrán ser intentadas ante la Superintendencia, a través del procedimiento indicado, por los acreedores que hayan votado en contra, y dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de celebración.*
>
> *También será la Superintendencia de Sociedades la competente para resolver, en única instancia, a través del procedimiento verbal sumario, cualquier diferencia surgida entre el empresario y las partes, entre éstas entre sí, o entre el empresario o las partes con los administradores de la empresa, con ocasión de la ejecución o terminación del acuerdo, distinta de la ocurrencia de un presupuesto de ineficacia de los previstos en esta ley. Entre tales diferencias se incluirán las que se refieran a la ocurrencia de causales de terminación del acuerdo.*
>
> *La Superintendencia, en ejercicio de las funciones previstas en este artículo, podrá, si lo considera oportuno, de oficio o a petición de*

*parte, sin necesidad de caución, decretar el embargo y secuestro de bienes o la inscripción de la demanda, o cualquier otra medida cautelar que a su juicio sea útil en atención al litigio. Estas medidas también se sujetarán a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil".*

Hechas estas últimas precisiones, el Juzgado recuerda a propósito, que la carga de la prueba consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes el compromiso que tienen para que los hechos que sirven de cimiento a las pretensiones o a la defensa resulten probados; en este sentido, atingente a los intereses de la parte demandante, debe señalarse que quien formula la demanda, sabe de antemano cuáles hechos le conviene que aparezcan demostrados en el proceso y, por tanto, sabe de la necesidad de que así sea, especialmente que se trata del soporte mismo del *petitum*.

A voces del Consejo de Estado[31], tal carga probatoria *"se basa en el principio de autoresponsabilidad de las partes y como requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa sacar avante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable"*.

Al respecto el artículo 167 del C. General del Proceso, prescribe que *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen..."*, omisión que en el caso que nos ocupa, dejó huérfanos las pretensiones que buscan la indemnización de los presuntos perjuicios causados por el pago en el año 2017 de la indemnización sustitutiva a la señora RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO, adeudada por el Municipio de Sincelejo de conformidad con lo acordado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo el 23 de julio de 2013, sin indexar, lo cual conlleva necesariamente a que las mismas sean desestimadas.

**6. COSTAS.**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

[31] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, radicado No.16211. Consejera ponente Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO.

Así las cosas, se condenará en costas a cada una de las demandantes, proporcionalmente a sus pretensiones, las cuales serán liquidadas por Secretaría conforme las previsiones de los artículos 365 y 366 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo (Sucre), administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, que en ejercicio del medio de control de reparación directa interpusieron las señoras RUBBY DE JESUS BUELVAS CAMPUZANO y MARGARITA LUCIA BUELVAS BUELVAS en contra del Municipio de Sincelejo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a los demandantes, proporcionalmente a sus pretensiones, las cuales serán tasadas por Secretaría, conforme las previsiones de los artículos 365 y 366 del C. General del Proceso.

**TERCERO: ARCHIVAR** el expediente, dejando las constancias del caso, una vez ejecutoriada la presente providencia, y **DEVOLVER** el saldo de los gastos del proceso a la parte demandante, en caso de existir.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO**
**Juez**