

## **INDEXACIÓN - Finalidad**

La indexación sirve como un instrumento equilibrador del fenómeno de la depreciación que sufre la moneda nacional por efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, debido a las fluctuaciones del sistema económico del país. El ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda, que disminuye, en forma continua, el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación, es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del Juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como lo consagra el artículo 230 de la Carta.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 230 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 178

## **INDEXACIÓN DE SUMAS EN VÍA GUBERNATIVA / PRINCIPIO DE EQUIDAD / MORA EN EL PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES / INTERESES MORATORIOS - Liquidación**

Conforme lo ha sostenido esta Corporación «no existe normatividad alguna que establezca la actualización de las sumas que en vía gubernativa paga la administración a sus administrados en forma morosa. Y si bien, la administración no está facultada para sufragar sumas adicionales a las que por ley le corresponde, no pueden desconocerse mandatos preconizados en la Constitución de 1991, contenidos en el artículo 53, al tenor del cual dentro de los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo se encuentran la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. Ello es entonces una expresión de equidad que impone que el pago del salario debe ser oportuno, dada la inflación y la consecuente pérdida del poder adquisitivo, que hace imperioso el pago del salario en forma concomitante con el desarrollo de la relación laboral, dentro de los períodos concebidos para tal fin». El pago de dichos intereses es por el periodo comprendido entre diciembre de 2003 al 12 de diciembre de 2007, que corresponde al plazo de mora de los salarios y prestaciones insolutos en favor de los demandantes hasta la liquidación definitiva de la E.S.E Hospital Universitario San Juan de Dios del Socorro y se liquidan hasta esa fecha; por ello, en criterio de la Sala no resulta razonable que ese monto fijo no sea susceptible de ser actualizado desde el 2007 hasta la presente fecha, en que se profiere la sentencia definitiva proferida por esta jurisdicción. En otras palabras, así como el tribunal definió que el acto administrativo esta nulo, porque no existía fundamento legal para el no pago de intereses moratorios, estos no deben ser pagados de manera menguada, empobrecida o depreciada por el efecto del paso del tiempo que se demoró esta jurisdicción en decidir el derecho a su pago.

### **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCIÓN SEGUNDA**

### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

**Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00329-01(2284-13)**

**Actor: ALBERTO ARTURO VILLAREAL SALAZAR Y CARLOS IVÁN RIBERO MATEUS**

**Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, GOBERNACION DE CUNDINAMARCA**

### **Fallo**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 7 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Sala de Descongestión, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por Alberto Arturo Villareal Salazar contra la Nación, Ministerio de la Protección Social, Gobernación de Santander.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. La demanda**

#### **1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, los señores Alberto Arturo Villareal Salazar y Carlos Iván Rivero Mateus, por conducto de apoderada, formularon demanda ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la «nulidad parcial del artículo tercero de la parte resolutive de la Resolución No. 324 de fecha 14 de abril del año 2008, correspondiente al reconocimiento de las acreencias laborales con cargo a la masa liquidatoria y de las excluidas de la misma, en lo referente a la acreencia laboral No. 036 en relación con la reclamación de ALBERTO ARTURO VILLAREAL SALAZAR y la acreencia laboral No. 037 correspondiente a la reclamación de CARLOS IVÁN RIBERO MATEUS».

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene a la E.S.E Hospital San Juan de Dios de Socorro en liquidación, y solidariamente al

Ministerio de la Protección Social y la Gobernación de Santander, a reconocer y pagar a los actores, o a quien represente sus derechos, la suma de \$21.515.646 pesos por concepto de intereses moratorios correspondientes al no pago de acreencias laborales en forma oportuna a Alberto Arturo Villarreal Salazar; y la suma de \$46.419.704 pesos por concepto de intereses moratorios correspondientes al no pago de las acreencias laborales en forma oportuna a Carlos Iván Ribero Mateus.

La anterior condena debe ser actualizada de conformidad con el artículo 178 del C.C.A., «aplicando los ajustes de valor indexados desde el 25 de enero de año 2008, fecha de la liquidación de la mora para la reclamación de acreencias laborales a la E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DEL SOCORRO EN LIQUIDACIÓN, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al presente Proceso Contencioso Administrativo».

Finalmente «que se ordene que a la E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE SOCORRO EN LIQUIDACIÓN, y solidariamente al MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL y la GOBERNACION DE SANTANDER, cumplir con lo previsto en los artículo (sic) 176 y 177 del C.C.A., en el evento en que no se efectúe el pago en forma oportuna»; y además que se condene en costas a las entidades demandadas.

### **1.1.2. Hechos**

Los hechos que fundamentan las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

Los demandantes se encontraban vinculados a la E.S.E Hospital San Juan de Dios del Socorro de la siguiente forma: el señor Alberto Arturo Villareal Salazar, ocupó el cargo de médico general, desde el 28 de septiembre de 1987 hasta el 17 de diciembre de 2007; y el señor Carlos Iván Ribero Mateus, ocupó el cargo de médico general del servicio de urgencia, desde el 28 de abril de 1994 hasta el 17 de diciembre de 2007; las fechas de retiro corresponden a cuando se hizo efectiva la orden de liquidación de la entidad.

El 7 de junio de 2007 los demandantes presentaron sendas peticiones en las que solicitaron el pago de sus acreencias laborales junto con los intereses de mora o «que en su defecto que se le expidiera los documentos para iniciar el trámite judicial».

Ante la renuencia de la entidad a efectuar el pago de sus acreencias laborales los demandantes procedieron a instaurar las correspondientes acciones ejecutivas laborales ante los juzgados Primero y Segundo Civiles del Circuito del Socorro, procedieron a librar mandamiento ejecutivo ordenando pagar los intereses moratorios a la tasa máxima, a partir de la exigibilidad de las obligaciones.

Ambos demandantes radicaron el 28 de enero de 2008 la «reclamación de los intereses moratorios y de sus acreencias laborales a la E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DEL SOCORO - EN LIQUIDACIÓN», que fueron radicadas en el caso del señor Villareal bajo el número 036 y para el señor Ribero, el 037.

Mediante Resolución No. 314 del 14 de abril de 2008 la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro, en liquidación, ordenó el reconocimiento y pago de la deuda laboral y de las cesantías de los demandantes, sin hacer manifestación alguna de los intereses moratorios reclamados.

### **1.1.2. Normas violadas y concepto de violación**

Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 6, 25 y 53 de la Constitución Política; 33-1 de la Ley 734 de 2002 (citó erradamente el año 2003) o Código Disciplinario Único.

Alega que con los actos acusados se vulneraron las normas constitucionales citadas porque desconocieron «las obligaciones en ellas contenidas que aseguran la protección al trabajo en condiciones dignas y justas como derecho fundamental del administrado en un Estado Social de

Derecho»; que los empleados públicos tienen derecho a percibir en forma oportuna la remuneración fijada o convenida para el respectivo cargo o función; y que debe respetársele el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (artículos 25 y 53 de la Carta Política), específicamente, la garantía al salario mínimo vital y móvil. Citó y transcribió como fundamento de su aserto las sentencias de la Corte Constitucional números T-418 de 1996 y T-258 de 2007.

Alegó que en su caso los «Jueces de conocimiento en ejercicio de su competencia, en los casos sub-examine resolvieron librar mandamiento de pago de las acreencias laborales junto con el pago de los respectivos intereses moratorios a la tasa máxima establecida por la Superbancaria esto último hasta que se produjera el pago total de lo debido, en razón a que la obligación era clara, expresa y exigible», para concluir que la administración demandada estuvo incurso en una vía de hecho porque, sin ninguna razón válida, desconoció lo resuelto por el juez laboral y se apartó de las directrices de la Corte Constitucional.

## **1.2. Contestación de la demanda**

La apoderada de la Nación, Ministerio de la Protección Social (folios 186 a 210) se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y expuso como razones de defensa las siguientes:

Discutió que la Constitución Política, en los artículos 121, 122 y 209, que citó y transcribió, prevé que los servidores públicos sólo tienen competencia para cumplir las funciones que les sean otorgadas y, por ello, el Ministerio de la Protección Social cumple las funciones establecidas del Decreto Ley 205 de 2003; y entre estas, no está la de «asumir pasivos laborales de entidades de carácter territorial», lo cual, además, dista de su labor de apoyo a la política de protección social.

Precisó que existe el Convenio 390 de 2006 suscrito entre el Ministerio de la Protección Social y los departamentos, que prevé las fuentes de

financiación por cada una de las empresas sociales del estado, en el que fue incluido la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro-, y allí dispuso que algunos recursos de la nación, que a través del ministerio son asignados a los entes territoriales, serán para implementar las acciones requeridas de reorganización de las E.S.E. mediante procesos de reestructuración, supresión y liquidación.

En otras palabras la Nación no se subrogó en sus obligaciones ni asumió solidaridad tampoco se sustituyó como deudor, y en caso de que existiera una obligación que no pudiese ser cubierta con cargo a los apoyos que ella transfiera, la norma convencional indica que es tarea del departamento proceder a cubrirlo, siempre y cuando el pasivo exista, sea cierto y exigible.

Precisa que al ser la E.S.E Hospital San Juan de Dios del Socorro, en liquidación, una entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, conforme al artículo 194 de la Ley 100 de 1993, puede responder por sus acciones u omisiones.

En suma el reconocimiento y pago de las acreencias reclamadas por los demandantes no es responsabilidad del ministerio pues éste no puede entrar a responder por actos que no ha expedido ni ha tenido intervención alguna.

Propuso las siguientes excepciones:

- Falta de legitimidad en la causa por pasiva porque el Ministerio de la Protección Social no tuvo alguna relación laboral o contractual con los demandantes y el Hospital San Juan de Dios del Socorro, en liquidación, toda vez que el ministerio es un organismo oficial de carácter nacional, que no tiene la capacidad jurídica de disponer de una planta de personal a la cual pertenecen funcionarios que prestan sus servicios en las entidades que conforme a la constitución política y las normas, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

- No agotamiento de la vía gubernativa en relación con el Ministerio de la Protección Social porque los demandantes nunca formularon reclamación de las prestaciones pretendidas ante esa entidad conforme al artículo 63 del CCA., es decir, que solo a través de esta demanda se le vinculó como parte.
- Inexistencia de la obligación porque de la simple lectura de la demanda se extrae que el responsable del reconocimiento y pago de las acreencias laborales adeudadas a los accionantes, es la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro -en liquidación-.
- Innominada, que es la que se encuentre probada en el proceso conforme al artículo 164 del CCA.
- El Departamento de Santander no contestó la demanda; y la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro lo hizo en forma extemporánea (folio 265).

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 7 de marzo de 2007, decidió lo siguiente:

Comenzó por declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación - Ministerio de la Protección Social, para ello estimó que esa cartera no tuvo injerencia alguna en la expedición del acto acusado. El acto demandado fue emitido por la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro, en liquidación, «entidad que conforme al artículo 194 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup>, tiene por objeto la prestación de los servicios de salud como servicio público a cargo del Estado, o como parte del servicio público de seguridad social; dicha entidad *-empresa social de estado-*, constituye una categoría especial de entidad

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 194. NATURALEZA. La prestación de servicios de salud en forma directa porta nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.

pública descentralizada, autorizada por el Legislador en virtud de las facultades conferidas por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Nacional, y es creada por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud, en forma directa».<sup>2</sup>

Declaró la nulidad parcial de los actos acusados en tanto determinó, calificó y graduó las acreencias laborales presentadas por los demandantes con cargo a la masa liquidatoria; excluyendo el reconocimiento y pago de intereses moratorios causados con anterioridad a la iniciación del proceso de liquidación, correspondientes a las acreencias laborales Nos. 036 y 037; y para ello indicó, que «se puede establecer que dentro del inventario de la liquidación, se deben incluir todos los pasivos laborales debidamente identificados y señalando su respectivo monto, para que una vez éste se encuentre establecido, se proceda al pago *-plan de pagos-* de las acreencias con cargo de la masa de la liquidación, observando para dicho pago la prelación de créditos que determina la ley<sup>3</sup>».

Agregó que «el legislador no dispuso la exclusión de los intereses causados por acreencias laborales; contrario a ello, determinó que antes de la liquidación se debían inventariar los pasivos, incluyéndose en éstos el capital adeudado ya fuera de salarios o de prestaciones sociales y los intereses que de los mismos se derivaran, a fin de tener claro el valor total adeudado frente a la masa liquidatoria, resaltando que los intereses a incluir son los causados con anterioridad a la liquidación, pues no es posible cobrar intereses con posterioridad a la apertura del proceso liquidatorio, en aras de garantizar la igualdad frente a la totalidad de los acreedores».

En suma encontró demostrada la mora en que incurrió «la E.S.E HOSPITAL

---

<sup>2</sup> Su naturaleza ha sido sintetizada por la jurisprudencia constitucional así: "son una nueva categoría dentro del catálogo de entidades administrativas del orden descentralizado, que tienen naturaleza, características y especificidades propias, lo cual impide confundirlas con otro tipo de entidades públicas y que cumplen con la función primordial la atención de salud. ".CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-171 de 2012, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

<sup>3</sup> Artículo 2495 del C.C.



UNIVERSITARIO SAN JUAN DE DIOS DEL SOCORRO por el período comprendido entre diciembre de 2003 y Diciembre 12 de 2007, por el no pago de los salarios y prestaciones sociales devengados por los Doctores ALBERTO ARTURO VILLAREAL SALAZAR y CARLOS IVÁN RIBERO MATEUS cuando ocupaban los cargos de MÉDICO GENERAL y MÉDICO GENERAL DEL SERVICIO DE URGENCIA, respectivamente, circunstancia que estructura en su favor el pago de intereses moratorios, bajo el entendido que toda relación laboral genera obligaciones recíprocas tanto para el empleador como el empleado, y que el salario *-que configura la contraprestación que recibe el trabajador por la labor desempeñada-*, debe ser cancelado en forma oportuna».

Precisó que con anterioridad al inicio del proceso de liquidación de la E.S.E Hospital San Juan de Dios del Socorro, los accionantes presentaron solicitudes concernientes al pago de salarios adeudados; que solicitaron el 28 de enero de 2008 el pago de intereses moratorios sobre los salarios antes relacionados, mediante formato de presentación de reclamaciones; y que, sin embargo, el acto acusado se abstuvo de reconocer los intereses moratorios, aplicando una norma que no es aplicable a las entidades de derecho público como lo es el artículo 69 de la Ley 1116 de 2006 porque el artículo 3.º *ibidem*, expresamente las excluye.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Artículo 3º. Personas excluidas. No están sujetas al régimen de insolvencia previsto en la presente ley:

1. Las Entidades Promotoras de Salud, las Administradoras del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.
2. Las Bolsas de Valores y Agropecuarias.
3. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Lo anterior no incluye a los emisores de valores, sometidos únicamente a control de la referida entidad.
4. Las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que desarrollen actividades financieras, de ahorro y crédito.
5. Las sociedades de capital público, y las empresas industriales y comerciales del Estado nacionales y de cualquier nivel territorial.
6. Las entidades de derecho público, entidades territoriales y descentralizadas.
7. Las empresas de servicios públicos domiciliarios.
8. Las personas naturales no comerciantes.
9. Las demás personas jurídicas que estén sujetas a un régimen especial de recuperación de negocios, liquidación o intervención administrativa para administrar o liquidar.

En consecuencia, ordenó el pago en favor de los demandantes del valor correspondiente a los intereses moratorios sobre los salarios adeudados desde diciembre de 2003 al 12 de diciembre de 2007; y, para ello condenó al Departamento de Santander pues la ESE accionada ya fue liquidada y las obligaciones dinerarias pasaron a manos de este ente territorial.

Finalmente negó el reconocimiento y pago de la indexación solicitada y para ello acotó que no «resulta procedente acceder a la pretensión de actualización de la condena de conformidad con el artículo 178 del C.C.A., teniendo en cuenta que ya ha sido reiterado por el H. Consejo de Estado que no se puede recibir al mismo tiempo intereses moratorios e indexación de las sumas pretendidas como restablecimiento del derecho, toda vez que tienen la misma finalidad».

Como sustento de la anterior decisión citó la sentencia del 18 de febrero de 2010, de esta Corporación<sup>5</sup>, que expresó:

Esta Corporación ha venido sosteniendo desde tiempo atrás que recibir la indexación de las sumas adeudadas y además los intereses moratorios constituye un doble pago, puesto que ambas sanciones tiene la misma virtualidad, vale decir, la de recuperar el valor perdido por las sumas adeudadas, en este caso, el correspondiente a los reajustes del I.B.L. Por consiguiente, el reconocimiento de la indexación y de intereses moratorios por el mismo concepto no se compadece con el principio de derecho que censura el enriquecimiento sin justa causa y que daría lugar a la procedencia de la actio in rem verso.

#### **1.4 El recurso de apelación**

Los demandantes, actuando por intermedio de apoderado, presentaron recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, que sustentaron con los siguientes planteamientos:

---

Parágrafo. Las empresas desarrolladas mediante contratos que no tengan como efecto la personificación jurídica, salvo en los patrimonios autónomos que desarrollen actividades empresariales, no pueden ser objeto del proceso de insolvencia en forma separada o independiente del respectivo o respectivos deudores.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, sentencia del 18 de febrero de 2010, M.P. Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE.

Alegaron que no se está solicitando liquidación de intereses más indexación en forma simultánea; porque «los intereses moratorios objeto de la sentencia respecto de la deuda laboral, solo se ordenó se liquidaran y pagaran hasta la fecha 12 de diciembre de 2007; fecha en la cual se inició el trámite de la liquidación de la E.S.E. Hospital San Juan de Dios del Socorro en Liquidación».

En consecuencia la indexación que se solicita es la que se causa a partir del día 13 de diciembre del año 2007 hasta la fecha en que se produzca el pago por concepto de intereses moratorios liquidados hasta la fecha del inicio del trámite de liquidación, es decir, «en ningún momento se pretende que se pague en forma simultánea los intereses más la indexación».

Insistieron en que la liquidación de intereses, solo se ordenó hasta el día 12 de diciembre del año 2007, teniéndose entonces que de no ser dispuesto el pago de dicha indexación, no habría forma de compensar la pérdida del valor adquisitivo desde diciembre 13 del año 2007 hasta la fecha en que efectivamente se pueda realizar el pago.

### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Las partes guardaron silencio en esta etapa procesal (folio 487).

### **1.6. El Ministerio Público**

El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado, rindió concepto en el que solicitó revocar, en lo recurrido, la sentencia del 29 de agosto de 2012, y «acceder a la indexación de los valores reconocidos a título de intereses moratorios, pues se ha verificado que, dadas las circunstancias

del presente proceso, los dos (2) conceptos no se originan en la misma causa».

La Sala decide, previas las siguientes

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Se circunscribe a establecer, conforme al recurso de apelación, si los demandantes tienen derecho a la indexación de la condena ordenada por el a quo, que ordenó el reconocimiento y pago de intereses moratorios, excluidos de la masa liquidatoria por la resolución acusada.

### **2.2. Marco normativo y jurisprudencial**

La Constitución Política, en su artículo 53, previó como principio mínimo fundamental el derecho a la remuneración mínima vital y móvil, al respecto estipuló:

**ARTICULO 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

La indexación sirve como un instrumento equilibrador del fenómeno de la depreciación que sufre la moneda nacional por efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, debido a las fluctuaciones del sistema económico del país.

El ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda, que disminuye, en forma continua, el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación, es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del Juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como lo consagra el artículo 230 de la Carta.<sup>6</sup>

Por otra parte, el artículo 178 del C.C.A., prevé para el caso concreto:

**Artículo 178. Ajuste al Valor.** La liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.

Ahora bien, a efectos de resolver si es procedente ordenar la indexación de las sumas pagadas a la demandante por concepto de intereses moratorios, esta Corporación, con base en el artículo 178 del CCA., ha indexado, de oficio, las condenas, así como cuando lo que se reclama son sumas de dinero que por mandato legal deben reajustarse periódicamente.

Si bien es cierto, que no hay ley o norma expresa que contemple la actualización de las sumas de dinero y los intereses en vía gubernativa, también lo es que es un hecho notorio; la permanente devaluación de la moneda de curso legal en Colombia. Siguiendo el principio de equidad y los derechos a la dignidad humana y al trabajo, es procedente indexar las sumas que hayan sido reconocidas a los servidores públicos y trabajadores.

---

<sup>6</sup> ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

En sentencia C-1433 de 2000 la Corte Constitucional precisó, lo siguiente:

De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia. En efecto, la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo); ii) de la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (art. 1); iii) del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (arts. 2, 334 y 366); iv) del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (art. 13); v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil (art. 53); vi) del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (arts. 48, inciso final y 53, inciso 2); vii) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (art. 334) y viii) de la prohibición al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre los cuales se encuentra naturalmente el salario, durante el estado de emergencia económica, lo cual indica que en tiempo de normalidad mucho menos puede disminuir los referidos derechos.

Al respecto, resulta muy pertinente citar la providencia del 13 de julio de 2006 emitida por esta Subsección, con ponencia de la doctora Ana Margarita Olaya Forero, radicación número: 73001-23-31-000-2002-00720-01(5116-05), actor: Lucrecia Pinzón Neira contra el Departamento del Tolima, en donde se dijo:

La equidad para remediar injusticias, cuando existe omisión legislativa para solucionar el caso concreto.

La aplicación de la equidad compone uno de los temas complejos de la jurisprudencia, pues a nadie escapa que una decisión judicial basada solamente en el principio de la equidad y alejada del texto legal, llevaría a un subjetivismo judicial que no puede tener cabida en un Estado de Derecho, como quiera que un juez sin el freno legal, está en riesgo de fallar de acuerdo con sus tendencias ideológicas.

Sin embargo, puede ocurrir que el juez se encuentre en presencia de

una situación completamente nueva, por no haber contemplado el legislador un caso especial y en el cual aplicar la regla general produce un efecto injusto. Es en este punto donde la equidad es remedial, en tanto busca evitar las consecuencias injustas que se derivarían de determinada decisión, dadas las particularidades de la situación objeto de examen.

La equidad se encamina a evitar la arbitrariedad y la injusticia, que se pueda derivar de la aplicación de una ley a una situación particular cuyas especificidades exigen una solución distinta a la estricta y rigurosamente deducida de la norma legal.

En el caso objeto de examen no existe normatividad alguna que establezca la actualización de las sumas que en vía gubernativa paga la administración a sus administrados en forma morosa.

Y si bien, la administración no está facultada para sufragar sumas adicionales a las que por ley le corresponde, no pueden desconocerse mandatos de la Constitución de 1991, contenido en el artículo 53, al tenor del cual dentro de los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo se encuentran la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. Ello es entonces una expresión de equidad que impone que el pago del salario debe ser oportuno, dada la inflación y la consecuente pérdida del poder adquisitivo, que hace imperioso el pago del salario en forma concomitante con el desarrollo de la relación laboral, dentro de los períodos concebidos para tal fin, argumentación que resulta igualmente aplicable cuanto se trata de la pensión de jubilación, máxime cuando la Corte Constitucional reconoció que la asignación de retiro sí se asimilaba a las pensiones de vejez o jubilación .

Como lo ha sostenido el Consejo de Estado, el ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que disponer la indexación, en casos como el presente, es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como expresamente lo consagra el artículo 230 de la Carta.

No hay duda entonces que tiene aplicación el principio "pro operario" a que alude el artículo 230 Superior, que consagra la equidad como un criterio del que se auxilia el sentenciador para fundar su decisión.

Actualizar el pago de las sumas que la administración debía a la parte actora y que canceló tiempo después de su causación, es la única forma de impedir que la demandante se vea obligado a percibir un ingreso por su sustitución pensional devaluado, de manera que represente el valor real al momento de su pago efectivo; por ello, se debe reconocer que las sumas no canceladas en tiempo sufrieron los rigores del deterioro inflacionario. Lo contrario implica desconocer no solo el hecho palmario de la inflación, sino desatender claros principios de equidad.

El fin de la Constitución es implantar el derecho mediante la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político y por ello proclama valores superiores del ordenamiento jurídico; luego dentro de la dialéctica constitucional caben no sólo las leyes formales, sino todos los valores constitucionales y los principios.

No se trata de meros conceptos retóricos, sino de conceptos normativos con plenitud de efectos jurídicos, cuyo instrumento de eficacia es el juez. En esa medida, al invocar las razones de equidad y de justicia como sustento, lo que se hace es dar aplicación al modelo constitucional garantista en el que la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma, ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución. Ello por sí habría legitimado la decisión de la administración de actualizar los pagos extemporáneos que efectuó. Como no ocurrió así, procede este Despacho a ordenarlo mediante este proveído.

Conforme lo ha sostenido esta Corporación «no existe normatividad alguna que establezca la actualización de las sumas que en vía gubernativa paga la administración a sus administrados en forma morosa. Y si bien, la administración no está facultada para sufragar sumas adicionales a las que por ley le corresponde, no pueden desconocerse mandatos preconizados en la Constitución de 1991, contenidos en el artículo 53, al tenor del cual dentro de los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo se encuentran la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. Ello es entonces una expresión de equidad que impone que el pago del salario debe ser oportuno, dada la inflación y la consecuente pérdida del poder adquisitivo, que hace imperioso el pago del salario en forma concomitante con el desarrollo de la relación laboral, dentro de los períodos concebidos para tal fin».<sup>7</sup>

Lo anterior quiere decir que la Constitución Política consagra el principio de la equidad como criterio auxiliar en la actividad judicial. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la justicia es un valor supremo en esta delicada función y que existen en el ordenamiento jurídico, disposiciones de orden legal que autorizan la indexación o revalorización de las condenas impuestas por esta jurisdicción (artículo 178 del CCA).

---

<sup>7</sup> Sentencia antes citada de esta subsección del 13 de julio de 2006, radicación número: 73001-23-31-000-2002-00720-01(5116-05)



Por lo tanto, el reajuste que implique la indexación no hace la deuda más onerosa, ya que solo mantiene su valor económico real frente a la progresiva devaluación de la moneda; es decir, la obligación no se modifica, sino que se establece el *quantum* en cantidad equivalente al momento del reconocimiento efectivo del derecho que se traduce en el valor real de la moneda para la época; lo antes dicho porque no es justo que el trabajador reciba un valor devaluado con respecto a lo que tenía el derecho a percibir, pues ello traslada el riesgo de la depreciación al trabajador.

Respecto a la indexación como forma de restablecimiento del derecho la Sección Segunda, Subsección B, con ponencia del doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila, en providencia del 16 de abril de 2009, radicación número: 13001-23-31-000-2007-00171-01(2641-11), actor: Eloisa Lorduy Barrios, demandado: Hospital San Pablo de Cartagena ESE y otros, sostuvo:

Como se deriva de lo anterior, es claro que el pago de la prestación en cita se verificó luego de superado un término de 7 años, por lo que, la administración estaba obligada a consignar las cesantías dentro del término establecido en la Ley; como ello no fue así es claro que esa situación generó una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda, un deterioro de la misma, producto de la inflación que padece nuestra economía, lo cual debe ser asimilado por el llamado a satisfacer el aludido auxilio monetario<sup>8</sup>, pues resulta inequitativo que solo después de 7 años y 8 meses se haya ordenado el reconocimiento y pago de una suma nominal devaluada que implica un enriquecimiento sin causa para el Estado y un empobrecimiento correlativo para el empleado.

La Corte Constitucional en sentencia T-098 de 3 de marzo de 1997, expresó:

*“...los demandantes no sólo tienen el derecho a recibir de forma completa y efectiva el pago de sus dineros que por concepto de cesantía parcial les adeuda el Estado, **sino que además, dicha suma debe representar un valor actual, que sin reparar en el sistema jurídico que se encuentre vigente en el momento, afecte la capacidad económica y el poder adquisitivo a que tienen derecho...***

(...)Al respecto la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*De ninguna manera las reformas del sistema jurídico en materia laboral pueden llevar consigo la pérdida o la **relativización del derecho** que tiene todo trabajador, por el hecho de serlo, con independencia del régimen laboral que lo cobije, al pago puntual y*

---

<sup>8</sup>Criterio sostenido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia del 28 de agosto de 1996, expediente No. S-638, Actora Gloria Marina Vanegas Castro.

*al reajuste periódico de salarios, pensiones y prestaciones sociales, ni al justo e inalienable derecho de reclamar que se le reconozcan intereses moratorios, acordes con la tasa real vigente en el mercado, cuando el patrono -oficial o privado-, la respectiva entidad de seguridad social o el fondo de pensiones y cesantías al que pertenece, según el caso, incurre en mora en el pago o cubrimiento de tales factores.*

*Las trabas burocráticas, el descuido y la inmoralidad son inadmisibles, frente a los postulados constitucionales, como posibles excusas para el retraso, mientras que la insolvencia o la iliquidez temporal del patrono o los problemas presupuestales, en los casos de entidades públicas, **pueden constituir explicaciones de aquél pero jamás justificación para que sean los trabajadores quienes asuman sus costos bajo la forma de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda**".*  
(Subrayado y resaltado fuera de texto).

En casos como el presente, en el que lo adeudado se refiere al pago de las cesantías consignadas tardíamente y no se accede al reconocimiento de sanción alguna por la mora, es procedente el ajuste de valor o la indexación correspondiente al monto liquidado, con sustento legal en lo preceptuado por el artículo 178 del C.C.A., norma que autoriza al Juez administrativo para decretar el ajuste, tomando como base el índice de precios al consumidor.

Como lo ha reiterado la Sala, el ajuste de valor autorizado por la ley, obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que en tratándose de asalariados del Estado disminuye en forma continua el poder adquisitivo de sus ingresos, por lo que disponer la indexación es una decisión ajustada a la ley y un acto de equidad, cuya aplicación por parte del Juez encuentra sustento en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como expresamente lo consagra el artículo 230 de la Constitución Política.

### **3. Caso concreto**

Encuentra la Sala que conforme a los derroteros jurisprudenciales transcritos y las pruebas arrimadas al proceso, se establece que procede reconocer la indexación de los intereses no pagados por las siguientes razones:

3.1. El *a quo*, ordenó incluir los intereses causados y no pagados de la deuda laboral que tenía la E.S.E Hospital Universitario San Juan de Dios del Socorro, por el período comprendido entre diciembre de 2003 y 12 de diciembre de 2007, por el no pago de los salarios y prestaciones sociales devengados por sus servidores, señores Alberto Arturo Villareal Salazar y

Carlos Iván Ribero Mateus cuando ocupaban los cargos de médico general y médico general del servicio de urgencia, respectivamente.

3.2. Con respecto al reconocimiento de intereses moratorios señaló la resolución acusada, número 324 del 14 de abril de 2008 lo siguiente:

CAPITULO SEXTO. CONDICIONES PARA LA ACEPTACION DE CREDITOS Y SU PAGO.

6.1. Reglas para el reconocimiento y pago de intereses moratorios. Que de conformidad con los principios que rigen el proceso liquidatorio de la E.S.E. HOSPITAL UNOVERSITARIO (sic) SAN JUAN DE DIOS DEL SOCORRO EN LIQUIDACIÓN, particularmente el de igualdad de los acreedores, así como la cuantificación cierta de la masa pasiva a una fecha determinada, no se reconocerán intereses de mora a partir de la fecha de liquidación. Lo anterior debido a la sustitución por el mecanismo de la compensación por pérdidas establecido en el artículo 44 del Decreto 2211 de 2004, en concordancia con lo dispuesto por la sección primera del Consejo de Estado en sentencia del tres (3) de septiembre de 2004, magistrado ponente Rafael Ostau De Lafont Pianeta. En efecto, la entidad en liquidación no reconocerá intereses moratorios a partir del catorce de diciembre de 2007, respecto de las reclamaciones presentadas contra este ente, toda vez que el Decreto Departamental 00438 de diciembre 12 de 2007, fue notificada el día 14 de diciembre de 2007. Por consiguiente, todas las reclamaciones, independiente de su naturaleza, en las cuales se solicite el pago de intereses moratorios con posterioridad a la fecha señalada anteriormente, serán rechazadas por este concepto.

En cuanto al reconocimiento y pago de intereses moratorios, la entidad en liquidación no reconocerá intereses moratorios causados con anterioridad a la iniciación del proceso liquidatorio, por cuanto la disposición de intereses públicos sólo puede ser autorizada por el presupuesto o por sentencia judicial.

3.3. El *a quo*, luego de precisar que los demandantes reclamaron y demandaron oportunamente el pago de las prestaciones insolutas y el pago de intereses moratorios sobre los salarios adeudados, ordenó reconocer en su favor el pago de intereses moratorios «bajo el entendido que toda relación laboral genera obligaciones recíprocas tanto para el empleador como el empleado, y que el salario -que configura la contraprestación que recibe el trabajador por la labor desempeñada-, debe ser cancelado en forma oportuna».

3.4. La razón de la decisión, se sustenta en el hecho de que la exclusión del pago de intereses se soportó en una norma inaplicable como lo es artículo 69 de la Ley 1116 de 2006 porque el artículo 3º ibidem, excluyó a las entidades de derecho público, es decir, no podía servir de base para la negativa al reconocimiento de los intereses moratorios pretendidos.

3.5. Ahora bien, el pago de dichos intereses es por el periodo comprendido entre diciembre de 2003 al 12 de diciembre de 2007, que corresponde al plazo de mora de los salarios y prestaciones insolutos en favor de los demandantes hasta la liquidación definitiva de la E.S.E Hospital Universitario San Juan de Dios del Socorro y se liquidan hasta esa fecha; por ello, en criterio de la Sala no resulta razonable que ese monto fijo no sea susceptible de ser actualizado desde el 2007 hasta la presente fecha, en que se profiere la sentencia definitiva proferida por esta jurisdicción.

3.6. En otras palabras, así como el tribunal definió que el acto administrativo esta nulo, porque no existía fundamento legal para el no pago de intereses moratorios, estos no deben ser pagados de manera menguada, empobrecida o depreciada por el efecto del paso del tiempo que se demoró esta jurisdicción en decidir el derecho a su pago.

Es más, no puede considerarse que los demandantes están recibiendo una doble erogación del tesoro público, pues la fuente jurídica es distinta como los periodos que se liquidan son disímiles e irreductibles.

Los intereses moratorios causados son un derecho accesorio de los salarios y prestaciones sociales que se causaron hasta la culminación del proceso liquidatorio (12 de diciembre de 2007); estos corresponden a un monto fijo que tenía un poder adquisitivo en esa fecha y, donde no se hubiesen excluido de manera ilegal, los demandantes habrían podido, de un lado, disponer de esos dineros comprando valores de uso o bienes en mayor cantidad o mejor calidad que la que ahora lo podrían hacer, o, de otro lado, ahorrarlos o invertirlos obteniendo dividendos.

3.7. No se le puede imponer a los demandantes la carga de que reciban un valor depreciado, pues la indexación, según se vio, es una mera compensación de la devaluación de la moneda, que persigue que el dinero posea el mismo valor adquisitivo que tenía al momento en que se profirió el acto que lesionó a los demandantes.

En consecuencia se ordenará pagar la indexación de los valores percibidos por concepto de intereses moratorios de cada demandante, conforme lo previsto en el artículo 178 del CCA, y para ello, deberá aplicarse la fórmula que se señalará a continuación:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor R se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es la suma liquidada en favor de cada demandante por concepto de intereses moratorios, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, dividido por el índice inicial de precios vigente al 12 de diciembre de 2007 (fecha en que se dejaron de actualizar las sumas adeudadas con los intereses moratorios).

La Sala se abstiene de condenar en costas a la parte demandada porque de las actuaciones no se deduce temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**Primero.-** Confírmase la sentencia del 7 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Sala de Descongestión, que accedió

parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por Alberto Arturo Villareal Salazar y Carlos Iván Rivero Mateus contra la Nación, Ministerio de la Protección Social, Gobernación de Santander; salvo el numeral tercero que se revoca; y en su lugar, se dispone:

Ordénase el reconocimiento y pago de la indexación de los intereses moratorios que debieron percibir los demandantes desde el 12 de diciembre de 2007 a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, conforme a la fórmula expuesta en la parte motiva.

**Segundo.-** No se condena en costas.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**