



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
**Demandante:** Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta  
**Demandado:** Genis Soto Noriega y otros  
**Temas:** Control de legalidad de la Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia proferida el 28 de junio de 2017, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante la cual se declaró la nulidad del acto acusado y se condenó en costas a la parte ahora recurrente.

**1. Antecedentes**

**1.1. La demanda**

**1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho,



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta, por conducto de apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad de la Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011 «[p]or medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización moratoria, por el no pago oportuno de prestaciones sociales (Cesantías) a unos ex funcionarios».

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó que dicho acto sea retirado del ordenamiento jurídico y, con ello, se exonere a la entidad de pagar los derechos laborales allí reconocidos, pues la ejecución del acto causaría un detrimento a su patrimonio.<sup>1</sup>

### **1.1.2. Hechos**

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

**(i)** La entidad demandante es una autoridad descentralizada que cuenta con personería jurídica y el 1.º de febrero de 2011 expidió el acto administrativo cuya nulidad se pretende, a través del cual ordenó una indemnización moratoria por el pago inoportuno de las cesantías a unos ex servidores del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte.<sup>2</sup>

**(ii)** Con posterioridad a tal actuación, se efectuó una fiscalización en la cual se determinó que, para el momento en que se expidió el acto administrativo, los derechos laborales allí reconocidos estaban prescritos.

**(iii)** Precisamente en la parte motiva de la resolución enjuiciada se señala que la sanción moratoria que le dio origen derivaba de cesantías causadas entre los años

<sup>1</sup> Según subsanación de la demanda visible en folios 88 a 92.

<sup>2</sup> En adelante Indistran.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

1997 a 2003, por lo que el reconocimiento de la sanción estaba en contradicción con normas de orden público que fijan el término en el cual se extinguen los derechos en materia laboral —artículo 488 del Código de Procedimiento Laboral—.

**(iv)** Sobre el anterior punto, se precisa que la prescripción implica la pérdida del derecho por parte del trabajador y la cesación de la obligación por parte del empleador, en tanto que se pierde la oportunidad para reclamar y, en los casos que se trataron en dicho acto, no se daba la interrupción de la prescripción, en los términos del artículo 489 del Código Sustantivo del Trabajo, toda vez que se trataba de obligaciones causadas con más de ocho años de antelación a su reconocimiento.

**(v)** Adicional a lo anterior, se advirtió que existía un acto administrativo previo — Resolución 076 de 2005— respecto de la cual se evidenció: **a.** identidad de motivación; **b.** falta de motivación; **c.** identidad de beneficiarios; **d.** nuevos beneficiarios cuyos derechos estaban prescritos; **e.** incremento del valor de la indemnización reconocida en la anterior resolución. [En el libelo aparece una tabla que da cuenta de los anteriores hallazgos, pero, en todo caso, se sintetizan en similares términos a los que se describirán en el siguiente numeral]

**(vi)** Particularmente se advirtieron las siguientes situaciones:

- a. Los señores Genis Soto Noriega, Luis Manuel Arango García, Camelia Ardila Guzmán, Francisco Candanoza Guzmán, Ricardo Roberto Reyes Oliveros y Rafael Enrique Aguilar Charris figuran con un doble reconocimiento e igual concepto y suma de dinero, que se refleja tanto en la Resolución 076 de 2005 como en la Resolución 0092 de 2011.
- b. Los señores Humberto Cantillo Granados, Ernesto Segundo Sanín Ávila, Oswaldo Enrique Reyes Villamizar, Piedad Orozco Salazar, Neiro José Moreno y Albeiro Taborda Osorio figuran con un doble reconocimiento, que se refleja tanto en la Resolución 076 de 2005 como en la Resolución 0092 de 2011, pero en esta última se concede una suma superior a la que se refleja en el acto del año 2005.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

c. Aunque los señores Evelys Sánchez Gómez, Ramiro de Jesús Sulbarán Wilches, Paul Armando Castañeda Salazar, Ricardo Ramos Díaz, Adolfo Sanín Ducan y Alfonso Martínez Pérez solo aparecen en la Resolución 0092 de 2011, tienen el agravante de que los derechos reconocidos derivan de los años 1997 a 2003, es decir, estaban prescritos.

**(vii)** La resolución que se cuestiona se ha empleado, por parte de algunos de los beneficiarios, para acudir a la acción de tutela y, mediante ella, obtener el cumplimiento —según orden impartida por el Juzgado Primero Penal del Circuito<sup>3</sup>—

**(viii)** Lo anterior muestra la gravedad de mantener incólume un acto administrativo que es palmariamente ilegal y que se ha buscado hacer efectivo en desconocimiento del orden jurídico y detrimento del erario.

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

Como tales, se señalaron los artículos 2, 4, 6, 121, 122, 123, inciso 2, y 209 de la Constitución Política.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la entidad demandante expuso los argumentos que se relacionan a continuación:

**(i)** La acción de lesividad es un instrumento cuyo uso procura garantizar la prevalencia del ordenamiento constitucional y la sujeción al principio de legalidad de la totalidad de las actuaciones y decisiones de los servidores públicos y, a través de ella, se permite que la administración acuda a la jurisdicción a demandar el acto propio, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado en diversas providencias.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Aunque no se precisa el circuito en el hecho 13 de la demanda, se infiere que se trata del de Santa Marta.

<sup>4</sup> Se citan las sentencias del 26 de marzo de 1999, expediente 4894, M.P. Jaime Abella Zárate; del 31 de agosto de 2006, radicación 76001 23 24 000 2001 04207 01, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; y del 28 de octubre de 2010, radicación 76001 23 31 000 2003 01399 01, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

**(ii)** De tales pronunciamientos jurisprudenciales, se extraen los siguientes presupuestos para la procedencia de este mecanismo judicial: «a. que la persona de derecho público demande su propio acto; b. que esté sometida al término de caducidad de la acción, de dos años, contados a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto; c. que el acto recaiga sobre situaciones particulares y concretas; y d. que normativamente sea una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.» todos los cuales confluyen en el caso del acto acusado, pues la entidad demandada cuenta con personería jurídica y patrimonio propio para actuar en el proceso y demandar su propio acto; no ha transcurrido un término superior al previsto en la ley para acudir al mecanismo judicial; el acto que se cuestiona reconoció un derecho a 18 «ex funcionarios» de la entidad y el medio de control que se emplea es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

**(iii)** En lo que se refiere a los vicios de que adolece el acto acusado, son la falta de motivación y la violación del principio de legalidad, en cuanto al primero de ellos, pese a que los motivos que se invocaron son idénticos a los expuestos en la Resolución 076 de 2005, que refieren el reconocimiento de la sanción moratoria, resultan insuficientes en tanto que se debieron precisar los periodos que comprende la mora, la fecha en que se pagó la prestación, el salario que se tomó para liquidar la sanción y los días que la comprenden, lo que impide verificar asuntos relevantes en torno a los derechos reconocidos, máxime cuando muchos de ellos están prescritos, pues se refieren al periodo de 1997 a 2003, respecto de otros figura un doble reconocimiento en el acto acusado y en la resolución de 2005, todo lo cual constituye una violación al principio de legalidad.

**(iv)** También se incurrió en expedición irregular porque el acto desbordó la órbita de competencia del funcionario que reconoció unos derechos fuera del término previsto por la ley y, con ello, desatendió el deber que le estaba impuesto, de actuar con sujeción a las normas superiores.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Este último cargo conforme al memorial de subsanación de la demanda.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

## 1.2. Coadyuvante

El Distrito de Santa Marta, por conducto de su apoderado, coadyuvó las pretensiones de la demanda,<sup>6</sup> para lo cual se pronunció en los siguientes términos:

El acto acusado constituye una flagrante violación al artículo 2 de la Ley 244 de 1995, la Ley 50 de 1990 y los Decretos 3135 de 1968, artículo 41, y 1848 de 1969, artículo 102, pues no contiene los elementos mínimos para constituir el monto de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías; además, alude a una norma inaplicable, como es la Ley 50 de 1990 y transgrede las normas que rigen la prescripción de los derechos de los empleados públicos.

## 1.3. Contestación de la demanda

Los señores Genis Soto Noriega, Humberto Cantillo Granados, Oswaldo Enrique Reyes Villamizar, Ernesto Segundo Sanín Ávila, Neiro José Moreno Torres, Paul Armando Castañeda Salazar, Camelia Ardila Guzmán, Ricardo Roberto Reyes Oliveros, Albeiro Taborda Osorio, Rafael Enrique Aguilar Charris, Piedad Orozco Salazar, Evelyns Sánchez Gómez, Ramiro de Jesús Sulbarán Wilches, Ricardo Ramos Díaz,<sup>7</sup> Luis Manuel Arango García, Adolfo Sanín Ducan, Francisco Candanoza Guzmán y Alfonso Martínez,<sup>8</sup> por conducto de su apoderado, contestaron la demanda<sup>9</sup> y se opusieron a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual expusieron lo siguiente:

(i) La resolución acusada nació a la vida jurídica como consecuencia de las diferentes peticiones formuladas por los exservidores de Indistran, tendientes al reconocimiento de sus prestaciones sociales, las cuales fueron pagadas el 27 de

---

<sup>6</sup> Folios 108 a 115.

<sup>7</sup> Respecto de los anteriores demandantes se presentó la contestación de la demanda visible en folios 156 a 188.

<sup>8</sup> En torno a los cuatro anteriores demandantes, a través de memorial de folio 323, solicitó que, por economía procesal, se tuviera en cuenta el memorial de contestación de la demanda inicialmente presentado.

<sup>9</sup> Folios 156 a 188.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

diciembre de 2004, como consecuencia de la cesación de funciones por parte de estos y la liquidación de tal entidad —la cual ocurrió mediante Decreto 170 del 15 de julio de 2004—, en todo caso, se precisa que las reclamaciones se formularon a partir del momento en que se produjo la cesación de funciones.<sup>10</sup>

**(ii)** La parte demandada está dilatando el cumplimiento de la orden impartida en fallos de tutela y presentó la demanda de nulidad y restablecimiento de la referencia con tal propósito, es decir, pretende desconocer la cosa juzgada constitucional.

**(iii)** En el caso bajo análisis existen decisiones emanadas de jueces de tutela que contienen la orden de amparar los derechos vulnerados a los ex empleados de Indistran, las cuales gozan de cosa juzgada constitucional y cuyo cumplimiento se produjo a través del acto materia de control en este litigio.

**(iv)** En lo que atañe a la prescripción, fue interrumpida con la presentación de los escritos de reclamación ante la entidad, como lo permiten los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo; además, las peticiones se formularon al momento en que se produjo la supresión y liquidación de la entidad empleadora, por ello no se causó el fenómeno extintivo y menos aun cuando la propia administración en forma voluntaria reconoció los derechos a través del acto que hoy se cuestiona.

**(v)** Además, no se configuró la prescripción de los derechos reconocidos en el acto acusado «ya que est[o]s habían sido reconocid[o]s por INDISTRAN EN LIQUIDACIÓN mediante la resolución 076 de 2004 y el FONDO CUENTA como nueva entidad liquidadora profirió su nuevo acto administrativo, es decir, ACTUALIZÓ la obligación pendiente, ya no fue INDISTRAN EN LIQUIDACIÓN porque ella no existe en el ámbito jurídico, si no (sic) el FONDO CUENTA para ACTUALIZAR SUS ACREENCIAS, SUS OBLIGACIONES Y PARA EVITAR UN DAÑO PATRIMONIAL AL DISTRITO AL ERARIO PÚBLICO,(sic) resolución que fue tutelada y goza de AMPARO CONSTITUCIONAL, tal como consta en

<sup>10</sup> Se precisa que en el memorial el apoderado realiza una exposición sobre los elementos y los atributos del acto administrativo.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

los fallos de tutela ya proferidos que hacen TRANSITO (sic) A COSA JUZGADA».

### 1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante sentencia proferida el 28 de junio de 2017,<sup>11</sup> declaró la nulidad de la Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011 y dispuso no condenar en costas de primera instancia a la parte demandada. Las razones que lo llevaron a tal conclusión fueron las siguientes:

**(i)** A través del acto que se cuestiona, se reconoció la sanción moratoria por el pago inoportuno de las cesantías de unos ex servidores de Indistran; sin embargo, al revisar su contenido se advierte que aunque en él se precisa que sus destinatarios son ex servidores de tal entidad no se refieren los siguientes aspectos, indispensables para tener certeza del derecho allí reconocido: **a.** no se indica ninguna otra particularidad del vínculo laboral; **b.** no se precisa cuál es el régimen de cesantías que los ampara; **c.** aunque se establece el interregno que se pretende indemnizar, pues en las peticiones se refiere que corresponde a las cesantías de los años 1997 a 2003, no se precisa la fecha de presentación de tales solicitudes, con el fin de estudiar, en forma minuciosa, el asunto relativo a la prescripción; y **d.** se señalan las sumas a reconocer, pero no aparece la liquidación que llevó a determinarlas a fin de identificar criterios particulares atinentes a ese reconocimiento, entre otros, el relativo a la prescripción.

**(ii)** En las anteriores circunstancias, el fundamento fáctico del acto acusado resulta precario y, en tal sentido, su motivación no es suficiente, máxime cuando también carece de fundamento normativo en cuanto al régimen de cesantías aplicable a cada uno de los beneficiados, en tanto que se invocan dos fuentes legales distintas, a saber, la Ley 50 de 1990 —artículo 99— y la Ley 244 de 1995 —artículo 2—, pese a que los presupuestos de una y otra no pueden aplicarse en forma concurrente, pues la primera de ellas rige en materia de cesantías, cuando la relación está aún

---

<sup>11</sup> Folios 709 a 715.





---

Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

vigente mientras que la segunda hace lo propio respecto de la prestación causada al momento de la desvinculación del servicio.

**(iii)** En las anteriores condiciones, el derecho reconocido en el acto aludido no está claramente identificado y ello conlleva que no tuvo una debida motivación, lo que se enmarca dentro de una expedición irregular que lo hace anulable.

#### **1.4. El recurso de apelación**

Los beneficiarios del acto acusado, por conducto de su apoderado, interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia,<sup>12</sup> con base en los argumentos que se enuncian a continuación:

**(i)** De acuerdo con el acta que da cuenta de la audiencia inicial, se puede verificar que el problema jurídico que allí se abordó consistió en establecer si existía o no prescripción de las acreencias laborales reconocidas en el acto acusado, lo que quiere decir que la decisión objeto de apelación constituye una vía de hecho pues fundó su desarrollo en un asunto ajeno al planteado en la fijación del litigio.

**(ii)** Producto de la crisis financiera y fiscal que atravesaba la parte demandante, se sometió a la intervención económica de que trata la Ley 550 de 1999 y dentro de las determinaciones, para mejorar sus procesos y reorientación de rentas, se dispuso la liquidación de varios entes descentralizados, entre ellos, Indistran. Como consecuencia de ello, la entidad en liquidación expidió la Resolución 076 del 6 de junio de 2005, por la cual reconoció y ordenó la indemnización moratoria por el no pago oportuno de las cesantías a varios ex trabajadores, durante los años 1997 a 2003.

**(iii)** Con posterioridad y con el fin de adelantar el proceso de liquidación de Indistran, entre otras entidades que estaban en igual situación, el Distrito, a través del Decreto

---

<sup>12</sup> Folios 417 y 418.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

053 del 2 de marzo de 2006, creó el Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta y uno de los propósitos de tal acto consistía en reunir los activos de las entidades en liquidación y proceder al pago de las acreencias sin afectar las finanzas del Distrito.

**(iv)** En atención a las funciones asignadas al aludido fondo y en respuesta a las peticiones orientadas al reconocimiento de la indemnización por el retardo en el pago de las cesantías, el enunciado fondo expidió la Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011, a través de la cual accedió a la sanción moratoria por el inoportuno pago de las cesantías de algunos ex servidores de Indistran, durante los años 1997 a 2003.

**(v)** Debido al incumplimiento de lo ordenado en la resolución, los beneficiarios presentaron acción de tutela y el Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta, a través de fallo del 10 de diciembre de 2012, ordenó al gerente del fondo, que diera cumplimiento a lo dispuesto a través del acto administrativo que se cuestiona y, aun así, el gerente del fondo insistió en el incumplimiento y ello llevó a que se impusiera, en su contra, sanción por desacato.

**(vi)** En lo que respecta a la expedición irregular, esta se relaciona con los requisitos externos que debe revestir el acto en su expedición, en particular, el incumplimiento de procedimientos o requisitos que se debieron observar al llevar a cabo la actuación administrativa. En ese orden, se considera que el acto bajo examen sí está motivado, además «la falta de motivación constituye un vicio de expedición irregular que anula el acto, pero no el derecho adquirido de los terceros» y, en todo caso, para la expedición del acto administrativo no existe una formalidad generalizada y, por ello, puede revestir diferentes formas.

**(vii)** En lo que atañe a la prescripción alegada por la entidad demandante y que constituyó el objeto de la fijación del litigio, no se configuró en este caso, teniendo en consideración lo previsto en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo, pues dicho fenómeno se interrumpió con el reclamo formulado por los



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

trabajadores, de modo que entre la fecha de exigibilidad y la de su extinción se contaba con el término de 6 años; siendo así, como la relación laboral culminó el 15 de julio de 2004, momento en el cual se decretó, por parte del Distrito de Santa Marta, la supresión y liquidación de Indistran, las peticiones se formularon con posterioridad a ello, por lo cual no operó la prescripción.

**(viii)** Además, las normas sobre extinción de los derechos no se pueden analizar en forma descontextualizada, toda vez que el acto administrativo se expidió en el marco de un proceso liquidatorio de la entidad, y, en ese marco, es imperativa la aplicación de lo previsto en el artículo 35, (sic) numeral 5, del Decreto 254 de 2000, que impone al liquidador tener en cuenta la caducidad y la prescripción al momento de cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de liquidación.

**(ix)** Al momento en que el liquidador toma posesión del cargo, el término de prescripción del pasivo laboral a cargo de la entidad se interrumpe y como la liquidación se produjo el 15 de julio de 2004, por ello, en el caso, no puede hablarse de prescripción de la sanción moratoria.

**(x)** Tampoco se ha producido el decaimiento del acto administrativo, pues no ha perdido su fuerza ejecutoria, teniendo en consideración que no ha transcurrido el tiempo prudencial para ello pues sus beneficiarios están imposibilitados en acudir a la administración para ejecutarlo, dada la situación particular de Indistran.

**(xi)** En nada incide que los ex servidores de Indistran hubieran presentado peticiones de reconocimiento de las cesantías, pues los términos de prescripción y caducidad estaban suspendidos entre el mes de diciembre de 2004, cuando tomó posesión el liquidador y diciembre de 2015, momento a partir del cual finalizó la liquidación del Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta, como consta en la Resolución 018 de 2015.

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



---

Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

La parte demandada, por intermedio de su apoderado, recorrió el término para alegar<sup>13</sup> y, en términos generales, reiteró los argumentos del recurso de apelación.

La parte demandante guardó silencio en esta etapa procesal.<sup>14</sup>

## 1.6. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.<sup>15</sup>

La Sala decide, previas las siguientes

## 2. Consideraciones

### 2.1. El problema jurídico

De acuerdo con el recurso de apelación, se circunscribe a establecer **i)** si la decisión adoptada por el *a quo*, en cuanto concluyó que el acto cuestionado fue expedido en forma irregular, excedió el marco de la fijación del litigio, el cual se concretó en definir si, en el caso concreto, se configuró la prescripción de la sanción moratoria reclamada y **ii)** si la determinación en tal sentido quebrantó el debido proceso de los demandados. En caso de que dicho reparo prospere, **iii)** se deberá analizar si se configuró el fenómeno extintivo.

### 2.2. Marco normativo

La Ley 244 de 1995 «por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones» en su artículo 1 estableció el término de quince (15) días para que la administración expida el acto de reconocimiento de cesantías definitivas de los

---

<sup>13</sup> Folios 770 a 796.

<sup>14</sup> Folio 797.

<sup>15</sup> Folio 797.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

servidores públicos, que han de contarse desde la fecha de radicación de la solicitud que se haga en tal sentido, en todo caso, determinó que en el evento de que la solicitud esté incompleta, el empleador debe manifestarlo así al petionario, dentro de los diez días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, y señalar expresamente los requisitos de que adolece, de modo que una vez se alleguen, pueda proferir el acto que reconozca la prestación, en el término inicialmente indicado.

El artículo 2 *ibidem* determinó que una vez se encuentre en firme el acto de reconocimiento de cesantías definitivas, la administración cuenta con el término de cuarenta y cinco días hábiles para pagar la prestación, so pena de incurrir en mora y causar a su cargo la sanción indicada en el parágrafo, en el equivalente a un día de salario por cada día de retardo, que correrá en forma continua hasta cuando se haga efectivo el pago.

Al respecto, es importante hacer mención de los argumentos que sirvieron de soporte a la exposición de motivos que dio origen a la sanción moratoria consagrada en la aludida ley, en especial, los siguientes:

[...] la vida diaria enseña que una persona especialmente en relación a los servidores públicos, comienza un largo proceso de burocracia y de tramitología para lograr el cobro de sus cesantías, bien porque requiera la liquidación parcial o porque ha terminado su vinculación laboral con la administración; circunstancias éstas que traen consigo, como es sabido, la posibilidad y efectividad de corrupción, porque ante la necesidad económica del trabajador, se hace presente la mordida o coima para los funcionarios que están en la obligación de hacer esos trámites. Este hecho origina además cierto tipo de favorecimiento y que se modifique el orden de radicación de las solicitudes, prácticamente al mejor postor.

Además de este factor de corruptela y tras la tortuosa espera, cuando al final se paga al trabajador su cesantía, tan sólo se le entrega lo que certificó la entidad patronal meses, y hasta años, atrás, al momento de la liquidación. Ni un peso más. No obstante que la entidad pagadora, los Fondos, durante todo ese tiempo han estado trabajando esos dineros a unos intereses elevados, con beneficio para la institución, pero sin ningún reconocimiento para el trabajador<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Gaceta del Congreso año IV – núm. 225 del 5 de agosto de 1995.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

La Ley 1071 de 2006, adicionó y modificó la Ley 244 de 1995, **en torno al pago de las cesantías definitivas y parciales<sup>17</sup>** de los servidores públicos, en sus artículos 4 y 5 determinó lo siguiente:

**Artículo 4°. Términos.** Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

**Parágrafo.** En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

**Artículo 5°. Mora en el pago.** La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

**Parágrafo.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.

En lo que respecta a las cesantías anuales, la Ley 344 de 1996 «por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones», dio un paso adicional encaminado a ampliar la cobertura del sistema de liquidación anual del auxilio de

---

<sup>17</sup> Es importante precisar que se entiende por cesantías parciales aquellas que se requieren a la administración o al fondo administrador de esa prestación con fines de adquirir vivienda o adelantar estudios. El artículo 3 de la Ley 1071 de 2006 al respecto, señaló: «**Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías.** Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos: /- 1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente. /- 2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.».



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

cesantías para la generalidad de los servidores públicos, al consagrar, en su artículo 13, lo siguiente:

**Artículo 13.-** Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, **a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:**

- a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;
- b) **Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo;** (negrilla de la Sala).

La norma vigente a la fecha de expedición de la previamente citada, que estableció el régimen anual de cesantías, era la Ley 50 de 1990, en cuyo artículo 99 consagró:

**Artículo 99.-** El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.
2. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.
3. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.
4. Si al término de la relación laboral existieren saldos de cesantía a favor del trabajador que no hayan sido entregados al Fondo, el empleador se los pagará directamente con los intereses legales respectivos.

De igual manera, es necesario indicar que el Decreto 1582 de 1998 reglamentó los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998, y precisó que la norma a la que se debía remitir a efecto de la liquidación anual del auxilio de cesantías de quienes se afilien a fondos privados es la Ley 50 de 1990, en sus artículos 99, 102



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

y 104, y para liquidar las cesantías de los afiliados al Fondo Nacional de Ahorro, la Ley 432 de 1998, en sus artículos 5 y siguientes. Así lo determinó:

**Artículo 1º.-** El Régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5 y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998. (Se resalta).

No obstante, para aquellos empleados que venían con una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1996, cuando entró a regir la citada Ley 344 de 1996, se les continuaría respetando el régimen de liquidación del auxilio de cesantías consagrado en normas anteriores<sup>18</sup>.

Por otro lado, la Ley 550 de 1999, «[p]or la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley», en su artículo 34 establece:

**Artículo 34.** EFECTOS DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN. 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:

[...]

2. El levantamiento de las medidas cautelares vigentes, con excepción de las practicadas por la DIAN, salvo que ésta consienta en su levantamiento, y **la terminación de los procesos ejecutivos en curso iniciados por los acreedores** contra el empresario. Durante la vigencia del acuerdo, el acreedor que cuente con garantías constituidas por terceros y haya optado por ser parte del acuerdo, no podrá iniciar ni continuar procesos de cobro contra los codeudores del empresario, a menos que su exigibilidad sea prevista en el acuerdo sin el voto del acreedor garantizado. Esta restricción es aplicable sólo al cobro de acreencias que están contempladas en el acuerdo y que se relacionen con la empresa.

<sup>18</sup> Es decir, el sistema de liquidación retroactiva, consagrado en Ley 6 de 1945, el Decreto 2767 de 1945, la Ley 65 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947.





Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

[...]

**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.** [Resalta la Sala].

El Decreto 254 de 2000, «[p]or el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional» dispone, en su artículo 32, lo siguiente:

**Artículo 32.** Pago de obligaciones. Corresponderá al liquidador cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación, previa disponibilidad presupuestal, con el fin de realizar su liquidación progresiva; para ello se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

[...]

5. Para el pago del pasivo se tendrá en cuenta la caducidad y la prescripción de las obligaciones, contenidas en las normas legales vigentes.

### 2.3. Hechos probados

De conformidad con el acervo probatorio, que obra dentro del proceso, se puede establecer lo siguiente:

#### 2.3.1. Las pruebas particulares frente a cada uno de los beneficiarios del acto acusado<sup>19</sup>

##### 2.3.1.1. Oswaldo Enrique Reyes Villamizar

(i) El 20 de septiembre de 2002,<sup>20</sup> el señor Oswaldo Enrique Reyes Villamizar formuló petición ante el director de Indistran, en la que reclamó el pago de lo

<sup>19</sup> En todo caso, se precisa que respecto de los señores Albeiro Taborda Osorio, Ricardo Roberto Reyes Oliveros, Humberto Cantillo Granados, Evelyn Sánchez Gómez, Ramiro de Jesús Sulbarán Wilches, Paul Armando Castañeda Salazar, Ricardo Ramos Díaz, Adolfo Sanín Ducan y Alfonso Martínez Pérez, quienes también son destinatarios del acto censurado, no obran pruebas de reclamación individual de cesantías ni de la sanción moratoria, anteriores a la expedición de la resolución enjuiciada.

<sup>20</sup> Folio 20.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

siguiente: **a.** 1997: indexación por el no pago oportuno de cesantías; **b.** 1999: 5 meses de salario, 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías de 1998 y del salario; **c.** 2000: mes de diciembre, cesantías, 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías y del mes de diciembre; **d.** 2001: cesantías y 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías e intereses sobre estas; **e.** 2002: «meses de junio, julio y agosto».

(ii) El 30 de julio de 2003,<sup>21</sup> el señor Oswaldo Enrique Reyes Villamizar formuló petición ante el gerente de Indistran y al alcalde de Santa Marta, en la que reclamó **la indemnización moratoria** prevista en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1999, por la omisión en la consignación de las cesantías de los años 1998 a 2002 en el término previsto en la ley, pues «[se] las canceló en diciembre de 2.004». Valga aclarar que también se invocó la Ley 244 de 1995.

(iii) El 17 de noviembre de 2004,<sup>22</sup> el señor Oswaldo Reyes Villamizar y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º y **la indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

(iv) El 18 de marzo de 2005,<sup>23</sup> el señor Oswaldo Reyes Villamizar le solicitó al gerente liquidador de Indistran, explicación del motivo por el cual en su liquidación de sueldo y reliquidación de prestaciones sociales no se tuvo en cuenta lo siguiente: el mes de abril de 2004, el retroactivo de 2000, el retroactivo de 2004, una diferencia

<sup>21</sup> Folio 19.

<sup>22</sup> Folios 22 y 23.

<sup>23</sup> Folio 21.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

sobre las vacaciones del año 2000 y la reliquidación de sus prestaciones sociales del año 2004 con el reajuste salarial.

### **2.3.1.2. Luis Manuel Arango García**

(i) El 17 de noviembre de 2004,<sup>24</sup> el señor Luis M. Arango García y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º y **la indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

### **2.3.1.3. Genis<sup>25</sup> Soto Noriega**

(i) El 20 de septiembre de 2002,<sup>26</sup> la señora Genis Soto Noriega formuló petición ante el director de Indistran, en la que reclamó el pago de lo siguiente: **a.** 1997: indexación por el no pago oportuno de cesantías; **b.** 1999: 6 meses de salario, 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías de 1998 y del salario; **c.** 2000: mes de diciembre, cesantías, 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías y del mes de diciembre; **d.** 2001: cesantías y 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías e intereses sobre estas; **e.** 2002: «meses de junio, julio y agosto».

---

<sup>24</sup> Folios 22 y 23.

<sup>25</sup> Se precisa que en las diferentes solicitudes y actos administrativos que corresponden a esa demandante se menciona el nombre en distintas formas; sin embargo, la que se acoge como correcta, para esta providencia, es la que figura en la presentación personal del poder, visible en el folio 192 del cuaderno 2.

<sup>26</sup> Folio 24.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

(ii) El 5 de marzo de 2004,<sup>27</sup> la señora Gennis (sic) Soto Noriega dirigió petición al director general de Indistran, con el objeto de que se expidiera resolución mediante la cual se reconociera y ordenara el pago de las cesantías, salarios, retroactivos, primas, vacaciones y demás prestaciones de ley, que se le adeudan, producto de la relación laboral que mantuvo como agente de tránsito, código 505, grado 54, nombrado el 22 de julio de 1997 y cuya insubsistencia se declaró mediante la Resolución 176 del 28 de febrero de 2004.

(iii) El 17 de noviembre de 2004,<sup>28</sup> la señora Geni (sic) Zoto (sic) Noriega y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º y la **indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

#### 2.3.1.4. Francisco Candanoza Guzmán

(i) El 17 de noviembre de 2004,<sup>29</sup> el señor Francisco Candanoza Guzmán y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º y la **indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

<sup>27</sup> Folios 14 y 15.

<sup>28</sup> Folios 22 y 23.

<sup>29</sup> Folios 22 y 23.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

(ii) El 12 de octubre de 2005,<sup>30</sup> el señor Francisco Candanoza Guzmán formuló petición ante el gerente de Indistran y el alcalde de Santa Marta, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de **la sanción moratoria, prevista en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, en tanto no se consignaron, en la oportunidad legal, las cesantías correspondientes a los años 1997 a 2000. Valga aclarar que también se invocó la Ley 244 de 1995.

#### 2.3.1.5. Neiro José Moreno Torres

(i) El 25 de febrero de 2004,<sup>31</sup> el señor Neiro Moreno y otros formularon petición ante el gerente de Indistran y el alcalde de Santa Marta con el fin de obtener el reconocimiento y pago de **la indemnización moratoria prevista en la Ley 244 de 1995** y la que alude el numeral 3 del artículo 99 de la ley 50 de 1999, pues no se han consignado sus cesantías correspondientes a los años 1998 a 2002.

(ii) El 17 de noviembre de 2004,<sup>32</sup> el señor Neiro Moreno Torres y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º y **la indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

(iii) El 22 de diciembre de 2004,<sup>33</sup> el señor Neiro José Moreno Torres dirigió solicitud al director de Indistran, con el objeto de reclamar «el reconocimiento y pago **de la indemnización moratoria de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º., y **Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de mis prestaciones sociales, correspondientes a los años 1.997, 1.998, 1.999, 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003,

<sup>30</sup> Folio 16.

<sup>31</sup> Folio 28.

<sup>32</sup> Folios 22 y 23.

<sup>33</sup> Folio 281.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

cesantías que a la fecha no han sido canceladas muy a pesar de la tutela que impetr[ó] [...] ya que cada una de ellas se [le] debió consignar a más tardar el 15 de Febrero de cada año siguiente a su causación»

### 2.3.1.6. Camelia Ardila Guzmán

(i) El 17 de octubre de 2000,<sup>34</sup> la señora Camelia Ardila Guzmán y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el fin de que se muestren alternativas de pago de: **a.** los intereses de las cesantías del año 1999; **b.** los meses de sueldos de mayo, junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 1999; y **c. la sanción moratoria de las cesantías de los años 1997 y 1998** que se consignaron extemporáneamente en noviembre y mayo de 1999, respectivamente.

### 2.3.1.7. Rafael Enrique Aguilar Charris

(i) El 17 de octubre de 2000,<sup>35</sup> el señor Rafael Aguilar Charris y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el fin de que se muestren alternativas de pago de: **a.** los intereses de las cesantías del año 1999; **b.** los meses de sueldos de mayo, junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 1999; y **c. la sanción moratoria de las cesantías de los años 1997 y 1998** que se consignaron extemporáneamente en noviembre y mayo de 1999, respectivamente.

(ii) El 22 de mayo de 2003,<sup>36</sup> el señor Rafael Enrique Aguilar Charris formuló petición ante el director de Indistran, en la que solicitó «certificar a usted como representante legal de la entidad las siguientes obligaciones que aún me adeuda la empresa», se relaciona lo siguiente: **a.** 1997: indexación por el no pago oportuno de cesantías; **b.** 1999: 6 meses de salario, 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías del año 1998 y del salario; **c.** 2000: mes de diciembre, cesantías, 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de

<sup>34</sup> Folio 30.

<sup>35</sup> Folio 30.

<sup>36</sup> Folio 17.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

cesantías y del mes de diciembre subsidio familiar; **d.** 2001: cesantías y 12% de intereses a las cesantías; indexación por no pago oportuno de cesantías e intereses sobre estas y subsidio familiar; **e.** 2002: «meses de junio, julio, agosto diciembre primas» cesantías de 2002, intereses del 12 e indexación por el no pago de las cesantías y subsidio familiar; y **f.** 2003: meses de enero, febrero, abril y subsidio familiar.

**(iii)** El 27 de noviembre de 2006,<sup>37</sup> el señor Aguilar Charris requirió al Fondo Cuenta Especial Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta, el reconocimiento y pago de **la indemnización moratoria, prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, en cuanto no se consignó, oportunamente, su auxilio de cesantías, por los años 1997 a 2003 «las cuales [le] fueron canceladas en Diciembre del año 2.004 en forma personal y no en el Fondo autorizado por la ley».

#### **2.3.1.8. Piedad Orozco Salazar**

**(i)** El 17 de noviembre de 2004,<sup>38</sup> la señora Piedad Orozco Salazar y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990**, numeral 3º y **la indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

**(ii)** El 12 de agosto de 2005,<sup>39</sup> la señora Piedad Orozco Salazar, dirigió petición ante el gerente de Indistran en liquidación con el fin de que se expidiera certificación en la que se informara el cargo por ella desempeñada, su tiempo de servicios y si se le

<sup>37</sup> Folio 178 del cuaderno 2.

<sup>38</sup> Folios 22 y 23.

<sup>39</sup> Folio 26.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

había cancelado alguna suma por concepto de indemnización moratoria por no pago oportuno de las cesantías, durante los años laborados en esa entidad.

### 2.3.1.9. Ernesto Segundo Sanín Ávila

(i) El 20 de septiembre de 2002,<sup>40</sup> el señor Ernesto Segundo Sanín Ávila reclamó, ante el director de Indistran, el reconocimiento y pago de los siguientes emolumentos: **a.** 1996: subsidio familiar; **b.** 1997: subsidio familiar e indexación por pago inoportuno de cesantías; **c.** 1998: subsidio familiar; **d.** 1999: salario de mayo, junio, julio, septiembre, octubre y noviembre, 12% de intereses sobre las cesantías, indexación por no pago oportuno de ese auxilio y del salario, y subsidio familiar; **e.** 2000: mes de diciembre, cesantías, 12% de intereses sobre las cesantías, indexación por el no pago oportuno de esa prestación y del salario de diciembre, y subsidio familiar; **f.** 2001: cesantías, 12% de intereses sobre las cesantías, subsidio familiar e indexación por el no pago oportuno de esa prestación y del salario de diciembre **g.** 2002: meses de junio, julio y agosto y subsidio familiar.

(ii) El 25 de febrero de 2004,<sup>41</sup> el señor Ernesto Sanín Ávila y otros formularon petición ante el gerente de Indistran y el alcalde de Santa Marta con el fin de obtener el reconocimiento y pago de **la indemnización moratoria prevista en la Ley 244 de 1995 y la que alude el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1999**, pues no se han consignado sus cesantías correspondientes a los años 1998 a 2002.

(iii) El 17 de noviembre de 2004,<sup>42</sup> el señor Ernesto Sanín Ávila y otros formularon reclamación ante el gerente de Indistran, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la «**indemnización de que trata el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, numeral 3º y la indemnización que contempla la Ley 244 de 1.995**, por el pago tardío de nuestras prestaciones sociales (cesantías) de los años 1.997, 1.998, 1.9989, (sic) 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003». Entre los hechos narrados, en esa

<sup>40</sup> Folio 31.

<sup>41</sup> Folio 28.

<sup>42</sup> Folios 22 y 23.





Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

petición, se precisa que «ese auxilio fue consignado [...] el día 7 de Diciembre del año 2.004».

### **2.3.2. Las pruebas comunes acerca de las reclamaciones formuladas por los destinatarios del acto enjuiciado**

(i) El 6 de junio de 2005,<sup>43</sup> el Distrito Industrial, Cultural e Histórico de Santa Marta (Instituto Distrital de Tránsito y Transporte —Indistran en liquidación—) expidió la Resolución 076 «[p]or medio de la cual se reconoce y orden el pago de una indemnización moratoria, por el no pago oportuno de prestaciones sociales (cesantías) a unos exfuncionarios». En su parte considerativa expuso:

Que mediante el Decreto 170 del 15 de Julio de 2.004, el señor Alcalde Distrital ordenó la supresión y consecuente liquidación de la entidad en mención, originando la decisión adoptada la desvinculación inmediata de sus empleados y el reconocimiento de acreencias laborales a favor de cada uno de los desvinculados.

Que los señores [se refiere el nombre e identificación de varios ex empleados de la entidad, los cuales se citarán más adelante, en la transcripción de la parte resolutive. En todo caso, se precisa que en ese acto **no se resolvió** ninguna situación jurídica respecto de los siguientes: Evelyn Sánchez Gómez, Ramiro de Jesús Sulbarán, Paul Armando Castañeda Salazar, Ricardo Ramos Díaz, Adolfo Sanín Ducan y Alfonso Martínez Pérez] ex funcionarios del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte “INDISTRAN”, prestaron sus servicios a esta institución, tal como consta en las respectivas carpetas y hojas de vida obrantes en el archivo de la institución y que mediante peticiones presentadas por estos sobre el reconocimiento y pago de la indemnización moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales (Cesantías) de los años comprendidos desde 1.997 a 2.003, agotándose de esta manera la vía gubernativa ante esta institución y suspendiéndose con ello, cualquier prescripción sobre dicha obligación.

Que el numeral 3º del artículo 99 de la ley 50 de 1.990, consagra que el valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de Febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo.

Que el párrafo del artículo 2º de la Ley 244 de Diciembre 29 de 1.995, señala que en caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas,

<sup>43</sup> Folios 32 a 37.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

para lo cual sólo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

Que mediante el proceso liquidatorio se ordenó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales (Cesantías) de los años en comento, acreencias laborales que se les adeudaba a dichos empleados y de conformidad a la ley, en caso de no consignar las cesantías dentro del término legal estipulado para ello, se deberá indemnizar a los trabajadores que a ello tengan derecho, quedando pendiente el reconocimiento y pago de la indemnización que consagran para tal efecto las normas antes descritas, por no haberseles cancelados (sic) las prestaciones sociales (Cesantías) dentro de los términos legales estipulados para ello, como era a mas (sic) tardar el día Quince (15) de Febrero de cada año siguiente de haberse causado, se procederá a reconocerles esta indemnización.

Que a la fecha de efectuarse la presente liquidación en forma individual a cada uno de los ex funcionarios, ésta arroja una suma total para cada uno, tal como se relaciona a continuación, así:

[...]

ARTÍCULO PRIMERO.- Ordenar como en efecto se hace, el reconocimiento y pago a favor de los señores: [...] GENIS SOTO NORIEGA, la suma de Noventa y Tres Millones Ciento Veinticuatro Mil Cuatrocientos Sesenta y Ocho Pesos (\$93.124.468); [...] LUIS MANUEL ARANGO GARCÍA, la suma de Noventa y Un Millón (sic) Seiscientos un Mil Doscientos Sesenta Pesos (\$91.601.260); CAMELIA ARDILA GUZMÁN, la suma de Ciento Nueve Millones Novecientos Sesenta y Siete Mil Doscientos Veintinueve Pesos (\$109.967.229); [...] FRANCISCO (sic) CANDANOZA GUZMÁN, la suma de Ochenta y Ocho Millones Novecientos Cuarenta y Cinco Mil Diecinueve Pesos (\$88.945.019); HUMBERTO CANTILLO GRANADOS, la suma de Sesenta y Un Millón (sic) Seiscientos Treinta y Ocho Mil Novecientos Veintisiete Pesos (\$61.638.927); [...] ERNESTO SEGUNDO SANÍN ÁVILA, la suma de Ochenta y Nueve Millones Trescientos Setenta y Seis Mil Trescientos Ochenta y Cinco Pesos (\$89.376.385); OSWALDO ENRIQUE REYES VILLAMIZAR, la suma de Noventa Millones Quinientos Veintiún Mil Setecientos Setenta y Ocho Pesos (\$90.521.778); [...] PIEDAD OROZCO SALAZAR, la suma de Ochenta y Ocho Millones Ciento Ochenta y Cinco Mil Ciento Once Pesos (\$88.185.111); NEIRO JOSÉ MORENO TORRES, la suma de Ochenta y Nueve Millones Setecientos Setenta Mil Doscientos Cuatro Pesos (\$89.770.204); [...] ALBEIRO TABORDA OSORIO, la suma de Noventa y Un Millón (sic) Cincuenta y Cinco Mil Ciento Veinticinco Pesos (\$91.055.125); [...] RICARDO ROBERTO REYES OLIVERO (sic), la suma de Noventa y Ocho Millones Ochocientos Seis Mil Novecientos Ochenta y Siete Pesos (\$98.806.987); RAFAEL ENRIQUE AGUILAR CHARRIS, la suma de Noventa y Cuatro Millones Setenta y Seis Mil Cuatrocientos Noventa y Dos Pesos (\$94.076.492); [...]

(ii) El 1.º de febrero de 2011,<sup>44</sup> el Fondo Cuenta Especial Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta expidió la Resolución 092 —que constituye el acto acusado— «[p]or medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización moratoria, por el no pago oportuno de

<sup>44</sup> Folios 38 a 41.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

prestaciones sociales (Cesantías) a unos exfuncionarios». De sus consideraciones se extrae lo siguiente:

Que mediante el Decreto 170 del 15 de Julio de 2004, el Señor Alcalde Distrital ordenó la supresión y consecuente liquidación de la entidad en mención, originando la decisión adoptada la desvinculación inmediata de sus empleados y el reconocimiento de acreencias laborales a favor de cada uno de los desvinculados.

Que mediante Decreto N° 053 de Marzo 2 de 2006 el Señor Alcalde Distrital determinó crear el FONDO CUENTA ESPECIAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN LIQUIDACIÓN ente al cual se encomendó continuar y finiquitar el proceso liquidatorio de los entes [...] <sup>45</sup> suprimidos del orden descentralizado entre los que se encuentra el extinto Instituto Distrital de Tránsito y Transporte "INDISTRAN"

Que dentro de las funciones asignadas al Fondo Cuenta se encuentra la de reconocer y pagar todas las obligaciones de las empresas industriales y comerciales del estado o sociedades de economía mixta, institutos descentralizados, establecimiento públicos en liquidación, así como efectuar el pago de las sumas reconocidas por sentencias ejecutoriadas o que se ejecutaren a cargo de todas las entidades en liquidación.

Que los señores [se cita a todos los destinatarios de este acto y que actúan como parte demandada en este proceso, cuyos nombres se detallarán más adelante en la transcripción de la parte resolutive] ex funcionarios del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte "INDISTRAN" prestaron sus servicios a esta institución, tal como consta en las respectivas carpetas y hojas de vida obrantes en el archivo de la institución y que mediante peticiones presentada por estos sobre el reconocimiento y pago de la indemnización moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales (Cesantías) **de los años comprendidos desde 1997 a 2003**, agotándose de esta manera la vía gubernativa anta (sic) esta institución u suspendiéndose con ello, cualquier prescripción sobre dicha obligación.

Que el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1.990, consagra que el valor liquidado por el concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija.

El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo.

Que el Parágrafo del Artículo 2° de la Ley 244 de diciembre 29 de 1995, señala que en caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

<sup>45</sup> Se precisa que apare una palabra ilegible.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

Que mediante el proceso liquidatorio se ordenó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales (Cesantías) de los años en comento, acreencias laborales que se les adeudaba a dichos empleados y de conformidad a la Ley, en caso de no consignar las cesantías dentro del término legal estipulado para ello, se deberá indemnizar a los trabajadores que a ello tengan derecho, quedando pendiente el reconocimiento y pago de la indemnización que consagran para tal efecto las normas antes descritas, por no haberseles cancelados (sic) las prestaciones sociales (Cesantías) dentro de los términos legales estipulados para ello, como era a mas (sic) tardar el día Quince (15) de Febrero de cada año siguiente de haberse causado, se procederá a reconocerles esta indemnización.

Que a la fecha de efectuarse la presente liquidación en forma individual a cada uno de los ex funcionarios, esta arroja una suma total para cada uno, tal como se relaciona a continuación, así:

ARTÍCULO PRIMERO.- Ordenar como en efecto se hace, el reconocimiento y pago a favor de los señores: ALBEIRO TABORDA OSORIO, la suma de CIENTO SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CINCO MIL DOSCIENTOS VEINTE Y CUATRO PESOS (\$179.805.224.00), OSWALDO ENRIQUE REYES VILLAMIZAR, la suma de NOVENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$98.806.987.00); LUIS MANUEL ARANGO GARCÍA, la suma de NOVENTA Y UN MILLÓN (sic) SEISCIENTOS UN MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$91.601.260.00); GENI (sic) SOTO NORIEGA, la suma de NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$93.124.468.00), FRANCISCO CANDANOZA GUZMÁN, la suma de OCHENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL DIECINUEVE PESOS (\$88.945.019.00), NEIRO JOSÉ MORENO TORRES, la suma de NOVENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CIENCUENTA (sic) Y SEIS PESOS (\$98.741.356.00); CAMELIA ARDILA GUZMÁN, la suma de CIENTO NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$109.967.229.00), RICARDO ROBERTO REYES OLIVEROS, la suma de NOVENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE (sic) PESOS (\$98.806.987.00), RAFAEL ENRIQUE AGUILAR CHARRIS, la suma de NOVENTA Y CUATRO MILLONES SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$94.076.492.00), HUMBERTO CANTILLO GRANADOS, la suma de setenta y cuatro millones ochocientos noventa y seis mil doscientos noventa y siete pesos (\$74.896.297.00), PIEDAD OROZCO SALAZAR, la suma de noventa y dos millones ochocientos setenta y seis mil cuatrocientos cuarenta y cuatro pesos (\$92.876.444.00), ERNESTO SEGUNDO SANÍN ÁVILA, la suma de NOVENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$97.823.463.00) (sic)<sup>46</sup>, EVELYS SÁNCHEZ GÓMEZ, la suma de Noventa Millones Trescientos Seis Mil Setecientos Veinte Un Peso (sic) (90.306.721), RAMIRO DE JESÚS SULBARÁN WILCHES, la suma de Ciento Setenta y Siete Millones Ochocientos Veinte y Un Mil Novecientos Cuarenta Pesos (\$177.821.940), PAUL ARMANDO CASTAÑEDA SALAZAR, la suma de Doscientos Treinta y Siete Millones Cuatrocientos Veinte y Un Mil Novecientos Sesenta y Siete Pesos (\$237.421.967), RICARDO RAMOS DÍAZ, la suma de Noventa y Seis Millones Doscientos Sesenta y Un Mil Seiscientos Ochenta y Dos Pesos (\$96.261.682), ADOLFO SANÍN DUCAN, la suma de setenta y nueve millones doscientos setenta y un mil doscientos pesos (\$79.271.200) y ALFONSO MARTÍNEZ PÉREZ, la suma de Ochenta Millones Quinientos Veintidós Mil Cuatrocientos Trece Pesos (\$80'522.413), por concepto de

<sup>46</sup> Las cifras de las decenas no coinciden entre lo señalado en letras y en números en lo que respecta al valor reconocido al señor Sanín Ávila.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

indemnización moratoria que consagra el parágrafo del artículo 2° de la Ley 244 de Diciembre 29 de 1.995 y numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1.990, por el no pago oportuno de la (sic) cesantías, de los años 1997-2003 y como se dijo en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**(iii)** El 13 de junio de 2012,<sup>47</sup> los beneficiarios del acto anterior dirigieron solicitud ante el gerente Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta y al alcalde de esa ciudad, con el objeto de reclamar el pago de las acreencias laborales reconocidas a través de la Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011.

**(iv)** El 23 de agosto de 2012,<sup>48</sup> el secretario del Juzgado Tercero Penal Municipal de Santa Marta dirigió oficio con destino al gerente del Fondo de Cuentas Especiales de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta, en el que transcribió la parte resolutive del fallo de tutela emitido por ese despacho el 23 de agosto de 2012, en el que se amparó el derecho de petición a los siguientes actores de tutela [a continuación la Sala relaciona los nombres de los destinatarios del acto acusado, que acudieron a ese mecanismo de amparo y se les garantizaron los derechos y, se precisa, que dentro de ellos no figura el señor Adolfo Sanín Ducan] Geni (sic) Soto Noriega, Humberto Cantillo Granados, Oswaldo Enrique Reyes Villamizar, Luis Manuel Arango García, Ernesto Segundo Sanín Ávila, Neiro José Moreno Torres, Evelys Sánchez Gómez, Ramiro de Jesús Sulbarán Wilches, Paul Armando Castañeda Salazar, Ricardo Ramos Díaz, Alfonso Martínez Pérez, Piedad Orozco Salazar, Camelia Ardila Guzmán, Ricardo Roberto Reyes Oliveros, Albeiro Taborda Osorio, Rafael Enrique Aguilar Charris, Francisco Candanoza Guzmán. Como consecuencia de tal amparo, se ordenó al citado fondo que «d[é] pronta respuesta directa y resuelva de fondo y de manera clara, suficiente y congruente la petición que elevaron»; además, se exhortó a los actores de tutela a acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a demandar «el presunto incumplimiento a lo debido entre los accionantes y los entes accionados».

<sup>47</sup> Folios 277 y 278.

<sup>48</sup> Folios 42 a 43. Se precisa que la providencia judicial aparece en los folios 79 a 87.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

**(v)** El 13 de diciembre de 2012,<sup>49</sup> el secretario del Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta le comunicó al gerente del Fondo de Cuentas Especiales de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta que ese despacho judicial revocó la anterior decisión y como consecuencia de ellos ordenó «dentro del término de Tres (3) días contados a partir de la fecha de notificación de la presente providencia, procedan a darle cumplimiento a la decisión adoptada en la Resolución No. 0092 de fecha 01 de Febrero de 2011, Acto Administrativo expedido legalmente por el FONDO CUNETAS (sic) ESPECIAL de ENTIDADES DESCENTRALIZADAS en LIQUIDACIÓN del DISTRITO de SANTA MARTA».

Es importante precisar que en esta providencia<sup>50</sup> sí figura como accionante el señor Adolfo Sanín Ducan, respecto de quien no se había hecho manifestación en el fallo de tutela de primera instancia.

**(vi)** El 12 de abril de 2013,<sup>51</sup> el Fondo de Cuentas Especiales de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta expidió la Resolución 269, por la cual «rechazó la reclamación por concepto de moratorios en el pago de las Cesantías» presentada por los destinatarios del acto que se acusa en este proceso y, a través de Resolución 562 del 3 de julio de 2013, se dispuso no reponer lo resuelto en aquella.

**(vii)** El 22 de abril de 2013,<sup>52</sup> el apoderado de los destinatarios del acto acusado digirió oficio ante el personero de Santa Marta con el objeto de formular queja disciplinaria en contra de quienes habían fungido como gerentes del Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta, por retardar injustificadamente el cumplimiento de los fallos judiciales.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Folio 45. En todo caso, se precisa que en folios 68 a 78 obra copia de la providencia judicial.

<sup>50</sup> Se precisa, como se hizo en la referencia anterior, que la providencia aparece en los folios descritos.

<sup>51</sup> La información al respecto, se extrae de la constancia que obra en el folio 563 del cuaderno 4. Además, las resoluciones indicadas reposan en los folios 566 a 584 y 585 a 593 del cuaderno 4, respectivamente.

<sup>52</sup> Folios 287 a 295.

<sup>53</sup> Se precisa que en el plenario aparecen otras quejas con similar objeto y las respuestas que, al respecto se ofrecieron por parte de las autoridades pertinentes, pero atendiendo el marco del objeto



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

**(viii)** El 10 de mayo de 2013,<sup>54</sup> el Juzgado Tercero Penal Municipal, con Funciones de Control de Garantías de Santa Marta expidió providencia a través de la cual sancionó, por desacato de lo ordenado en la orden de tutela anterior, al gerente y/o representante legal del Fondo de Cuentas Especiales de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta y al alcalde de esa entidad territorial.<sup>55</sup> Tal decisión fue comunicada a la Alcaldía de Santa Marta, el 22 de mayo de 2013.<sup>56</sup>

### **2.3.3. Otras pruebas**

**(i)** El 15 de julio de 2004,<sup>57</sup> el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta expidió el Decreto 170, «por el cual se suprime un establecimiento público» en concreto, el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte (Indistran). En su parte resolutive se señaló que tal determinación implicaba la supresión de la planta de cargos de la entidad, que el proceso de liquidación se efectuaría conforme a la normativa vigente y que los derechos laborales de sus servidores serían respetados conforme a la legislación aplicable en cada caso.

**(ii)** El 15 de julio de 2004,<sup>58</sup> el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta expidió el Decreto 181 por el cual reglamentó el proceso de liquidación de Indistran, para lo cual se fijó un término de ocho meses.

---

del recurso que analiza la Sala, se hace innecesario referirlas en este acápite; por ello, tan solo se cita una de ellas.

<sup>54</sup> Folios 133 a 136.

<sup>55</sup> Se precisa que de acuerdo con el numeral segundo de la parte resolutive del fallo de tutela, la orden de cumplimiento se dirigió tanto al gerente del fondo como al alcalde de Santa Marta, este último, solidariamente.

<sup>56</sup> Folio 137.

<sup>57</sup> Folios 307 y 308.

<sup>58</sup> Folios 208 a 212 del cuaderno 2.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

(iii) El 2 de marzo de 2006,<sup>59</sup> el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta expidió el Decreto 053, a través del cual creó el Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta.

(iv) El 8 de octubre de 2015,<sup>60</sup> se expidió la Resolución 018 por la cual se culminó el proceso liquidatorio del Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en Liquidación del Distrito de Santa Marta.

## **2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala**

### **2.4.1. Asunto previo**

Es preciso señalar que, a través de providencia del 11 de agosto de 2015,<sup>61</sup> el Tribunal Administrativo del Magdalena dispuso suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo cuestionado, decisión que fue confirmada por esta corporación, mediante auto del 10 de diciembre de 2015.<sup>62</sup>

### **2.4.2. Análisis de legalidad del acto enjuiciado a la luz de los argumentos de la apelación**

El apoderado de los beneficiarios de la resolución demandada manifestó que el problema jurídico que se planteó durante la audiencia inicial consistió en establecer si se configuró o no la prescripción de las acreencias laborales reconocidas en aquella, de manera que la decisión proferida por el *a quo*, en la que se abordó un asunto ajeno a tal delimitación constituye una vía de hecho.

Al revisar el contenido y marco decisorio de la providencia recurrida se advierte que, en ella, el Tribunal Administrativo del Magdalena concluyó que el análisis del contenido del acto acusado le permitió advertir que aunque en él se señala que sus

<sup>59</sup> Folios 46 a 55.

<sup>60</sup> Folios 468 a 473 del cuaderno 4.

<sup>61</sup> Folios 334 a 340 vuelto del cuaderno 3.

<sup>62</sup> Folios 457 a 464 del cuaderno 3.





Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

beneficiarios eran ex servidores de Indistran, no se identificaron aspectos relevantes para acreditar el reconocimiento que allí se efectuó, tales como las particularidades del vínculo laboral de cada uno de sus destinatarios, el régimen de cesantías que los amparaba, el periodo que cobijaba la indemnización reconocida, aspecto frente al cual, en forma general, se indicó que correspondía a los años 1997 a 2003, pero no se precisó la fecha de presentación de las solicitudes que motivaron el acto, esto último, **con el objeto de examinar lo relativo a la configuración de la prescripción**. De allí concluyó que el fundamento fáctico de la decisión enjuiciada era precario; por lo tanto, la insuficiencia en su motivación permitía configurar el vicio de expedición irregular, que lo hacía anulable.

De la exposición anterior se infiere que el Tribunal justificó la razón que le impidió pronunciarse acerca del marco de la fijación del litigio que, como bien lo señaló el recurrente, consistió en definir si se configuró o no el fenómeno extintivo de los derechos reconocidos en el acto acusado,<sup>63</sup> por lo que, al encontrar tales imprecisiones en el contenido de la resolución, ello le impedía pronunciarse sobre el escenario que fue propuesto al momento de fijar el litigio; no obstante, tales inconsistencias, advertidas en el acto bajo estudio, le llevaron a concluir que este se encontraba afectado por un vicio que lo hacía anulable.

En tales condiciones, se debe definir si el Tribunal podía examinar, en su pronunciamiento, un asunto distinto a aquel planteado en la fijación del litigio. En torno a ese particular, esta Subsección predica la tesis de que la fijación del litigio no se puede convertir en una talanquera para el juez al analizar la controversia y las pretensiones, en tanto que, al momento de emitir la sentencia, no le es dable

---

<sup>63</sup> Al revisar la fijación del litigio, en el acta que da cuenta de la audiencia inicial celebrada el 7 de septiembre de 2016, se verifica que se formuló en los siguientes términos: «determinar si efectivamente la indemnización moratoria reconocida se encontraba prescrita como lo afirma la parte actora bajo el argumento que las cesantías se causaron entre los años 1997 y 2003 y lo afirmado por los destinatarios del acto en el sentido que en varias oportunidades solicitaron a la administración dicho pago interrumpiendo el término prescriptivo de las mismas y que además dicho término principio (sic) a correr el 27 de diciembre de 2004 fecha en que les fueron canceladas las prestaciones sociales».



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

abstenerse de atender el mandato de los artículos 281<sup>64</sup> del Código General del Proceso y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,<sup>65</sup> que le exigen resolver todos los asuntos sometidos a su conocimiento.<sup>66</sup>

En aplicación de la tesis descrita, se debe verificar si el marco de las pretensiones de la demanda y su fundamentación habilitaban al Tribunal, para que, atendiendo el principio de congruencia de su providencia, se pronunciara frente a la carencia de motivación del acto, circunstancia que, en últimas, fue la que dio lugar a su anulación. Por ello, y al verificar los planteamientos de la demanda, en lo que respecta al concepto de violación —descritos sucintamente en el numeral 1.1.3. de esta providencia, en particular, los subnumerales iii) y iv)— se puede concluir que la entidad demandante, dentro de los vicios que formuló en contra de la resolución enjuiciada, sí señaló el de expedición irregular y, para ello, se fundamentó en que estaba afectada por falta de motivación y violación del principio de legalidad, en tanto que los motivos que en ella se adujeron para el reconocimiento de la sanción moratoria resultaban insuficientes.

De lo anterior se colige que si bien es cierto, durante la audiencia inicial, el problema jurídico se circunscribió al análisis de la configuración de la prescripción del derecho reconocido en el acto administrativo bajo escrutinio, también lo es que el tribunal podía, atendiendo lo previsto en los artículos 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el 281 del

<sup>64</sup> **Artículo 281.** Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda [...].

<sup>65</sup> **Artículo 187.** Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen. [...].

<sup>66</sup> Tal consideración fue acogida por la Subsección en sentencias del 22 de febrero de 2018, radicación: 17001 23 33 000 2015 00825 01, M.P. William Hernández Gómez, del 9 de septiembre de 2021, radicación: 08001 23 33 000 2015 90080 01, número interno: 3695-19, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, entre otras. Además, otras secciones y subsecciones de esta Corporación prohíjan idéntica postura, como se advierte en la sentencia del 16 de julio de 2021, de la Sección Tercera, Subsección A, dictada dentro del radicado 76001 23 31 000 2006 01066 01, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

Código General del Proceso, pronunciarse acerca de la expedición irregular del acto acusado, por la carencia de motivación suficiente, comoquiera que tal cargo se había propuesto, por parte de la entidad demandante, desde la formulación de la demanda y frente a la cual la parte accionada tuvo la oportunidad de pronunciarse en la contestación de la demanda; de manera que no se le sorprendió con un asunto que no estaba sometido a este debate y, por ende, no se configuró la vía de hecho que se alega en la alzada, lo que lleva a concluir que el hecho de que el tribunal de instancia hubiera desbordado el límite impuesto en la fijación del litigio no es una circunstancia que dé lugar a revocar la providencia recurrida.

Ahora bien, el recurrente insiste en argumentos orientados a justificar que la decisión enjuiciada fue expedida en el marco del proceso liquidatorio de Indistran, y que, en ella, se accedió a la sanción moratoria por el inoportuno pago de las cesantías de algunos ex servidores de Indistran, durante los años 1997 a 2003; además, precisa que existe una orden de tutela en la que se impuso, al fondo demandante y al Distrito de Santa Marta, la obligación de cumplir lo allí ordenado, decisión judicial que no puede ser desatendida.

En torno a la orden de tutela que expone el recurrente, la Sala no desconoce su existencia; por el contrario, en el acápite 2.3.2. de esta providencia —en particular en los subnumerales iv), v) y viii)— se aludió al trámite judicial que se refiere en la alzada; sin embargo, en torno a lo resuelto en esa instancia judicial la Sala estima oportuno precisar que aunque sobre tales decisiones recae la cosa juzgada constitucional o la inmutabilidad del fallo de tutela, esta se predica «exclusivamente en lo que respecta al análisis de constitucionalidad sobre la vulneración de los derechos fundamentales»<sup>67</sup> pues al juez constitucional no le es dable realizar «un juicio de legalidad sobre manifestaciones administrativas pasibles de verificación judicial»<sup>68</sup> pues este, por disposición legal,<sup>69</sup> está atribuido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En ese orden, la decisión de tutela no puede constituir

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de octubre de 2021, radicación: 52001 23 33 000 2013 00028 03, número interno: 6395-2019, M.P. William Hernández Gómez.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Ley 270 de 1996 y Ley 1437 de 2011.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

un motivo de oposición encaminado a impedir el control de legalidad de la resolución acusada, que se ejerce a través del proceso bajo análisis.

Por otro lado, el apoderado de los beneficiarios del acto acusado aduce que la expedición irregular —cargo que prosperó, según el tribunal, y que dio lugar a la anulación—se relaciona con los requisitos externos de la decisión de la administración, en concreto, sobre el incumplimiento de procedimientos o requisitos que se debieron observar al llevar a cabo la actuación administrativa; por ende, la resolución acusada, en su sentir, sí está motivada.

Para resolver el planteamiento anterior, es pertinente aclarar que el cargo de expedición irregular se configura cuando la administración se aparta de los procedimientos definidos en la ley para su formación, pero solo se viabiliza la anulación del acto en el evento en que el desconocimiento recaiga en exigencias procedimentales sustanciales, pues aquellas accesorias no tienen la entidad suficiente para desvirtuar su legalidad. Al respecto, esta Corporación<sup>70</sup> ha sostenido lo siguiente:

[...] la expedición irregular es un vicio de nulidad de los actos administrativos que se materializa cuando se vulnera el procedimiento determinado para su formación, es decir, **cuando la actuación administrativa adolece de anomalías o se desarrolla con desconocimiento del trámite previsto en el ordenamiento jurídico**. Ahora bien, no cualquier irregularidad puede afectar la validez del acto administrativo, pues, las formas no son un fin en sí mismo, sino un medio para materializar el derecho objetivo, lo anterior, con fundamento en el artículo 228 de la Carta que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal o adjetivo. Por lo tanto, **debe tratarse de irregularidades en el trámite de carácter sustancial, que puedan afectar el sentido de la decisión** o que generen una grave lesión a los derechos fundamentales de los intervinientes en la actuación. [Se resalta]

Adicional a lo expuesto, la irregularidad que se advierte en torno del acto objeto de análisis debe ser de gravedad pues «en virtud del principio de eficacia y en procura de la efectividad del derecho material y la realización de la función administrativa, la irregularidad no solo debe ser sustancial sino que debe revestir la connotación de

<sup>70</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de noviembre de 2021, radicación: 11001 03 28 000 2019 00059 00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

gravedad, capaz de cambiar el sentido de la decisión, para que los actos administrativos devengan nulos»<sup>71</sup>.

Bajo el anterior marco conceptual se deberán verificar los argumentos que llevaron al Tribunal Administrativo del Magdalena a declarar la nulidad de la resolución enjuiciada, a fin de establecer si con sustento en ellos se configuraba la nulidad del acto materia de control, los cuales se transcriben a continuación:

#### 7.1.1.- Del fundamento fáctico

A través del acto que se demanda, se reconoció una indemnización moratoria por el no pago oportuno de la (sic) cesantías a unos ex funcionarios de INDISTRAN, en ese sentido, el tema objeto de pronunciamiento determina los hechos que son relevantes para tomar la decisión, y que por ende debían constar en la resolución como sustento de ésta, entre estos puede señalarse: i) la existencia del vínculo laboral y su duración; ii) el régimen de cesantías que cobijaba a los empleados; iii) a partir de lo anterior, las fechas en que debía pagar la (sic) cesantías y por ende el tipo de sanción que se va a reconocer, para establecer a partir de qué fecha se cuenta ésta; iv) las solicitudes formuladas por los trabajadores, en caso de existir; v) el estudio del fenómeno de la prescripción, a partir del período a indemnización y las solicitudes presentadas, hasta la fecha en que se hace el reconocimiento; y vi) una vez determinado lo anterior, los salarios percibidos según el período que será objeto de indemnización, a efectos de realizar la liquidación del monto que será reconocido.

Las situaciones fácticas enunciadas son importante (sic), debido a que esto delimita el fundamento jurídico que será aplicable al caso en concreto, en ese orden, de la correspondencia entre uno y otro podrá tenerse certeza del derecho que le asiste a las personas que se benefician de un determinado acto administrativo, sin embargo, la Resolución No. 0092 se limita a hacer alusión a unas pocas circunstancias, como son:

- Los destinatarios del acto administrativo son ex funcionario de INDISTRAN, pero no se hace ninguna otra alusión al vínculo laboral.
- No se establece cuál es el régimen de cesantías aplicable.
- Se indica que los beneficiarios de la resolución, presentaron peticiones con el propósito de obtener el reconocimiento de la indemnización moratoria correspondiente al no pago oportuno de las cesantías comprendidas entre 1997 a 2003; entonces, si bien es cierto se establece el interregno de tiempo que deberá indemnizarse, no se hace alusión a la fecha de presentación de las solicitudes, por lo que no podría hacerse un estudio minucioso correspondiente a la prescripción, sin embargo, indistintamente se alega que este fenómeno se encuentra suspendido debido a las peticiones elevadas.
- Se indican unas sumas a reconocer, sin que conste en la resolución la liquidación efectuada o siquiera la forma en que se realizó ésta, por lo que no se tiene certeza si

<sup>71</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de septiembre de 2021, radicado: 11001 03 26 000 2021 00071 00, número interno: 66795, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

el valor a reconocer es al que efectivamente tienen derecho los destinatarios del acto, sobre todo porque no se hizo el estudio correspondiente a la prescripción.

De lo anterior, es evidente que, en lo que respecta al fundamento fáctico, quedó pendiente numerosos aspectos de los que se enunciaron inicialmente, y que resultaban determinantes para establecer la norma aplicable y con ello la consecuencia jurídica, como pasará a explicarse.

#### 7.1.1.- Del fundamento jurídico

Como se explicó anteriormente, este requisito de motivación tiene que ver con las disposiciones normativas y/o jurisprudenciales que regulan el caso que es objeto de estudio, de tal forma, es correcto deducir que éste debe ir en consonancia con la situación que se ha puesto en conocimiento a través del fundamento fáctico.

Atendiendo a lo anterior, las falencias anotadas en cuanto a la precaria descripción de la situación fáctica que dio lugar al pronunciamiento de la parte actora, repercuten directamente en este aspecto, específicamente en lo siguiente:

- No se alude a la normatividad específica de un régimen de cesantías, sino que se hace alusión, sin distinción alguna, a dos normativas que consagran consecuencias totalmente distintas, por un lado lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que se refiere a la indemnización moratoria, y por otra parte, el párrafo del artículo 2º de la Ley 244 de 1995, la cual consagra la sanción moratoria, y como se enunció en el acápite anterior éstas figuras no pueden aplicarse concurrentemente, en razón a que la primera solo es pagadera mientras se encuentre vigente el vínculo laboral, y en este caso de (sic) trata de ex funcionarios.
- Tampoco se refiere a las normas que regulan el fenómeno de la prescripción lo que impide arribar a la conclusión de la suspensión de este término con la presentación de las solicitudes.

De tal modo, al haberse hecho mención a normas opuestas, no se determinó con claridad el derecho que se buscaba reconocer. Siendo así, no está claro, ni explicada la norma que sustenta la decisión adoptada mediante la Resolución No. 0092 del 1º de febrero de 2001, por lo que para la Sala resulta evidente que en la formación de dicho acto no se acataron las exigencias requeridas normativamente para su expedición, específicamente en lo que se refiere a la debida motivación.

[...]

De conformidad con lo expuesto, se concluye que la Resolución No. 0092 del 1º de febrero de 2011 [...] se encuentra viciada de nulidad por el cargo de expedición irregular, toda vez que la motivación fáctica y jurídica es insuficiente, por lo que en la formación de dicho acto no se acataron las exigencias requeridas normativamente para su expedición específicamente en lo que se refiere a este elemento.

En efecto, al confrontar los argumentos anotados frente al marco decisorio de la



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011,<sup>72</sup> son palmarias las falencias fácticas y jurídicas advertidas por el *a quo*, las cuales permitían llegar a la conclusión de que el acto administrativo estaba afectado por una insuficiente motivación. Además de ellas, la Sala encuentra que en sus fundamentos fácticos y jurídicos tampoco se explicó i) el periodo de cesantías debido, en cada caso, y la fecha de pago de la prestación; ii) las razones fácticas o jurídicas que fundamentan la presunta interrupción del término prescriptivo; iii) la razón por la cual, pese a que una parte de los destinatarios del acto habían tenido un reconocimiento previo por idéntico concepto<sup>73</sup> —indemnización moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales (Cesantías) de los años comprendidos desde 1.997 hasta 2.003— en la Resolución 076 del 6 de junio de 2005,<sup>74</sup> se les incluía, nuevamente, como beneficiarios en el acto censurado, por el aludido concepto; iv) el motivo por el cual, en algunos de esos casos en los que se incurrió en lo que podría llamarse «duplicidad de reconocimiento» varió el monto concedido<sup>75</sup> y, en otros, se mantuvo idéntico al aludido en la resolución del año 2005.

Lo observado tanto por el tribunal de instancia, como los elementos adicionales, advertidos por esta Subsección, permiten concluir, como bien lo hizo el *a quo*, que la motivación del acto administrativo que se examina es insuficiente. En todo caso, y como lo que el apoderado de los destinatarios del acto enjuiciado aduce que esa circunstancia no tenía la relevancia para hacer anulable el acto, la Sala estima oportuno señalar que tales falencias no son meramente formales, sino sustanciales y, además, tienen la gravedad suficiente para enervar su legalidad. En torno a la

<sup>72</sup> Cuya transcripción aparece en el acápite 2.3.2. numeral iii) de esta providencia.

<sup>73</sup> Los beneficiarios del acto acusado, que también habían sido destinatarios de igual reconocimiento en la Resolución 076 de 2005 son: Albeiro Taborda Osorio, Oswaldo Enrique Reyes Villamizar, Luis Manuel Arango García, Genis Soto Noriega, Francisco Candanoza Guzmán, Neiro José Moreno Torres, Camelia Ardila Guzmán, Ricardo Roberto Reyes Oliveros, Rafael Enrique Aguilar Charris, Humberto Cantillo Granados, Piedad Orozco Salazar y Ernesto Segundo Sanín Ávila.

<sup>74</sup> Folios 32 a 37.

<sup>75</sup> En los casos de los señores Luis Manuel Arango García, Genis Soto Noriega, Francisco Candanoza Guzmán, Camelia Ardila Guzmán, Ricardo Roberto Reyes Oliveros y Rafael Enrique Aguilar Charris, es coincidente el valor reconocido en una y otra resoluciones. En cuanto a los señores Albeiro Taborda Osorio, Oswaldo Enrique Reyes Villamizar Neiro José Moreno Torres, Humberto Cantillo Granados, Piedad Orozco Salazar y Ernesto Segundo Sanín Ávila, en el acto objeto de censura en este proceso, se advierte un reconocimiento en un monto superior a aquel concedido en la resolución del año 2005.



Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

motivación insuficiente se hace preciso citar un pronunciamiento<sup>76</sup> de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, al efecto, expuso:

[...] la falta de motivación de los actos administrativos afecta los preceptos de un Estado de Derecho, especialmente, los principios democrático y de publicidad en el ejercicio de la función pública. Implica también la violación del debido proceso, en la medida en que no le permitirle a los administrados controvertir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativas y judiciales. Es por ello que esa clase de vicios constituye una causal de nulidad de los actos administrativos que incurran en ese defecto, como lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia SU-917 de 2010.

La motivación de un acto administrativo es, entonces, la expresión escrita de las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión de la Administración. Por tal razón, el artículo 35 del CCA exige una ilustración siquiera sumaria de las circunstancias fácticas y jurídicas que soportan la decisión administrativa, **de modo que la primera resulte suficiente, apta e idónea para explicar la segunda. A tal fin, no es válido que se empleen fórmulas vagas, genéricas e indeterminadas para justificar la decisión adoptada.**

Bajo este contexto, la sustentación del acto garantiza, además de la realización del principio de publicidad, la efectividad del derecho de defensa del administrado, en la medida en que permite apreciar con exactitud los motivos determinantes de la decisión; así como la tutela judicial efectiva de la que se debe encargar la jurisdicción contencioso-administrativa. [Resalta la Sala]

En las anteriores condiciones y al ser palpable la insuficiencia de motivación del acto administrativo acusado, tanto en el aspecto fáctico como en el jurídico, procedía su anulación, en los términos señalados por el tribunal de instancia.

Finalmente, el recurrente insiste en que el reconocimiento de la indemnización moratoria concedida a través del acto censurado no estaba afectada por el fenómeno prescriptivo, pues este se interrumpió con ocasión de la solicitud formulada por los trabajadores.

En torno a ese particular, la Sala avala lo precisado por el tribunal de instancia, en cuanto el acto acusado no identificó, de manera particular y concreta, la situación de cada uno de sus beneficiarios, a fin de analizar cada caso, en la forma pormenorizada que ello amerita, ni las peticiones que le dieron origen, ni los

---

<sup>76</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 26 de julio de 2018, radicación: 05001 23 31 000 2012 00794 01, número interno: 22074, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.





Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

elementos de la relación laboral y del régimen de cesantías que los ampara, razones suficientes para concluir que ello impedía pronunciarse en torno al fenómeno extintivo de la sanción moratoria, situaciones que imponen confirmar la decisión de primera instancia, pues no prosperó ninguno de los fundamentos del recurso de alzada.

## 2.5. Condena en costas

Por tratarse de una demanda interpuesta por una entidad pública en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, en la que se ventiló un asunto de interés público,<sup>77</sup> no hay lugar a imponer condena en costas.

## 3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala considera que se debe confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto declaró la nulidad del acto acusado y se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia.

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

## FALLA

**Primero. Confirmar** la sentencia proferida el 28 de junio de 2017, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró la nulidad del acto administrativo demandado en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

<sup>77</sup> **Artículo 188.** Condena en costas. 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 de Procedimiento Civil.



---

Radicación: 47001 23 33 000 2014 00281 02 (0126-18)  
Demandante: Fondo Cuenta Especial de Entidades  
Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta

formulado por el Fondo Cuenta Especial de Entidades Descentralizadas en liquidación del Distrito de Santa Marta, hoy Distrito de Santa Marta, como sucesor procesal de aquel, en contra de la Resolución 0092 del 1.º de febrero de 2011 y sus destinatarios.

**Segundo.** Abstenerse de condenar en costas de segunda instancia.

Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Firmado electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Firmado electrónicamente

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmado electrónicamente

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

DDG