

**COADYUVANTE – Alcance de su intervención / INTERVENCION DE TERCEROS – Limites de actuación del coadyuvante / REITERACION JURISPRUDENCIAL**

Quien concurre al litigio promovido por otra persona, solo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda que se coadyuva; por tal razón no se tendrá en cuenta lo expresado por los coadyuvantes en tanto excedieron tales cargos de violación de las demandas.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 4781 DE 2005 (DICIEMBRE 30) / GOBIERNO NACIONAL (ANULADO PARCIALMENTE)

**NOTA DE RELATORIA:** Ver sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, del 28 de octubre de 2010, Radicado 2005-00521-01, M.P. María Elizabeth García Gonzalez.

**EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES TELECOM EN LIQUIDACION – Masa de liquidación. Bienes que hacen parte de la masa de liquidación / LIQUIDACION DE EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES – Bienes que integran masa de liquidación / EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES – Activos: Todos sin diferenciar si están o no afectos al servicio / MASA DE LIQUIDACION – No se puede excluir de ella bienes afectos al servicio prestado por empresa en liquidación**

Según la parte actora, el Ejecutivo al modificar el Decreto núm. 1615 de 2003, alteró el proceso de liquidación de Telecom, desconociendo el Decreto núm. 254 de 2000, porque según éste el liquidador está obligado a realizar inventarios y avalúos de bienes y enseres de manera cronológica y pormenorizada y en este procedimiento se deben incluir todos los bienes muebles e inmuebles en la masa liquidatoria, esto es, los bienes afectos y no afectos al servicio (...) El párrafo del artículo 2° del acto acusado, es claro en disponer que “los bienes afectos al servicio no están comprendidos dentro de la masa de la liquidación”, lo que significa que el Ejecutivo introdujo una modificación que viola el ordenamiento jurídico vigente, por lo que se declarará su nulidad, pues la ley no distinguió entre los bienes afectos al servicio y los que no lo son, para efectos de excluir aquellos de la masa de liquidación. Además el legislador dispuso que son necesarios el inventario técnico y avalúo para proceder al cierre de la liquidación, lo que, como lo afirma la parte actora, también fue violado por el párrafo cuya nulidad se declarará (...) Por lo anterior, también se debe declarar la nulidad de la expresión “no afectos a la prestación del servicio”, contenida en el artículo 12, numeral 1°, del Decreto 1615, en la forma en que se le reformó por el artículo 3° del Decreto acusado, toda vez que de conformidad con el artículo 18 del Decreto Ley 254 de 2000, el liquidador dispondrá de la realización de un inventario físico detallado de los activos de la entidad, sin que se hiciera diferencia sobre si están o no afectos al servicio, como lo hizo el Decreto acusado.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 4781 DE 2005 (DICIEMBRE 30) / GOBIERNO NACIONAL (ANULADO PARCIALMENTE)

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 254 DE 2000 – ARTICULO 2 / DECRETO 254 DE 2000 – ARTICULO 18 / DECRETO 254 DE 2000 – ARTICULO 20 / DECRETO 254 DE 2000 – ARTICULO 21

**NOTA DE RELATORIA:** Ver sentencia, Consejo de estado, Sección primera, del 11 de febrero de 2010, Radicado 2006-00129, MP. Maria Claudia Rojas Lasso

**ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Requisito de publicidad. Se cumple con publicación en Diario Oficial / FALTA DE PUBLICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO – No es causal de nulidad del acto**

La Sala precisa que el acto acusado no viola lo dispuesto en los artículos 44, 45 y 46 del C.C.A., los cuales se refieren al deber y forma de notificación de las actuaciones que ponen término a una actuación administrativa, pues, de una parte, el requisito de la publicidad, para el caso de los actos de carácter general, como lo es el Decreto 4781 de 2005, se cumplió con su publicación en el Diario Oficial que obra en los expedientes acumulados; y, de otra parte, porque sabido es que la falta de publicación de un acto no es causal de nulidad, sino de inoponibilidad frente a terceros.

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 4781 DE 2005 (DICIEMBRE 30) / GOBIERNO NACIONAL (ANULADO PARCIALMENTE)

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 44 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 45 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 46

### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

**Radicación numero: 11001-03-24-000-2006-00037-00 (acumulados)**

**Actor: JORGE ALBERTO JURADO MURILLO Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

Se procede a dictar sentencia de única instancia en los procesos acumulados bajo los radicados núms. 2006 00037 00, Actor: **JORGE ALBERTO JURADO MURILLO Y OTROS**, 2006 00039 00, Actor: **RODRIGO CID ALARCÓN LOTERO** y 2006 00045 01, Actor: **JORGE ELIECER LERMA STERLING Y OTRO**, en los cuales se demandó la nulidad del Decreto 4781 de 30 de diciembre de 2005, expedido por el Gobierno Nacional, *“Por el cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto 1615 de 2003”*.

Dicha acumulación fue ordenada mediante auto de 16 de agosto de 2011, dado que los procesos estaban en la misma etapa procesal, no se dispuso decretar la suspensión del trámite de ninguno de ellos.

#### **I. PROCESO NÚM. 2006-00037-00.**

El ciudadano **JORGE ALBERTO JURADO MURILLO** en su nombre y como apoderado de ciento cincuenta y seis ciudadanos, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del Decreto núm. 4781 de 30 de diciembre de 2005, expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto núm. 1615 de 2003 que ordenó la supresión y liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

En resumen, el actor manifestó que TELECOM, fue reestructurada mediante el Decreto núm. 2123 de 1992, como empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional; que el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios se estableció mediante la Ley 142 de 1994; que el 29 de diciembre se expidió la Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento del Estado; que el 20 de septiembre de 1999 la Corte Constitucional mediante sentencia C-702 de 1999 declaró inexequibles desde su promulgación el artículo 120 de la Ley 489, los artículos 51 y 53 parcial y 55, y exequibles, en los términos de la sentencia, los artículos 52 y 54, *ídem*.

Que el 21 de febrero de 2000, el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas en la Ley 537, artículo 1°, numeral 7°, expidió el Decreto Ley

254 de 2000, *“Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”*.

El 31 de julio de 2002, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, recomendaron al CONPES continuar con el proceso de negociación de los contratos a riesgo compartido y de las cargas laborales y administrativas, de forma que se evite llegar a una causal de la Ley 550 de 1999 o intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y que en caso de no lograrse se adelantaran los estudios para aplicar la mencionada ley.

El 20 de agosto de 2002, se dictó la Directiva Presidencial núm. 10 – Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario, por medio de la cual se asigna al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad directa de coordinar y orientar el programa de reforma, y mediante las Circulares núms. 530 y 582 de 2002 el Director de esta entidad dio instrucciones para implementar dicho programa.

El 11 de junio de 2003 el DNP produjo el Documento Técnico DIE-STEL que contiene los “Lineamientos de Política para los Servicios de Telefonía Básica Conmutada (TPBC) a cargo de la Nación a través de Telecom y sus empresas Asociadas”, en el cual se recomendó, entre otras liquidar dichas entidades.

El 12 de junio de 2003, el Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 1615 que ordenó la supresión, liquidación y disolución de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM, sin utilizar el trámite especial establecido por la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, sino las facultades constitucionales y legales y, en especial, las previstas en el numeral 15 del artículo 189 de la

Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto – Ley 254 de 2000.

Mediante el Decreto núm. 1616 de 2003 se consagró un mecanismo tendiente a que los bienes, activos y derechos de Telecom fueran entregados en Administración a Colombia Telecomunicaciones S.A. E,S,P, vía celebración de un Contrato de Explotación para su uso y goce.

El 27 de junio de 2003, TELECOM en Liquidación y la Fiduciaria La Previsora S.A. por conducto de su presidenta, celebraron un contrato de prestación de servicios que tiene por objeto la realización por parte del contratista de todos los procedimientos, actividades y gestiones propias de la liquidación.

El 13 de agosto de 2003 se firmó un “Contrato de Explotación de Bienes, Activos y Derechos” entre TELECOM en Liquidación y Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.; que entre los bienes de TELECOM en liquidación que puede explotar el nuevo empresario se encuentra el nombre comercial, así como los bienes declarados afectos a la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

El 9 de junio de 2005, el Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 1925 prorrogando el término establecido por el artículo 2° del Decreto núm. 1615 de 2003 para la duración del proceso de liquidación de TELECOM hasta el 31 de diciembre de 2005.

El 25 de agosto de 2005 la Sección Primera del Consejo de Estado, con ponencia del Doctor Camilo Arciniegas Andrade decidió negar las pretensiones en una acción de nulidad interpuesta contra el Decreto núm. 1615 de junio de 2003, por considerar que al suprimir TELECOM, el Presidente de la República ejerció la facultad conferida por el artículo 189, numeral 15 de la Constitución Política, con

estricta sujeción a los criterios establecidos en los numerales 3° y 4° de la Ley 489 de 1998, que le permiten suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos del orden nacional, lo cual soporta en el hecho de que Telecom es una empresa industrial y comercial del Estado y por lo tanto hace parte de las entidades enlistadas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

El 26 de agosto de 2005 el Gobierno Nacional anunció su intención de permitir el ingreso de capital privado, a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., para que Telmex Colombia de propiedad del grupo CARSO<sup>1</sup> se quedara con la propiedad del 50% + 1 de las acciones, así como con la administración del nuevo ente, lo que conlleva que cambie su naturaleza jurídica de sociedad por acciones oficial a sociedad por acciones privada; que el Contralor General de la República presentó reparos al Memorando de Entendimiento suscrito con Telmex, con lo que se evitó, en ese momento, la enajenación de la mayor parte de las acciones de la sociedad oficial que administra los bienes de Telecom en Liquidación y de 12 de sus teleasociadas.

El 30 de diciembre de 2005, el Gobierno Nacional, integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Protección Social y Comunicaciones, y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, sin autorización y con abuso de poder, expidió el Decreto acusado núm. 4781, el cual fue publicado al día siguiente.

---

<sup>1</sup> Cuyo principal accionista es Carlos Slim

Que la entidad designada por el Decreto núm. 1615 de 2003 como liquidador de Telecom no había elaborado el inventario detallado de los bienes que hacen parte de la masa de liquidación de Telecom, afectos y no afectos al servicio.

#### **I.1.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

El actor considera que con la expedición del acto acusado, el Gobierno Nacional violó los artículos 29, 113, 115, 121 y 150 numerales 1° y 23 y 189 de la Constitución Política y 84 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto invadió las funciones de la Rama Legislativa del Poder Público, en cuanto, pretendiendo modificar y aclarar algunos artículos del Decreto núm. 1615 de 2003, terminó modificando el régimen para la liquidación de entidades públicas del orden nacional, contenido en el Decreto Ley 254 de 2000, artículos 2°, 4°, 18, 20, 21, 22, 27 y 28, sin que se hubieran otorgado expresas facultades para ello.

Que las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 573 de 2000, no señalaron que el Ejecutivo pudiera, después de cinco años de vencerse el término de duración de dichas facultades, introducirle modificaciones al régimen de liquidación allí previsto; que el acto acusado exceptúa a Telecom de la obligación de cumplir la totalidad de actuaciones y trámites previstos en el Decreto Ley 254 de 2000.

Que el mencionado Decreto Ley establece que todas las entidades estatales del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación deben realizar el inventario y avalúo de todos los bienes previo al cierre de la misma, por lo que el Gobierno violó la norma en que dice apoyarse.

Estima que la atribución concedida al Presidente de la República, mediante el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, no es para suprimir entidades u organismos nacionales de la manera que considere conveniente, sino de conformidad con la ley, y con el artículo 29 *ídem*; que como el artículo 189 remite a la ley, es imprescindible precisar a cuál se refiere, si al régimen especial establecido en la Ley 142 de 1994 o al general del Decreto Ley 254 de 2000.

Que en este caso el Ejecutivo se remitió al Decreto Ley 254 de 2000, pero con la expedición del acto acusado, suprimió algunas funciones del liquidador, que según esta norma deben realizarse antes de su liquidación; que el acto acusado permite que se subcontrate con terceros que realizarán funciones una vez se liquide Telecom, como es el realizar el inventario de los bienes de la liquidación sin que el revisor fiscal los haya refrendado, permitiendo el avalúo de los bienes no afectos a la prestación del servicio que son los menos importantes y los menos valiosos.

Argumenta que la liquidación y disolución de Telecom es una de las actuaciones que debe respetar el debido proceso constitucional, lo cual fue conculcado con la disposición acusada porque no observó las formas propias del régimen de liquidación de las entidades estatales, puesto que permite cerrar la liquidación sin desarrollar el inventario y avalúo de todos los bienes de propiedad de Telecom.

## **I.2.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.**

**I.2.1- El Ministerio de la Protección Social**<sup>2</sup>, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

---

<sup>2</sup> Mediante la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, artículo 7°, "Se reorganizó el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo, y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6° de la Ley 1444. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo

Considera que el error de los demandantes consiste en querer someter una atribución Constitucional consagrada en el artículo 150, numeral 15, a las disposiciones de control previstas en la Ley 142 de 1994 o en su defecto a las normas del Código Contencioso Administrativo; que el Presidente de la República puede suprimir entidades y organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley de autorizaciones, no de acuerdo con los códigos o leyes ordinarias que regulan aspectos generales, como lo pretenden aquéllos.

Señala que la disposición que desarrolla el artículo 189, numeral 15, es la Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política (subraya).

Que el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, previó los principios y orientaciones generales que el Ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, y que, si bien es cierto que el artículo 84 de la Ley 489 de 1998 establece que las empresas de servicios públicos se sujetarán a la Ley 142 de 1994, lo hace en el contexto del capítulo décimo tercero, para establecer los criterios de cada una de las entidades descentralizadas y su régimen jurídico; que los supuestos de la Ley 142 de 1994 son diferentes a los del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

---

estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo”. El Decreto núm. 4107 de 2 de noviembre de 2011 determinó los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo e integró el Sector Administrativo del Trabajo.

**I.2.2- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público** se opone a las pretensiones de la demanda.

Estima que el Decreto acusado simplemente aclara, modifica y adiciona el Decreto núm. 1615 de 2003.

Estima que la interpretación del Decreto Ley 254 de 2000, así como de los Decretos 1615 de 2003 y 4781 de 2005, debe hacerse de conformidad con los principios orientadores de la Ley 573 de 2000 y teniendo en cuenta que existe un principio rector, consistente en la garantía que debe otorgar el Estado en la continuidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que implicaba hacer ciertas distinciones entre aquellos bienes afectos al servicio y los que no lo eran, y establecer los procedimientos pertinentes para proceder a su adecuada liquidación; que esta distinción ya existía en el Decreto núm. 1615 de 2003.

Que en una de las consideraciones del Decreto núm. 1615 de 2003 se manifestó que, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 142 de 1994, el Estado debía garantizar la continuidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones, razón por la cual en su artículo 4° justificó la distinción entre aquellos bienes afectos al servicio de telecomunicaciones y los bienes de la masa de liquidación, y que el acto acusado aclaró que aquellos no están comprendidos dentro de éstos, y que por lo tanto y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 12.2 su inventario técnico y avalúo no es necesario para efectos de proceder al cierre de la liquidación y que dichas actividades continuarían desarrollándose posteriormente por parte del Patrimonio Autónomo de Remanentes –PAR.

**I.2.3- El Ministerio de Comunicaciones** se opone a las pretensiones de la demanda.

Considera que el asunto a dilucidar ya fue definido por el Consejo de Estado mediante la sentencia de 25 de agosto de 2005, expediente 2003 00333, cuando se pronunció sobre la legalidad del Decreto núm. 1616 de 2003, por medio del cual se suprimió TELECOM y se ordenó su liquidación.

Señaló que el Decreto Ley 254 de 2000 se derivó directamente de la Ley 573 de 2000 que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias en aplicación del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, para dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, con el propósito de realizar las finalidades de modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las facultades.

Que no es cierto que el Decreto núm. 4781 de 2005 hubiera creado la distinción entre bienes afectos al servicio y bienes de la masa de liquidación, pues ello constaba en el Decreto 1615 de 2003; que la inconformidad del actor se resume en que el acto demandado hizo dicha distinción.

**I.2.4- El Departamento Administrativo de la Función Pública** se opone a las pretensiones de la demanda.

Se refiere a la legalidad del Decreto núm. 1615 de 2003, por el cual se liquida Telecom, declarada por el Consejo de Estado, y manifiesta que fue aquél el creó la distinción entre bienes afectos al servicio y bienes de la masa y no la disposición demandada, que no introduce ningún elemento nuevo.

Se refiere al artículo 22 del Decreto Ley 254 de 2000, que dispone sobre el inventario de pasivos, entre ellos, la relación de las obligaciones laborales, cuyo artículo 1º, inciso 2º, dispone que en lo no previsto deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad.

Que, adicionalmente, el Decreto Ley 254 de 2000, en su artículo 2º remite a la Ley 489 de 1998, en cuanto señala que el acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 52 de esta Ley, y que en ese acto o posteriormente, podrá disponerse que la liquidación sea realizada por otra entidad estatal que tenga dicho objeto o con una entidad fiduciaria contratada para tal fin o contratarse con una de dichas entidades la administración y enajenación de los activos.

Que el mencionado párrafo 52 de la Ley 489 de 1998 consagra que el acto que ordene la supresión, disolución y liquidación dispondrá, entre otras, la titularidad y destinación de bienes o rentas y el régimen aplicable a la liquidación.

Explicó que el contrato de explotación, de que trata el artículo 18 del Decreto núm. 1616 de 2003, tiene por objeto garantizar la continuidad del servicio de telecomunicaciones, por lo que Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., debe celebrar, entre otros, y en forma directa con TELECOM en Liquidación y sus Telesociadas en liquidación, un contrato de explotación para el uso y goce de los bienes, activos y derechos requeridos para la prestación del servicio, en los términos del artículo 39, numeral 3º, de la Ley 142 de 1994.

Finalmente explica que es el PARAPAT, fondo fiduciario que maneja los bienes afectos a la prestación del servicio de telecomunicaciones de cada empresa, el que debe distribuir los ingresos recibidos entre el Patrimonio Autónomo de Pensiones –PAP y el Patrimonio Autónomo de remanentes –PAR, dando prioridad al financiamiento del pasivo pensional.

**I.2.5-** La Fiduciaria La Previsora S.A. se opone a las pretensiones de la demanda.

Explica que el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, dispone que corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley; que el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, en sus numerales 3° y 4°, faculta al Presidente de la República para suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de las entidades u organismos del orden nacional, cuando las evaluaciones de la gestión administrativa aconsejen la supresión o transferencia de funciones a otra entidad o cuando la conveniencia de esa decisión se concluya de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los órganos de control.

Señala que dentro del marco Constitucional establecido en los artículos 75, 334, 365, 367 y 369, el Estado puede intervenir en la prestación de los servicios públicos con el fin de asegurar su prestación continua y eficiente, garantizar su calidad y buscar su permanente cobertura; que la Ley 142, artículo 2°, numerales 4° y 5°, prevé que el Estado intervendrá en los servicios públicos; que en los documentos CONPES 3145 de 2001 y 3184 se concluyó que TELECOM no era ni rentable ni solvente pese a los esfuerzos gubernamentales; que las evaluaciones de la Contraloría General de la Nación de agosto de 2002, y del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comunicaciones de junio

de 2003 concluyeron que TELECOM no era viable y por ello mediante el Decreto núm. 1615 de 2003 el Gobierno Nacional, en uso de su facultad constitucional, ordenó su supresión y la de las empresas teleasociadas y consagró que el régimen de liquidación sería el determinado por el Decreto Ley 254 de 2000 y que TELECOM en liquidación tendría como órganos de dirección una Junta Liquidadora y un liquidador.

Que el liquidador fue la Fiduciaria La Previsora S.A., quien asumió sus funciones a partir del contrato que suscribió con el Presidente de la Junta Liquidadora de Telecom en Liquidación, el 27 de junio de 2003, de conformidad con el Decreto núm. 1615 de 2003 y los Decretos núms. 3269 de 2004, 1915 de 2005 que prorrogaron el término de duración del proceso liquidatorio; 412 de 2005 y el aquí demandado núm. 4781 de 2005.

Aclaró que los bienes que hacían parte de la masa de liquidación de la extinta TELECOM eran los bienes no afectos a la prestación del servicio de telecomunicaciones, al tenor de lo dispuesto en el Decreto núm. 1615 de 2003, cuya legalidad ya fue definida por el Consejo de Estado.

Que el artículo 45 del Decreto demandado núm. 4781 de 2005, dispone que si posteriormente existieren activos no afectos al servicio sin inventariar, éstos se transferirán automáticamente al PAR, por lo que no era necesario que al momento del cierre del proceso liquidatorio de TELECOM en Liquidación hubieran sido inventariados en su totalidad; que lo anterior también se colige de las disposiciones del Decreto núm. 1616 de 2003, por el cual se crea la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

Señala que de conformidad con el Decreto núm. 1615 de 2003, artículo 2° y el Decreto Ley 254 de 2000, artículo 2°, parágrafo 1°, el Gobierno Nacional podía prorrogar el término de duración del proceso liquidatorio de Telecom en Liquidación, hasta por un plazo igual, prórroga que se surtió mediante los Decretos núms. 1915 y 4781 de 2005, hasta el 31 de enero de 2006.

Frente al tema del cierre de la liquidación de Telecom, sin haber realizado el inventario y avalúo de los bienes, señaló que se debe tener en cuenta que el liquidador recibió la universalidad de los bienes de la empresa a liquidar, sin inventariar, por lo que era imposible conocer de manera específica la totalidad de los bienes que formaban parte de los activos de la empresa; que por esta razón se suscribió el Convenio con FONADE para elaborar el inventario y realizar el avalúo de los bienes afectos al servicio.

Que entonces el inventario y avalúo de los bienes afectos a la prestación del servicio de comunicaciones, sería desarrollado por el FONADE, luego de producido el cierre del proceso liquidatorio de la extinta Telecom en Liquidación; en cuanto los bienes no afectos a la prestación del servicio, que se transfirieron al PAR por disposición del Decreto acusado núm. 4781 de 2005, que adicionó el Decreto núm. 1615 de 2003, afirmó que no era necesario que al momento del cierre de dicho proceso liquidatorio hubieran sido inventariados en su totalidad, pues ello no podía ser óbice para cumplir los objetivos propuestos por el Programa de Renovación de la Administración Pública.

## **II.- PROCESO NÚM. 2006-00039-00.**

El ciudadano **RODRIGO CID ALARCÓN LOTERO**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del Decreto núm. 4781 de 30 de diciembre de 2005, por el cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto núm. 1615 de 2003.

Hace un recuento del proceso de liquidación de TELECOM; manifiesta inconformidad por su supresión, por las consecuencias económicas, sociales y laborales y aduce vulneración al debido proceso administrativo.

## **II.1.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

El actor, considera que con la expedición del acto acusado, se violaron los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 13, 23, 39, 121, 209, 210 y normas concordantes de la Constitución Política; 1° a 4°, 9°, 84 y 152 del Código Contencioso Administrativo, y 627 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, no explica el concepto de su violación, sino que se limita a señalar que se han desconocido dichas normas porque el Jefe del Poder Ejecutivo deliberadamente desconoció los fines estatales, el derecho al trabajo, el debido proceso, el principio de legalidad, el derecho de petición y la publicidad, las garantías sindicales, los derechos de los menores, las convenciones colectivas, porque la liquidación supone que no queda nada pendiente, y aún a la fecha de la demanda no existía un consolidado de los activos de la entidad, como son los muebles, los inmuebles y los equipos de telecomunicaciones.

Se refirió al Decreto núm. 254 de 21 de febrero de 2000, por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, norma en

la cual se apoya el acto demandado, para expresar que por analogía debió aplicarse el Código de Procedimiento Civil.

Que el Decreto núm. 4781 de 30 de diciembre de 2005, carece de argumentos claros, concretos, reales y convincentes, desconoce el debido proceso administrativo y los fines esenciales del Estado, y amenaza el patrimonio público al dar por finiquitada o liquidada una entidad y entregar a sociedades fiduciarias la defensa de los intereses del Estado ante los diferentes estrados judiciales, sin contar el volumen de acreedores que esperan se les cumpla con las obligaciones reconocidas, las acreencias laborales aún insatisfechas, etc.

Que la discrecionalidad no supone la libertad de la Administración para actuar, prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta, por ello se debe motivar el acto para convencimiento de las partes, eliminando cualquier arbitrariedad.

## **II.2.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.**

**II.2.1- El Ministerio de la Protección Social**, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Considera que los cargos del actor son ambiguos, pues se limita a transcribir normas de orden superior que considera violadas, pero sin explicar el concepto de violación y no controvierte las motivaciones del acto acusado; que las apreciaciones del actor son meramente subjetivas, por lo que no afectan la validez del acto.

Finalmente, señala que la facultad del Presidente de la República de reglamentar las leyes deriva directamente de la Constitución Política.

**II.2.2- El Ministerio de Hacienda y Crédito público no contestó la demanda.**

**II.2.3- El Ministerio de Comunicaciones se opone a las pretensiones de la demanda, la que considera confusa, y anota que cursa otro proceso contra el mismo Decreto.**

Considera que el asunto a dilucidar ya fue definido por el Consejo de Estado mediante la sentencia de 25 de agosto de 2005, (Expediente núm. 2003-00333), cuando se pronunció sobre la legalidad del Decreto núm. 1615 de 2003, por medio del cual se suprimió TELECOM y se ordenó su liquidación.

Señala que el Decreto Ley 254 de 2000 se derivó directamente de la Ley 573 de 2000, que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias en aplicación del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, para dictar el régimen de liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, con el propósito de realizar las finalidades de modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las facultades; que este Decreto se debe aplicar integralmente, teniendo en cuenta el bienestar general, y en lo no previsto, de conformidad con el artículo 1º, inciso 2º, se deben aplicar, en lo pertinente, las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad.

Que, contrario a lo afirmado por el actor, no es cierto que el Decreto núm. 4781 de 2005 hubiera creado la distinción entre bienes afectos al servicio y bienes de la masa de liquidación, pues ello constaba en el Decreto núm. 1615 de 2003.

Hizo referencia a los patrimonios autónomos que existen después de la liquidación de Telecom, sobre los cuales explicó que tienen vida propia así sea de manera transitoria, sin personería jurídica, pero que pueden ser objeto de controversias o litigios, los cuales explicó así:

- PAR - Patrimonio Autónomo de Remanentes, de que tratan los Decretos núms. 1615 de 2003 y 4781 de 2005, cuya finalidad es la administración, enajenación y saneamiento de los activos no afectos al servicio; la administración, conservación, custodia y transferencia de los archivos; la atención de las obligaciones remanentes y contingentes, así como los procesos judiciales o reclamaciones en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio, y demás obligaciones que se le señalen en el Decreto o que de conformidad con la ley correspondan a las sociedades fiduciarias.

- PARAPAT - de que tratan los mismos Decretos antes enunciados, al que corresponde administrar y enajenar los bienes afectos al servicio de telecomunicaciones de la extinta Telecom, recibiendo la contraprestación del gestor del servicio, en este caso Colombia Telecomunicaciones; debe distribuir la contraprestación pagada entre el Patrimonio Autónomo de Pensiones –PAP y el PAR teniendo prioridad el pasivo pensional, en cumplimiento de los términos y condiciones estipuladas en el contrato de fiducia mercantil y bajo las instrucciones del Ministerio de Hacienda.

- PAP - Patrimonio Autónomo de Pensiones, de que trata la Ley 651 de 2001<sup>3</sup>, a cargo del pasivo pensional reconocido.

---

<sup>3</sup> Por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de

Que no se observa qué relación existe entre el Decreto demandado y el fuero sindical, porque la existencia de éste no es óbice para el cierre de entidades cuando se trata de una reestructuración, y los demás aspectos señalados por el actor son irrelevantes para solicitar la nulidad del acto acusado, más aún, cuando el Consejo de Estado ya se pronunció sobre la legalidad de la supresión de Telecom.

**II.2.4- El Departamento Administrativo de la Función Pública** se opone a las pretensiones de la demanda.

Se refiere a la legalidad del Decreto núm. 1615 de 2003, por el cual se liquida Telecom, declarada por el Consejo de Estado, y manifiesta que aquél, en sus artículos 4º y 9º, fue el que creó la distinción entre bienes afectos al servicio y bienes de la masa, con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones; que la disposición demandada no introduce ningún elemento nuevo.

En general reitera lo expresado dentro del proceso 2006 00037, además de que hace relación a los patrimonios autónomos relacionados con la extinta Telecom.

**II.2.5- El Patrimonio Autónomo de Remanentes – PAR** se opone a las pretensiones de la demanda. Expresa que el Consorcio Remanentes Telecom, opera desde el 1º de febrero de 2006 y fue creado por documento privado suscrito por Fiduagraria y Fidupopular a fin de cumplir con el contrato de Fiducia

---

Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, por lo que éste expidió el Decreto Ley 254 de 2000, Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional.

Mercantil suscrito el 30 de diciembre de 2005 con la Fiduciaria La Previsora S.A., liquidadora de Telecom y las Teleasociadas.

Considera que todos los cargos de la demanda son personales, subjetivos, confusos y no explican el concepto de violación, por lo que no desvirtúan la legalidad del acto acusado; que en esencia la demanda busca evitar el cierre de Telecom en Liquidación, y no mantener el orden jurídico; que el actor centra su inconformidad en que se va a presentar impunidad respecto a acreedores y extrabajadores.

**II.2.6-** La Unión Sindical de Trabajadores de las Comunicaciones – USTC, coadyuva la demanda. Considera que de conformidad con el artículo 12 del Decreto 1615 de 2003, el liquidador debe adelantar el proceso y, en particular, realizar el inventario físico detallado de los activos y pasivos de la entidad, así como el avalúo de los bienes, en los términos del Decreto Ley 254 de 2000, y además celebrar un contrato de fiducia mercantil para la administración y enajenación de los bienes afectos al servicio, una vez los mismos hubieran sido inventariados y valorados por parte del liquidador.

Que el Decreto acusado dispuso que los bienes afectos al servicio no están comprendidos dentro de la masa de liquidación y que, por lo tanto, el inventario técnico y avalúo de éstos últimos no es necesario para efectos de proceder al cierre de la liquidación y que dichas actividades continuarán adelantándose posteriormente por parte del Patrimonio Autónomo de Remanentes – PAR.

Que lo anterior demuestra que se violó el Decreto Ley 254 de 2000, en el sentido de que siempre se estableció como requisito indispensable la obligación de tener el resultado del inventario y avalúo de todos los activos y pasivos de la entidad

para proceder a culminar el proceso liquidatorio; que este Decreto estableció cuáles eran los bienes que quedaban por fuera de la masa de liquidación.

Considera que la finalidad del Decreto núm. 4781 de 2005, no era otra que burlar las decisiones judiciales emanadas de la Corte Constitucional en sentencias SU-388 y 389 de 2005, al igual que el ordenamiento jurídico establecido para poder despedir los dirigentes sindicales protegidos, los cuales fueron despedidos sin autorización judicial, violentando así los Convenios Internacionales que hacen parte del bloque de Constitucionalidad.

**II.2.7-** El señor Jorge Alberto Jurado Murillo, actor junto con otros, en el proceso de referencia, 2006-00037, en su nombre y en el de otros 315 ciudadanos, coadyuva la demanda. El señor Wilson de Jesús Gutiérrez igualmente coadyuva la demanda.

### **III.- PROCESO NÚM. 2006-00045-01.**

Los ciudadanos **JORGE ELIECER LERMA STERLING y FRANCISCO JOSE QUIROGA PACHON**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentaron demanda con la pretensión de que se declare la nulidad del Decreto núm. 4781 de 30 de diciembre de 2005, por el cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto núm. 1615 de 2003.

Hacen un recuento del proceso de liquidación de TELECOM, manifiestan su inconformidad por la supresión y las consecuencias económicas, sociales y laborales, en especial la violación a los beneficios del retén social.

#### **III.1.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

La parte actora considera que con la expedición del acto acusado, se violaron los artículos 4º, 25, 29, 39, 42, 47 y 48 de la Constitución Política; 44, 45, 46 y 84 del Código Contencioso Administrativo, 18 a 22 del Decreto Ley 254 de 2000, y 31, 32 y 33 del Decreto núm. 2211 de 2004<sup>4</sup>.

Señala que con la expedición del acto acusado se violaron los artículos constitucionales reseñados, por cuanto el Gobierno Nacional para dar por terminados los contratos de trabajo del personal protegido por la Ley 790 de 2002 y por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, violó el procedimiento determinado por las normas para culminar el proceso de liquidación de las empresas industriales y comerciales del Estado, la protección establecida para el derecho al trabajo, la asociación sindical, los discapacitados, los menores de edad, el núcleo familiar, el debido proceso y el principio de primacía de la Constitución Política.

Estima la parte demandante que con la expedición del Decreto núm. 4781 de diciembre 30 de 2005, el Gobierno Nacional violó el procedimiento establecido en los Decretos 254 de 2000 y 2211 de 2004, por cuanto el liquidador se encuentra obligado a realizar inventarios y avalúos de los bienes y enseres de manera cronológica y pormenorizadamente, así como relacionar todos los bienes muebles e inmuebles de la masa liquidatoria de la empresa y. sin embargo, el acto acusado exime al liquidador de dicha obligación sin responder por el daño que con su conducta causa al patrimonio económico de la Nación y a los trabajadores y sus familias que aún se encuentran protegidos.

---

<sup>4</sup> Por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa. Decreto derogado por el Decreto 2555 de 2010.

Señala que los artículos 44, 45 y 46 del Código Contencioso Administrativo, establecen la forma como se deben publicar los actos administrativos relacionados con la liquidación de las empresas del Estado, y fueron violados, si se tiene en cuenta que el liquidador no ha resuelto los recursos interpuestos contra las Resoluciones núms. 0015 y 0016 de enero 12 y 13 de 2005, y sí liquidó la empresa TELECOM a partir del 30 de enero de 2006.

### **III.2.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.**

**III.2.1-** El Ministerio de la Protección Social, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Señala que los demandantes cometen el error de querer someter una atribución Constitucional consagrada en el artículo 189 numeral 15, a las disposiciones de control previstas en la Ley 142 de 1994 o en su defecto a las normas del C.C.A.; que la facultad Constitucional se sujeta a una Ley de Autorizaciones, y no a los códigos o leyes ordinarias, que regulan normas generales; que la Ley 489 de 1998 es la disposición que desarrolla la mencionada disposición de la Constitución Política, cuyo artículo 52 regula la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades.

Que si bien es cierto que el artículo 84 de la Ley 489 de 1998, establece que las empresas de servicios públicos se sujetarán a la Ley 142 de 1994, ello no inhibe la competencia Constitucional que tiene el Presidente, pues significaría que no puede suprimir las empresas oficiales de servicios públicos y que solo pueden ser objeto de toma de posesión y liquidación por parte del Superintendente, quien ejerce una competencia presidencial por disposición del artículo 189, numeral 22, de la Constitución Política.

En cuanto a las previsiones del Decreto Ley 254 de 2000, que establece la aplicación de los regímenes especiales para las entidades que los tengan, estima que se debe analizar a la luz de los artículos 121 y 123 de la Ley 142 de 1994, que regulan la toma de posesión y consecuente liquidación y nombramiento de liquidador por parte de la Superintendencia, que no constituyen propiamente un régimen especial.

**III.2.2- El Ministerio de Hacienda y Crédito público no contestó la demanda.**

**III.2.3- El Ministerio de Comunicaciones se opone a las pretensiones de la demanda.**

Considera que el asunto a dilucidar ya fue definido por el Consejo de Estado mediante la sentencia de 25 de agosto de 2005, expediente 2003-00333, cuando se pronunció sobre la legalidad del Decreto núm. 1615 de 2003, por medio del cual se suprimió TELECOM y se ordenó su liquidación.

Señala que el Decreto Ley 254 de 2000 se derivó directamente de la Ley 573 de 2000, que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias en aplicación del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, para dictar el régimen de liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, con el propósito de realizar las finalidades de modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las facultades; que este Decreto se debe aplicar integralmente, teniendo en cuenta el bienestar general, y en lo no previsto, de conformidad con el artículo 1º, inciso 2º, se deben aplicar, en lo pertinente, las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad, luego la remisión es de la misma ley.

Que, contrario a lo afirmado por el actor, no es cierto que el Decreto núm. 4781 de 2005 hubiera creado la distinción entre bienes afectos al servicio y bienes de la masa de liquidación, pues ello constaba en el Decreto núm. 1615 de 2003.

Que el artículo 4°, numeral 2°, del Decreto núm. 1615 de 2003, se refirió a la garantía de la continuidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones, para lo cual Telecom en Liquidación debe celebrar los contratos que se requieran, respetando las disposiciones legales que regulan la liquidación de las entidades públicas y amortizar con cargo a la renta que generen dichos contratos, el pagaré que sea extendido por la empresa en liquidación, a favor del patrimonio autónomo de que trata la Ley 651 de 2001 para el pago de las obligaciones pensionales y atender otras obligaciones de la misma, de conformidad con la prelación de pagos establecida en la ley, luego los bienes siguen ligados a la liquidación sin afectar la prestación del servicio esencial de telecomunicaciones.

Que la Ley 651 de 2001, autoriza la constitución de un patrimonio autónomo – PAP, de naturaleza pública y de carácter irrevocable para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de Telecom.

Hizo referencia al PARAPAT, fondo fiduciario que debe manejar los bienes afectos a la prestación del servicio de telecomunicaciones de cada empresa que recibe automáticamente el pago de la contraprestación derivada del Contrato de Explotación suscrito entre Telecom en Liquidación y sus Teleasociadas en Liquidación con Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.; que debe distribuir la contraprestación pagada entre el Patrimonio Autónomo de Pensiones –PAP y el PAR, teniendo prioridad el financiamiento del pasivo pensional, en cumplimiento de los términos y condiciones estipuladas en el contrato de fiducia mercantil y bajo las instrucciones del Ministerio de Hacienda.

Que el contrato de explotación mencionado, de conformidad con los Decretos núms. 1615 y 1616 de 2003, tiene el propósito de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, en los términos del artículo 39, numeral 3°, de la Ley 142 de 1994, que autoriza la celebración de contratos de las entidades oficiales, entre otras, para transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a prestar los servicios públicos, luego se está frente a un deber legal de dar continuidad a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Que el Patrimonio Autónomo Remanente – PAR, se encargará de administrar, enajenar y sanear los activos no afectos al servicio al igual que garantizará la administración, custodia y transferencia de los archivos, atenderá las obligaciones remanentes y contingentes y los procesos judiciales o reclamaciones en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio.

Anota que TELECOM no fue la única empresa de telecomunicaciones a la que se amplió el plazo de los procesos de liquidación, entre las cuales está Teleupar, Telecartagena, Teletolima, para citar algunas.

**III.2.4-** El Departamento Administrativo de la Función Pública se opone a las pretensiones de la demanda.

Se refiere a la legalidad del Decreto núm. 1615 de 2003, por el cual se liquida Telecom, declarada por el Consejo de Estado mediante sentencia de 25 de agosto de 2005, y manifiesta que fue aquél, en sus artículos 4° y 9°, el que creó la distinción entre bienes afectos al servicio y bienes de la masa, con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones; que la disposición demandada no introduce ningún elemento nuevo.

En general reitera lo expresado dentro del proceso 2006 00037.

**III.2.5-** El señor Jorge Alberto Jurado Murillo, actor junto con otros, en el proceso de referencia 2006 00037, en su nombre y en el de otros 39 ciudadanos, coadyuva la demanda presentada dentro del expediente núm. 2006-00045.

#### **IV.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

- Dentro del expediente 2006 00037, el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó que se declare la nulidad del inciso primero del párrafo 2° del Decreto núm. 4781 de 30 de diciembre de 2005.

Consideró que el acto acusado realizó una modificación, en el sentido de que si bien establece la obligación de realizar un inventario y avalúo de los activos no afectos a la prestación del servicio y de aquellos bienes declarados como tales por el Gestor del Servicio, en el artículo 2°, modifica el artículo 9° del Decreto núm. 1615 de 2003, al señalar que los bienes afectos al servicio no están comprendidos en la masa de liquidación, para concluir que, por lo tanto, su inventario técnico y avalúo no es necesario para efecto de proceder al cierre de la liquidación, lo que resulta contrario al ordenamiento superior que le sirvió de fundamento.

- Dentro del proceso núm. 2006-00039 el Procurador, teniendo en cuenta lo expresado por la Sección Primera de esta Corporación en sentencia de 11 de febrero de 2010, (Expediente núm. 2006-00129-01, Consejera Ponente Doctora María Claudia Rojas Lasso), solicita que se declare la nulidad del párrafo del artículo 2° del Decreto acusado núm. 4781 de 2005, porque ni la Ley 254 de 2000, antes de la modificación por la Ley 1105 de 2006, ni el Estatuto Orgánico del

Sistema Financiero, excluyeron de la masa de liquidación, los bienes afectos al servicio, como lo hizo el Decreto acusado, lo cual significa que tanto los bienes afectos al servicio, como aquellos que no lo están, forman parte de la masa de la liquidación de TELECOM; que por la misma razón se debe declarar la nulidad de la expresión “*no afectos a la prestación del servicio*”, contenida en el artículo 12 numeral 1° del mismo Decreto 1615 de 2003, en la forma en que se reformó por el artículo 3° del Decreto acusado núm. 4781 de 2005.

Expresa que en cuanto el demandante alega que la diferenciación entre los bienes afectos al servicio y los que no lo son, se hizo para que el proceso de liquidación finalizara sin la realización de los inventarios, si la Sala considerara su nulidad, deberá surtir el procedimiento previsto en los artículos 18, 19, 27 y 28 del Decreto Ley 254 de 2000, que regulan la realización de los inventarios y avalúos en el proceso de liquidación.

Respecto a la inconformidad relativa a que el Decreto permita celebrar un Contrato de Fiducia Mercantil para la Administración y Enajenación de los Bienes afectos al servicio, sin que tales bienes hubieran sido inventariados, señaló, que sin perjuicio de la nulidad solicitada, se debe tener en cuenta que este cargo no debe prosperar, por cuanto el artículo 50 del Decreto 2211 de 2004 y el artículo 35 del Decreto 254 de 2000 (tal como fue modificado por la Ley 1105 de 2006), permiten que a la terminación del plazo de la Liquidación, el Liquidador podrá celebrar los contratos de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria por el cual se transferirán activos de la liquidación con el fin de que ésta responda por las contingencias derivadas de los procesos pendientes en contra de la entidad.

Finalmente, estima que no se encuentra probado que el acto acusado se hubiera expedido con desvío de poder.

- Dentro del expediente núm. 2006-00045-01, el Procurador consideró que debe declararse la nulidad del inciso primero del párrafo del artículo 2° del Decreto 4781 de 2005, porque el legislador con la expedición del Decreto 254 de 2000 no desconoció como parte de la masa liquidadora, los bienes afectos al servicio, y solo lo hizo posteriormente con la expedición de la Ley 1105 de 13 de diciembre de 2006, bajo algunas condiciones, lo que significa que la norma acusada fue expedida con violación al ordenamiento jurídico superior.

En relación con el inventario y avalúo de los bienes, atendiendo lo expresado por el Decreto Ley 254 de 2000, estimó que no podía el Ejecutivo por medio de un Decreto, modificar las disposiciones legales al establecer un procedimiento distinto del previsto para efecto de realizar los inventarios y avalúos, estableciendo una diferenciación respecto de los bienes afectos al servicio; que el Decreto acusado en su artículo 2°, que modifica el artículo 9° del Decreto núm. 1615, señala que los bienes afectos al servicio no están comprendidos dentro de la masa de liquidación, para concluir que, por lo tanto, su inventario técnico y avalúo no es necesario para proceder al cierre de la liquidación, lo que resulta contrario al ordenamiento superior que le sirvió de fundamento.

En cuanto al cargo de violación de las disposiciones del C.C.A. señaló que es vago e impreciso, pero que en todo caso se surtió la notificación del acto, en el Diario Oficial que obra en el expediente.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Pretenden los actores en los procesos acumulados, que se declare la nulidad del Decreto 4781 de 30 de diciembre de 2005, por medio del cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto 1615 de 2003, expedido por el Gobierno Nacional.

Estiman los accionantes que el Decreto acusado desconoce normas superiores, toda vez que hace una distinción entre los bienes afectos a la prestación del servicio de telecomunicaciones y los que no lo son, para disponer que aquellos no pertenecen a la masa de liquidación, y permite que se cierre la liquidación con desconocimiento del debido proceso, porque consagra la no necesidad de realizar el inventario técnico y avalúo de los bienes por parte del liquidador, vulnerando los artículos 189, numeral 15, de la Constitución Política, 52 de la Ley 489 de 1998, el Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 142 de 1994; que además fue expedido con desvío de poder y se violó el principio de publicidad.

Otros cargos o inconformidades, son vagos e imprecisos o no contemplan las normas violadas ni explican el concepto de violación, por lo que, tratándose de una justicia rogada, la Sala se releva de hacer un control general de legalidad, que no le corresponde.

De otro lado, se aduce la violación de los derechos al trabajo, al debido proceso, a la asociación sindical, a los discapacitados, a los menores de edad, al núcleo familiar, al privilegio del retén social, así como el desconocimiento de la prevalencia de las normas constitucionales sobre cualesquiera otras, cargos que no tienen vocación de prosperidad, en cuanto la supuesta violación de dichos derechos no deviene del acto que se demanda, pues no fue el que suprimió Telecom, ni el que ordenó su disolución y liquidación.

Algunos coadyuvantes, agregaron otras inconformidades o cargos que no fueron propuestos en las demandas. Al respecto, se advierte que quien concurre al litigio promovido por otra persona, solo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda que se coadyuva; por tal razón no se

tendrá en cuenta lo expresado por los coadyuvantes en tanto excedieron tales cargos de violación de las demandas.

Al efecto, esta Corporación ha expuesto en su Jurisprudencia lo siguiente:

“... Cabe resaltar que esta Corporación ha precisado que la intervención de los coadyuvantes y, particularmente, en tratándose de las acciones públicas, como la que se instauró en el evento sub examine, está limitada a la actividad del actor y supeditada a los argumentos que éste exprese en su libelo.

Así, en auto de 13 de mayo de 2010, (Expediente N° 2008-00101, Consejero Ponente, Doctor Marco Antonio Velilla Moreno), expresó, frente a una solicitud de adición de una demanda por parte de un coadyuvante, que por ser éste un adherente accidental del proceso, no se encontraba legitimado para exceder los límites fijados en la demanda inicial por el demandante.

Igualmente, en sentencia de 7 de octubre de 2010 (Expediente N° 2007-00010, Consejero Ponente, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), se sostuvo que el coadyuvante no puede ir más allá de los argumentos de la parte que coadyuva.

De la misma manera, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 13 de agosto de 2008 (Expediente AP-2004-00888, Consejera ponente, Doctora Ruth Stella Correa Palacio), expuso que las facultades del coadyuvante están concebidas para contribuir a la demanda. Es un interviniente secundario o parte accesorio, por lo que su actuación se circunscribe a reforzar los argumentos de la demanda, no pudiendo reformularla, dado que **no puede actuar autónomamente**.

Las anteriores precisiones, que la Sala Prohija en esta oportunidad, conducen a la conclusión de que si el coadyuvante no es autónomo de la parte a la que adhiere, no pudiendo por esta razón modificar las pretensiones ni proponer nuevos cargos, pues para ello podría perfectamente instaurar su propia demanda...”<sup>5</sup>

La Sala entonces limitará su estudio a los cargos concretos, sobre los cuales se explicó el concepto de violación y las normas violadas.

El Decreto acusado núm. 4781 de 30 de diciembre, dispone:

---

<sup>5</sup> Providencia de 28 de octubre de 2010 (Expediente núm. 2005-00521-01, Actor: José Omar Cortés Quijano, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González).

*“Por el cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto 1615 de 2003.  
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,  
en uso de las facultades constitucionales y legales y, en especial, de  
las previstas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución  
Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto-ley 254 de  
2000, y*

CONSIDERANDO:

*Que mediante el Decreto 1615 del 12 de junio de 2003 se ordenó la supresión y liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom, Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Comunicaciones, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente;*

*Que mediante el Decreto-ley 1616 del 12 de junio de 2003 se creó la empresa de servicios públicos domiciliarios denominada “Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP”, asignándole la obligación de celebrar en forma directa con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación y con las Telesociadas en Liquidación, un Contrato de Explotación para el uso y goce de los bienes, activos y derechos requeridos para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, en los términos del numeral 3 del artículo 39 de la Ley 142 de 1994;*

*Que con base en los parámetros determinados en el artículo 19 del Decreto-ley 1616 del 12 de junio de 2003, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación, sus Telesociadas en Liquidación y Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP suscribieron el 13 de agosto de 2003, el Contrato de Explotación, en virtud del cual Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP recibió de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación y de las Telesociadas en Liquidación, el uso y goce de los bienes, activos y derechos que dichas entidades destinaban a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, a cambio de una contraprestación a cargo de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y a favor de las citadas entidades o del patrimonio autónomo que ellas podrían constituir por medio de un contrato de fiducia;*

*Que los bienes afectos a la prestación del servicio no deben ser realizados, dada su especial destinación legal y la obligación constitucional de garantizar la prestación continua del servicio público de telecomunicaciones, razón por la cual, es necesario aclarar y modificar algunas disposiciones del Decreto 1615 de 2003, en relación con las funciones y obligaciones del Liquidador tendientes al cumplimiento de las actividades que conducirían al cierre de la liquidación y a la consiguiente terminación de la existencia legal de la Empresa;*

*Que el numeral 12.2 del artículo 12 del Decreto 1615 de 2003, así como el Contrato de Explotación, establecen la obligación al Liquidador de celebrar un contrato de fiducia mercantil para la administración y enajenación de los bienes afectos al servicio;*

Que el artículo 2 del Decreto-ley 254 de 2000 dispone que en el acto que ordene la supresión o liquidación podrá establecerse la contratación de una entidad fiduciaria para la administración y enajenación de activos;

Que mediante el Decreto 1915 del 9 de junio de 2005 se prorrogó el término de duración del proceso liquidatorio de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación hasta el 31 de diciembre de ese mismo año;

Que el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto-ley 254 de 2000 faculta al Gobierno Nacional, para prorrogar el término de duración de la liquidación hasta por un plazo igual al fijado en el acto que decreta la supresión y ordena la liquidación de la entidad;

Que con fundamento en el informe de gestión presentado por el Liquidador, y con el fin de cumplir con los objetivos de la liquidación se requiere ampliar el plazo previsto para su cierre,

DECRETA:

**ARTÍCULO 1o.** Modifícase el artículo 2o del Decreto 1615 de 2003, el cual quedará así

:

“Artículo 2o. Duración del proceso de liquidación y terminación de la existencia legal de la entidad. El proceso liquidatorio de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en liquidación el cual fue prorrogado mediante Decreto 1915 de 2005, se extenderá hasta el 31 de enero del año 2006.

Vencido el término de liquidación señalado o declarada la terminación del proceso liquidatorio con anterioridad a la finalización de dicho plazo, terminará para todos los efectos la existencia jurídica de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones- Telecom en Liquidación”.

**ARTÍCULO 2o.** Aclárese y modifícase el artículo 9o del Decreto 1615 de 2003, el cual quedará así:

“Artículo 9o. Masa de la liquidación. La masa de la liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación estará constituida por los bienes de propiedad de Telecom en Liquidación, a los que se refiere el artículo 20 del Decreto-ley 254 de 2000 y la contraprestación que pague el Gestor del Servicio en virtud del contrato de explotación a que se refiere el artículo anterior.

**PARÁGRAFO.** Dada su especial destinación legal y la obligación constitucional de garantizar la prestación continua del servicio público de telecomunicaciones, los bienes afectos al servicio no están comprendidos dentro de la masa de la liquidación, por tanto y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 12.2 del presente decreto, su inventario técnico y avalúo no son necesarios para efectos de proceder al cierre de la Liquidación, no obstante, dichas actividades continuarán adelantándose posteriormente por parte del Patrimonio Autónomo de Remanentes a que se refiere el numeral 12.29 del artículo 12 del presente decreto, el cual se denominará PAR.

*Una vez se produzca el cierre del proceso liquidatorio el PAR se subrogará automáticamente en los derechos y obligaciones de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación en relación con el convenio suscrito con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade para elaborar el inventario y realizar el avalúo de los bienes afectos al servicio”.*

**ARTÍCULO 3o.** *Modifícanse los numerales 12.1, 12.2 y 12.4; y adiciónanse los numerales 12.28 y 12.29 al artículo 12 del Decreto 1615 de 2003, los cuales quedarán así:*

*“Artículo 12. Funciones del liquidador. El Liquidador actuará como representante legal de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom en Liquidación y adelantará el proceso de liquidación de la Empresa dentro del marco de las disposiciones del Decreto-ley 254 de 2000, de las atribuciones señaladas en el presente decreto y de las demás normas aplicables. En particular ejercerá las siguientes funciones:*

*12.1. Realizar el inventario físico detallado y el avalúo de los activos **no afectos a la prestación del servicio público de telecomunicaciones** y de aquellos bienes declarados como tales por el Gestor del Servicio y elaborar el inventario de los pasivos de la entidad, en los términos del presente decreto.*

*12.2. Celebrar un contrato de fiducia mercantil para la administración y enajenación de los bienes afectos al servicio.*

*Una vez suscrito el contrato de fiducia mercantil mencionado, los bienes afectos a la prestación del servicio público de telecomunicaciones se transferirán automáticamente al patrimonio autónomo constituido para tal fin, el cual se denominará PARAPAT, con base en una relación de los mismos y tomando como referencia los valores que reflejen los estados financieros de la liquidación.*

*Una vez se produzca el cierre del proceso liquidatorio el pago de la contraprestación derivada del Contrato de Explotación lo realizará el Gestor del Servicio al PARAPAT, el cual distribuirá la contraprestación pagada entre el Patrimonio Autónomo de Pensiones - PAP y el PAR, teniendo prioridad el financiamiento del pasivo pensional, en cumplimiento de los términos y condiciones estipulados en el contrato de fiducia mercantil de que trata el presente numeral, y de conformidad con las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Producido el cierre del proceso liquidatorio, el PARAPAT, en desarrollo del contrato a que hace referencia el presente artículo, deberá efectuar las actualizaciones y ajustes al cálculo actuarial del pasivo pensional de Telecom en Liquidación y de las Telesociadas en Liquidación, así como suscribir el pagaré a favor del patrimonio autónomo de pensiones, todo de conformidad con la Ley 651 de 2001.*

*12.4. Adelantar las medidas necesarias para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos y los fondos acumulados de la entidad priorizando aquellos que puedan influir en la determinación de obligaciones a cargo de la misma. El contrato celebrado por la Empresa en Liquidación*

para la organización de los archivos se subrogará automáticamente al PAR, una vez se produzca el cierre el proceso liquidatorio.

12.28. Determinar previamente al cierre del proceso liquidatorio el pasivo contingente a cargo de la Empresa en Liquidación y provisionarlo hasta el monto de los recursos con que cuente la Liquidación al momento de la terminación de su existencia legal. El pasivo pensional y el saldo restante del pasivo contingente, dentro del cual se encuentran las condenas derivadas de los procesos judiciales o administrativos y las obligaciones condicionales, que no se hayan provisionado, y el pago de las demás obligaciones que el Liquidador identifique con anterioridad al cierre del proceso liquidatorio, se financiarán tanto con los recursos provenientes del Contrato de Explotación Económica suscrito con el Gestor del Servicio, como con los recursos excedentes del PAR, una vez este cubra los gastos a que se refiere el siguiente inciso.

El financiamiento del fondo para atender los gastos de conservación, guarda y depuración de los archivos, los gastos que demande la atención de los procesos judiciales o administrativos, los gastos que se deriven de la administración del PAR y el cumplimiento de las demás obligaciones que no tengan una fuente específica de financiamiento o respecto de las cuales la entidad en liquidación no haya trasladado los recursos correspondientes al PAR, se pagarán con el producto obtenido de las actividades de administración y/o realización de los activos no afectos al servicio.

12.29. Celebrar un contrato de fiducia mercantil para la constitución del PAR, cuya finalidad será la administración, enajenación y saneamiento de los activos no afectos al servicio; la administración, conservación, custodia y transferencia de los archivos; la atención de las obligaciones remanentes y contingentes, así como de los procesos judiciales o reclamaciones en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio y el cumplimiento de las demás actividades, obligaciones o fines que se indican en el presente decreto o que de conformidad con la ley correspondan a las sociedades Fiduciarias”.

**ARTÍCULO 4o.** Adiciónase el artículo 33 del Decreto 1615 de 2003, con el siguiente párrafo:

“Párrafo. El cumplimiento de la obligación contenida en el presente artículo se referirá únicamente a los bienes inmuebles no afectos al servicio, y en caso de que al cierre del proceso liquidatorio no se hubiese cumplido en su totalidad, ello estará a cargo del PAR”.

**ARTÍCULO 5o.** Adiciónase el Decreto 1615 de 2003 con el artículo 45, el cual quedará así:

“Artículo 45. Transferencia de la propiedad de los activos no afectos al servicio y de la subrogación de contratos al PAR. Una vez se celebre el contrato de fiducia mercantil a que se hace referencia en el numeral 12.29 del artículo 12 del presente decreto, se transferirá automáticamente al PAR la propiedad de los activos no afectos al servicio público de telecomunicaciones con base en una relación de los mismos y tomando como referencia los valores que reflejen los estados financieros de la liquidación, así como los recursos líquidos de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en Liquidación para el cumplimiento de las

*actividades, obligaciones o fines a cargo del mismo determinadas en el presente decreto o que de conformidad con la ley correspondan a las sociedades Fiduciarias.*

*Así mismo, producido el cierre del proceso liquidatorio se subrogarán automáticamente al PAR únicamente aquellos contratos o procesos de contratación en curso y los convenios vigentes que el Liquidador previamente identifique a través de la suscripción del acta correspondiente. Igualmente, se subrogarán automáticamente aquellos contratos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 33 del presente decreto.*

*Si posteriormente existieren activos no afectos al servicio sin inventariar, estos se transferirán automáticamente al PAR, tomando como referencia los valores que reflejen los estados financieros. Lo anterior, sin perjuicio de su inventario, avalúo y saneamiento, cuando este sea necesario, por parte del PAR”.*

**ARTÍCULO 6o.** *Adiciónese el Decreto 1615 de 2003 con el artículo 47, el cual quedará así:*

*“Artículo 47. Transferencia de la propiedad de la red de televisión. La propiedad de la red de difusión de audio y video de señales de televisión de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom en Liquidación, se transfiere de manera automática por mandato del presente decreto a la Nación – Ministerio de Comunicaciones, por el valor registrado en los estados financieros de la entidad en liquidación”.*

**ARTÍCULO 7o. VIGENCIA.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y, modifica y deroga en lo que sea pertinente el Decreto 1615 de 2003”.*

En la sentencia de 25 de agosto de 2005 (Expediente núm. 2003-00333, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), en la que se estudió la legalidad del Decreto núm. 1615 de 2003, por el cual se suprimió la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM- y se ordenó su liquidación, se consideró que fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, “*con estricta sujeción a los criterios establecidos en los numerales 3° y 4° de la Ley 489 de 1998*”, que le permitían suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades u organismos del orden nacional cuando las evaluaciones de la gestión administrativa aconsejasen la supresión o la transferencia de funciones a otra entidad, o cuando la conveniencia de esa decisión se establezca

a través de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los órganos de control.

Mediante el acto acusado, Decreto núm. 4781 de 2005, se modificó el Decreto núm. 1615 de 2003, para cuya expedición también debieron respetarse las mismas normas superiores en que se fundó este último, a saber, la Ley de Autorizaciones 489 de 1998 y el Decreto Ley 254 de 2000, por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, normas cuya aplicación, de conformidad con la sentencia de 25 de agosto de 2005, no está en discusión para el caso de la supresión y liquidación de Telecom, como lo considera la parte actora, luego no es la Ley 142 de 1994, la norma aplicable en este evento.

Según la parte actora, el Ejecutivo al modificar el Decreto núm. 1615 de 2003, alteró el proceso de liquidación de Telecom, desconociendo el Decreto núm. 254 de 2000, porque según éste el liquidador está obligado a realizar inventarios y avalúos de bienes y enseres de manera cronológica y pormenorizada y en este procedimiento se deben incluir todos los bienes muebles e inmuebles en la masa liquidatoria, esto es, los bienes afectos y no afectos al servicio.

El Decreto núm. 254 de 2000, sobre el particular dispone:

*“ARTÍCULO 20.-Masa de la liquidación. Integran la masa de la liquidación todos los bienes, las utilidades, rendimientos financieros y cualquier tipo de derecho patrimonial que ingrese o deba ingresar al patrimonio de la entidad a liquidar”.*

ARTÍCULO 21.-Bienes excluidos de la masa de la liquidación<sup>6</sup>. No formarán parte de la masa de la liquidación<sup>7</sup>:

- a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional, y
- b) Los demás que establece el estatuto orgánico del sistema financiero”.

El párrafo del artículo 2° del acto acusado, es claro en disponer que **“los bienes afectos al servicio no están comprendidos dentro de la masa de la liquidación”**, lo que significa que el Ejecutivo introdujo una modificación que viola el ordenamiento jurídico vigente, por lo que se declarará su nulidad, pues la ley no distinguió entre los bienes afectos al servicio y los que no lo son, para efectos de excluir aquellos de la masa de liquidación.

---

<sup>6</sup> [Modificado por el artículo 11, Ley 1105 de 2006](#), que sí excluyó de la masa liquidatoria los bienes afectos al servicio, pero no estaba vigente para la época de los hechos. Dijo la norma:

*ARTÍCULO 11. El artículo 21 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:*

**Artículo 21.** Bienes excluidos de la masa de la liquidación. No formarán parte de la masa de la liquidación:

- a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional;
- b) Los bienes y derechos que determine el acto de supresión o disolución, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1o del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, **siempre que dichos bienes estén afectos al servicio y se requieran para la prestación del mismo cuando se trata de la creación de nuevas entidades o del traslado de competencias; cuandoquiera que la entidad no posea otros bienes o recursos para atender la totalidad de sus pasivos, deberá reconocerse a la entidad en liquidación, por la entidad que reciba los bienes u otra entidad que se señale, el valor comercial de los bienes que se transfieran o establecerse un mecanismo que permita a la liquidación disponer de recursos, con cargo a dichos bienes, para atender total o parcialmente el pago de acreencias, todo ello en la forma que señale el reglamento;**
- c) Los bienes públicos que posea la entidad en liquidación, que conforme a la Constitución y la ley sean inalienables, inembargables e imprescriptibles;
- d) Los demás que establece el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

*PARÁGRAFO.* Los recursos destinados a la ejecución de funciones, como consecuencia de la liquidación, fusión o traslado de competencias, de las que trata el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, conforman parte del organismo receptor de la correspondiente función o competencia. (resalta la sala).

<sup>7</sup> Los bienes excluidos de la masa no hacen parte de aquellos que servirán como prenda general de los acreedores, luego no podrán ser utilizados para cancelar las obligaciones a cargo de la entidad en liquidación.

Además el legislador dispuso que son necesarios el inventario técnico y avalúo para proceder al cierre de la liquidación, lo que, como lo afirma la parte actora, también fue violado por el parágrafo cuya nulidad se declarará.

En efecto, el Decreto Ley 254 de 2000, dispone:

**“ARTÍCULO 2º-Iniciación del proceso de liquidación.** El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1º del presente decreto. El acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el parágrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. Así mismo, en dicho acto o posteriormente, podrá disponerse que la liquidación sea realizada por otra entidad estatal que tenga dicho objeto. Igualmente podrá establecerse que la liquidación se realice por una entidad fiduciaria contratada para tal fin o contratarse con una de dichas entidades la administración y enajenación de los activos. **La expedición del acto de liquidación conlleva:**

... .

**e) La realización de un inventario y avalúo de los activos y pasivos de la entidad;**

... .

**ARTÍCULO 18.-Inventarios<sup>8</sup>.** El liquidador dispondrá la realización de un inventario físico detallado de los activos de la entidad, el cual deberá ser realizado dentro de (1) un plazo no superior a tres (3) meses a partir del inicio del proceso. Éste debe estar debidamente justificado tanto en los inventarios como en los documentos contables correspondientes y además incluirá la siguiente información:

**1. La relación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad y de los créditos y activos intangibles de que sea titular.**

2. La relación de los bienes corporales cuya tenencia esté en poder de un tercero ...

**PARAGRAFO- En el inventario se identificarán por separado aquellos bienes que se consideren indispensables para el funcionamiento de la entidad durante el período de la liquidación.”** (resalta la Sala)

---

<sup>8</sup> Modificado por el artículo 9º de la Ley 1005 de 2006.

Por lo anterior, también se debe declarar la nulidad de la expresión “*no afectos a la prestación del servicio*”, contenida en el artículo 12, numeral 1°, del Decreto 1615, en la forma en que se le reformó por el artículo 3° del Decreto acusado, toda vez que de conformidad con el artículo 18 del Decreto Ley 254 de 2000, el liquidador dispondrá de la realización de un inventario físico detallado de los activos de la entidad, sin que se hiciera diferencia sobre si están o no afectos al servicio, como lo hizo el Decreto acusado.

Mediante sentencia de 11 de febrero de 2010 (Expediente núm. 2006-00129, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas), que se prohija en esta oportunidad, la Sala se pronunció sobre una acción de nulidad en la cual se demandó un acto prácticamente idéntico, el Decreto núm. 4779 de 30 de diciembre del 2005, por el cual se aclara, modifica y adiciona el Decreto núm. 1613 de 2003, que ordenó la supresión y liquidación de la Empresa de Telecomunicaciones de Valledupar Teleupar S.A. E.S.P. en Liquidación.

Mediante dicha providencia se declaró la nulidad del párrafo del artículo 2° del Decreto 4779 de 30 de diciembre del 2005 y de la expresión “... *no afectos a la prestación del servicio...*”, contenida en el artículo 12, numeral 12.1 del Decreto 1613 del 2003, con la modificación introducida por el Decreto 4749 del 2005, expedido por el Gobierno Nacional; las disposiciones declaradas nulas son idénticas a las acusadas en el presente proceso.

En efecto, se sostuvo en la precitada sentencia:

*“La Sala considera pertinente destacar que el acto que se acusa dentro de sus facultades legales invocó, además del artículo 189, numeral 15 de la Constitución Política y el Decreto Ley 254 del 2000, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, que dispone:*

**“Artículo 52.** El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional...”.

**“Parágrafo 1.- El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la** subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y **destinación de bienes** o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos”.

A dicho artículo 52 se refirió expresamente el artículo 2º del Decreto Ley 254 del 2000, como se advierte a continuación:

**“Artículo 2º.- Iniciación del proceso de liquidación.** El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1º del presente decreto. **El acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el parágrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998...**”.

A juicio de la Sala, del estudio armónico de la anterior normativa se deduce que si bien es cierto que de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, el acto que ordene la disolución, supresión y liquidación de una entidad dispondrá, entre otras cosas, sobre la destinación de los bienes, también lo es que dicha destinación debe entenderse referida a determinar cuáles bienes están afectos al servicio y cuáles no, y no así a sí harán o no parte de la masa de liquidación, pues de conformidad con los artículos 20 y 21 del Decreto Ley 254 de 2000, la masa de la liquidación la integran **todos los bienes de la entidad a liquidar**, a excepción de los recursos de seguridad social y los demás que establece el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuales, son, al tenor de su artículo 299, los títulos que se hayan entregado a la entidad intervenida para su cobranza y los que haya adquirido por cuenta de otro; el dinero del mandante remitido a la entidad intervenida en desarrollo de un mandato o fideicomiso; las cantidades que se adeuden a la entidad intervenida y se encuentren afectas a una finalidad específica por corresponder a obligaciones contraídas por ella por cuenta de un tercero; los bienes que tenga la entidad intervenida en calidad de depositario o fiduciario; los valores de cesión o de rescate de los títulos de capitalización; los depósitos de ahorro o a término constituidos en establecimientos de crédito; las especies identificables que aún encontrándose en poder de la entidad intervenida pertenezcan a otra persona; y las especies identificables que aun encontrándose en poder de la entidad intervenida pertenezcan a otra persona.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 7º del Decreto 613 del 2003, por el cual se suprimió y se ordenó la disolución y liquidación de TELEUPAR S.A. E.S.P., define los bienes afectos al servicio como aquellos necesarios para la prestación del servicio de telecomunicaciones, de acuerdo con la metodología que se establezca en el contrato de explotación y que su artículo 9º, que fue precisamente modificado por el artículo 2º del decreto que se acusa,

*preceptuaba que la masa de la liquidación estará constituida por los bienes de propiedad de la Empresa de Telecomunicaciones de Valledupar -Teleupar S.A. E.S.P. en liquidación, a los que se refiere el artículo 20 del Decreto Ley 254 de 2000 y por la contraprestación que pague aquella entidad que se establezca como gestor del servicio por el contrato de explotación.*

*En consecuencia, al confrontar el artículo 2º del Decreto 4779 del 2005, que modificó el 9º del Decreto 1613 del 2003, con los artículos 20 y 21 del Decreto Ley 254 del 2000, la Sala encuentra que, en efecto, el primero violó los dos últimos citados, pues si ni el Decreto Ley 254 del 2000 ni el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero excluyeron de la masa de la liquidación los bienes afectos al servicio, mal podía hacerlo el decreto acusado, que es de inferior jerarquía.*

*Ahora bien, no debe olvidarse que los bienes que hacen parte de la masa de la liquidación son aquellos que pertenecen a la entidad en liquidación, constituyen prenda general de sus acreedores y garantizan el pago de las obligaciones a cargo de la entidad, mientras que los excluidos pertenecen a personas diferentes a la entidad y le son entregados a la misma con el fin de que los administre y reporte una utilidad a su propietario, razón por la cual no puede un decreto como el acusado, sin autorización legal, sustraer los bienes afectos al servicio de su condición de garantes de las obligaciones contraídas por TELEUPAR S.A., en desmedro de sus acreedores.*

*Es tan cierto lo anterior, que tal como lo hace notar el representante del Ministerio Público ante esta Corporación, el artículo 21 del Decreto Ley 254 fue objeto de modificación por parte del artículo 11 de la Ley 1105 del 2006, ... .*

*... .*

*Otra inconformidad de la parte actora es el hecho de que el decreto acusado haya dispuesto que no son necesarios el inventario técnico y avalúo para efectos de proceder al cierre de la liquidación.*

*Sobre el particular, la Sala estima que le asiste razón a la parte actora, dado que el artículo 18 del Decreto Ley 254 del 2000 establece que el liquidador dispondrá la realización de un inventario físico detallado **de los activos de la entidad**, sin que haga discriminación entre los activos afectos y los activos no afectos al servicio, razón por la cual también se declarará nulo, por este aspecto, el parágrafo del artículo 2º del Decreto 4779 del 2005, al igual que el aparte "... no afectos a la prestación del servicio...", contenido en el numeral 12.1 del artículo 12 del Decreto 1613 del 2003, con la modificación introducida por el artículo 3º del Decreto 4779 del 2005". (resalta el fallo, subraya la Sala)*

La Sala precisa que el acto acusado no viola lo dispuesto en los artículos 44, 45 y 46 del C.C.A., los cuales se refieren al deber y forma de notificación de las actuaciones que ponen término a una actuación administrativa, pues, de una parte, el requisito de la publicidad, para el caso de los actos de carácter general,

como lo es el Decreto 4781 de 2005, se cumplió con su publicación en el Diario Oficial que obra en los expedientes acumulados; y, de otra parte, porque sabido es que la falta de publicación de un acto no es causal de nulidad, sino de inoponibilidad frente a terceros.

Finalmente, no encuentra la Sala probado que el acto acusado se hubiera expedido con desvío de poder, como bien lo hizo notar la Agencia del Ministerio Público en su alegato de conclusión.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A :**

**DECLÁRASE** la nulidad del párrafo del artículo 2º del Decreto núm. 4781 de 30 de diciembre de 2005 y de la expresión “... *no afectos a la prestación del servicio público de telecomunicaciones ...*”, contenida en el artículo 3º, ibídem, que modificó el numeral 12.1 del Decreto 1615 de 2003.

**DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**TIÉNESE** al ciudadano **JORGE ALBERTO JURADO MURILLO** y a quienes representa, así como a la **UNIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS TELECOMUNICACIONES – USTC**, representada por su Presidente y Representante Legal, señor **ALVARO ENRIQUE MOLINA**, como coadyuvantes de la demanda dentro del expediente radicado bajo el núm. 2006-00039.

**TIÉNESE** a la doctora **GLORIA CECILIA VALBUENA TORRES** como apoderada del hoy Ministerio de Trabajo, de conformidad con el poder y documentos anexos visibles a folios 664 a 675 del expediente núm. 2006- 00037.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 22 de marzo de 2012.

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidenta

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**