

## **SANCIÓN DE DESTITUCIÓN E INHABILIDAD PARA EJERCER CARGOS PÚBLICOS POR PARTICIPACIÓN EN CESE DE ACTIVIDADES ILEGAL / DECAIMIENTO O PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO DISCIPLINARIO SANCIONATORIO DURANTE EL CURSO DEL PROCESO / NULIDAD DEL ACTO DE DECLARACIÓN DE ILEGAL DEL CESE DE ACTIVIDADES – Efecto**

La motivación de las decisiones sancionatorias cuestionadas,[ destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos ] el hecho determinante de la medida disciplinaria fue la participación del actor en la mencionada huelga, a pesar de haber sido declarada ilegal por el Ministerio de la Protección Social.(...) al anularse por el Consejo de Estado el acto administrativo que declaró la ilegalidad del aludido cese de actividades, se produjo el decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria de los actos disciplinarios demandados por el actor, por haber desaparecido del mundo jurídico los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoyaron, cuanto más por el derecho a la protesta que tienen tales trabajadores oficiales, como el demandante, en particular por su condición de sindicalizado de la USO. Esta consecuencia resulta armónica con el orden jurídico, pues, como lo sostuvo la Corte, existen ocasiones en las que a pesar de que el acto administrativo fue expedido legalmente, en el transcurso del tiempo en que debe exigirse su ejecución se presentan sucesos que excluyen su respaldo normativo. **NOTA DE RELATORÍA:** Sentencia de 27 de octubre de 2011, Sección segunda, C. P. Alfonso Vargas Rincón, rad 110010325000200400140 01 (2309-2004)

## **CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTOS NULOS – Procedencia**

No se puede desconocer que entre la fecha de expedición de los actos demandados y el momento en que perdieron ejecutoria (por anulación del acto que les sirvió de fundamento) estuvieron vigentes y amparados por la presunción de legalidad, inclusive continúan produciendo efectos jurídicos por el hecho de que la sanción disciplinaria decaída constituye legalmente *antecedente disciplinario* del sancionado y subsiste la anotación de la *inhabilidad para ejercer cargos públicos* en la base de datos de la oficina de registro y control de la Procuraduría General de la Nación, que fue ordenada en ellos. Por lo tanto, resulta procedente examinar la legalidad de las decisiones cuestionadas pese a que decayeron, pues se trata de dos momentos diferentes. **NOTA DE RELATORÍA:** Corte Constitucional, sentencia T-152 de 2009, Sección segunda, subsección B, sentencia de 15 de noviembre de 2007, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicado 76001-23-31-000-2004-03804-01 (0264-2007).

## **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO FRENTE A FALLO DE TUTELA QUE ORDENÓ REINTEGRO – Alcance / SANCIÓN DE DESTITUCIÓN E INHABILIDAD PARA EJERCER CARGOS PÚBLICOS / ELIMINACIÓN DE LA ANOTACIÓN EN LA HOJA DE VIDA**

Si bien el señor Alvarino Soracá fue reintegrado al cargo y recibió el pago indexado de los salarios y prestaciones dejados de percibir, como él lo reconoce, es necesario, entonces, que como efecto de la anulación de las decisiones acusadas, que se restablezcan los demás derechos del actor, lo cual se materializa en este caso con la orden que se impartirá de eliminar del registro de la Procuraduría General de la Nación el antecedente disciplinario y la inhabilidad general para desempeñar cargos públicos impuesta como sanción accesoria, porque, además, así lo pidió en la demanda (pretensión 2, ver folio 40), respecto de la cual no se dijo que hubiera sido levantada. Por estas razones no resulta

procedente que se dicte fallo inhibitorio, como lo pide el Ministerio Público y el mismo accionante.

### **CONDENA EN COSTAS – Improcedencia**

No se procederá a ello respecto de la parte vencida, dado que en el prisma del artículo 171 del CCA no se advierte, en síntesis, abuso en la actuación, en la medida en que, como lo ha sostenido esta Corporación, la oposición carece de temeridad porque quien la presentó le asiste un fundamento razonable. Tampoco se detecta una injustificada falta de colaboración o proceder con interés meramente dilatorio que conduzca a considerar que incurrió en una conducta reprochable que la obligue a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- ARTÍCULO 66 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 171

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Bogotá, D. C., once (11) de abril de dos mil dieciocho (2018).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00209-00(0828-12)**

**Actor: GERMÁN LUIS ALVARINO SORACÁ**

**Demandado: EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS (ECOPETROL S.A.)**

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Temas: Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad  
Actuación: Sentencia (única instancia)

Agotado el trámite procesal de instancia y como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito dentro del proceso del epígrafe.

## **I. ANTECEDENTES**

**1.1 La acción** (ff. 39 a 110). El señor Germán Luis Alvarino Soracá, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), demanda a la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol S.A.), para que se acojan las pretensiones que en apartado siguiente se precisan.

**1.2 Pretensiones.** Se declare la nulidad i) de la decisión de primera instancia de 14 de julio de 2006, expedida por la oficina de control interno disciplinario de la mencionada Empresa, a través de la cual sancionó disciplinariamente al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 12 años, y ii) del acto administrativo de segunda instancia de 31 de octubre del mismo año, con el que el presidente de la entidad confirmó el anterior, pero redujo la inhabilidad a 10 años y 1 mes.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la demandada a reintegrarlo al cargo que desempeñaba al momento de la destitución, sin solución de continuidad; que le pague los salarios convencionales y prestaciones legales, extralegales y convencionales que dejó de percibir desde el momento en que se hizo efectiva la sanción, esto es, desde el 28 de noviembre de 2006 y hasta cuando se dé cumplimiento a la sentencia; y que condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

**1.3 Hechos.** Manifiesta el actor que fue trabajador oficial de Ecopetrol S.A. desde el 5 de agosto de 2002 hasta el 28 de junio de 2006, cuando fue destituido; al momento de la desvinculación desempeñaba el cargo de analista D7 en la coordinación inspección de calidad, de la planta de personal de la entidad (f. 41).

Que el 28 de noviembre de 2002, la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO) y Ecopetrol S.A. presentaron separadamente ante el inspector de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social denuncia parcial de la convención colectiva de trabajo cuya vigencia era del 1º de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2002 (f. 229); por no llegar a un acuerdo durante la etapa de arreglo directo, el Ministerio de la Protección Social, a través de la Resolución 382 de 25 de marzo de 2003, ordenó la constitución de un tribunal de arbitramento obligatorio, que fue recurrido por la USO y confirmado por el Ministerio mediante Resolución 1273 de 29 de mayo de 2003 (f. 230).

Indica que una vez se instaló el citado tribunal, el 9 de diciembre de 2003 profirió laudo arbitral, aclarado y complementado el 17 de los mismos mes y año, pero que, no obstante lo anterior y por no llegar a un arreglo directo del conflicto colectivo, la USO decidió ir a *huelga general* a partir del 22 de abril de 2004, ante lo cual el Ministerio la previno con Resolución 936 de 4 de marzo siguiente para que en el término de 8 días revocara tal decisión (f. 230); contra este acto el sindicato interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron decididos el 26 de marzo y 19 de abril del mismo año, respectivamente, por el Ministerio, en el sentido de confirmar su decisión inicial (f. 231). Asegura el demandante que la Resolución 1116 de 22 de abril de 2004, que declaró ilegal la huelga, nunca fue comunicada oficialmente por el Ministerio al sindicato ni a los trabajadores de Ecopetrol S.A. (f. 41).

Afirma que era sindicalizado de la USO y su participación en la huelga se dio en forma pasiva, por las circunstancias mismas creadas por el cese colectivo de actividades desde el 23 de abril hasta el 5 de mayo de 2004, así como por las medidas de control y prevención adoptadas por la administración de Ecopetrol

S.A. desde el 20 de abril, en las que activó un plan de contingencia y ordenó desalojar a todos los trabajadores, entre otras medidas.

Que la entidad le imputó el cargo de participación activa y persistente en el cese colectivo de trabajo ordenado por la USO, sin que existiera «[...] *acta de constatación del presunto cese de actividades o de cesación de labores o de Huelga en los Laboratorios Industriales de la Gerencia Complejo Industrial de Barrancabermeja donde laboraba el actor como ANALISTA D7, ni de persistencia del trabajador demandante al cese colectivo de trabajo declarado por el sindicato...*» (f. 42).

Que el 10 de mayo de 2004 fue despedido de la empresa «[...] *invocando una justa causa por presunta participación en el cese colectivo ilegal de actividades declarado por el sindicato de la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo USO*» (f. 42), pero que solo existe el acta de 28 de abril del mismo año, levantada por los inspectores de trabajo adscritos a la división de trabajo y empleo de la dirección territorial especial de Barrancabermeja del Ministerio de la Protección Social, en la que aparece ausente el accionante.

Considera que en la actuación disciplinaria hubo irregularidades, que se resumen así: i) presentó varias reclamaciones escritas a la empresa con el fin de que reconsiderara la citación a descargos hecha por el procedimiento previsto en el reglamento interno de trabajo, por considerarlo inaplicable (f. 42); ii) para la constatación del cese de actividades la entidad debió aplicar la circular 19 de 30 de mayo de 1991 que exige un acta de verificación, las circunstancias de hecho y una relación de los trabajadores ausentes; iii) fue *despedido* sin notificarle la citación a descargos y sin establecer la presunta responsabilidad en la participación o promoción del aludido cese ilegal de actividades; iv) la entidad no tramitó la autorización de la dirección territorial del trabajo de Barrancabermeja en los términos establecidos por el Decreto 2164 de 1959 y las Resoluciones 1064 de 1959 y 342 de 1977 de Ministerio del Trabajo, en el sentido de establecer la participación individual activa del accionante en el cese de actividades; v) se le violó el debido proceso ya que por ser trabajador oficial de Ecopetrol S.A., debió aplicarle la Ley 734 de 2002 (f. 44); vi) para el momento de la huelga la empresa no tenía aprobado aún el reglamento interno de trabajo, dado que para esa época se encontraban en trámite de resolver los recursos interpuestos contra el mismo; y vii) por último, asegura que fue despedido sin justa causa, hecho que viola las convenciones colectivas de trabajo firmadas por la entidad (f. 45).

Aduce que el 26 de mayo de 2004, las partes acordaron constituir un tribunal de arbitramento *ad hoc* que decidiera en derecho las reclamaciones de los trabajadores a quienes se les terminó el contrato con ocasión de la huelga, organismo que ordenó el 25 de enero de 2005 reintegrarlo a sus labores pero que, de manera selectiva, sesgada y con abuso y desviación de poder, la oficina de control disciplinario interno de la entidad decidió abrir investigación disciplinaria por los mismos hechos contra 101 trabajadores, incluido el demandante, quien terminó destituido a partir del 28 de noviembre de 2006 y con inhabilidad de 10 años y 1 mes para ejercer cargos y funciones públicas.

Concluye que es trabajador oficial regido por el Código Sustantivo del Trabajo pero que lo que aquí demanda es un acto administrativo de carácter disciplinario proferido por el órgano de control interno disciplinario de Ecopetrol S.A., en ejercicio de las competencias asignadas por el Código Disciplinario Único (f. 102).

**1.3.1 Síntesis del hecho generador de la investigación disciplinaria y de la sanción.** Al accionante se le investigó y sancionó disciplinariamente con destitución e inhabilidad general de 10 años y 1 mes para ejercer cargos y funciones públicas, por parte de la demandada, por no haberse reincorporado a las labores para las cuales fue contratado por Ecopetrol S.A., una vez la huelga promovida en 2004 por la USO fue declarada ilegal por el Ministerio de la Protección Social a través de Resolución 1116 de 22 de abril de 2004.

Sin embargo, mediante fallo de tutela de segunda instancia de 22 de julio de 2010<sup>1</sup> dictado dentro del expediente 54001310500320100024601 (1936-2010), la sala laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta ordenó de manera definitiva a Ecopetrol S.A. que reintegrara al cargo al señor Alvarino Soracá sin solución de continuidad y le pagara en forma indexada los salarios y prestaciones dejados de percibir; adicionalmente dispuso que «[...] *los procesos disciplinarios adelantados por la misma causa y que hayan tenido como consecuencia la desvinculación de los actores tampoco tienen efecto alguno*» (f. 645). En cumplimiento de dicha orden judicial, Ecopetrol S.A. reintegró al cargo al actor a partir de 28 de julio de 2010 y le pagó por concepto de salarios y prestaciones dejadas de percibir la suma de \$98.532.420, razón por la cual el apoderado del propio demandante pide en los alegatos de conclusión que «[...] *la sentencia que se dicte en este Proceso deberá ser INHIBITORIA, por HECHO SUPERADO Y CARENCIA ACTUAL DE OBJETO*» (F- 1123); en igual sentido conceptuó la representante del Ministerio Público ante esta Corporación (f. 1130); la entidad también solicita que se declare la existencia de hecho superado.

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** El demandante considera que los actos acusados son violatorios del preámbulo y los artículos 1 a 5, 13, 25, 29, 38, 39, 53, 58, 98, 122, 125, 209, 216 y 217 de la Constitución Política; 3 a 11, 13 a 21, 23, 26 a 28, 35 (numeral 32), 42 a 44, 46 a 48, 55 a 57, 81, 129 140 a 144, 163, 175 a 181 y 214 de la Ley 734 de 2002; 1, 3, 14, 16, 18 a 20, 140, 353, 354, 356, 364, 365, 367, 373, 467, 468, 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo; los Convenios Internacionales 87 y 96 de la OIT y la Constitución de la OIT, artículos 19 (numeral 5 y 6) aprobados por Colombia mediante Leyes 49 de 1919, y 26 y 27 de 1976.

En procura de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos acusados, hizo extensas transcripciones de jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación relacionadas con la protección del derecho a la huelga (ff. 47 a 80); reiteró las afirmaciones planteadas en el acápite de hechos de la demanda y concluyó que las decisiones sancionatorias son violatorias del debido proceso. Formuló los siguientes cargos contra las decisiones acusadas:

---

<sup>1</sup> Que quedó en firma e hizo tránsito a cosa juzgada porque no fue revisado por la Corte Constitucional (f. 1106)

**1.4.1** *Vía de hecho por defecto sustantivo*, porque el investigador desconoció y omitió analizar y valorar jurídicamente los descargos y las alegaciones presentadas antes de la decisión disciplinaria de primera instancia (f. 80), especialmente en lo que tenía que ver con el hecho de que fueron 2.164 los trabajadores que se ausentaron de su sitio de trabajo con ocasión del cese colectivo decretado por la USO (f. 87) y solo a 101 de ellos se les investigó y sancionó, en un trato desigual, discriminatorio. Aduce que existieron diversas formas de participación en la huelga; unos de manera consciente y voluntaria, otros, como el actor, por miedo e insuperable coacción ajena, pues se crearon circunstancias de terror colectivo que impedían regresar al lugar de trabajo (f. 88); y, *vía de hecho por defecto fáctico*, por cuanto no se tuvo en cuenta que el demandante carecía de antecedentes disciplinarios y sanciones en su hoja de vida (f. 81).

Insiste en que no tuvo injerencia o participación en promover o propiciar el cese de actividades; y que no se le podía imputar a título personal el hecho acaecido, puesto que se trató de una conducta colectiva que tuvo como verdadero agente determinante la junta directiva nacional del sindicato.

**1.4.2** *Abuso y desviación de poder*, en razón a que no se expusieron en debida forma los motivos que tuvo la administración para sancionarlo, ni los criterios para determinar la falta.

**1.4.3** *Expedición irregular* de los actos administrativos cuestionados, porque la actuación disciplinaria se llevó a cabo por el procedimiento ordinario cuando debió tramitarse por el verbal, de conformidad con la falta que se le imputó.

**1.4.4** *Falsa motivación* en cuanto al actor se le endilgó una presunta participación y persistencia en el cese colectivo de trabajo y por ello incurrió en abandono del cargo.

Solicita de esta Corporación que se pronuncie sobre la obligatoriedad de las recomendaciones del comité de libertad sindical de la OIT.

**1.5 Contestación de la demanda** (ff. 816 a 843). La apoderada de Ecopetrol S.A., en su escrito de respuesta, además de oponerse a las pretensiones del actor, informa a esta Corporación que después de presentada la demanda el accionante instauró una acción de fuero sindical y dos de tutela en torno a su caso, y que en la última de estas, tramitada bajo el radicado 54001310400320100024600, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito Judicial de Cúcuta le amparó los derechos y ordenó a la entidad el reintegro del demandante al cargo y el pago de todas las acreencias laborales dejadas de percibir con ocasión de la destitución; que en cumplimiento de dicha orden judicial Ecopetrol S.A. reintegró al cargo al señor Alvarino Soracá el 28 de julio de 2010 y le pagó \$98.532.420 por concepto de salarios y prestaciones, razón por la cual opone como excepciones el *hecho superado, cobro de lo no debido, legalidad de los actos acusados, inexistencia de la obligación y buena fe de la entidad* .

**1.6 Período probatorio.** Mediante auto de 15 de abril de 2015 (ff. 863 a 865), se abrió el proceso a pruebas, se tuvieron en cuenta los documentos allegados por las partes con la demanda y su contestación y se decretaron las solicitadas por el demandante. Se pidió de la entidad demandada los antecedentes administrativos de los actos acusados, y así hizo (folio 861).

**1.7 Alegatos de conclusión.** Con proveído de 19 de mayo de 2016 (f. 1103), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y recibir concepto del Ministerio Público.

**1.7.1 Parte demandada** (ff. 1105 a 1111). La apoderada de Ecopetrol S.A., en sus alegaciones, reitera a esta Corporación que en cumplimiento del fallo de tutela del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta dictado dentro del expediente 54001310400320100024600, el demandante fue reintegrado al cargo en la empresa a partir de 28 de julio de 2010 y se le pagaron todas las acreencias laborales desde el retiro, por valor de \$98.532.420. (ff. 1106).

Añade que la demandada no desarrolló el concepto de violación, pues no invoca las causales de nulidad que podrían viciar los actos administrativos demandados ni explica las razones que ameritan tal decisión, por ello la demanda es inepta y amerita un fallo inhibitorio.

**1.7.2 Parte demandante** (f. 1122). El apoderado del accionante pide que se tenga en cuenta la sentencia de 27 de octubre de 2011 proferida por la sección segunda de esta Corporación, cuyo ponente fue el entonces consejero de Estado Alfonso Vargas Rincón, en la que se anuló la Resolución 1116 de 22 de abril de 2004, que declaraba la ilegalidad de la suspensión colectiva de trabajo realizada por los trabajadores de Ecopetrol; igualmente, solicita que se tenga en cuenta el «*ACTA DE ACUERDO SURGIDO EN EL SENO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE TRATAMIENTO DE CONFLICTOS ANTE LA OIT, CETCOIT CASO 2355, EN INSTANCIA ANTE EL COMITÉ DE LIBERTAD SOBRE SITUACION DE TRABAJADORES DESPEDIDOS CON OCASIÓN DEL CONFLICTO COLECTIVO 2002-2004 ECOPETROL- UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO USO- que cobija al trabajador aquí demandante GERMAN LUIS ALVARINO SORACA*» (ff. 1122 y 1123); y las recomendaciones emitidas en el caso 2355, 355º informe en instancia ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Adjuntó los citados documentos (ff. 1121 a 1121). Que, en consecuencia, «[...] *la sentencia que se dicte en este proceso deberá ser INHIBITORIA, por HECHO SUPERADO Y CARENCIA ACTUAL DE OBJETO*» (f.1123).

**1.8 Concepto del Ministerio Público.** La procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado solicita de este Despacho que se declare inhibido para fallar el *sub lite*, en vista de que, conforme al escrito de alegaciones de la demandada y la confesión expresa, libre y voluntaria del mandatario del actor de haber sido reintegrado y recibido el pago de los salarios dejados de percibir, las pretensiones ya fueron satisfechas con ocasión de la orden de tutela que así lo ordenó.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

**2.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva de los numerales 1 y 13 del artículo 128 del CCA y lo dispuesto por la sección segunda del Consejo de Estado en autos de 4 de agosto de 2010<sup>2</sup> y 18 de mayo de 2011<sup>3</sup>, este último complementario del primero, esta Colegiatura es competente para conocer en única instancia de las controversias como la presente, en las que se impugnan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio o suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, siempre y cuando se trate de decisiones proferidas por autoridades nacionales.

### 2.2 Actos acusados.

**2.2.1** Decisión de primera instancia de 14 de julio de 2006, de la oficina de control interno disciplinario de Ecopetrol S.A., a través de la cual sancionó disciplinariamente al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 12 años (ff. 114 a 185).

**2.2.2** Acto administrativo de segunda instancia de 31 de octubre de 2006<sup>4</sup>, con el que el presidente de la entidad confirmó el anterior, pero redujo la inhabilidad a 10 años y 1 mes (ff. 190 a 213).

**2.3 Excepciones.** La entidad, en la contestación de la demanda, opuso como excepciones el *hecho superado*, *cobro de lo no debido*, *legalidad de los actos acusados*, *inexistencia de la obligación* y *buena fe de la entidad*, las cuales tienen que ver con el fondo de la controversia, razón por la cual quedarán resueltas con la decisión de mérito a que haya lugar.

**2.4 Problema jurídico.** Corresponde a la Sala determinar si los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas citadas en la demanda y con violación del debido proceso y el derecho de defensa, falsa motivación, expedición irregular y desviación de poder, de conformidad con lo indicado en los hechos y en los cargos planteados en los antecedentes de esta providencia. Se examinará el decaimiento de tales actos, como situación sobreviniente.

**2.5 Pruebas relevantes.** Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con el problema jurídico derivado de las causales de nulidad invocadas en la demanda:

i) En el folio 652 del expediente obra copia del contrato de trabajo a término indefinido (nómina convencional), firmado el 5 de agosto de 2002 entre el señor Germán Luis Alvarino Soracá y Ecopetrol S.A.

---

<sup>2</sup> Sala plena de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 4 de agosto de 2010, radicación 2010-00163-00 (1203-10), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>3</sup> Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 18 de mayo de 2011, radicación 2010-00020-00 (0145-10), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>4</sup> Notificado por edicto desfijado el 24 de noviembre de 2006 (f. 219)



ii) De acuerdo con la decisión de primera instancia expedida por la oficina de control interno disciplinario de la entidad, la investigación disciplinaria inició por hechos ocurridos «[...] *entre los días 23 de abril y 07 de mayo del año 2004, cuando una vez declarada por la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo – USO, la suspensión colectiva de trabajo en ECOPETROL S.A, que se cumplió a partir del 22 de abril hasta el 26 de mayo de 2004, el disciplinado optó por no retornar a laborar. Lo anterior, ya que no obstante que mediante Resolución No. 1116 del mismo día del inicio de la huelga, el Ministerio de la Protección Social declaró su ilegalidad por afectar la prestación de un servicio público, el trabajador de esta empresa GERMÁN LUIS ALVARINO SORACA dejó de concurrir a su trabajo, desconociendo no sólo la obligación que le surgía de reintegrarse a sus labores como consecuencia de dicho pronunciamiento ministerial, sino las órdenes que en tal sentido le fueron dadas por las Directivas*» (f. 114).

iii) A través de la Resolución 1116 de 22 de abril de 2004, el Ministro de la Protección Social declaró ilegal la suspensión colectiva de trabajo realizada por los trabajadores de Ecopetrol, promovida por la USO (ff. 437 y 438).

iv) En los folios 663 a 665 del plenario reposan copias del correo electrónico enviado por el presidente de Ecopetrol a los trabajadores<sup>5</sup>, en el que informó sobre: i) la ilegalidad de la huelga decretada por junta directiva de la USO el 22 de abril de 2004; y ii) la declaratoria de ilegalidad hecha por el Ministro de Protección Social a través de la Resolución 1116 de 22 de abril de 2004<sup>6</sup>. Igualmente, obra copia de la comunicación enviada por la entidad al actor el 27 de abril de 2004 en la que le indica que debe reincorporarse a sus labores el día siguiente a partir de las 6:00 a. m., y que para «[...] *el desplazamiento desde su lugar de residencia hasta la puerta habilitada para el ingreso a la Refinería, se le autoriza utilizar el servicio de Taxis Transbarranca*» (f. 668).

v) En el folio 657 se observa copia de la citación hecha al accionante para que presentara descargos, y en el 658 aparece constancia de 4 de mayo de 2004 de que no concurrió.

vi) En el folio 655 milita copia de la comunicación dirigida al actor el 6 de mayo de 2004 en el que la Empresa le dio por terminado el contrato de trabajo por justa causa a partir del 7 de los mismos mes y año, por incurrir en la falta establecida en el reglamento interno de trabajo como grave (artículo 85, numeral 5), esto es, por violar los artículos 76 (numerales 1 y 31) y 78 (numerales 5 y 33) del mismo<sup>7</sup>; y 58

---

<sup>5</sup> De 22 de abril de 2004.

<sup>6</sup> De 23 de abril de 2004.

<sup>7</sup> Folios 584 a 596. Capítulo XX, régimen disciplinario interno. Artículo 76: «La aplicación de la normativa señalada en el artículo anterior se entiende sin perjuicio de que la Empresa pueda dirigir a sus trabajadores cartas de prevención o llamados de atención, cuando lo estime conveniente. Estas prevenciones o llamados de atención no se consideran sanciones en ningún caso.

En consecuencia no habrá lugar a reclamo alguno por parte del trabajador que reciba una carta de prevención o llamado de atención». (f. 594)

(numeral 1) y 60 (numeral 5) del CST<sup>8</sup>; le expresa que no se presentó a rendir descargos, en los que debía dar respuesta a que «*A partir del día 28 de abril de 2004, Usted estaba programado para laborar en su sitio de trabajo desde las 6:00 a.m., tal y como se le comunicó a efectos de que se le reincorporara a sus labores, sin que desde ese día y hasta la fecha Usted se haya hecho presente a su sitio de trabajo, haciendo caso omiso a tal instrucción, adhiriéndose con ello a la suspensión colectiva de trabajo decretada por la Unión Sindical Obrera de la Industria Petrolera – USO y declarada ilegal por el Ministro de la Protección Social mediante Resolución No. 1116 de 22 de abril de 2004*» (f. 655).

vii) Con ocasión del mencionado cese de actividades, las partes, mediante acta suscrita el 26 de mayo de 2004, acordaron constituir un tribunal de arbitramento *ad hoc* que resolviera las reclamaciones surgidas del paro formuladas por los extrabajadores a quienes se les terminó el contrato de trabajo por justa causa. Dicho tribunal en pronunciamiento de 21 de enero de 2005, ordenó reintegrar algunos trabajadores, entre ellos al demandante (ff. 1 a 22), con el fin de que se le diera aplicación al Código Disciplinario Único y se cumpliera el debido proceso. Tal reintegro se dio el 24 de febrero de 2005, según consta en el folio 124 del cuaderno 5.

viii) En vista de lo anterior, el 25 de febrero de 2005, la oficina de control interno disciplinario de Ecopetrol S.A. ordenó la apertura de investigación disciplinaria contra el demandante (ff. 23 a 27 c. 5), como consecuencia de «*un cese de actividades declarado ilegal, la desatención a los llamados que hizo la administración para conseguir la reanudación de labores, la omisión en el cumplimiento de las jornadas de trabajo, la omisión o inconsistencia en la información suministrada de dirección residencial y otros hechos conexos a éstos*» (f. 23)<sup>9</sup>. Este acto se le notificó el 28 de febrero de 2005, por medio de testigos, pues el inculpado se negó a firmar; en él se le citó a rendir versión libre el 2 de marzo siguiente (f. 29).

---

«Artículo 78: Se consideran como faltas graves imputables al trabajador, para los efectos previstos en el literal a) numeral 6° del artículo 7° del Decreto 2351 de 1965, o las normas que lo modifiquen, adicionen o reformen, las siguientes:

...

5. Cuando el trabajador cometa algún acto inmoral o que demuestra falta de probidad u honradez. En este caso no será necesario que el acto o hecho se denuncie ante las autoridades, ni que la debida comprobación se surta ante ellas, pues basta que la prueba sea suficiente para la Empresa, al prudente criterio de su Administración...»

El numeral 33 no existe.

<sup>8</sup> «ARTICULO 58. OBLIGACIONES ESPECIALES DEL TRABAJADOR. Son obligaciones especiales del trabajador:

1a. Realizar personalmente la labor, en los términos estipulados; observar los preceptos del reglamento y acatar y cumplir las órdenes e instrucciones que de modo particular la impartan el empleador o sus representantes, según el orden jerárquico establecido».

«ARTICULO 60. PROHIBICIONES A LOS TRABAJADORES. Se prohíbe a los trabajadores:

...

5. Disminuir intencionalmente el ritmo de ejecución del trabajo, suspender labores, promover suspensiones intempestivas del trabajo o excitar a su declaración o mantenimiento, sea que participe o no en ellas».

<sup>9</sup> Notificado por medio de testigos, el 28 de febrero de 2005 (f. 29 c. 5).

ix) El 16 de junio de 2005<sup>10</sup> la mencionada oficina le formuló 6 cargos, de los cuales 5 se declararon probados, así (ff. 436 a 466 c. 5<sup>11</sup>): Segundo cargo (subsumido en este el primero): «...incurrió en falta disciplinaria al no presentarse a laborar durante los días 23, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de abril y 2, 3, 4, 5, 6, 7 del mes de mayo del año 2004, en su sitio de trabajo en la Coordinación Inspección de Calidad (Área Refinación) – GCB, en el turno asignado los referidos días (A, B o C) de conformidad con la programación establecida en los Cuadros de Turnos de esa Coordinación y listado aportado, correspondiente a los meses en comento, obrantes...» (f. 443); cuarto cargo: «...en su condición de Analista III para la época de los hechos, cargo desempeñado en la Coordinación Inspección de Calidad (Área Refinación) – GCB, incurrió en la falta disciplinaria al abandonar durante los días 23, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de abril y 2, 3, 4, 5, 6, 7 del mes de mayo del año 2004, sin causa justificada, las funciones asignadas por la empresa ECOPETROL S.A., en concordancia con lo establecido en el Sistema de Información de Personal, cuya impresión se encuentra a folio 143» (f. 451); quinto cargo: «... incurrió en la falta disciplinaria al abandonar durante los días 23, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de abril y 2, 3, 4, 5, 6, 7 del mes de mayo del año 2004, el servicio contratado por la empresa ECOPETROL S.A., con ocasión del Contrato de Trabajo a Término Indefinido celebrado entre usted y el Representante de la citada empresa, de fecha 05 de agosto de 2002» (f. 454); y sexto cargo: «... incurrió en la falta disciplinaria al desconocer la orden impartida mediante escrito del 28 de abril de 2004 (folio 159), Asunto: Reincorporación a sus labores, firmado por la ... Coordinadora Inspección de Calidad y los llamados realizados por la Presidencia de ECOPETROL S.A. a través de medios de comunicación, de fechas 23 de abril y 7 de mayo de 2004, encaminados a la reanudación de labores por su parte, una vez declarada la ilegalidad de la Suspensión Colectiva de Trabajo promovida por la USO a partir del 22 de abril de 2004 y no reincorporándose a trabajar» (f. 458).

x) El presidente de la USO certificó que el señor Germán Luis Alvarino Soracá se afilió a esa organización el 7 de noviembre de 2002, y figura bajo el registro interno de Ecopetrol S.A. 2-0877 (f. 372).

xi) El líder del grupo de gestión maestra de datos de personal de la entidad certificó el 1º de noviembre de 2012 que el demandante fue reintegrado a su cargo el 28 de julio de 2010, y que le pagó \$98.532.420 en cumplimiento de una sentencia de tutela<sup>12</sup> proferida por un juez laboral del circuito de Cúcuta (f. 436).

xii) El 28 de abril de 2004, el inspector de trabajo y seguridad social de la dirección territorial de Barrancabermeja dejó constancia de que al «[...] Laboratorio Analítico de la Gerencia General Complejo Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.» no se presentaron «al sitio de labor... los señores Rodolfo Vargas, Juan Mercado, Jorge Cañas, Ricardo Parada, Germán Alvarino...» (f. 660 c. 6). Igualmente, la gerencia general del complejo de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., con oficio de 1 de mayo de 2004, estableció quiénes no se presentaron en sus lugares de trabajo y los citó nuevamente (ff. 196 a 206 c. 5).

<sup>10</sup> Notificada al apoderado el 3 de agosto de 2005 (f. 471 c. 5)

<sup>11</sup> No se anexó completo

<sup>12</sup> Obra en los folios 614 a 651 del expediente.

xiii) El gerente del citado complejo aportó a la actuación disciplinaria un escrito (f. 697 c. 5), en el que manifiesta que debido a algunas acciones que se presentaron en los equipos e instalaciones de la refinería, se ordenó «[...] desde el 21 de abril de 2004 al 27 de mayo de 2004<sup>13</sup>, el cierre de las puertas: principal y 25 de agosto, se habilitó y abrió la puerta 133, puerta que es de conocimiento general. Para el ingreso de esta puerta se implementó controles de seguridad como: identificación... pero no existió restricción o impedimento para entrar a laborar para ningún trabajador, todo el que manifestara su intención o interés de laborar o se acercara a ingresar por la puerta 133, se le facilitaba su ingreso a las instalaciones del Complejo Industrial» (f. 698 c. 5).

xiv) En los folios 901 a 914 obra copia del acta del acuerdo integral y definitivo suscrito por la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT), caso 2355 OIT, relacionado con la situación de los trabajadores despedidos con ocasión del conflicto colectivo 2002-2004 entre la USO y Ecopetrol.

xv) También se allegó copia de las comunicaciones suscritas por la directora del departamento de normas internacionales de trabajo, relacionadas con los informes 337 y 443, junto con la parte pertinente de las recomendaciones formuladas al caso 2355 (Ecopetrol/Usos/Sincopetro/Cut) [ff.338 a 359].

**2.6 Debido proceso en el procedimiento disciplinario.** Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002 consagran la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades disciplinarias, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia una violación del debido proceso.

**2.7 Caso concreto relativo a los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en la demanda.** Las partes y el Ministerio Público coinciden en solicitar en sus alegaciones finales que se dicte fallo inhibitorio por hecho superado y carencia actual de objeto en virtud de que el actor fue reintegrado a su cargo y recibió el pago de todos los salarios y prestaciones dejados de percibir, en cumplimiento de un fallo de tutela que así lo ordenó, pero la Sala considera que es necesario determinar si existió decaimiento de los actos demandados y su incidencia en el caso *sub examine*, por cuanto estos no fueron anulados y podrían seguir produciendo efectos jurídicos.

---

<sup>13</sup> Folio 699

**2.7.1 Decaimiento de los actos administrativos acusados durante el curso de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.** El Código Contencioso Administrativo, aplicable al caso *sub examine*, establecía:

ARTICULO 66. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. [...]
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. [...]

De acuerdo con la referida norma, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo ocurre cuando, después de su expedición, sobreviene la ausencia de obligatoriedad de ejecución por alguna de las causales señaladas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, entre ellas y para el caso que nos ocupa, por la desaparición de una circunstancia de hecho o de un fundamento de derecho necesario para la vigencia del acto jurídico, como podría ser la anulación del acto o la inconstitucionalidad de la disposición que le sirvió de fundamento.

Al respecto esta Corporación ha expresado<sup>14</sup>: *«La jurisprudencia y la doctrina, han desarrollado la institución del “decaimiento del acto administrativo”, haciéndola consistir en una “extinción” del acto acusado, que tiene ocurrencia cuando se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo.<sup>15</sup>»*.

Ha recordado también la Corte Constitucional que *«[...] en nuestro derecho administrativo, la ejecución obligatoria de un acto administrativo sólo puede suspenderse o impedirse por tres vías: i) judicial, cuando el órgano judicial competente suspende provisionalmente o anula el acto administrativo por irregularidades de tal magnitud que lo invalida. Su fundamento es, claramente, la ilegalidad o inconstitucionalidad de la medida administrativa, pues nunca puede ser apoyado en razones de conveniencia. ii) administrativa, mediante la revocatoria directa de la decisión administrativa. En esta situación, la autoridad que expidió el acto o su superior jerárquico lo deja sin efectos mediante un acto posterior plenamente motivado y con base en las tres causales consagradas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, dentro de las cuales se encuentra la manifiesta oposición a la Constitución o la ley. iii) automática, cuando se presentan las causales previstas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo para la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, tal es el caso del decaimiento del acto administrativo o desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho»* (sentencia T-152 de 2009) [se destaca].

---

<sup>14</sup> Sección segunda, subsección B, sentencia de 15 de noviembre de 2007, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicado 76001-23-31-000-2004-03804-01 (0264-2007).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 1 de agosto de 1991, Rad. 949, C.P. Miguel González Rodríguez “i) por la derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto, ii) por la declaratoria de inexequibilidad de la norma que le sirve de fundamento; iii) por la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se basa la decisión administrativa de contenido particular o individual.”

En otra providencia la Corte sostuvo: *«El decaimiento de un acto administrativo se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparecen del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutableidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que **bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico**, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutableidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo»* (sentencia C- 069 de 1995) [se destaca].

En el caso concreto, los hechos que motivaron la sanción disciplinaria impuesta a través de los actos demandados aparecen sintetizados por la entidad en el acto de primera instancia, así: *«Estos tuvieron ocurrencia entre los días 23 de abril y 07 de mayo del año 2004, cuando una vez declarada por la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo – USO, la suspensión colectiva de trabajo en ECOPETROL S.A., que se cumplió a partir del 22 de abril hasta el 26 de mayo de 2004, el disciplinado optó por no retornar a laborar. Lo anterior, ya que **no obstante mediante Resolución No 1116 del mismo día de inicio de la huelga, el Ministerio de Protección Social declaró su ilegalidad por afectar la prestación de un servicio público**, el trabajador de esta empresa GERMÁN LUIS ALVARINO SORACA dejó de concurrir a su trabajo, desconociendo no solo la obligación que le surgía de reintegrarse a sus labores como consecuencia de dicho pronunciamiento ministerial, sino las órdenes que en tal sentido le fueron dadas por las Directivas»* (f. 114) [se destaca].

De modo que fue con fundamento en la declaratoria de ilegalidad del cese de actividades hecha por el Ministerio que cobraron vigor las faltas disciplinarias imputadas por la entidad al actor a través de los *cargos segundo, cuarto y quinto* del pliego, calificadas en primera instancia por Ecopetrol S.A. como *gravísimas*, dado el *abandono injustificado del cargo, función o servicio* durante el citado cese laboral (f 180); con base en el mismo supuesto de ilegalidad el *cargo sexto* fue catalogado como *grave* *«[...] ya que la conducta endilgada al señor GERMAN LUIS ALVARINO SORACA fue desarrollada pese al conocimiento que éste tenía de su ilegalidad, y demás se le informó que el mismo día en el que inició el cese de actividades, el Ministerio de la Protección Social declaró ilegal tal cese de actividades, no obstante lo anterior desconoció la orden de sus superiores y no se reincorporó a sus labores»* (f. 181).

Se observa que también en segunda instancia la demandada, al examinar la culpabilidad y la sanción impuesta al accionante, insistió en que de la ilegalidad del cese de actividades declarada por el Ministerio surgió la falta disciplinaria de

*abandono injustificado del cargo, función o servicio, puesto que «[...]GERMÁN LUIS ALVARINO SORACA participó en el cese de actividades declarado ilegal mediante resolución 1116 del 22 de abril de 2004, proferida por el Ministerio de la Protección Social y, de manera intencional y voluntaria, incumplió el deber funcional, que le asistía como trabajador de la empresa, de ejercer sus funciones y prestar el servicio para el cual fue contratado como Operador de Refinería I A de ECOPETROL» (f. 212).*

Se concluye que, según la motivación de las decisiones sancionatorias cuestionadas, el hecho determinante de la medida disciplinaria fue la participación del actor en la mencionada huelga, a pesar de haber sido declarada ilegal por el Ministerio de la Protección Social.

Sin embargo, advierte la Sala que cuando la demanda contra los actos acusados se hallaba en curso<sup>16</sup>, el Consejo de Estado, mediante sentencia de 27 de octubre 2011<sup>17</sup>, declaró *«la nulidad de la Resolución 001116 del 22 de abril de 2004, proferida por el Ministerio de la Protección Social, por medio de la cual declara la ilegalidad de una suspensión colectiva de trabajo realizada por los trabajadores de ECOPETROL S.A.»*, con fundamento en que existió una omisión relacionada con el procedimiento que desencadenó la petición de declaratoria de ilegalidad del cese de actividades, y no en el procedimiento previo de constatación, *«[...] en cuanto no se escuchó a los posibles afectados y no se practicaron pruebas, transgrediendo con ello los postulados del artículo 29 de la Carta Política sobre la garantía del debido proceso que envuelve tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas. No bastaba, en consecuencia, como lo hizo la Empresa, con dejar constancia sobre la negativa de la junta directiva del sindicato de participar en la elaboración de las Actas, sino que han debido brindarse las garantías constitucionales y legales a quienes podían resultar afectados con la decisión que habría de tomar. En las anteriores condiciones, se impone la declaración de nulidad del acto acusado, por haber infringido las normas en que debía fundarse y así se hará en la parte resolutive de la presente providencia»*.

Lo anterior significa que al anularse por el Consejo de Estado el acto administrativo que declaró la ilegalidad del aludido cese de actividades, se produjo el decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria de los actos disciplinarios demandados por el actor, por haber desaparecido del mundo jurídico los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoyaron, cuanto más por el derecho a la protesta que tienen tales trabajadores oficiales, como el demandante, en particular por su condición de sindicalizado de la USO. Esta consecuencia resulta armónica con el orden jurídico, pues, como lo sostuvo la Corte, existen ocasiones en las que a pesar de que el acto administrativo fue expedido legalmente, en el transcurso del tiempo en que debe exigirse su ejecución se presentan sucesos que excluyen su respaldo normativo, *«[...] tal es el caso, por ejemplo, de la derogatoria, o de la inexequibilidad de una ley en cuya vigencia se expidieron actos administrativos que desarrollaban plenamente sus mandatos, o*

---

<sup>16</sup> Fue presentada el 26 de febrero de 2007 (ver folio 110 del expediente).

<sup>17</sup> Sección segunda - subsección "A", C. P. Alfonso Vargas Rincón, radicado 110010325000200400140 01 (2309-2004), actor, Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO) y otros.

*de la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general que sirvió de sustento a un acto particular (artículo 175 del Código Contencioso Administrativo)»<sup>18</sup>. Y, según la misma jurisprudencia, la insistencia de la autoridad pública en darle plenos efectos a un acto administrativo, que por efectos del decaimiento ante la declaratoria de inexecutable (o ilegalidad) de la norma legal que le servía de fundamento pierde fuerza ejecutoria, *constituye una vía de hecho*.<sup>19</sup>*

Ahora, la pérdida de ejecutoria opera automáticamente y hacia el futuro; no se requiere declaración judicial; basta el desaparecimiento de las circunstancias de hecho o los presupuestos de derecho en que se basaron los actos administrativos, y que se requerían para su existencia para que dejen de surtir efectos. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado: «[...] en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por desaparición de los fundamentos de derecho que lo sustentaban, la jurisprudencia<sup>20</sup> y la doctrina especializada<sup>21</sup> han dicho reiteradamente que opera ipso iure, esto es, que no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni mucho menos en sede judicial, pues, incluso, no puede solicitarse al juez contencioso administrativo porque no existe una acción autónoma que lo permita (recuérdese que el decaimiento del acto administrativo no constituye causal de nulidad del mismo<sup>22</sup>). Su análisis puede hacerse en la vía judicial, de manera excepcional, cuando, por ejemplo, para evitar la ejecución forzosa se interpone la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria» (sentencia T-152 de 2009).

De lo anterior concluye la Sala que la anulación del acto administrativo que sirvió de fundamento a los aquí acusados hizo que estos perdieran automáticamente su sustento jurídico y, por consiguiente, dejaran de ser aplicables.

**2.7.2 El decaimiento de los actos disciplinarios demandados no impide que sea examinada su legalidad y los efectos que produjeron durante su vigencia.** No se puede desconocer que entre la fecha de expedición de los actos demandados y el momento en que perdieron ejecutoria (por anulación del acto que les sirvió de fundamento) estuvieron vigentes y amparados por la presunción de legalidad, inclusive continúan produciendo efectos jurídicos por el hecho de que la sanción disciplinaria decaída constituye legalmente *antecedente disciplinario*<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Sentencia T-152 de 2009, M. P. Cristina Pardo Schlesinger

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>20</sup> Al respecto: Sentencias del 8 de mayo de 2008, expediente 00487-01. C.P. Camilo Arciniegas, del 3 de agosto de 2000, expediente 5722, C.P. Olga Inés Navarrete y 22 de noviembre de 2007, expediente 7430-05 Jaime Moreno García.

<sup>21</sup> Pueden consultarse, entre otros, Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Parte Especial. 1ª edición colombiana 1998. Editorial Biblioteca Jurídica Dike.1998; Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo II. Sexta Edición. Editorial La ley. Buenos Aires. 1980.

<sup>22</sup> En este sentido, pueden consultarse las sentencias del 30 de enero de 2004, expediente 7397, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y del 5 de julio de 2006, expediente 21051, C.P. Ruth Stella Correa Palacios.

<sup>23</sup> ARTÍCULO 174. REGISTRO DE SANCIONES. Las sanciones penales y disciplinarias, las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las decisiones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en



del sancionado y subsiste la anotación de la *inhabilidad para ejercer cargos públicos* en la base de datos de la oficina de registro y control de la Procuraduría General de la Nación, que fue ordenada en ellos. Por lo tanto, resulta procedente examinar la legalidad de las decisiones cuestionadas pese a que decayeron, pues se trata de dos momentos diferentes, y como lo ha señalado la Corte Constitucional «[...] *el decaimiento del acto administrativo no constituye causal de nulidad del mismo*<sup>24</sup>» (sentencia T-152 de 2009).

Esta Corporación<sup>25</sup>, en un asunto similar, en el que sobrevino el decaimiento del acto demandado sostuvo: «*Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 66 del C.C.A. y lo expresado por la Sala Plena del Consejo de Estado, [...] es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de la misma (resolución) por su contenido general, con el propósito que impere el orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por el acto acusado, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, la norma acusada, aun si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que se hubiesen expedido durante su vigencia.*<sup>26</sup>»

Ahora, en torno a los actos administrativos aquí controvertidos, se establece que si los fundamentos jurídicos de la Resolución 1116 de 22 de abril de 2004, con la que el Ministerio de la Protección Social declaró ilegal el cese de actividades de los trabajadores de Ecopetrol S.A, fueron contrarios a derecho por haber «[...] *transgrediendo con ello* [no se escuchó a los posibles afectados y no se practicaron pruebas] *los postulados del artículo 29 de la Carta Política sobre la garantía del debido proceso que envuelve tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas*» y porque no se brindaron «*las garantías constitucionales y legales a quienes podían resultar afectados con la decisión que habría de tomar*», como lo declaró el Consejo de Estado en la sentencia de anulación, no hay duda de que, en consecuencia y por comunicabilidad de circunstancias, los actos disciplinarios que se examinan, al haber sido fundados en dicha Resolución, son

---

garantía, deberán ser registradas en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes.

El funcionario competente para adoptar la decisión a que se refiere el inciso anterior o para levantar la inhabilidad de que trata el parágrafo 1o. del artículo 38 de este Código, deberá comunicar su contenido al Procurador General de la Nación en el formato diseñado para el efecto, una vez quede en firme la providencia o acto administrativo correspondiente.

La certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento.

<Inciso *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE*> Cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificarán todas las anotaciones que figuren en el registro.

<sup>24</sup> En este sentido, pueden consultarse las sentencias del 30 de enero de 2004, expediente 7397, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y del 5 de julio de 2006, expediente 21051, C.P. Ruth Stella Correa Palacios.

<sup>25</sup> Sección segunda, subsección B, sentencia de 15 de noviembre de 2007, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicado 76001-23-31-000-2004-03804-01 (0264-2007).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 14 de enero de 1991, expediente S-157, M.P. Dr. Carlos Gustavo Arrieta.

igualmente violatorios de la Constitución y la ley, por lo tanto, son nulos, pero por los mismos motivos que el Consejo de Estado anuló el acto que les sirvió de fundamento y que los puso fuera de la órbita jurídica por decaimiento. Similar decisión adoptó esta Corporación en un caso de contornos análogos<sup>27</sup>. Las razones expuestas son suficientes para arribar a la convicción de que las pretensiones del demandante son procedentes.

**2.7.3 Del restablecimiento del derecho del actor.** No obstante lo anotado en el acápite anterior, pone de presente la Sala que el actor fue restablecido parcialmente en sus derechos (pero de manera definitiva), pues la entidad, tanto en la contestación de la demanda (f.1041), como en los alegatos de conclusión (f. 1106), informó a esta Corporación que Ecopetrol S.A. reintegró al señor Alvarino Soracá a partir del 28 de julio de 2010 al cargo que desempeñaba y le pagó por concepto de salarios y prestaciones dejadas de percibir la suma de \$98.532.420, en cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia de 22 de julio de 2010 de la sala laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta dictado dentro del expediente 54001310500320100024601 (1936-2010), razón por la cual la demandada solicita que se declare la existencia de hecho superado; el apoderado del propio demandante también pide en los alegatos de conclusión que «[...] *la sentencia que se dicte en este Proceso deberá ser INHIBITORIA, por HECHO SUPERADO Y CARENCIA ACTUAL DE OBJETO*» (F- 1123); en igual sentido conceptuó la representante del Ministerio Público ante esta Colegiatura (f. 1130).

En efecto, el mencionado Tribunal en la referida providencia dispuso de manera definitiva lo siguiente: «**SEGUNDO: ORDENAR a la EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS –ECOPETROL S.A. para que a través de su representante legal, y dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta providencia proceda al reintegro a los mismos cargos o a otros igual o de superior jerarquía a los accionantes que fueron despedidos como consecuencia de su participación en la huelga del 22 de abril de 2004 [el señor Alvarino Soracá figura como uno de los tutelantes -folio 614], y a reconocerles los salarios y prestaciones que dejaron de percibir, considerándose para todos los efectos legales que no ha existido solución de continuidad en su relación laboral con la empresa accionada y entendiéndose que los procesos disciplinarios adelantados por la misma causa y que hayan tenido como consecuencia la desvinculación de los actores tampoco tienen efecto alguno**» (f. 645). Como se observa, el Tribunal dejó sin efecto las investigaciones disciplinarias, incluida la del actor, pero con ello no se entiende que en sede de tutela se hayan anulado los actos aquí demandados, ni restablecido todos derechos del accionante que resultaron afectados con la sanción disciplinaria, como la inhabilidad para ejercer cargos y funciones públicas que se le impuso.

Si bien el señor Alvarino Soracá fue reintegrado al cargo y recibió el pago indexado de los salarios y prestaciones dejados de percibir, como él lo reconoce, es necesario, entonces, que como efecto de la anulación de las decisiones

---

<sup>27</sup> Sentencia de simple nulidad de 10 de julio de 2014, sección segunda subsección A, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, radicado 11001 03 25 000 2012 00007 00 (0063-12), actor Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado “SUNET” y otros.

acusadas, que se restablezcan los demás derechos del actor, lo cual se materializa en este caso con la orden que se impartirá de eliminar del registro de la Procuraduría General de la Nación el antecedente disciplinario y la inhabilidad general para desempeñar cargos públicos impuesta como sanción accesoria, porque, además, así lo pidió en la demanda (pretensión 2, ver folio 40), respecto de la cual no se dijo que hubiera sido levantada.

Por estas razones no resulta procedente que se dicte fallo inhibitorio, como lo pide el Ministerio Público y el mismo accionante.

## **2.8 Otros aspectos procesales.**

**2.8.1 Condena en costas.** No se procederá a ello respecto de la parte vencida, dado que en el prisma del artículo 171 del CCA no se advierte, en síntesis, abuso en la actuación, en la medida en que, como lo ha sostenido esta Corporación<sup>28</sup>, la oposición carece de temeridad porque quien la presentó le asiste un fundamento razonable. Tampoco se detecta una injustificada falta de colaboración o proceder con interés meramente dilatorio que conduzca a considerar que incurrió en una conducta reprochable que la obligue a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.

**2.8.2** En vista de que la parte demandada constituyó nueva mandataria, se reconocerá personería a la profesional del derecho destinataria del poder visible en el folio 1151, y se aceptará la renuncia al poder de la anterior apoderada (f. 1132).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

1.° Declárase la nulidad i) de la decisión de primera instancia de 14 de julio de 2006, expedida por la oficina de control interno disciplinario de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol S.A.), a través de la cual sancionó disciplinariamente al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 12 años, y ii) del acto administrativo de segunda instancia de 31 de octubre del mismo año, con el que el presidente de la entidad confirmó el anterior, pero redujo la inhabilidad a 10 años y 1 mes.

2.° A título de restablecimiento del derecho, ordénase a Ecopetrol S.A. que adelante las gestiones y comunicaciones necesarias ante la Procuraduría General de la Nación para que elimine de sus registros la anotación de las sanciones disciplinarias impuestas al demandante, de conformidad con la motivación.

---

<sup>28</sup> Sentencia del 18 de febrero de 1999; Radicación 10775, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

3.° La demandada dará cumplimiento al presente fallo conforme a lo previsto en el artículo 176 del CCA.

4.° No condenar en costas a la parte demandada.

5.° Acéptase la renuncia que del poder hace la abogada Karen Alexandra Vanegas Malagón como apoderada de la demandada (f. 1132) y reconócese personería como nueva mandataria de la entidad a la profesional del derecho Amparo del Pilar González Castro, identificada con cédula de ciudadanía 52.837.485 y tarjeta profesional 141.309 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en representación de Ecopetrol S.A., de conformidad con el poder que obra en los folios 1142, 1143 y 1151.

6.° En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones que sean menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS