



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

**Expediente:** 199800571 (21.554) -Acumulado-<sup>1</sup>  
**Radicación:** 190012331000199800571 01  
**Demandante:** Isaías Quira Aguilar y otros  
**Demandado:** Nación-Ministerio de Trabajo y otros  
**Naturaleza:** Acción de reparación directa

**Temas tratados:** Responsabilidad del Estado por error judicial y falla en el servicio en el marco de procesos concursales de liquidación y concordato. Pérdida de oportunidad por omisión del Estado en las funciones de inspección, vigilancia y control que frustraron el disfrute de derechos sociales fundamentales.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 31 de mayo de 2001 por el Tribunal Administrativo-Sala de Descongestión-sede Cali, en la cual se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será revocada.

**SÍNTESIS DEL CASO**

---

<sup>1</sup> Los expedientes que se encuentran acumulados al presente proceso son: 19990571,19990574,19990576,19990577,19980536,19980528,19980534,19980583,19980593,19980605,19980579,19980604,19980563,19980558,19980527, 19980559, 19980557, 19980560, 19980529, 19980568, 19980591, 19980595, 19980588, 19980585, 19980493, 19981142, 19980530, 19980587, 19980592, 19980590, 19980601, 19980606, 19980537, 19980548, 19980578, 19980584, 19980572, 19980498,19980549,19980586, 19980602, 19980535, 19980488, 19981143, 19980594.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

41 pensionados y 5 ex trabajadores de la otrora Sociedad Industrias Puracé, S. A (entre ellos, el señor Isaías Quira Aguilar) sostienen que las entidades demandadas incurrieron en una serie de acciones y omisiones, principalmente en los procesos concursales de liquidación y concordato y el trámite de conmutación pensional que vulneraron sus derechos laborales y pensionales por no cumplir sus funciones constitucionales y legales y que, en efecto, les ocasionaron perjuicios económicos que deben ser resarcidos.

## I ANTECEDENTES

### Lo que se pretende

Mediante escrito presentado el 11 de agosto de 1998 y dirigido al Tribunal Administrativo del Cauca, el señor Isaías Quira Aguilar, actuando en nombre propio y en representación de su hija menor de edad Diana Marcela Quira, a través de apoderado, presentó demanda de reparación directa para que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial de las demandadas y, en consecuencia, se les condene por los siguientes conceptos:

**PRIMERA.** LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL – INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO-SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA-MINERALES DE COLOMBIA S.A. (MINERALCO)<sup>2</sup> son solidariamente responsables, o como se disponga en el respectivo fallo, de la totalidad de los daños y perjuicios causados a ISAIAS QUIRA AGUILAR y su hija menor DIANA MARCELA QUIRA, por los hechos y omisiones expuestos en la demanda.

**SEGUNDA.** Condénese a LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL-INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO-SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA-MINERALES DE COLOMBIA S.A. (MINERALCO), a indemnizar y pagar solidariamente, o como se disponga en el respectivo fallo, a ISAIAS QUIRA AGUILAR y su hija menor DIANA MARCELA QUIRA, la totalidad de los daños y perjuicios materiales, causados con los hechos y

---

<sup>2</sup> Mediante Decreto 1679 de 27 de junio de 1997, se fusionaron las sociedades Minerales de Colombia S.A. Mineralco S.A. y Colombiana de Carbón Ltda. Ecocarbón Ltda. en la Empresa Nacional Minera Ltda. Minercol Ltda.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*omisiones expuestos en la demanda, debidamente reajustada, en la fecha de la providencia que la imponga.*

*Dentro de los daños y perjuicios materiales se incluirá:*

*El valor de las mesadas pensionales dejadas de percibir por el Actor, señor ISAIAS QUIRA AGUILAR, con sus reajustes, incrementos y sanciones legales, desde el 16 de septiembre de 1996 hasta cuando se efectúe su pago total, que percibía de la Empresa INDUSTRIAS PURACÉ S.A. hasta cuando se garantice la CONMUTACIÓN pensional con el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), o esta entidad asuma el pago de la correspondiente PENSIÓN DE VEJEZ.*

*El valor de la frustración o privación de la ayuda económica que venía recibiendo e iba a recibir la demandante DIANA MARCELA QUIRA, del actor ISAIAS QUIRA AGUILAR.*

*El valor de los restantes ingresos íntegros que el señor ISAIAS QUIRA AGUILAR, hubiere percibido durante el tiempo restante de supervivencia probable, de haber contado con la satisfacción de su MÍNIMO VITAL que usaría, como en efecto lo ha hecho, en el mejor establecimiento de su esposa.*

*En el lucro cesante se incluirán los intereses compensatorios del capital representativo de la indemnización (compensación por falta de uso principal) que, según el art. 1615 del Código Civil, se les está debiendo desde el 16 de septiembre de 1.996 y se pagarán junto con aquel en pesos de valor constante.*

*Pero, en subsidio de la cuantificación matemática en el proceso de valoración que de estos perjuicios solicito, por razones de equidad, se dé aplicación a los art. 8º. De la Ley 153 de 1.887 y 107 del Código Penal y se indemnice con el equivalente en pesos de la fecha de la ejecutoria de la sentencia de los que valgan cuatro mil gramos (4.000 gr.) de oro fino, para cada demandante cuyo pago se hará en pesos de valor constante.*

**TERCERA.** *Condénese a LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL-INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO-SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA- MINERALES DE COLOMBIA S.A. (MINERALCO), a pagar solidariamente, o como se disponga en el respectivo fallo, a cada uno de los demandantes, los daños y perjuicios morales, con el equivalente en pesos de valor constante, del mayor establecido en la ley vigente al tiempo de la sentencia.*

*Más, en subsidio, con el equivalente en pesos de la fecha de ejecutoria de la sentencia de lo que valgan 2.000 gramos de oro fino, para cada*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*demandante, o de la suma mayor que se establezca y resulte de las bases del proceso.*

**CUARTA.** *Condénese a LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL – INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO-SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA-MINERALES DE COLOMBIA S.A. (MINERALCO), a pagar solidariamente, o como se disponga en el respectivo fallo, a los demandantes, el valor del perjuicio causado a la vida en relación y a sus condiciones materiales de existencia, en la cuantía que resulte de las bases demostradas en el proceso debidamente reajustada en la fecha de ejecutoria de la providencia que la imponga, cuyo pago se hará en pesos del valor constante.*

**QUINTA.** *Condénese a LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL-INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO- SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA-MINERALES DE COLOMBIA S.A. (MINERALCO), al resarcimiento y pago solidario, o como se disponga en el respectivo fallo, a cada uno de los demandantes, de los daños y perjuicios que se les causaron, incluyendo los relativos a los bienes de su personalidad y los de contragolpe o rebote, de conformidad con lo que se pruebe y resulte de las bases del proceso y en la cuantía que se acredite, debidamente reajustada en la fecha de ejecutoria de la providencia que la imponga.*

**SEXTA.** *Condénese a LA NACIÓN- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL – INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (I.S.S.), MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO – SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA- MINERALES DE COLOMBIA S.A. (MINERCOL), a pagar solidariamente, o como se disponga en el respectivo fallo, a los demandante , el valor de lo que cueste el pleito, incluyendo lo que deben pagar al abogado por hacer valer procesalmente sus derechos, fijándose su monto, dando aplicación a la tarifa de la Corporación Nacional de Abogados -CONALBOS-, para esta clase de pleitos, cuota litis.*

*Más, en subsidio, el pago se hará al tenor de los artículos 8° de la Ley 153 de 1.887y 164 del Código de Procedimiento Civil, con base en los cuales, se fijará su valor.*

**SÉPTIMA.** *Las sumas a que sean condenados a pagar los demandados, serán objeto de indexación y devengarán intereses corrientes durante los seis (6) primeros meses siguientes al fallo respectivo, y moratorios, con posterioridad al vencimiento de este término.*

*Todo pago se imputará primero a intereses.*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Con fundamento en los mismos hechos y pretensiones, 45 grupos familiares presentaron similares demandas, las cuales se relacionarán a continuación. Los procesos fueron acumulados mediante autos de 26 de agosto y 14 de diciembre de 1999 (f. 18-21 y 28-29, c. incidente de acumulación, exp. 1998057100).

<b>Expediente</b>	<b>Demandante</b>	<b>Calidad</b>	<b>Familiares demandantes</b>	<b>Calidad</b>
1. 19980571	Isaías Quira Aguilar	Pensionado	Diana Marcela Quira	Hija
2. 19990571	David Mazabuel López	Pensionado	Margarita Manquillo Bolaños. Olman David Mazabuel	Cónyuge Hijo
3. 19990574	Rogelia Isiquita Guauña	Cónyuge del Pensionado Modesto Escobar Quira, fallecido	Mirtha Noelis Liseth Andrea y William Escobar Isiquita	Hijos
4. 19990576	Cristóbal Ayala	Pensionado	Marina Colombia Ramírez Edgar Eduardo Ayala Ramírez	Cónyuge Hijo
5. 19990577	Julia Calapsu de Manquillo	Cónyuge del pensionado Álvaro Manquillo Calapsu, fallecido	Edwin Hubeimar, Derli Amparo, Piedad Eugenia, Alba Deicy y Ary José Manquillo Calapsu  Angye Gabriela, Edison Arnol, Wilder Farid y Herly Daniela Manquillo Quira, y Jheimy Aejandra Manquillo Calapsu	Hijos  Nietos
6. 19980536	Samuel Garcés Hurtado	Pensionado	Vicenta Emilia Guauña de Garcés	Cónyuge

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)

Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros

Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros

Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

7. 19980528	Juan de Dios Pizo Bolaños	Pensionado	Rosa Victoria Pizo de Castillo	cónyuge
8. 19980534	Evangelista Fuelantala Cumbal	Pensionado	Luz Marina Pastás Cuastumal	Cónyuge
9. 19980583:	Edgar Fernández Orozco	Trabajador	Yeny Alesandra Muñoz Molano	cónyuge
10. 19980593	Higinio Bastidas Sánchez	Pensionado	Ismenia Orozco de Bastidas Susana Bastidas Orozco	Cónyuge  Hija
11. 19980605	Hernando Portilla Bertha Escobar de Portilla,	Pensionado Beneficiaria		
12. 19980579	Ramiro Manquillo Escobar	Pensionado	Judith Mazabuel Calapsu	Cónyuge
13. 19980604	Jaime Rojas Castillo	Trabajador	Mireya Guañarita Legarda  Guisel y Paola Andrea Rojas Guañarita	Cónyuge  Hijas
14. 19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	Pensionado	María Ligia Piso de Mazubel,  Abersio Darío, Brady Nelson y Robert Horacio Mazabuel Pizo.	Cónyuge  Hijos
15. 19980558	Alejandro Castillo	Pensionado		
16. 19980527	Camilo Antonio Castillo Quira	Pensionado		
17. 19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla		Graciela Narváez Rincón  Clara Stella Tobar Narváez	Cónyuge  Hija
18. 19980557	Mario Ernesto Orozco Ruiz	Trabajador	Felina Trujillo de Orozco Marcela Adriana Orozco Trujillo	Cónyuge  Hija
19. 19980560	Henry Orozco Prado	Trabajador	Gerónima Quina  Mauricio, Henry Paul y Derliz Elena Orozco	Cónyuge  Hijos

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

			Quina demostraron ser hijos	
20. 19980529	Marceliano Huertas Guevara	Pensionado		
21. 19980568	Miguel Santos Vivas	Pensionado	Rosa Elena Ruiz de Aguilar No demostró la calidad de compañera permanente.	
22. 19980591	Rosa Quira de Mompote	Pensionada		
23. 19980595	Cleotilde Castillo de Pizoz	Pensionada		
24. 19980588	Álvaro León Certuche	Pensionado	Carmen Lilia Garcés M,  Rosa Inelda Certuche Garcés	Cónyuge  Hija
25. 19980585	Juan Elías Quira Manquillo	Pensionado	Salome Quira Aguilar	Cónyuge
26. 19980493	Higinio Bolaños Manquillo	Pensionado		
27. 19980530	Manuel Antonio Blas Mazabuel	Pensionado		
28. 19980587	María Ema Prado de Manquillo José Diógenes Manquillo	Beneficiaria de la sustitución pensional de José Diógenes Manquillo		
29. 19980592	José Manuel Gómez Chara	Pensionado	Blanca Escobar de Gómez  Carlos Alberto Gómez Escobar	Cónyuge  Hijo
30. 19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo	Pensionada		
31. 19980601	Olga López de Delgado	Pensionada		
32. 19980606	Arcadio Fernández Mompotes	Trabajador	Edelmira Orozco Pisso  Ana Lexi, Arcadio Omar y Luzdey	Cónyuge  Hijos

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

			Fernández Orozco	
33. 19980537	Alberto Puliche Calapsu	Pensionado	Carmen Tulia Quira de Puliche	Cónyuge
34. 19980548	Luis Alfonso Carabalí	Pensionado	Ligia Filigrana	Cónyuge
35. 19980578	Froylán Fernández Mompotes	Pensionado		
36. 19980594	Ángel María Puliche	Pensionado	Juana Paula Manquillo de Puliche	Cónyuge
37. 19980572	Arnulfo Bolaños Caldón	Pensionado	Esperanza Bolaños Manquillo	Hija
38. 19980498	Nolberto Caldón Pizo	Pensionado	Ana Julia Pizo de Caldón	Cónyuge
39. 19980549	Amílcar Antonio Paredes Martínez	Trabajador	Sofía del Socorro Paredes de Paredes	Cónyuge
40. 19980586	Mario Quira Quira	Pensionado	Ismaelina Guaña Quira Marisol y Yanira Quira Guaña  Jhon Olveiro Escobar Quira	Cónyuge  Hijas  Nieta
41. 19980602	Miguel Ángel Aguilar Manquillo	Pensionado		
42. 19980535	José Guillermo Vivas Ordoñez	Trabajador	Susana Parra de Vivas	Cónyuge
43. 19980488	Aparicio Fernández Mompotes	Pensionado	Rosa María Mompotes de Fernández  Nelson Aparicio Fernández Mompotes,  Yamina Fernández Mompotes,  Erica Andrea Fernández Mompotes.	Cónyuge  Hijos  Nieta
44. 19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla	Pensionado	Flor de Maria Castillo	Cónyuge
45. 19981142	Lucía Guachetá de Mand	Beneficiaria del Pensionado José Ignacio Manquillo		

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

46. 19980594	Pedro José Quira	Pensionado	Teresa Quira de Quira	Cónyuge
--------------	------------------	------------	-----------------------	---------

**Los fundamentos fácticos** comunes a todas las demandas son, en resumen, los siguientes:

La Sociedad Industrias Puracé, S. A., fue una empresa cuyo objeto social era, principalmente, la actividad minera (exploración, explotación, beneficio y transformación) de yacimientos de azufre en la “Mina el Vinagre” ubicada el municipio de Puracé<sup>3</sup> (Cauca). La empresa inició operaciones desde 1945.

Mediante contrato de concesión (escritura pública No.2478), que tuvo vigencia entre el 22 de febrero de 1946 y el 24 de abril de 1983, la Nación concedió a la empresa Puracé, S. A., una zona de 600 hectáreas ubicadas en el referido municipio.

Posteriormente, esta zona fue dada en aporte a la empresa de Minas –ECOMINAS-, hoy Minerales de Colombia S.A.-MINERALCO, con quien Industrias Puracé S.A. celebró contrato el 7 de junio de 1982, conforme al cual, continuaría explotando la mina.

El Ministerio de Minas, mediante Resolución 1201 de 5 de agosto de 1982, concedió a la empresa el derecho a seguir la explotación, decretó el aporte a favor de ECOMINAS y aprobó el contrato celebrado el 7 de junio de 1982 entre las empresas, en cuya cláusula 20 se estableció una reversión de los muebles e inmuebles adquiridos por Industrias Puracé.

En 1990, frente al proceso de apertura económica y ante la imprevisión de la empresa para afrontarla, el Estado dictó una serie de medidas que le permitieron seguir funcionando. En este año, se produjo un incendio en la empresa que generó cuantiosas pérdidas.

---

<sup>3</sup> Hoy municipio de Puracé- Coconuco (Departamento del Cauca).  
<http://www.purace-Cauca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Durante los años 1991 y 1992, la empresa obtuvo ganancias superiores a los \$144.319. 411 y \$223.875.136, respectivamente, por lo que en el año 1993 los accionistas acordaron aumentar en \$510.000.000 su capital autorizado, el cual ascendió en \$660.000.000.

El 30 de abril de 1993, el gerente general de la empresa solicitó a la Dirección Regional del Trabajo del Valle la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días. Frente a ello, la Presidencia de la República otorgó una ayuda al resguardo del Pequeño Cabildo de la Parcialidad de Indígenas de Puracé por \$270.000.000, para que esta pudiera comprar el combustible utilizado en la producción energética de vapor para la fusión de azufre. Por esa razón, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social devolvió el expediente de suspensión temporal de actividades.

En 1993, igualmente, se registraron dos hechos importantes: i) 160 trabajadores de la empresa se acogieron a la Ley 50 de 1990 y renunciaron a la liquidación retroactiva de sus cesantías y otras garantías convencionales, con el fin de preservar su fuente de trabajo, y ii) el Ministerio de Fomento y Desarrollo concedió autorización para que, sin ningún tipo de impuesto arancelario, la empresa importara vehículos de segunda para el transporte de personal (buses) y para el transporte de carga (tractocamiones).

El 30 de mayo de 1994, los accionistas de la empresa ordenaron el traslado de las reservas constituidas hasta el año de 1993, con el objeto de enjugar las pérdidas sufridas ese año. En el balance general de 1994 el rubro de reservas tubo un saldo de \$73.426.097, que no volvió a registrarse en los ejercicios de los años siguientes, por la inviabilidad económica de la sociedad.

El 24 de mayo de 1994, la Dirección Regional del Valle del Cauca del Ministerio del Trabajo ordenó el archivo de la solicitud de suspensión presentada el 30 de abril del año anterior, por cuanto se llegó a un acuerdo con los trabajadores y el Gobierno Nacional, para continuar con las labores de la industria, se comprometió a remitir

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

un documento con el pensamiento de los directivos de la empresa, empero esto nunca sucedió.

En 1994 se hizo evidente el desmantelamiento de la empresa con la venta de activos representados en maquinaria y equipos sin autorización de la junta directiva ni de la asamblea general de accionistas.

Entre los meses de mayo de 1995 y abril de 1996 se celebró un convenio de absorción entre el gobierno nacional, la empresa y los compradores de azufre, conforme al cual estos se comprometieron a adquirir el producido de la mina para continuar desarrollando su objeto social y evitar más pérdidas.

El 22 de enero de 1996, la Federación de Pensionados y Jubilados del Departamento del Valle del Cauca, a la cual se encontraba afiliada la Asociación de Pensionados y Jubilados de Industrias Puracé S.A., dio a conocer a la Presidencia de la República y al Ministerio de Trabajo la grave situación de los trabajadores y extrabajadores de la empresa por el incumplimiento en el pago de sus mesadas pensionales.

El 23 de abril de 1996, el presidente de la Asociación de Jubilados y Pensionados de Industrias Puracé solicitó al Inspector de Trabajo y Seguridad Social de la Dirección Regional de Trabajo la aplicación del mecanismo de la conmutación pensional previsto en el Decreto Ley 2677 de 1971 y en el Decreto 1572 de 1973, debido al inminente cierre o liquidación de la sociedad.

El 30 de abril de 1996, el director Regional de Trabajo del Cauca respondió al presidente de la Asociación de Pensionados y Jubilados de Industrias Puracé que ante esa dirección no se había elevado petición alguna de cierre de la empresa ni se tenía conocimiento de que la misma se encontrara en estado de liquidación, descapitalización, disminución de actividades o desmantelamiento.

En junio de 1996, el Instituto de Seguros Sociales suspendió los servicios médicos y complementarios que venía prestando a los trabajadores y pensionados de la

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

empresa, porque esta no estaba cumpliendo con el pago oportuno de los aportes para las cotizaciones en salud, pensiones y riesgos profesionales.

El 23 de agosto de 1996 se produjo el cierre unilateral e intempestivo de la empresa y la suspensión no autorizada de actividades de la misma. El gerente de la unidad minera "El Vinagre" emitió una circular en la que hizo constar que la mina se encontraba paralizada por falta de recursos para operarla, hecho que constituía el final de una situación permanente de deterioro iniciada cuatro años atrás.

El 24 de septiembre de 1996, en las oficinas de la Subdirección de Prestaciones Económicas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se llevó a cabo una reunión con el objeto de establecer las condiciones en las que se encontraba operando la planta y las garantías para el pago de los derechos pensionales. El gerente de la empresa manifestó que la situación económica de la misma era grave, porque el precio internacional del azufre era de U\$15 por tonelada, en tanto que el costo de producción era de U\$120 por tonelada. Además, manifestó que no se había contemplado la posibilidad de constituir una fiducia para garantizar el pago de las pensiones, hasta que no haya claridad del futuro de la empresa. Ello, a juicio del demandante, vulneró la Ley 171 de 1961 y el Decreto reglamentario 1572, ya que la empresa Puracé nunca constituyó garantía, fiducia o fondo para garantizar sus obligaciones pensionales.

El 25 de septiembre de 1996 el subdirector de Prestaciones Económicas del Ministerio de Trabajo, constató que en la empresa: (i) había total parálisis en la producción de la mina desde el 23 de agosto anterior, porque el precio internacional del azufre había bajado; (ii) sus instalaciones, equipos y maquinarias se hallaban en notorio estado de deterioro; (iii) siempre que la empresa presentó problemas económicos, el Estado le brindó colaboración para conservar esa fuente de empleo; (iv) la empresa había dejado de pagar los aportes correspondientes a salud, pensiones y riesgos profesionales al Instituto de Seguros Sociales; la deuda por ese concepto ascendía a \$300.000.000, y tampoco había cubierto los aportes parafiscales a ICBF, SENA y cajas de compensación familiar; y (v) a esa fecha

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

adeudaba a los trabajadores el pago del mes de septiembre, pero no presentaba mora en el pago de pensiones, aunque esa posibilidad era cercana.

Como resultado de ese informe se produjo un cruce de comunicaciones entre funcionarios del Ministerio de Trabajo y del Instituto de Seguros Sociales, en los cuales se advertía de la inminencia del cierre o liquidación de la empresa y, por lo tanto, de la necesidad de adelantar de manera urgente el proceso de conmutación pensional respectivo para garantizar el pago de las mesadas pensionales, máxime cuando estaba acreditado según Informe del Ministerio del Trabajo el descenso en la producción de azufre, las pérdidas que superaban el capital y la grave situación de los trabajadores y los pensionados, frente a lo cual la empresa no consideró la posibilidad de constituir garantías debido a sus crisis en la producción.

El 1 de octubre de 1996, el director Regional del Trabajo Cauca solicitó de manera urgente a la empresa que proceda a pedir, en compañía de los trabajadores, la conmutación pensional al ISS.

El 17 de diciembre de 1996, la empresa fue intervenida por la Superintendencia de Sociedades que dispuso la apertura del trámite de liquidación obligatoria, en los términos de la Ley 222 de 1995. En el mismo auto se decretó la disolución de la sociedad y se designó un liquidador. Mediante auto de 30 de enero de 1997 se dispuso la integración de la junta asesora del liquidador.

En las primeras reuniones de la junta asesora y del liquidador, celebradas el 19 de febrero y el 1º de abril de 1997, los trabajadores aceptaron asumir todos los créditos de la empresa sin intereses y la concesión de plazos para el pago. La junta optó por la continuación del proceso de liquidación, mientras los socios y trabajadores llegaran a algún acuerdo. Los inventarios y avalúos de la maquinaria, de equipos y de bienes muebles e inmuebles fue encomendada a los representantes de los trabajadores, ante las dificultades en la designación de un perito experto. Además, en la última reunión se aprobó la venta del azufre que existía en la bodega, por el deterioro a que estaba expuesto el mineral por efecto de la lluvia y el oxígeno.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En junio de 1997, la mayoría de los accionistas de Industrias Puracé, la parcialidad indígena de Puracé y el sindicato de trabajadores llegaron a un acuerdo, entre otros asuntos, sobre la extinción de las obligaciones laborales a cargo de la empresa,

cuyo valor fue estimado en el equivalente al de las acciones cedidas a los mismos, y la autorización para que las empresas Serviapoyos y Sulco retiraran de las instalaciones de la mina El Vinagre la totalidad de los activos que les pertenecían, entre los cuales se incluyeron los remolques que hacían parte de las tractomulas que el gobierno nacional había permitido importar sin aranceles a Industrias Puracé.

El 20 de agosto de 1997, el liquidador de Industrias Puracé le solicitó al ISS y al Ministerio de Trabajo que adelantaran el proceso de conmutación pensional.

A finales de agosto de 1997, la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social del Cauca celebró sendas audiencias de conciliación con cada uno de los trabajadores de la empresa y el liquidador de la misma, en las cuales constaron sus acreencias laborales.

El 13 de febrero de 1998 se efectuó la audiencia concordataria entre Industrias Puracé, en liquidación obligatoria, y el 98.41% de sus acreedores reconocidos. Siete trabajadores (1.21% de los acreedores) y los pensionados (2.8% de los acreedores) votaron en forma negativa. Estos últimos pusieron de presente que el acuerdo los dejaba sin garantía alguna para el pago de sus mesadas pensionales y de sus respectivas cotizaciones al ISS. Los trabajadores que firmaron el acuerdo se comprometieron a pagarles a los primeros sus acreencias en un plazo de 18 meses, contados a partir del cuarto mes posterior a la entrada en funcionamiento de la planta de refinanciación y de flotación de la unidad minera, sin que esas sumas causaran interés alguno.

En relación con los pensionados, los trabajadores se comprometieron a pagarles las mesadas atrasadas en un lapso de 18 meses. Sobre los saldos se les reconocería el interés que en el momento del pago se encontrara vigente. Además, se haría el pago de las mesadas futuras hasta que la ley así lo determine.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Desde esa fecha y hasta el momento de presentación de la demanda no se había efectuado el pago de las mesadas a los demandantes.

### **Fundamentos jurídicos y concepto de violación**

Los fundamentos jurídicos y las imputaciones fueron expuestas en los acápites de “hechos y omisiones” y de “exposición de fundamentos”, de los de las cuales se destacan los siguientes:

i) La empresa Puracé S.A incumplió la Ley 171 de 1961 y el Decreto 1572, ya que nunca constituyó garantía, fiducia o fondo para el pago de las obligaciones pensionales; ii) ante la difícil situación de la empresa la Superintendencia de Sociedades debió proceder con la liquidación y no haber forzado a los trabajadores a llegar acuerdos leoninos con los antiguos accionistas de la empresa; iii) el concordato garantizó el pago de las acreencias de los pensionados, pero esto no era posible ya que no se podía constituir prenda con bienes inmuebles (art 1200, C. Co) ni con bienes sometidos a cláusula de reversión, ya que constituiría una prenda con cosa ajena; vi) por lo anterior, las demandadas incumplieron grave y notoriamente sus deberes constitucionales y legales de vigilancia y control y expusieron a los actores al hambre, a un no futuro, a la miseria, a la indigencia y a la muerte, lo cual conllevó a salvar a los patronos de su crisis económica y, así, burlar el cumplimiento de sus obligaciones con sus trabajadores y pensionados; v) en el presente caso deben aplicarse el Decreto 2677 de 1971 y las sentencias T-458 de 1997, T- 250 de 1997 y T- 229 de 1997 de la Corte Constitucional; vi) los anteriores hechos generan responsabilidad extracontractual del Estado de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, el cual exige para su configuración la existencia de un daño antijurídico y que le sea imputable a la acción u omisión de una autoridad pública.

### **2. Contestación de la demanda**

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Las entidades demandadas dieron respuesta oportuna a las demandas, en cada uno de los procesos acumulados, las cuales se resumen, así:

**La Empresa Nacional Minera de Colombia, Minercol S.A.**, se opuso a cada uno de los hechos y las pretensiones de las demandas<sup>4</sup>, con fundamento en las siguientes razones:

Como “*excepciones previas*” alegó que no se integró el litisconsorcio necesario, porque no se llamó a responder a la empresa Industrias Puracé.

A tituló de excepciones de mérito adujo que: (i) existe falta de legitimación por pasiva y activa, ya que, por un lado, la empresa Minerales de Colombia es acreedora de la empresa y no participó ni consintió en los actos u omisiones que causaron posibles perjuicios y, por otro, las personas distintas a los pensionados no tienen legitimación en la causa; (ii) no es viable la responsabilidad solidaria de las demandadas, porque el artículo 825 del Código de Comercio no es aplicable al trámite contencioso administrativo; (iii) la conciliación celebrada entre la empresa Industrias Puracé y sus trabajadores produce efectos de cosa juzgada material. De haberse vulnerado la ley con esa conciliación -lo que no probó la parte actora-, la empresa Minerales de Colombia no puede ser llamada a responder, en tanto no participó, directa ni indirectamente en la misma. Además, quienes conciliaron tenían capacidad para hacerlo, según lo previsto en el artículo 1503 del Código Civil; (iv) el objeto social de Minercol no incluye el deber de ejercer vigilancia sobre sociedades comerciales y (v) existe falta de jurisdicción y competencia, porque al analizar las pretensiones, hechos y omisiones, había lugar a concluir que se trata de una acción ordinaria laboral.

---

<sup>4</sup> Las respuestas obran a f. 117-124, exp. 19980529; f. 122-147 exp. 19980602; f. 127-152, exp. 19980604; f. 124-131, exp. 19980549; f. 122-146, exp. 19980578; f. 267-277, exp. 19990577; f. 119-131, exp. 19980493; 123-135, exp. 19980528; 121-128, exp. 19980535; f. 123-130, exp. 19984980; 121-128, exp. 19980568; f. 117-124, exp. 19980594; f. 25-138, exp. 19980583; f. 122-134, exp. 19980548; f. 307-319, exp. 19981142; f. 124-131, exp. 19980557; f. 123-135, exp. 19980584; f. 121-128, exp. 19980559; f. 127-134, exp. 19980488; f. 121-133, exp. 19980536; f. 126-138, exp. 19980593; f. 128-135, exp. 19980572; f. 118-125, exp. 19980578; f. 122-129, exp. 19980527; f. 121-128, exp. 19980592; f. 129-142, exp. 19980586; f. 274-276, exp. 19980574; f. 379-391, exp. 19990571, y f. 126-133, exp. 19980560.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

**La Nación - Ministerio de Desarrollo Económico**<sup>5</sup> se opuso a las pretensiones de las demandas, así:

Manifestó que no estaba legitimada en la causa, porque no había participado en el proceso de liquidación de Industrias Puracé que adelantó la Superintendencia de Sociedades, organismo que si bien se encuentra adscrito a dicho ministerio, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1080 de 1996, goza de personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, y le corresponde la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles; por lo tanto, sus actuaciones no requieren de visto bueno o autorizaciones de dicho ministerio, a quien solo compete diseñar las políticas que deben adelantar esos organismos.

**La Nación - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** contestó oportunamente las demandadas.

Respecto a los hechos de la demanda aclaró algunos de ellos y se atuvo a los que resulten probados en el curso del proceso. Por otro lado, formuló la excepción de ilegitimidad de personería sustantiva, por cuanto el referido ministerio actuó dentro de los parámetros constitucionales y legales y no podía ir más allá de lo jurídicamente permitido.

En relación con la conmutación pensional señaló que: i) actuó dentro del ordenamiento jurídico; ii) en el marco de sus competencias realizó los estudios, investigaciones y múltiples actuaciones administrativas hasta dictar el concepto favorable para la conmutación; iii) hizo los requerimientos e impuso las sanciones

---

<sup>5</sup> Folios 147-154, c-1, exp. 1998053600;138-145, c-1, exp. 1998059100; 156-163, c-1, exp. 1998060600.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

del caso y citó en extenso las órdenes, orientaciones y requerimientos que hizo la Dirección Regional del Trabajo y Seguridad Social del Cauca.

En lo atinente a las funciones del ministerio en su condición de policía administrativa y de la facultad de inspeccionar, vigilar y controlar, señaló que actuó dentro del marco de sus competencias constitucionales (artículo 121) y legales (artículos 17, 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo), por lo cual hizo requerimientos, observaciones y sanciones conforme a la ley. Al respecto citó las sanciones que impuso a la empresa.

Concluyó que las funciones legales asignadas respecto a la conmutación pensional, inspección vigilancia y control y de policía administrativa fueron cumplidas a cabalidad y, por lo tanto, no se le puede endilgar algún tipo de responsabilidad por acción o por omisión, ya que estas se efectuaron dentro de los cánones constitucionales y legales.

**La Nación - Ministerio de Minas y Energía-** se opuso a todas las pretensiones, porque la entidad no participó en la creación de la situación jurídica que constituye el objeto del litigio, razón por la cual no es responsable de los perjuicios que alegan los actores.

En relación a los hechos solo se refirió a los que hacen alusión al ministerio, ya que los demás se atribuyen a actuaciones de otras entidades que no le constan y están por fuera de su competencia.

En lo atinente a los fundamentos de derecho señaló que de los hechos alegados por los demandantes y las funciones que desarrolla el Ministerio de Minas y Energía, no se encuentra ninguna relación entre lo que finalmente constituye el objeto de la *litis*. Luego, como no existió actuación u omisión o extralimitación contraria a la ley por parte del ministerio, deberá eximirse de responsabilidad.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Aunado a lo anterior, no existe vínculo jurídico entre el ministerio y los terceros que contratan la exploración y explotación de yacimientos mineros, como fue el caso de Industrias Puracé. Al ministerio solo le corresponde impartir aprobación a los proyectos de gran minería de propiedad de la Nación.

La intervención del ministerio en los hechos alegados en el libelo se circunscribe a la aprobación de un aporte minero a favor de Ecominas (después Mineralco S. A. y luego Minercol), mediante Resolución n.º 1201 del 5 de agosto de 1982, en la cual se le otorgó la facultad de explorar y explotar depósitos o yacimientos de minerales, y del contrato celebrado entre esta última empresa e Industrias Puracé, S. A., actuaciones que no guardan relación con el objeto de la demanda.

Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que el ministerio es el ente rector de las políticas en materia minero-energética y no le corresponde ejercer control directo sobre las normas laborales de seguridad social ni tampoco sobre las empresas industriales y comerciales del Estado que le están vinculadas como Mineralco S. A., entidad que cuenta con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal.

**La Superintendencia de Sociedades** contestó oportunamente las demandas y se opuso a sus pretensiones. Solicitó que se le absolviera de toda responsabilidad administrativa, porque no existía nexo causal entre su actuación como juez del proceso concursal y los perjuicios que aducen haber sufrido los demandantes. Adujo los siguientes argumentos:

El trámite de liquidación obligatoria de Industrias Puracé se inició en 1996 cuando la Dirección Regional del Trabajo y Seguridad Social del Cauca, informó a la entidad sobre el incumplimiento de la empresa de los pagos de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social de los trabajadores. Con la información remitida por la compañía se verificó la existencia de pérdida operacional, por lo cual se celebró una reunión en la gobernación del Cauca, en la que se advirtió que la misma estaba

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

incursa en las causales previstas en la Ley 222 de 1995 y, por tanto, era necesaria su liquidación obligatoria.

El 17 de diciembre de 1996, se decretó la apertura del trámite de liquidación obligatoria de los bienes que conforman el patrimonio de la sociedad, de lo cual informó al Instituto de Seguros Sociales, insistiéndole, además, en su obligación de seguir prestando los servicios a los trabajadores de la compañía, inclusive, en el evento de existir acreencias a favor de esa entidad. También se instó al liquidador para que iniciara los trámites tendientes a la conmutación pensional.

El 25 de febrero de 1997, el liquidador presentó una relación pormenorizada del inventario de la sociedad y de acuerdo con el artículo 181 de la Ley 222 de 1995, encargó a los trabajadores la consecución de un perito para tal fin.

El 13 de febrero de 1998, una vez aprobados los inventarios y avalúos presentados por el liquidador, el acreedor y los deudores celebraron un acuerdo concordatario que fue aprobado por la Superintendencia, el cual permitía a la compañía pagar las obligaciones a su cargo en la forma y términos allí estipulados, restablecer su plena capacidad y, por ende, continuar desarrollando su objeto social.

El acuerdo celebrado entre los accionistas de la empresa, la parcialidad indígena y los trabajadores<sup>6</sup> sindicalizados no fue un arreglo “forzado”; por el contrario, fue aprobado por los intervinientes. Por lo tanto, si se alega la existencia de vicios en el consentimiento, se debe impugnar el acto ante la autoridad correspondiente.

El acuerdo concordatario: (a) constituye una expresión de la función jurisdiccional asignada a la entidad en la Ley 222 de 1995, mediante el cual se pretendió la recuperación de la empresa Industrias Puracé; (b) no fue un acuerdo “leonino”, dado que las partes estaban facultadas para estipular los términos y condiciones en las que se debían pagar los créditos reconocidos y admitidos dentro del proceso; (c) su votación se realizó con el *quórum* que ordena la ley y los porcentajes de las

---

<sup>6</sup> En dicho acuerdo, los trabajadores de la empresa Industrias Puracé fueron representados por el sindicato, conforme a lo previsto en el artículo 121 de la Ley 222 de 1995.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

acreencias de los trabajadores y pensionados guardaron plena proporción con la totalidad del pasivo de la empresa; (d) se estipularon garantías para cubrir los créditos de los pensionados en el punto 3.4, literal b del acuerdo concordatario, que indica que la sociedad puede constituir garantía prendaria sobre las maquinarias y equipos localizados en la planta El Vinagre, cuyo valor cubre el del cálculo actuarial liquidado a diciembre de 1997, en un plazo de cinco meses contados a partir de la aprobación del acuerdo; y (e) en el acuerdo participaron el 94,41% de los acreedores, dentro de los cuales se incluyeron los trabajadores de la empresa.

Llama la atención sobre la forma en la que la parte demandante descalifica las actuaciones de la Superintendencia de Sociedades, quien actuó investida de la dignidad de la justicia, conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución y en la Ley 222 de 1995, que le otorga a la entidad facultad jurisdiccional para adelantar procesos concursales de las sociedades comerciales.

En conclusión, no puede afirmarse que la entidad, al aprobar dicho acuerdo, violó los derechos de los trabajadores y de los pensionados, llevándolos a una situación de miseria e indigencia; por el contrario, aquella ejerció sus funciones dentro del marco de la Constitución y de la ley buscando armonizar los intereses de los acreedores, accionistas, trabajadores, pensionados y del mismo Estado, de manera que no existe un nexo de causalidad entre la conducta de la entidad y el daño que alega el demandante. El hecho de que se hubieran presentado circunstancias ajenas al convenio, que escapan a la órbita de su competencia, no significa que la entidad hubiera actuado irregularmente.

**El Instituto de Seguros Sociales** se opuso a las pretensiones de las demandas, por cuanto no es responsable de los perjuicios que pretenden los actores, ya que, a su juicio, la entidad ha sido ajena a los hechos objeto del litigio y no ha sido causa eficiente de los posibles daños. Respecto a los fundamentos fácticos manifestó que muchos de ellos son totalmente extraños a su ámbito de competencia y que los demás debían probarse.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Seguidamente, formuló las excepciones de: (i) falta de jurisdicción, con fundamento en que el Instituto de Seguros Sociales es una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, y, por lo tanto, es la “jurisdicción ordinaria”, ya que se pretende el reconocimiento de unos derechos laborales inciertos; (ii) inexistencia de la obligación de indemnizar, debido a que los hechos que se alegan como origen de los daños causados, limitados a la falta de reconocimiento de unos derechos laborales, son ajenos a la actuación de la entidad que se ha ceñido a los mandatos constitucionales y legales que rigen su actividad, prueba de ello son las acciones interpuestas por la entidad para el cobro de las obligaciones incumplidas, a cargo del empleador, relacionadas con el pago de aportes a la seguridad social; y (iii) caducidad de la acción, dado que para el momento de presentación de la demanda ya habían transcurrido dos años desde la ocurrencia del presunto daño.

Además, señaló que la responsabilidad de afiliar y realizar en debida forma los aportes correspondientes a la seguridad social para el financiamiento de los riesgos y contingencias es exclusivamente del empleador, y que la entidad no participó en el acuerdo para la cesión de las acciones de la empresa Industrias Puracé a los trabajadores de la misma.

En lo referente al trámite de conmutación pensional solicitado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señaló, por un lado, que la entidad debía comprobar que se cumplieran los requisitos legales y no podía ser obligada a adoptarlo, sin garantía alguna. Y, por otro, que la procedencia o no de dicho trámite no es el objeto de la controversia en el marco de la acción de reparación directa, por lo cual el actor debió acudir a otra instancia judicial.

Por otro lado, es importante señalar que la Superintendencia de Sociedades solicitó que se declarara la nulidad de lo actuado en el proceso, desde el auto admisorio de la demanda, por falta de competencia, en razón a que dicha entidad tenía su sede en Bogotá y, por lo tanto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca era el competente para conocer del asunto.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Mediante providencias de 19 de octubre de 1999 y 19 de enero de 2000 (f. 6-7 y 14-15 cuaderno incidente de nulidad), el *a quo* negó las solicitudes de nulidad impetradas, por considerar que de conformidad con el literal f) del artículo 134D, adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, en los procesos de reparación directa, la competencia se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos u omisiones. Por lo tanto, el Tribunal Administrativo del Cauca sí tenía competencia para conocer del asunto.

### **Alegatos de conclusión en primera instancia**

La Superintendencia de Sociedades, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Desarrollo Económico, la Empresa Nacional Minera de Colombia, Minercol S.A y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reiteraron lo expuesto en las contestaciones de las demandas en relación al cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y, en consecuencia, solicitaron declarar probadas las excepciones propuestas y no ser condenadas (fls. 469-513, c. ppal. 2).

### **La parte demandante**

En su escrito (folios 476 a 500, c. ppal. 2) adujo los siguientes argumentos: i) el acuerdo concordatario no tuvo en cuenta el valor revertido al Estado según la Resolución 001201 del 5 de agosto de 1982 ni el pasivo pensional pasado y futuro; ii) no se tuvo en cuenta la crítica situación de la empresa desde el punto de vista de la producción, el precio del azufre y el comportamiento financiero de la misma, por lo cual era evidente que la empresa no era viable y operaba solamente su liquidación; iii) a los pensionados y a las personas por pensionar se les impuso un concordato cuando ellos lo que exigían era la conmutación pensional, la cual con la apertura del trámite por parte del Ministerio del Trabajo conllevaba que los bienes de la empresa no se podían enajenar; iv) el concordato garantizó los derechos en el papel, pero no en la realidad, y por ello se afectó el derecho al mínimo vital de los pensionados.

Respecto al nexo causal y la imputación a cada entidad demandada señaló:

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

**El Ministerio de Minas y Minercol** no actuaron en el proceso liquidación y en la celebración del concordato, en los cuales tenían que defender los intereses del Estado representados en los bienes objeto de la reversión (Resolución 001201 del 5 de agosto de 1982), por lo cual acolitaron, con su silencio, la estafa que fueron objeto los pensionados y trabajadores.

**El Ministerio de Desarrollo Económico** debió vigilar las actuaciones de la adscrita Superintendencia de Sociedades, y como no lo hizo incumplió su función preventiva en la economía, ya que con su capacidad técnica y científica podía determinar la situación de la empresa y así evitar el nefasto concordato que se celebró.

**El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social** guardó un silencio cómplice, ya que no intervino en el proceso de liquidación y concordato para detener el asalto con los bienes del Estado y con los trabajadores y pensionados, ni se opuso en las acciones pre concordatarias para que se aplique el artículo 9 del Decreto 1572 de 1973 y, de esa manera, oponerse a la enajenación de las acciones.

**La Superintendencia de Sociedades** es responsable, ya que debió excluir del inventario y avaluó de la empresa los bienes que habían sido objeto de la reversión en los términos de la Resolución 001201 del 5 de agosto de 1982; por esta omisión, las obligaciones laborales a cargo de la empresa fueron canjeadas por bienes del Estado.

Por último, reiteró que si se hubiere aplicado la doctrina de la sentencia T-458 de 1997 de la Corte Constitucional era evidente que, ante el estado crítico de la empresa, la decisión más coherente era su liquidación.

El Tribunal Contencioso Administrativo, Sala de Descongestión, con sede en Cali, el 31 de mayo de 2001, en **sentencia de primera instancia** denegó las pretensiones de la demanda (f. 524-618, c-principal).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En primer término, resolvió la excepción de falta de legitimación alegada por las entidades demandadas. Consideró que: (i) el señor Isaías Quira Aguilar y su hija Diana Marcela Quira están legitimados como demandantes<sup>7</sup>; (ii) **el Ministerio de Desarrollo Económico** no está legitimado como demandado, puesto que las funciones de control y vigilancia de las sociedades mercantiles le competen a la Superintendencia de Sociedades, entidad que si bien está adscrita a dicho Ministerio, tiene autonomía patrimonial, administrativa y funcional; (ii) **el Ministerio de Minas y Energía** tampoco está legitimado, por cuanto sus funciones se restringen a la adopción de políticas públicas en materia de exploración, explotación, transporte, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos, y no comprenden la vigilancia ni el control de las actividades de Minercol Ltda. ni de las sociedades mercantiles como Industrias Puracé; (iii) la **empresa Minercol Ltda.** tampoco está legitimada como demandada, en razón a que su naturaleza es la de una sociedad limitada, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, que no tiene entre sus funciones la de vigilar a las empresas privadas como Industrias Puracé; (iv) **el Instituto de Seguros Sociales** sí está legitimado como demandado, porque si bien el Consejo de Estado ha señalado que las acciones de responsabilidad contra esta entidad deben tramitarse por la vía ordinaria por tratarse de una empresa industrial y comercial del Estado, de acuerdo con la teoría del fuero de atracción y en razón de la solidaridad invocada por los actores, se tiene competencia para decidir sobre su responsabilidad en este proceso; y (v) finalmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Superintendencia de Sociedades sí están legitimados por pasiva.

En relación con el fondo del asunto, consideró que el **Ministerio del Trabajo y Seguridad Social** no era responsable de los daños alegados por los demandantes, dado que la entidad había cumplido cabalmente sus funciones constitucionales y legales, con las siguientes actuaciones: (i) en el cese de actividades de Industrias Puracé, designó un inspector de trabajo para constatar los hechos y comprobar

---

<sup>7</sup> La legitimación por activa fue reconocida a todos los demandantes, con excepción del señor Mario Quira Quira, quien no acreditó la calidad de trabajador o pensionado de Industrias Puracé, por lo cual también se excluyó a su grupo familiar (f. 595, c. 3).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

que, a pesar de la parálisis, la relación laboral seguía vigente; (ii) al estudiar la solicitud de suspensión temporal de actividades el ministerio la desestimó, porque el gobierno nacional había aportado \$270.000.000 para que pudiera operar la planta y comprar insumos para la producción de azufre; (iii) el trámite se reabrió por solicitud de la misma empresa, pero luego de agotada la vía gubernativa y expedidas dos resoluciones no se autorizó “por razones obvias”; (iv) al celebrarse los acuerdos conciliatorios entre la empresa y los trabajadores sindicalizados, el ministerio destinó dos inspectores de trabajo para garantizar que no se violaran los derechos irrenunciables de los trabajadores; (v) con respecto a la situación de los pensionados de Industrias Puracé, el ministerio no es responsable del incumplimiento en los pagos por parte de la empresa, pues éstos no dependen de sus actuaciones; (vi) en lo relativo a la conmutación de las pensiones, la obligación de la entidad termina con la emisión de un concepto favorable para su realización, lo que efectivamente hizo, pues dicho trámite corresponde al Instituto de Seguros Sociales; y (vii) la supuesta falta de vigilancia del ministerio en el acuerdo concordatario no puede serle adjudicada, dado que esta obligación estaba en cabeza de la Superintendencia de Sociedades.

Sobre la responsabilidad del **Instituto de Seguros Sociales**, el *a quo* consideró que no estaba acreditada la falla en el servicio, pues la entidad cumplió con sus funciones legales así: (i) hizo las respectivas afiliaciones de los trabajadores y pensionados de la empresa para la prestación de los servicios médicos asistenciales y el reconocimiento de las pensiones de vejez; y (ii) ante el incumplimiento por parte de la empresa de los requisitos legales para proceder con la conmutación pensional, el instituto no podía realizar dicho trámite, pues de haber procedido en ese sentido habría violado la ley.

Finalmente, sobre la responsabilidad de la **Superintendencia de Sociedades**, el tribunal dijo que este organismo actuó conforme a la Constitución y la ley, porque:

(i) el hecho de no tener en cuenta la reversión de bienes efectuada a favor del Estado no es una omisión de sus funciones, puesto que dicha figura, según el artículo 74 del Decreto 2655 de 1988, opera sólo en los contratos de concesión de

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

gran minería y el azufre no tiene esa connotación; (ii) respecto al inventario y avalúo de los bienes de la empresa, el haber delegado en los trabajadores la consecución de un perito evaluador no constituye una falla en el servicio, pues esta función fue realizada por un profesional; además, una vez se dio traslado a las partes, estas no se opusieron ni objetaron dicho trámite; (iii) en cuanto al acuerdo concordatario, este se llevó a cabo a petición de los trabajadores y la empresa deudora, en cumplimiento de los artículos 200 y 201 de la Ley 222 de 1995, sin que se haya evidenciado parcialidad alguna por parte del liquidador, y el mismo fue aprobado por más del 90% de los acreedores, sin haberse comprobado que fueron forzados a suscribirlo; (iv) sobre la prelación de créditos, esta fue respetada por la entidad como se aprecia en el auto de 15 de diciembre de 1997, que reconoce como créditos primarios aquellos a favor de los pensionados y trabajadores que no conciliaron; (v) se estableció una garantía de prenda sobre los bienes muebles ubicados en la mina “El Vinagre” para la satisfacción de las mesadas pensionales, que debía constituirse en un plazo de cinco meses a partir de la aprobación del acuerdo; (vi) se adelantaron acciones revocatorias contra los antiguos accionistas de la empresa Industrias Puracé; (vii) la investigación disciplinaria adelantada por la Procuraduría a instancias del presidente de la Asociación de Pensionados de Industrias Puracé, de la cual fue objeto la Superintendencia de Sociedades, concluyó que este organismo había actuado conforme a la ley.

Contra la decisión anterior, la parte demandante presentó **recurso de apelación** (f. 623-646 c. principal), el cual fundamentó así:

**Primer cargo: la Sala de Descongestión de Cali carecía de competencia y desconoció derechos fundamentales**

La Sala de descongestión que profirió el fallo de primera instancia carecía de competencia porque: i) no podía conocer de los 340 procesos remitidos por el Tribunal del Cauca (entre ellos, los de los aquí demandantes) por el factor territorial; ii) fue creada por cinco meses, contados a partir del 24 de julio de 2000; en consecuencia, ese término se venció el 24 de diciembre del mismo año, sin que fuera posible prorrogar su vigencia el 14 de febrero de 2001, porque el Consejo

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Superior de la Judicatura no podía prorrogar lo que no estaba vigente; iii) la sentencia impugnada viola el principio de juez natural, porque este debe estar constituido *ex ante* y, por lo tanto, la decisión adoptada vulnera el artículo 29 de la Constitución; iv) la congestión no es creada por las acciones ordinarias sino las de tutela; v) el tribunal solo dispuso de 1,01 días para leer más de 10.000 folios y proyectar la sentencia lo que vulnera el derecho a la igualdad de los demandantes en relación con aquellos casos que permanecieron en los tribunales competentes para ser leídos, estudiados y decididos en tiempo razonable.

Respecto al fondo del asunto señaló que la sentencia impugnada reconoció el daño sufrido por los actores y, por lo tanto, está demostrada la existencia de nexo causal entre la actuación del Estado y los perjuicios, como lo refiere a continuación.

**Segundo cargo: el fallo impugnado incurrió en una vía de hecho al no valorar la Resolución No. 001201 de 1982, mediante la cual, a su juicio, se revirtieron los bienes de la empresa Puracé S.A. al Estado.**

Se incurrió en una vía de hecho fáctica, en los términos de la sentencia SU- 477 de 1887 de la Corte Constitucional, al dejar de valorar la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982. A juicio del apelante, si esta prueba hubiese sido apreciada, tal como lo solicitó en el alegato de conclusión, las pretensiones de la demanda habrían prosperado.

Objetó que la sentencia guardó silencio en relación a la reversión de los bienes, fenómeno que operó según el tenor de la Resolución 001201 de 5 de agosto de 1982 y que el contrato contenido en la escritura pública No.1108 de 1982 se celebró precisamente por ese motivo.

Por esta razón, se opuso a la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Minas y de Minercol S.A., declarada por el fallo recurrido, porque adujo que si una de esas entidades hubiera informado acerca de la reversión acaecida en 1982, se habría evitado el engaño a que fueron sometidos los trabajadores con el concordato, ya

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

que esta omisión permitió que la Superintendencia de Sociedades continuara en la labor de intentar salvar los intereses de empresarios quebrados, corruptos y deshonestos, para convertirse en cómplice de su estafa.

**Tercer cargo: el acuerdo concordatario se realizó sin tener en cuenta el valor del patrimonio revertido al Estado en 1982, y el pasivo pensional presente y futuro, con lo cual se desconoció la doctrina constitucional de la sentencia T-458 de 1997**

El recurrente citó en extenso la sentencia T- 458 de 1997 de la Corte Constitucional por considerarla una doctrina constitucional vinculante para el presente caso.

Señaló, con base en las pruebas que obran en el proceso, que la empresa Industrias Puracé S.A. era inviable antes de que se produjera su cierre el 26 de agosto de 1996, por lo cual no era procedente un concordato si no su liquidación para salvaguardar el mínimo vital de los pensionados.

Adujo que las entidades demandadas procuraron en el acuerdo concordatario la defensa de los intereses de los accionistas de Industrias Puracé S.A. para esconder su quiebra y facilitar el engaño de los trabajadores, quienes ante el desconocimiento de la inevitable liquidación y la reversión materializada por la empresa en agosto de 1982, aceptaron las acciones de una empresa inviable a cambio de sus derechos laborales, lo cual significa que las acciones de la empresa no tenían respaldo patrimonial.

Luego, el acuerdo concordatario se realizó sin tener en cuenta el valor del patrimonio revertido al Estado ni el pasivo pensional y con total desconocimiento de la doctrina constitucional.

**Cuarto cargo: respecto al nexo causal de las demandadas**

En relación a la Nación - Ministerio de Desarrollo señaló que está legitimada por pasiva, ya que en el marco de sus competencias debió intervenir ante su entidad

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

adsrita, la Superintendencia de Sociedades, para no permitir la inobservancia de la sentencia T-229 de 1997 y, en últimas, salvaguardar los derechos de los pensionados

Por otro lado, adujo que en relación al nexo causal que liga al I.S.S. (conmutación pensional) a la Súper Sociedades y al Ministerio de Trabajo con el posible daño, se remite a lo señalado en los alegatos de conclusión en primera instancia, al igual que lo allí considerado en relación al perjuicio, costas y compulsas de copias.

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

En el término para presentar alegatos, las partes guardaron silencio (f. 677, c, principal), y solo participó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (f. 671-677, c, principal), quien solicitó confirmar la sentencia impugnada por encontrarse ajustada a derecho y estar libre de vicio de nulidad. Se remitió a las actuaciones presentadas en el curso del proceso. Insistió que el ministerio estuvo atento a la situación de Industrias Puracé S.A., frente a la cual intervino conforme a la Constitución y la ley. Destacó que la sentencia hizo un pormenorizado estudio de todas las piezas procesales.

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. Los presupuestos procesales de la acción**

Previo a analizar el fondo del presente asunto, resulta pertinente pronunciarse sobre la competencia de la Sala, la procedencia de la acción, la legitimación en la causa y la caducidad.

#### **1.1. Competencia de la Sala**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, por tratarse de un proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

valor de la mayor de las pretensiones, supera la exigida por la ley vigente para ese momento<sup>8</sup>.

## 1.2. Procedencia de la acción

La acción de reparación directa es la procedente para resolver el conflicto planteado, por cuanto los demandantes pretenden la indemnización de los perjuicios que han sufrido por no haber recibido los trabajadores el pago mensual de los salarios y prestaciones que les adeudaba la empresa privada Industrias Puracé, y por el no pago de las pensiones a quienes venían recibiendo dicha prestación social, daño que atribuyen a las acciones y omisiones de las entidades públicas demandadas.

## 1.3. Legitimación en la causa

Quienes integran la parte demandante están legitimados en la causa, toda vez que unos alegan ser pensionados y otros trabajadores de la empresa privada Industrias Puracé S.A.<sup>9</sup> y, por lo tanto, haber sufrido la pérdida de sus mesadas pensionales, sus salarios y prestaciones sociales, respectivamente, con ocasión de las acciones y omisiones que los actores estiman imputables a las demandadas. El presente cuadro resume las personas que se encuentran legitimadas en el presente caso en cada demanda:

Expediente	Demandante	Calidad probada	Familiares legitimados	Calidad probada	Folios
------------	------------	-----------------	------------------------	-----------------	--------

<sup>8</sup> En vigencia de Decreto 597 de 1988, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de directa en el año de 1998 tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación era de \$18.850.000, y la cuantía para efectos de determinar la competencia fue determinada por la parte demandante en, al menos 4.000 gramos de oro, que para el 11 de agosto de 1998 equivalían a \$47.711.480.

<sup>9</sup> Industrias Puracé S.A. fue creada mediante escritura pública 1305 de 26 junio de 1945, de la Notaría Tercera de Cali, cuyo objeto social lo constituía, principalmente "a) *la actividad minera en todas sus manifestaciones y en sus etapas de exploración, explotación, beneficio y transformación, cualquiera que sea el yacimiento y el mineral, metal, metaloide que él contenga, pero en especial, el azufre...*", según consta en el certificado de existencia y representación legal de la empresa, expedido el 9 de junio de 2000 (52-71 c-1, cuaderno común de pruebas).

Exp.19001233100019980571- 01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

1.	19980 571	Isaías Quira Aguilar	Pensionado	Diana Marcela Quira	Hija	Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional y calidad de hija.
2.	19990 571	David Mazabuel López	Pensionado	Margarita Manquillo Bolaños  Olman David Mazabuel	Cónyuge  Hijo	Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional. Condición de Cónyuge e hijo: f. 59 y 60 expediente.
3.	19990 574	Rogelia Isiquita Guauña	Cónyuge del Pensionado Modesto Escobar Quira, fallecido	Mirtha Noelis Liseth Andrea y William Escobar Isiquita	Hijos	Condición de pensionada: f. 68-73, folder normalización pensional.  Condición de hijos: f. 56, 57, 59, 60 y 61 del expediente.
4.	19990 576	Cristóbal Ayala	Pensionado	Marina Colombia Ramírez  Edgar Eduardo Ayala Ramírez	Cónyuge  Hijo	Condición de pensionado: f. 503-5045, c-2 pruebas comunes, f. 68-73 folder normalización pensional. Condición de cónyuge e hijo: f.56 y 57 del expediente.
5.	19990 577	Julia Calapsu de Manquillo	Cónyuge del pensionado Álvaro Manquillo Calapsu, fallecido	Edwin Hubeimar, Derli Amparo, Piedad Eugenia, Alba Deicy y Ary José Manquillo Calapsu  Angye Gabriela, Edison Arnol, Wilder Farid y Herly Daniela Manquillo Quira, y Jheimy Alejandra Manquillo Calapsu	Hijos  Nietos	Calidad de sustituta pensional: Registro defunción de Álvaro Manquillo (f. 48 del exp.), sustitución pensional a favor de Julia Calapsu (f. 68 folder normalización pensional) y Calidad de hijos y nietos:

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

					fls. 38-41 y 43-47 del expediente.	
6.	19980 536	Samuel Garcés Hurtado	Pensionado	Vicenta Emilia Guauña de Garcés	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 531-533, c-2 de pruebas comunes, y f. 68, folder normalización pensional  Condición de cónyuge: f. 4 del expediente.
7.	19980 528	Juan de Dios Pizo Bolaños	Pensionado	Rosa Victoria Pizo de Castillo	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional  Condición de cónyuge : f. 5, expediente.
8.	19980 534	Evangelista Fuelantala Cumbal	Pensionado	Luz Marina Pastás Cuastumal	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional.  Condición de cónyuge: f. 5 del expediente.
9.	19980 583:	Edgar Fernández Orozco	Trabajador que no concilió sus acreencias laborales	Yeny Alesandra Muñoz Molano  Yesid Andrés, Edgar Yefferson y Leidy Vanesa Fernández Muñoz	Cónyuge  Hijos	Condición de Trabajador que no concilió sus acreencias laborales: f. 713-727, c-3 de pruebas comunes.  Condición de cónyuge e hijos: fls. 2,5 y 7 del expediente.
				Ismenia Orozco de Bastidas	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

10.	19980 593	Higinio Bastidas Sánchez	Pensionado	Susana Bastidas Orozco	Hija	Condición de cónyuge e hija: fls 5 y 6 del expediente.
11.	19980 605	Hernando Portilla Bertha Escobar de Portilla	Pensionado  Pensionada			Condición de pensionados: Resolución 017 de 31 de octubre de 1972, f. 512- 513. f. 68, folder normalización pensional
12.	19980 579	Ramiro Manquillo Escobar	Pensionado	Judith Mazabuel Calapsu	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 561-563, c-2 de pruebas comunes y f. 68 folder normalización pensional Condición de cónyuge: f. 5, exp.
13.	19980604	Jaime Rojas Castillo	Trabajador	Mireya Guañarita Legarda  Guisel y Paola Andrea Rojas Guañarita son sus	Cónyuge  Hijas	Condición de trabajador que no concilió sus acreencias laborales: f. 713-727, c-3 de pruebas comunes). Condiciones de cónyuge e hijas: fls. 6, 7 y 8 del Expediente
14.	19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	Pensionado	María Ligia Piso de Mazubel,  Abersio Darío, Brady Nelson y Robert Horacio Mazabuel Pizo.	Cónyuge  Hijos	Condición de pensionado: f. 565-567, c-2 pruebas comunes y f. 68, folder normalización pensional.
15.	19980558	Alejandro Castillo	Pensionado			Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

16. 19980527	Camilo Antonio Castillo Quira	Pensionado	Estefanía Escobar Pizo	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 508-509, c-2 de pruebas comunes y f. 68, folder normalización pensional f. 5 del expediente.
17. 19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla	Pensionado fallecido	Graciela Narvárez Rincón  Clara Stella Tobar Narvárez	Cónyuge  Hija	Condición de Beneficiaria de la pensión sustitutiva: f. 588, c-2 de pruebas comunes, f. 68-73, folder normalización pensional.  Condiciones de cónyuge e hija: fls. 5 y 6 del expediente.
18. 19980557	Mario Ernesto Orozco Ruiz	Trabajador	Felina Trujillo de Orozco  Marcela Adriana Orozco Trujillo	Cónyuge  Hija	Condición de trabajador que no concilió sus acreencias laborales:(f. 713-727, c-3 de pruebas comunes).  Condición de cónyuge e hija: folios 6 y7 del expediente
19. 19980560	Henry Orozco Prado	Trabajador	Gerónima Quina  Mauricio, Henry Paul y Derliz Elena Orozco Quina demostraron ser hijos	Cónyuge  Hijos	Condición de trabajador que no concilió sus acreencias laborales: f. 713-727, c-3 de pruebas comunes.  Condiciones de cónyuge e hijos: fls 6, 7, 8 y 9 del expediente

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

20. 19980529	Marceliano Huertas Guevara	Pensionado			Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional.
21. 19980568	Miguel Santos Vivas	Pensionado	Rosa Elena Ruiz de Aguilar No demostró la calidad de compañera permanente.		f. 589-591, c-2 de pruebas comunes y f. 68, folder normalización pensional. fl. 5 declaración extrajuicio (carece de mérito probatorio).
22. 19980591	Rosa Quira de Mompotes	Pensionada			Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional.
23. 19980595	Cleotilde Castillo de Pizoz	Pensionada			Condición de pensionado: f. 68, folder normalización pensional.
24. 19980588	Álvaro León Certuche	Pensionado	Carmen Lilia Garcés M, Rosa Inelda Certuche Garcés	Cónyuge Hija	Condición de pensionado: fls. 510-511, c-2 de pruebas comunes y f.68, folder de normalización pensional. Condición de cónyuge e hija: fls. 5 y 6 del expediente.
25. 19980585	Juan Elías Quira Manquillo	Pensionado	Salome Quira Aguilar	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 68, folder de normalización pensional. Condición de cónyuge: fl 5 del expediente.
26. 19980493	Higinio Bolaños Manquillo	Pensionado			Condición de pensionado: f. 68, folder de normalización pensional.
27. 19980530	Manuel Antonio	Pensionado			Condición de pensionado: f. 68, folder de

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

	Blas Mazabuel				normalización pensional.
28. 19980587	María Ema Prado de Manquillo José Diógenes Manquillo	Beneficiaria de la sustitución pensional de José Diógenes Manquillo			Condición de pensionado (f. 559-560, c-2 de pruebas comunes). Condición de sustituta de la pension: f. 68-73, folder normalización pensional.
29. 19980592	José Manuel Gómez Chara	Pensionado	Blanca Escobar de Gómez Carlos Alberto Gómez Escobar	Cónyuge Hijo	Condición de pensionado: f . 534-536, c-2 de pruebas comunes y f. 68-73 folder normalización pensional. Condiciones de cónyuge e hijo: fls 5 y 6 del expediente.
30. 19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo	Pensionada			Condición de pensionada: f. 68, folder de normalización pensional.
31. 19980601	Olga López de Delgado	Pensionada			Condición de pensionada: f. 68, folder de normalización pensional.
32. 19980606	Arcadio Fernández Mompotes	Trabajador	Edelmira Orozco Pisso Ana Lexi, Arcadio Omar y Luzdey Fernández Orozco	Cónyuge Hijos	Condición de trabajador que no concilió sus derechos laborales: f . 534-536, c-2 de pruebas comunes y f. 68-73 folder normalización pensional. Condiciones de cónyuge e hijo: fls 5 y 6 del expediente.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

33. 19980537	Alberto Puliche Calapsu	Pensionado	Carmen Tulia Quira de Puliche	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 534-536, c-2 de pruebas comunes y f. 68-73 folder normalización pensional. Condiciones de cónyuge e hijo: fls. 5 y 6 del expediente.
34. 19980548	Luis Alfonso Carabalí	Pensionado	Ligia Filigrana	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 68 folder normalización pensional. Condición de cónyuge: fl 5 del expediente.
35. 19980578	Froylán Fernández Mompotes	Pensionado			Condición de pensionado: f. 68 y 73 folder normalización pensional.
36. 19980594	Ángel María Puliche	Pensionado	Juana Paula Manquillo de Puliche	Cónyuge	Condición de pensionado: f. f. 568-569 c-2 de pruebas comunes. Condición de cónyuge: fl. 5 del expediente.
37. 19980572	Arnulfo Bolaños Caldón	Pensionado	Esperanza Bolaños Manquillo Yenny Milena y Leydi Isabel Lasso Bolaños, y Erika Concepción y Duvan Arnulfo Bolaños Manquillo hijos de la señora Esperanza Bolaños	Hija Nietos	Condición de pensionado: f. f. 568-569 c-2 de pruebas comunes. Condiciones de hija y nietos: fl 6 y 9 del expediente.
38. 19980498	Nolberto Caldón Pizo	Pensionado	Ana Julia Pizo de Caldón	Cónyuge	Condición de pensionado: f. 507, c-2 de pruebas comunes y f. 68, folder de normalización pensional.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

					Condición de cónyuge: fl 5 del expediente.
39. 19980549	Amílcar Antonio Paredes Martínez	Trabajador	Sofía del Socorro Paredes de Paredes	Cónyuge	Condición de trabajador que no concilió sus acreencias laborales: f. 568-569 c-2 de pruebas comunes. Condición de cónyuge: fl. 5, expediente.
40. 19980586	Mario Quira Quira	Pensionado	Ismaelina Guauña Quira Marisol y Yanira Quira Guauña Jhon Olveiro Escobar Quira	Cónyuge Hijas Nieta	Condición de pensionado: f. 68, folder de normalización pensional. Condiciones de cónyuge, hijas y nieta: (f. 6, 7, 8 y 9, expediente).
41. 19980602	Miguel Ángel Aguilar Manquillo	Pensionado			Condición de pensionado: f. 68, folder de normalización pensional y f. 301-302, c-2, pruebas comunes.
42. 19980535	José Guillermo Vivas Ordoñez	Trabajador	Susana Parra de Vivas	Cónyuge	Condición de trabajador que no concilió sus acreencias laborales: f. 713-727, c-3 de pruebas comunes. Condición de cónyuge: fl. 5, expediente.
43. 19980488	Aparicio Fernández Mompotes	Pensionado	Rosa María Mompotes de Fernández Nelson Aparicio Fernández Mompotes, Yamina Fernández Mompotes,	Cónyuge Hijos	Condición de pensionado: f. 68, folder de normalización pensional. Condiciones de cónyuge, hijos y nieta: (registros civiles de

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

			Erica Andrea Fernández Mompotes.	Nieta	matrimonio y de nacimiento, folios 7-10).
44. 19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla	Pensionado	Flor de María Castillo	Cónyuge	Condición de pensionado: f. f. 68 folder de normalización pensional.  Condición de cónyuge: fl. 4 del expediente.
45. 19981142	Lucía Guachetá Manquillo	Beneficiaria del Pensionado José Ignacio Manquillo			Calidad de beneficiaria de la pensión del señor Manquillo: f. 739-740, c-3 de pruebas comunes y registro civil de defunción, f. 5 del expediente.
46. 19980594	Pedro José Quira	Pensionado	Teresa Quira de Quira	Cónyuge	Condición de pensionado: f. f. 68 folder de normalización pensional.  Condición de cónyuge: fl 5 del expediente.

Las entidades demandadas: Nación - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Minas Y Energía, Minercol S.A., el Instituto de Seguros Sociales -ISS- y la Superintendencia de Sociedades están legitimadas por pasiva, porque, según la demanda, el incumplimiento de sus funciones constitucionales y legales impidió a los demandantes (pensionados y trabajadores) recibir la pensión de jubilación, reconocida por la empresa, y los salarios y prestaciones adeudados. Por lo tanto, habrá lugar a analizar de fondo si dichas entidades son o no responsables de los daños sufridos por los demandantes.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Al respecto, es importante señalar que el *a quo* declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerios de Desarrollo Económico y de Minas y Energía, así como de Minercol o Mineralco. Sin embargo, como la parte demandante se refirió a todas ellas en el recurso de apelación, esta sentencia analizará su eventual responsabilidad.

#### **1.4. La demanda en tiempo**

Toda vez que los demandantes afirman que el hecho dañino consistió en que dejaron de recibir sus mesadas y pensiones por haberse celebrado con los trabajadores activos de la empresa el acuerdo concordatario, el término para presentar la demanda debe contarse desde la formalización de ese acto -13 de febrero de 1998-. Por lo tanto, como las demandas fueron presentadas antes del 13 de febrero de 2000, están dentro del término previsto en el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

#### **2. La competencia del *a quo* para proferir sentencia en esta causa**

Deberá la Sala pronunciarse sobre la competencia de la Sala de Descongestión - sede Cali-, ya que es el **primer cargo de la impugnación** y constituye un presupuesto procesal del presente asunto.

La parte demandante afirma que la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo, con sede en Cali, no tenía competencia para proferir la sentencia que recurre, porque: (i) dicha sala fue creada para descongestionar los Tribunales Administrativos del Valle del Cauca, Quindío y Chocó, razón por la cual no había lugar a remitirle procesos del Tribunal Administrativo del Cauca; (ii) esta sala de Descongestión fue creada por cinco meses, contados a partir del 24 de julio de 2000; en consecuencia, ese término se venció el 24 de diciembre del mismo año, sin que fuera posible prorrogar su vigencia el 14 de febrero de 2001, dado que no se puede prorrogar lo que no está vigente; (iii) el cambio de radicación vulnera el derecho fundamental al juez natural; (iv) crear tribunales de descongestión para atiborrarlos de asuntos para fallo impiden que se haga un estudio serio de los

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

procesos asignados a su conocimiento y vulnera el derecho a la igualdad de los demandantes y su apoderado, en relación con aquellos casos que permanecieron en los tribunales competentes para ser decididos en tiempo razonable.

A juicio de la Sala, no le asiste razón a la parte demandante en sus reparos sobre la incompetencia de la Sala de Descongestión con sede en Cali para proferir la sentencia en el presente asunto, dado que:

El Tribunal de Descongestión con sede en Cali fue prorrogado en forma sucesiva y se le asignó el conocimiento de asuntos de competencia del Tribunal Administrativo del Cauca, según los Acuerdos 810 de 28 de junio de 2000<sup>10</sup>, 995 de 18 de diciembre de 2000<sup>11</sup>, 1020 de 17 de enero de 2001<sup>12</sup>, 1095 de 14 de febrero de 2001<sup>13</sup> y 1171 de 25 de abril de 2001<sup>14</sup>, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>15</sup>.

Lo anterior significa que para el 31 de mayo de 2001, fecha de la sentencia apelada, el Tribunal de Descongestión con sede en Cali tenía plena competencia para dictar sentencia en asuntos de conocimiento del Tribunal Administrativo del Cauca.

---

<sup>10</sup> Mediante el cual se crearon 44 cargos de magistrado de descongestión para fallo, por el término de cinco meses contados a partir del 24 de julio de 2000, cinco de los cuales fueron asignados en la ciudad de Cali, para los Tribunales Administrativos de Valle del Cauca, Quindío y Chocó.

<sup>11</sup> Mediante el cual se prorrogaron hasta el 31 de enero 2001 las medidas de descongestión adoptadas por el Acuerdo 810 de 2000 y demás acuerdos complementarios.

<sup>12</sup> Por el cual se prorrogaron hasta el día 30 de abril de 2001, las medidas de descongestión adoptadas por el Acuerdo 810 de 1999 y acuerdos complementarios.

<sup>13</sup> Por el cual se asignó a la Sala de Descongestión para fallo, con sede en Cali, (Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Valle del Cauca, Quindío y Cauca), 312 nuevos procesos para fallo, provenientes de los siguientes tribunales administrativos: 119 procesos del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y 193 procesos del Tribunal Administrativo de Cauca.

<sup>14</sup> Mediante el cual se prorrogaron hasta el 30 de junio de 2001 las disposiciones contempladas en el acuerdo 810 de 2000, para las Salas de Descongestión con sede en Medellín y Cali, y para la Sección Segunda de la Sala de Descongestión con sede en Bogotá.

<sup>15</sup> Estos Acuerdos aparecen publicados en la página web del Consejo Superior de la Judicatura: <http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/>

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Ahora bien, la creación de jueces y magistrados de descongestión, contrario a lo que se aduce el apelante, no vulnera los derechos fundamentales al juez natural ni a la igualdad de las partes, ya que estas medidas *contrario sensu* garantizan el acceso a la administración de justicia al buscar mecanismos que permitan que se adopten las decisiones de manera pronta y eficaz.

Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C-154 de 2016<sup>16</sup>, señaló que las medidas de descongestión creadas por el legislador obedecían al propósito de remediar las *“fallas estructurales que afectan el funcionamiento de la justicia en Colombia que van desde el represamiento en el trámite de los procesos, las demoras para se dicten las sentencias, la insuficiencia permanente de servidores judiciales respecto de la cantidad y complejidad de los casos a decidir y las frecuentes suspensiones de actividades de facto que paralizan la gestión de los interés de las partes”*<sup>17</sup>

En ese orden de ideas, concluye la Sala que la remisión del expediente que contenía la presente causa al Tribunal de Descongestión con sede en Cali, no vulneró los derechos fundamentales de las partes, ya que este tipo de medidas, encuentra pleno respaldo en las normas constitucionales y legales que consagran el derecho de acceso a la administración de justicia. Adicionalmente, se advierte que no se vulneró el derecho a la igualdad de las partes en relación con aquellas cuyos asuntos que permanecieron en los despachos de los magistrados del Tribunal Administrativo del Cauca, por cuanto se aprecia que los magistrados de la Sala del Tribunal de Descongestión hicieron un juicioso estudio del asunto, aunque hubieran llegado a una conclusión diferente a la que ahora llega la Sala.

### 3. Relación probatoria

---

<sup>16</sup> En esta sentencia se realizó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 187 de 2014 Cámara y número 078 de 2014 Senado “Por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia”, mediante los cuales se crearon cuatro salas de descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, sentencia C-154 de 2016, C.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Debido a la complejidad del asunto y al volumen del material probatorio que obra en los 46 procesos acumulados, la Sala presentará la relación probatoria de acuerdo a la cronología de los hechos y a los hitos fácticos de relevancia para resolver el problema jurídico, de la siguiente manera: i) de la reversión de los bienes; ii) las actuaciones relevantes anteriores a la apertura del trámite de liquidación y concordato; iii) el trámite de liquidación forzosa de la empresa iniciado en 1996; iii) la interrupción del trámite de liquidación por el acuerdo concordatario; y iv) el trámite de la conmutación pensional.

Por otro lado, es importante señalar que el despacho mediante auto del 28 de agosto de 2015 (folio 781, c. ppal.), en el marco de las facultades otorgadas por el artículo 169 del C.C.A., decretó una prueba de oficio para establecer el estado y el resultado del proceso de conmutación pensional y que se informara si los pensionados recibieron sus mesadas con posterioridad al acuerdo concordatario, razón por la cual se darán por probados algunos hechos que sucedieron con posterioridad al acuerdo concordatario. Al respecto, es importante señalar que a los documentos allegados se les corrió traslado con base en el artículo 289 del C.P.C. (fl. 936, c. ppal.).

Los siguientes hechos se encuentran acreditados y son jurídicamente relevantes para resolver el presente caso.

#### **i) De la reversión de los bienes**

El 22 de febrero de 1946, el Ministerio de Minas y Energía celebró con la sociedad Industrias Puracé S.A. el contrato de concesión número 434 para explotar los yacimientos de azufre en un globo de terreno de 600 hectáreas, ubicado en el Municipio de Puracé (Cauca), el cual expiraba el 24 de abril de 1983 (fl. 114, c. 1).

El 7 de junio de 1982, la empresa ECOMINAS y la sociedad Industrias Puracé S.A. celebraron el contrato número 004-82 M para la explotación de azufre por el régimen de aporte en la misma área del contrato de concesión número 434 y lo

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

sometió a la aprobación del Ministerio de Minas y Energía, para después elevarlo a escritura pública (folios 111 a 121, c. 1).

**El 5 de agosto de 1982**, el Ministerio de Minas y Energía, mediante la Resolución número 001201, aprobó el nuevo contrato, otorgó a título de aporte la zona del contrato de concesión número 434 y declaró la reversión de los bienes<sup>18</sup>. Empero, en el mismo acto señaló que *“debía acordarse la forma y condiciones en que Industrias Puracé, en el contrato de explotación celebrado con Ecominas, pueda continuar usando dichos bienes para las labores y actividades mineras correspondientes”* (f. 886-890, c. 3 de pruebas comunes).

**El 18 de agosto de 1982**, el contrato número 004-82 M fue elevado a escritura pública No. 1108 de la Notaría 31 de Bogotá. De esta manera, la Empresa Colombiana de Minas -Ecominas- concedió a la empresa Puracé S.A. el derecho a explotar los yacimientos de azufre existentes en la misma área de la concesión no. 434, pero esta vez **por el régimen de aporte**. Se acordó que el término del contrato sería de 25 años (hasta 2003) y, como contraprestación, la empresa se obligó a pagar a Ecominas las sumas o valores liquidados anualmente conforme a los parámetros señalados en el acto. E igualmente, se pactaron unas nuevas cláusulas de reversión y conservación de bienes<sup>19</sup> (f. 111-121, c. 1, cuaderno común de pruebas).

---

<sup>18</sup> La referida Resolución dispuso en su artículo 5 *“ declarar en consecuencia que se opera la reversión gratuita a favor del Estado de todos los elementos e inmuebles adquiridos y construidos así como los muebles y elementos destinados por el concesionario, o por quien represente sus derechos, a la exploración y explotación de los yacimientos, material de laboreo, los equipos, enseres y maquinarias de exploración y explotación, los elementos de transporte, vías de comunicación y locomoción, teléfonos y todo los demás destinado a la exploración y explotación de los yacimientos”*.

(...)

*“Artículo 7: una vez cumplida la reversión de los bienes, se determinaría lo conducente sobre el uso y goce de los mismos”*.

<sup>19</sup> *“VIGÉSIMA: REVERSIÓN. Al vencimiento del término de duración del contrato, todos los muebles o inmuebles adquiridos o construidos por PURACÉ o por quien represente sus derechos, o destinados a la exploración, explotación y beneficio del mineral, el material en laboreo, los elementos de transporte, las vías y medios de comunicación y locomoción, pasarán al dominio de ECOMINAS, sin pago ni indemnización de ninguna especie. También se operará la reversión cuando se declare la caducidad del contrato por causal que ocurra después de los primeros veinte (20) años de duración del contrato. En este caso, la posesión la tomará ECOMINAS, tan pronto como quede ejecutoriada la resolución en que se declara la caducidad.*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

## **ii) Actuaciones relevantes anteriores a la apertura del trámite de liquidación y concordato**

**El 24 de septiembre de 1996** se celebró una reunión en las oficinas de la Dirección Regional de Trabajo del Cauca con asistencia del subdirector de Prestaciones Económicas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el presidente y el vicepresidente de la Asociación de Pensionados de Industrias Puracé, el Secretario de Educación del Departamento y el gerente de la empresa, con el objeto de establecer las condiciones en las que se encontraba operando la planta y las garantías que debía prestar la empresa para el pago de los derechos actuales y eventuales en materia de pensiones. En esta reunión la gerencia de la empresa manifestó que carecía de recursos para constituir una fiducia que permitiera garantizar el pago de las mesadas pensionales futuras (fls. 214-217, c. 1, exp. 19980528, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

Mediante **oficio de 30 de septiembre de 1996**, el director regional de Trabajo del Cauca informó al Superintendente de Sociedades (f. 314-315, c. 2 pruebas comunes), que la empresa Industrias Puracé S.A. estaba incumpliendo el pago de salarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social. A esa comunicación anexó la denuncia formulada por el presidente del sindicato (f. 314-315, c. 8).

**El 1º de octubre de 1996** el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solicitó, de oficio, al director del Instituto de Seguros Sociales Cauca iniciar el proceso de conmutación pensional de Industrias Puracé S.A en consideración a que dicha empresa, según la denuncia formulada por su sindicato, se encontraba en difícil situación económica que podía dar lugar al cierre o liquidación (f. 229 c. 1, exp. 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

Dicho Ministerio formuló idéntica solicitud al liquidador de la empresa, al cual

---

*“VIGÉSIMA PRIMERA: CONSERVACIÓN DE BIENES. A la terminación del contrato por cualquier causa, PURACÉ deberá dejar en buen estado los muebles e inmuebles y demás obras que se hubiere realizado y construido para los fines de la explotación de la zona contratada.”*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

advirtió que cualquier negociación debía hacerse sobre la base del respeto de los derechos adquiridos de los pensionados (f. 230-231, c. 1, exp. 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

**El 22 de octubre de 1996**, mediante Resolución 024, el Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de Dirección Regional de Trabajo del Cauca impuso multa por 40 salarios mínimos legales mensuales a la empresa, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por haber incumplido sus obligaciones relacionadas con el pago de los aportes a salud, pensiones y riesgos profesionales desde septiembre de 1994, además, adeudaba a los trabajadores salarios y prestaciones, y a los pensionados la mesada pensional de septiembre y la prima de junio, y tampoco había hecho los aportes a la caja de compensación (f. 233-236, c. 1, exp. 19980536, y obra también en todos los demás expedientes acumulados). Posteriormente, mediante Resolución 016 de 10 de febrero de 1997, esa misma autoridad impuso a la empresa una multa por 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes a esa fecha, por no haber cancelado al ISS los aportes correspondientes a riesgos profesionales (f. 241-242, c. 1, 1998053, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

**El 9 de febrero de 1998**, unos días antes de la firma del concordato, el Ministerio de Trabajo hizo un estudio del incumplimiento de las obligaciones pensionales, de la conmutación de pensiones y de la falta de constitución de garantías en el cual consta:

1. Una relación del objeto social de la empresa y se consignó que la explotación de azufre se deriva del contrato de explotación por el régimen de aporte que celebró Puracé con Ecominas hoy Mineralco, pero que “una vez se venza el contrato, todos los bienes muebles e inmuebles adquiridos o construidos por Industrias Puracé S.A. y destinados a la explotación y beneficio del mineral, el material de laboreo, los elementos de transporte, la vía y medios de locomoción pasarán al dominio de Mineral (sic), sin pago de suma alguna por indemnización.”  
- se subraya-

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

2. Señaló que la empresa estaba paralizada desde el 23 de agosto de 1996, que su producción había ido decreciendo desde 1992; en la visita practicada a la mina en 1996 se comprobó el notable estado de deterioro de la maquinaria, equipos e instalaciones, dado que desde tres años atrás no se hacía mantenimiento a la planta por falta de recursos, lo cual encarecía la producción por las precarias condiciones en las que se desarrollaba el proceso productivo y constituía, además, una forma de desmantelamiento; desde 1996 se produjo una baja en los precios del azufre en el mercado internacional; el gobierno nacional siempre estuvo presto a colaborar a la empresa, en aras de conservar esa fuente de empleo, en una región muy susceptible a los problemas de orden público; la empresa dejó de pagar los aportes de los trabajadores para su seguridad social.

3. A la fecha del informe adeudaba cerca de \$300.000.000, por concepto de seguridad social, y también había cesado en el pago de los aportes parafiscales; además, adeudaba, salarios y prestaciones sociales, aunque no mesadas pensionales, pero existía el riesgo inminente de que así ocurriera. En 1995, la empresa perdió el 95.03% del capital, es decir, sufrió descapitalización. Su liquidación fue ordenada por la Superintendencia de Sociedades por auto 410-6614 de 17 de diciembre de 1996.

4. La empresa tenía 49 pensionados, de los cuales 37 tenían pensiones plenas y 12 tenían pensiones compartidas, pero que para agosto de 1996, 10 de las 37 pensiones plenas serían compartidas, y se calculó en \$7.277.102, el valor de las mesadas pensionales a cargo de la empresa, para agosto de 1996. Además, contaba con 191 trabajadores, con edades entre los 18.3 y los 75.6 años, con una antigüedad entre los 0,2 y los 38.8 años, a octubre de 1996 y salarios entre \$2.860 y \$62.833 diarios.

5. La empresa no había constituido una fiducia para realizar el pago de los salarios y prestaciones señaladas, porque carecía de recursos económicos, dado que no tenía actividad productiva y, por lo tanto, no estaba vendiendo sus productos (f. 258-269, c. 1, 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

### iii) El trámite de liquidación forzosa de la empresa iniciado en 1996

**Mediante auto 410-6614 de 17 de diciembre de 1996**, la Superintendencia de Sociedades decretó la apertura del trámite de liquidación obligatoria de los bienes que conforman el patrimonio de la sociedad y nombró un liquidador. Además, señaló que esta no contaba con activos significativos. Consecuencialmente, la referida Superintendencia tomó otras medidas<sup>20</sup> y justificó su actuación<sup>21</sup> y competencia<sup>22</sup> para actuar en el presente caso (f. 662-666, c. 3 de pruebas comunes y f. 326-327, c. 8), así:

*De conformidad con lo previsto en los artículos 90 de la Ley 222 de 1995 y 23 del Decreto 1080 de 1996, esta Superintendencia es competente, de manera privativa, para tramitar los procesos concursales de todas las*

---

<sup>20</sup> Entre otras se desatacan: el nombramiento de un liquidador, a quien le asignó honorarios provisionales; la advertencia a los administradores de la empresa y a terceros que esta había quedado disuelta y en adelante debía anunciarse con la expresión “en liquidación obligatoria”; y el embargo, secuestro y avalúo de todos los bienes, haberes y derechos de propiedad de la concursada, susceptibles de ser embargados.

<sup>21</sup> Esas decisiones se tomaron con fundamento en la verificación de los siguientes hechos: la sociedad estaba en crisis desde 1993, debido a que la explotación del azufre no resultaba rentable, dados los altos costos de explotación y los bajos precios en el mercado; las operaciones en la mina estaban suspendidas desde agosto de 1996 y a los trabajadores se les adeudaba la segunda quincena de septiembre y el mes de octubre, además, la prima semestral, la prima de antigüedad y las vacaciones, y también se adeudaban las mesadas a los pensionados; la empresa estaba atrasada en los pagos del seguro social y de la caja de compensación familiar, y la compañía no contaba con activos significativos.

<sup>22</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 90 de la Ley 222 de 1995 y 23 del Decreto 1080 de 1996, esta Superintendencia es competente, de manera privativa, para tramitar los procesos concursales de todas las personas jurídicas que no estén sujetas a un régimen especial de intervención o liquidación, lo cual la faculta para coordinar el proceso concordatario o el liquidatorio, según lo que resulte de las circunstancias de hecho que justifican uno u otro procedimiento.

En el caso que nos ocupa, la Superintendencia ha verificado que el deterioro de la empresa denominada INDUSTRIAS PURACÉ S.A. se ve reflejada en la constante pérdida operacional, que en los resultados de los ejercicios a corte diciembre de 1993-1995 han arrojado saldos negativos y una pérdida operacional a septiembre de 1996, del orden de \$223.323.141,22.

De otra parte, se presenta un incremento de las obligaciones financieras, las cuales afectan el acceso a nuevos créditos requeridos para posibilitar una recuperación económica en el mediano plazo. No se encuentra sometida a un régimen especial de intervención o liquidación, ni ha podido definir una fórmula que armonice los intereses patrimoniales que permitirían formalizar un acuerdo de recuperación de sus negocios.

Por lo anterior, este Despacho estima procedente convocarla al trámite de un concurso liquidatorio de los bienes que conforman su patrimonio.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*personas jurídicas que no estén sujetas a un régimen especial de intervención o liquidación, lo cual la faculta para coordinar el proceso concordatario o el liquidatorio, según lo que resulte de las circunstancias de hecho que justifican uno u otro procedimiento.*

*En el caso que nos ocupa, la Superintendencia ha verificado que el deterioro de la empresa denominada INDUSTRIAS PURACÉ S.A. se ve reflejada en la constante pérdida operacional, que en los resultados de los ejercicios a corte diciembre de 1993-1995 han arrojado saldos negativos y una pérdida operacional a septiembre de 1996, del orden de \$223.323.141,22.*

*De otra parte, se presenta un incremento de las obligaciones financieras, las cuales afectan el acceso a nuevos créditos requeridos para posibilitar una recuperación económica en el mediano plazo. No se encuentra sometida a un régimen especial de intervención o liquidación, ni ha podido definir una fórmula que armonice los intereses patrimoniales que permitirían formalizar un acuerdo de recuperación de sus negocios.*

*Por lo anterior, este Despacho estima procedente convocarla al trámite de un concurso liquidatorio de los bienes que conforman su patrimonio.*

**El 1º de abril de 1997**, en reunión de la junta asesora del liquidador de la empresa (f. 669-671 c-3 pruebas comunes), este manifestó su preocupación por la difícil recuperación de las cuentas por cobrar de la empresa y dejó constancia de que seguiría esperando el resultado de la negociación entre la empresa y los trabajadores y la comunidad indígena de Puracé, de tal manera que se garantizara la reactivación de la explotación de la mina, pero entretanto se continuaría con el proceso de liquidación. Se advirtió que no había sido posible realizar el inventario y avalúo de los bienes muebles, inmuebles y de la maquinaria, por las dificultades en encontrar un perito en la materia, por lo que esa actividad había sido encomendada a los representantes de los trabajadores. La junta autorizó al liquidador vender el azufre que se hallaba en la mina y con esos recursos conceder un préstamo de \$6.000.000 a los trabajadores, con el fin de continuar con el proceso investigativo que permitiera encontrar viabilidad económica a la mina.

**El 17 de junio de 1997**, en la reunión celebrada por la junta asesora del liquidador de la empresa, los trabajadores solicitaron se les concediera un plazo adicional para presentar el avalúo de los bienes, dado que el perito a quien se había encomendado esa labor no había entregado informe alguno. En esa reunión se informó que el

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

90% de los accionistas de Industrias Puracé habían firmado el documento de negociación de la empresa con los trabajadores y el cabildo Puracé, pero estos solicitaron un plazo de 15 días para proceder a la firma del documento. Además, varios de los acreedores coadyuvaron ese acuerdo e, inclusive, el municipio de Puracé manifestó su decisión de ceder su acreencia en la empresa a los trabajadores y a la parcialidad de Puracé; la empresa Monómeros Colombo Venezolanos S.A. aceptó que su acreencia fuera pagada en azufre, en un término de 18 meses, contados a partir del reinicio de labores de la empresa, y el ISS manifestó que no le era posible condonar la obligación que tenía a su favor de parte de la empresa por prohibición legal, pero que se comprometía a hacer una reliquidación de esa obligación y a pactar las condiciones para su pago (f. 672-674, c. 3 pruebas comunes).

**El 25 de junio de 1997**, se presentó el avalúo de los bienes muebles e inmuebles, maquinaria y equipos, (f. 681-705, c. 3 cuaderno de pruebas comunes) y de productos procesados de la empresa Industrias Puracé, que se resumió así:

1. Total avalúo de la planta de infraestructura físico operativa: \$832.751.000,00
2. Total avalúo del soporte físico-técnico para la producción: \$901.760.820,00
3. Total avalúo de componentes y elementos de almacén: \$181.029.576,93
4. Gran total del avalúo general actualizado del inventario de la unidad y factoría minero industrial de “El Vinagre”: **\$1.915.541.397,93**

**El 3 de julio de 1997**, el apoderado del sindicato de trabajadores de la empresa ofreció a los pensionados, quienes decidieron abstenerse de participar como futuros socios de la misma, realizar el pago de sus derechos, así: (i) \$15.000.000, por las mesadas atrasadas, pagaderos la semana siguiente a la formalización del acuerdo de acreedores y la consecuente suspensión del proceso liquidatorio de la empresa; (ii) el pago del saldo de las mesadas atrasadas se haría mensualmente, durante un año, sin que esa deuda causara intereses; (iii) la empresa en manos de los nuevos dueños asumiría el pago futuro de las pensiones y, en consecuencia, no se haría la conmutación pensional con el Instituto de Seguros Sociales (f. 333-

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

334 c-2 de pruebas comunes).

**El 21 de agosto de 1997**, en la reunión de la junta asesora del liquidador de la empresa se consideró que era necesario pedirle a Mineralco un plazo de 10 años para cancelarle el crédito y que extendiera el derecho de explotación de la empresa a 30 años más; el liquidador puso en conocimiento la solicitud de los pensionados para el pago de sus mesadas, las cuales ascendían a \$125.476.000, liquidadas a 30 de agosto de 1997, de los cuales \$45.000.000 correspondía a deuda anterior a la admisión del proceso de liquidación obligatoria y \$83.000.000 a deudas posteriores; que el acuerdo para convertirse socios de la empresa había sido firmado por todos los interesados, salvo por los pensionados, y que había solicitado al ISS y al Ministerio de Trabajo la conmutación pensional, habiéndose comprometido la entidad a hacer el estudio correspondiente. El liquidador puso de manifiesto en dicha reunión que *“la contabilidad solo tiene actualización del cálculo actuarial hasta el año 1995, considerando de suma importancia adelantar su actualización hasta el presente periodo”* (f. 678-680, c. 3 cuaderno de pruebas comunes).

**El 28 de agosto de 1997**, se signaron múltiples actas de conciliación con cada uno de los trabajadores de la empresa que accedieron al acuerdo propuesto el 3 de julio de 1997, el sindicato, la parcialidad indígena y el liquidador de la empresa. Las audiencias fueron atendidas por el inspector de trabajo, comisionado por la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Valle del Cauca (f. 321-533 c-32), se relacionaron los salarios y prestaciones adeudadas por la empresa a cada trabajador, y se indicó:

*Que de conformidad con el convenio celebrado el 21 de agosto de 1997, entre la mayoría de accionistas de INDUSTRIAS PURACÉ S.A. EN LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA (dueños del 88% de las acciones en citación), LA PARCIALIDAD INDÍGENA DEL RESGUARDO DE PURACÉ, EL SINDICATO DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAS PURACÉ y la misma INDUSTRIAS PURACÉ S.A. EN LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA se dio por terminado el 30 de julio de 1997, por mutuo acuerdo con la empresa, el contrato de trabajo que con ella tenía celebrado.*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*Que en pago de sus acreencias de carácter laboral, los accionistas signatarios del convenio arriba mencionado le han dado a él (ella) y al resto de los trabajadores sindicalizados de la empresa, la totalidad de las acciones de la mismas de que son dueños, cuyos títulos representativos, debidamente endosados se entregarán al SINDICATO y al CABILDO una vez firmadas todas las actas de conciliación, las que se distribuirán en la correspondiente proporción entre todos los trabajadores.*

*Que la proporción que a él (ella) corresponde de tales acciones que tiene un valor equivalente al de sus acreencias laborales, por lo cual, el compareciente trabajador manifiesta estar de acuerdo con la liquidación de acreencias efectuada, al igual que con la forma de pago de las mismas, y en consecuencia declara que la empresa queda a paz y salvo para con él por todo concepto, legal o convencional, relacionado con el contrato de trabajo que hasta el día 30 de junio de 1997 tuvo con ella contratado.*

**Mediante oficio de 24 de octubre de 1997**, el liquidador respondió al Ministerio de Trabajo que el 31 de julio anterior había solicitado formalmente ante ese Ministerio y ante el ISS la conmutación pensional, pero que se le informó que la misma debía ser formulada conjuntamente con los trabajadores, por lo que, de nuevo, el 7 de octubre siguiente reiteró esa solicitud, esta vez, con la firma del presidente del sindicato de trabajadores de la empresa (f. 249-250, c. 1, exp. 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

El Ministerio de Trabajo rindió el informe respectivo el 9 de febrero de 1998, en el cual señaló que la empresa tenía 49 pensionados, de los cuales 37 tenían pensiones plenas y 12 tenían pensiones compartidas, pero, para agosto de 1996, 10 de las 37 pensiones plenas serían compartidas (f. 258-269, c. 1, 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

**El 15 de diciembre de 1997**, surtido el trámite legal, mediante auto 440-8945 proferido por la Superintendencia de Sociedades, se graduaron y calificaron los créditos allegados al proceso de la siguiente manera: i) créditos pensionales \$30.095.591; ii) a trabajadores que no conciliaron ante el ministerio del trabajo \$ 32.570.092; iii) parafiscales \$189.704.469; iv) quirografario Importaciones El Crisol \$958.299; v) Monómeros Colombo Venezolanos S.A. \$214.110.232; vi) Emcali

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

109.210; vii) sindicato de trabajadores \$1.057.178: TOTAL: \$468.605.071. (f. 713-727 c-3 de pruebas comunes).

**El 2 de enero de 1998**, el avalúo de los bienes de la empresa fue aprobado por la Superintendencia de Sociedades, mediante resolución de 440-041, ya que no fue objetado (fls. 707-712 c-3 de pruebas comunes).

#### **iv) Interrupción del trámite de liquidación por el logro del acuerdo concordatario**

**El 2 de febrero de 1998**, en atención a la petición formulada por el liquidador y los acreedores, mediante auto 4404120-958 proferido por la Superintendencia de Sociedades fueron convocados la deudora y los acreedores a la audiencia celebrada para el efecto el 13 de febrero del citado año en la cual las partes celebraron un acuerdo concordatario. Aprobado, por el 94.11% de las acreencias reconocidas, donde se estipularon las bases para cancelar las obligaciones a cargo de Industrias Puracé S.A. El acuerdo concordatario fue aprobado por la Superintendencia de Sociedades mediante providencia de la misma fecha (fl.750. c.3 pruebas comunes).

El acuerdo concordatario fue suscrito por los accionistas de la empresa, los representantes del Pequeño Cabildo de la Parcialidad de Indígenas de Puracé, el presidente del Sindicato de Trabajadores de Industrias Puracé y el liquidador. Conforme a dicho acuerdo, los accionistas cedieron a la parcialidad, representada por el cabildo, y a los trabajadores sindicalizados de Puracé la totalidad de las acciones de las que eran dueños; por mutuo acuerdo, se declararon terminados los contratos de trabajo que vinculaban a los trabajadores con la empresa, pero los nuevos dueños se comprometieron a celebrar de inmediato los nuevos contratos laborales; el sindicato, en representación de los trabajadores, declaró extinguidas todas las obligaciones de carácter laboral que tenía la empresa con ellos, cuyo valor fue estimado en el equivalente al de las acciones cedidas; el endoso de los títulos accionarios quedó sujeto a la suscripción de los acuerdos individuales entre los trabajadores y la empresa sobre la terminación de los respectivos contratos de

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

trabajo, la extinción de las obligaciones laborales y la celebración de los nuevos contratos de trabajo; el retiro de los equipos que pertenecían a Serviapoyos S.A., quien había celebrado con Industrias Puracé contrato para el cargue y transporte del mineral, y los equipos que Sulcos S.A. había instalado en la planta de beneficio de la unidad minera El Vinagre; los accionistas se comprometieron a hacer algunos pagos a terceros, a cambio, la parcialidad y el sindicato se comprometieron a autorizar la cesión a Serviapoyos del derecho de dominio que la empresa tenía sobre tres remolques. El acuerdo fue coadyuvado por Mineralco y los acreedores de la empresa: Monómeros Colombo Venezolanos S.A., Centrales Eléctricas del Cauca S.A -Cedelca-, Corporación Autónoma Regional del Cauca C.V.C., Instituto de los Seguros Sociales, el municipio de Puracé y los pensionados de Industrias Puracé, representados por su abogado.

Al final de la diligencia se interpusieron dos recursos de reposición, el primero los pensionados, en el que solicitaron: i) se vinculen a los accionistas al pago de las pensiones; ii) el Instituto de Seguros Sociales debe prestar el servicio de salud; y iii) la sociedad debe seguir pagando los aportes que se sigan causando, razón por la cual se necesitaba una nueva cláusula en este sentido. Y en un segundo recurso de reposición solicitaron que los pensionados hagan parte de la junta concordataria.

Empero, el presidente de la diligencia, esto es, el Superintendente Delegado para Procedimientos Mercantiles desestimó los recursos, porque, por un lado, el concordato cumplía con los presupuestos del artículo 135 de la Ley 222 de 1995 y los recursos no cuestionaban el acuerdo por razones jurídicas sino con el fin de redactar nuevas cláusulas y, por otro, porque *“a él no le cabe ninguna duda de que a los pensionados se les paga, y lo hace quien tenga la obligación de hacerlo”*.

Del concordato se destacan las siguientes cláusulas:

*3.1. OBJETO DEL ACUERDO: El presente acuerdo concordatario entre la sociedad INDUSTRIAS PURACÉ S.A. 'EN LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA' y sus ACREEDORES tiene el objeto esencial de lograr atender el cumplimiento de las obligaciones dentro de los términos, plazos y condiciones que más adelante se establecen, respetando siempre la prelación legal de los créditos, además de proponer (sic) por el*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*restablecimiento de la personería jurídica de la DEUDORA.*

*3.2. PRELACIÓN DE PAGOS: Los pasivos se cancelarán de conformidad a lo dispuesto por la Ley 222 de 1995 y la prelación de créditos regulada por el Código Civil Colombiano.*

*3.3. CONTINUIDAD DE LA EMPRESA: La sociedad INDUSTRIAS PURACÉ S.A. 'EN LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA', una vez aprobado el presente acuerdo continuará ejerciendo su objeto social.*

*3.4. PLAZO PARA EL PAGO DE LAS ACREENCIAS: La deudora se obliga a cancelar las obligaciones que figuran a su cargo y que se encuentran reconocidas y aceptadas en este trámite liquidatorio por la Superintendencia de Sociedades, con el consentimiento previo de la mayoría de los acreedores reconocidos, una vez entre en funcionamiento la planta de refinación y flotación de la unidad minera Vinagre, en un plazo máximo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la que quede debidamente ejecutoriado el auto aprobatorio del presente acuerdo y que podrá prorrogarse por mutuo acuerdo, de conformidad con los plazos particulares de pago fijados para cada acreedor y que hacen parte integral del acuerdo concordatario.*

*3.4. (sic) PAGO DEL PASIVO CONCORDATARIO: El monto de las acreencias se pagará así:*

*a) Obligaciones laborales: los pasivos laborales que significan para la empresa su principal acreencia serán pagados a los trabajadores de Industrias Puracé S.A., representados por su mandatario, con la cesión y/o endoso del noventa y tres por ciento (93,423%) de acciones que hacen los actuales accionistas, según acuerdo privado que suscriben los accionistas, el sindicato de trabajadores, en representación de los trabajadores y el cabildo indígena de Puracé; los trabajadores suscribieron conforme al acuerdo aprobado, sendas actas de conciliación laboral ante las oficinas del trabajo correspondientes en señal de aceptación.*

*b) Obligaciones laborales para con los pensionados: para atender el pago de esas acreencias, INDUSTRIAS PURACÉ S.A. procederá de forma preferente y para garantizar dicho pago constituirá garantía prendaria sobre las maquinarias y equipo que se encuentran localizados sobre la planta Vinagre y cuyo valor cubre el valor del cálculo actuarial liquidado a diciembre de 1997, garantía que se constituirá en un plazo de cinco (5) meses, contados a partir de la aprobación del presente acuerdo por parte de la Superintendencia de Sociedades.*

*c) Las obligaciones con los acreedores, de acuerdo como se indica en los anexos.*

*d) Los actuales accionistas de la empresa asumirán directamente el pago*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*de los pasivos existentes a favor de la DIAN e Importaciones El Crisol Ltda.*

(...)

*5.1. EXCLUSIÓN DE LA NOVACIÓN: La aprobación del presente acuerdo no constituye novación de las obligaciones que se cobran, por lo tanto, no tendrá aplicación el art. 1694 del Código Civil.*

*5.2. VIGENCIA DE LAS OBLIGACIONES: No se podrá invocar por ninguna de las partes prescripción ni caducidad de las obligaciones concordatarias, ya que expresamente se reconoce la vigencia y exigibilidad de las mismas, mientras no sean canceladas y se encuentre en ejecución el presente acuerdo.*

*5.3. INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO: En caso de incumplimiento del presente acuerdo concordatario se reiniciará el trámite liquidatorio, de conformidad con el art. 204 de la Ley 222 de 1995.*

*5.4. PAGOS ANTICIPADOS: Cubiertas las necesidades del funcionamiento de la empresa y si el flujo de la tesorería lo permite, la sociedad podrá para con los acreedores, teniendo en cuenta su prelación legal cancelar cuotas extraordinarias de capital, las cuales se aplicarán de inmediato al pago de las cuotas finales.*

*5.5. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN: Durante la vigencia del acuerdo concordatario todo préstamo que obtenga la DEUDORA para sus necesidades de capital de trabajo y mantenimiento de la empresa serán consideradas como gastos de administración y serán pagados de preferencia sobre los créditos reconocidos en el presente acuerdo.*

*5.6. RESERVAS: La sociedad deudora y sus accionistas constituirán de acuerdo a sus estatutos una reserva tomada de las utilidades para obtener el pago de las obligaciones que se señalan en este acuerdo, en las cuantías que señala la Junta Concordataria.*

(...)

#### **PAGO DE ACRENCIAS LABORALES**

*Según acuerdo privado firmado entre los accionistas, el Sindicato de Trabajadores y el Cabildo Indígena de Puracé y al cual voluntariamente decidieron acogerse el 95% de los trabajadores se declaran extinguidas las deudas laborales de los trabajadores que levantaron las actas de conciliación ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que reciben acciones a prorrata de las acciones cedidas por los accionistas. A continuación se relacionan los trabajadores que declaran extinguido el pasivo laboral con la empresa:*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

(...)

**PAGO DE ACREENCIAS PARA CON LOS PENSIONADOS:**

*La deudora se compromete a cancelar las mesadas pensionales que se adeudan desde el mes de septiembre de 1996, en un plazo de 18 meses, contados a partir del cuarto (4) mes de haber iniciado labores en la unidad minera el Vinagre, dicha acreencia será cancelada en dieciocho cuotas mensuales cada una. Sobre los saldos se reconocerá el interés que en el momento del pago se encuentre vigente.*

*La deudora continúa con la responsabilidad de hacer los pagos de las mesadas futuras hasta que la legislación colombiana así lo determine. Para garantizar esta acreencia se constituirá garantía prendaria sobre bienes muebles situados en la unidad minera el Vinagre que cubran el pasivo determinado por el cálculo actuarial proyectado a diciembre de 1997, de acuerdo al avalúo presentado ante la Superintendencia de Sociedades. Para la constitución de la garantía prendaria se solicita un plazo de cinco (5) meses contados a partir del momento de la aprobación del presente acuerdo concordatario. (fls. 728-743, c. 3 pruebas comunes)- se subraya-*

Consta en dicha acta que los pensionados que se hicieron parte en el trámite concordatario ante la Superintendencia de Sociedades y a quienes los trabajadores se comprometieron a pagar las mesadas pensionales fueron los señores: Cristóbal Ayala, Heliodoro Aguilar, Higinio Bolaños, Arnulfo Bolaños, Cleotilde Castillo de Pizo, Alejandro Castillo, Camilo Castillo, José Clímaco Córdoba, César Campo Hormiga, Luis Alfonso Carabalí, Juan de Dios Pizo, Bertha Escobar de Portilla, María Jesús Escobar de Quira, Aparicio Fernández, Froylán Fernández, Evangelista Fuelantala Cumbal, Samuel Garcés, Nolberto Caldón, José Manuel Gómez, Lucía Guachetá, Rogelia Isiquito Guauña, Álvaro León Certuche, Ramiro Manquillo, José Diógenes Manquillo, David Mazabuel, Rubén Darío Mazabuel, Daniel Manquillo, Álvaro Manquillo, Ismenia Orozco de Bastidas, Mariela Solarte de Cardona, Alberto Puliche, Ángel María Puliche, Manuel Arcesio Pastas Cuesta, Rosa Quira, Pedro José Quira, Isaías Quira, Juan Elías Quira, Mario Quira, Manuel Tobar Bonilla, Graciela Velásquez, Miguel Ángel Aguilar y Manuel Blas Masabuel (f. 728-743, c. 3 de pruebas comunes).

**El 3 de marzo de 1998**, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emitió concepto favorable a la conmutación pensional de la empresa (f. 279, c. 1, exp. 1998053600), y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Mediante oficio de **27 de marzo de 1998**, el ISS solicitó al gerente de Industrias Puracé la información correspondiente al cálculo actuarial a fin de precisar el pasivo pensional a cargo de la empresa (f. 284. c. 1, exp. 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

**El 20 de marzo de 1998**, la asamblea eligió la nueva junta directiva y se nombró al gerente. La empresa fue entregada a los nuevos propietarios por el liquidador el 1º de abril de 1998 y a partir de esa fecha se iniciaron los trámites para su reapertura (f. 259-267, c. 1).

**El 25 de marzo de 1998**, el liquidador de la sociedad Industrias Puracé rindió cuentas de su gestión ante la Superintendencia de Sociedades, en el cual resumió lo ocurrido durante el tiempo de su labor y, entre otras de las gestiones que adelantó, manifestó que había otorgado poder a un abogado para que iniciara los procesos respectivos, orientados a reintegrar al patrimonio de la empresa varios activos que habían sido vendidos o cedidos por sus anteriores socios, tales como: las acciones de Química Básica, que eran de propiedad de aquella y fueron vendidas a Proyectos y Desarrollos Industriales S.A., por \$325.503.583; cesión de un contrato de leasing a Serviapoyos S.A., en relación con el cual la empresa había cancelado 24 cuotas, por valor de \$9.642.560, cada una (f. 744-812, c. 3 cuaderno de pruebas comunes).

**El 19 de enero de 1999**, la División de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social impuso una multa de diez salarios mínimos legales mensuales a Industrias Puracé, en concordato, a favor del SENA, por haber incumplido sus compromisos con los pensionados (f. 297-300, c. 1). Para llegar a esa decisión, motivó así el acto:

*El hecho de encontrarse INDUSTRIAS PURACÉ S.A. en proceso concordatario no la exime de cumplir con los compromisos adquiridos ni la exonera de la vigilancia y control por parte del Ministerio de Trabajo, por este hecho, por lo tanto, deben ser objeto de una mayor vigilancia por parte de este Ministerio, a efecto de que se cumplan todos los compromisos que en materia laboral hayan adquirido o tengan*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*pendientes, así como la vigilancia y el control respecto del personal jubilado y la forma como se va a garantizar en el futuro el pago de las pensiones.*

**El 22 de febrero de 1999**, el gerente de Industrias Puracé informó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que a esa fecha no se había establecido el plan de pagos para la conmutación pensional, porque se estaba revisando la información de los avalúos, los cuales fueron aprobados en enero de 1998, y la información del personal jubilado, para efectos de la revisión del cálculo actuarial, la cual solo fue posible tenerla completa a finales de enero de 1999. Debido a que la diferencia de los valores era tan considerable, fue necesario realizar un recálculo del año 1997; esas dificultades se presentaron porque la empresa no contaba con archivos que suministraran la información necesaria para corroborar los datos, por lo que hubo que rehacer los archivos con la información suministrada por los mismos jubilados. (f. 438-439, c. 2, exp. 19980594).

**El 13 de febrero de 2001**, mediante la Resolución número 001, la Empresa Minercol declaró la caducidad del contrato número 004-82 M, pero no ordenó la reversión de los bienes, porque no habían transcurridos los 25 años pactados en el referido contrato (folio 93-99, c.1).

**El 7 de noviembre de 2001** la Superintendencia de Sociedades mediante auto 620-002889 declaró terminado el proceso de concordato y convocó a la empresa Industrias Puracé S.A a un nuevo proceso de liquidación, principalmente porque el hecho anterior imposibilitó a la concursada seguir desarrollando su objeto social, máxime cuando la sociedad cesó sus actividades desde el año 31 agosto de 2000 (fls. 889 a 891, c. ppal. y fls. 30-46, cuaderno de normalización pensional).

**El 23 de noviembre de 2001**, esta corporación falló de manera negativa una acción de tutela en donde la asociación de pensionados de Industrias Puracé solicitó la suspensión de la Resolución número 001 del 13 de febrero de 2001, expedida por la Empresa Minercol. Al respecto señaló:

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*Lo anterior permite concluir que el fundamento de la decisión de Minercol Ltda. de declarar la caducidad del contrato por el régimen de aporte número 004-82M celebrado el 7 de junio de 1982 con la sociedad Industrias Puracé, fue el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de esta última, relacionadas con “1. Garantía, 2. Facultad para subcontratar, 3. Informes, 4. Contraprestaciones”. Así, entonces, resulta claro que la declaración de caducidad administrativa del mencionado contrato no es el resultado de una “confabulación” entre Minercol Ltda., Industrias Puracé S.A., la empresa Minera Indígena del Cauca S.A. y el Cabildo Indígena del Resguardo de Puracé, para acabar con la sociedad Industrias Puracé S.A., y, en consecuencia, afectar los intereses de sus pensionados y jubilados, como lo sostiene la peticionaria, pues lo que aparece demostrado es que tal decisión, en realidad, se adoptó en ejercicio de una competencia legalmente atribuida a la entidad pública contratante, y objetivamente se advierte la invocación de unas causales que legalmente le permitían a Minercol Ltda. tomar esa medida.*

*Tampoco se ha vulnerado el artículo 29 de la Constitución Política, pues como dijo la Corte Constitucional “...la cláusula de caducidad de los contratos donde el Estado es parte, no es propia de la facultad sancionatoria que se le ha reconocido, sino de su especial condición, que lo faculta para dar por terminado un contrato, no se requiere el agotamiento de un procedimiento previo, ...en donde el contratista y los terceros que puedan estar interesados en la ejecución de éste, deban ser escuchados sobre la procedencia o no de esta cláusula, pues ella, en sí misma, debe responder a hechos objetivos que debe alegar y demostrar el ente estatal, en el acto administrativo que se profiera para el efecto...”<sup>23</sup>*

*Ahora, no se puede considerar que con la caducidad del contrato por el régimen de aporte número 004-82M celebrado el 7 de junio de 1982, se pongan en peligro los derechos de los pensionados y jubilados de la sociedad Industrias Puracé S.A., pues como ya se anotó la mencionada sociedad es objeto de un proceso concordatario en el que los pensionados han sido reconocidos como acreedores. Y la Superintendencia de Sociedades dentro del mismo proceso, mediante auto número 620-440-1850 del 10 de julio de 2001, decretó el embargo de los bienes muebles pertenecientes a la sociedad Industrias Puracé S.A. en concordato y que forman parte de la planta de beneficio y equipos de minería y ordenó el secuestro de los mismos, para efectos “...de proteger la prenda general de los acreedores (pasivo pensional insoluto...)”*

---

<sup>23</sup> Sentencia T- 569 del 8 de octubre de 1998

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*Además, independientemente de que Minercol Ltda. hubiese declarado la caducidad administrativa del contrato, lo cierto es que, de las pruebas que obran en el expediente, se deduce que en la actuación que adelanta la Superintendencia de Sociedades se va a decretar la liquidación obligatoria de la Sociedad Industrias Puracé S.A., lo que implica que esa sociedad no pueda cumplir con ninguno de los contratos que hubiere celebrado. Significa lo anterior que, en realidad, los derechos de los pensionados y jubilados no dependen del contrato suscrito entre la mencionada sociedad y Minercol Ltda. sino del resultado del proceso concordatario. (Se subraya).<sup>24</sup>*

**El 25 de junio de 2002**, el liquidador solicitó al Instituto de Seguros Sociales preparar la conmutación pensional, teniendo en cuenta el concepto favorable emitido el 3 de marzo de 1998, pero no fue posible concretar ese proceso porque no se disponía de los recursos necesarios, dada la iliquidez e insuficiencia de activos de la empresa para el pago del cálculo actuarial, que debía realizarse en efectivo, por lo cual la única opción era la de vender previamente los bienes de la empresa y con los frutos de dicha venta efectuar el pago del valor de la conmutación. (f. 30-35, carpeta de normalización pensional)

**El 20 de agosto de 2002**, en oficio dirigido por el jefe de Planeación y Actuaría ISS al liquidador de Industrias Puracé (f. 132-134, folder de normalización pensional), manifestó:

*Respecto a los activos que dispondría la empresa para el pago de la conmutación, me permito precisar: la figura de la conmutación pensional se encuentra regulada en los Decretos 2677 de 1971 y 1572 de 1973, particularmente, el artículo 6 del Decreto 2677 establece que una vez sea expedida la resolución que admite la conmutación, la empresa cancelará la suma establecida, al tiempo que el artículo 8 del aludido decreto dispone que la empresa deberá acreditar el pago ante el Ministerio de Trabajo mediante constancia que expida este Instituto.*

*En este orden de ideas, se concluye que uno de los requisitos para que se perfeccione la conmutación lo constituye el pago del cálculo actuarial, entendiéndose por este, el pago total en efectivo, en razón de que como consecuencia de las normas, el ISS sustituye al patrono en la obligación de pagar la pensión y los demás derechos accesorios a ella, debiendo entrar de inmediato a efectuar el pago de las pensiones en las mismas*

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 23 de noviembre de 2001, radicación 19001-23-31-000-2001-1485-01 (AC-1764, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*condiciones que lo venía haciendo el patrono, para lo cual deberá contar con los recursos necesarios provenientes única y exclusivamente de la suma pagada por la empresa”.*

*Lo anterior, toda vez que mediante la figura de la conmutación pensional, el ISS asume el pago de las pensiones a cargo de los empleadores que no hayan sido sustituidos por el régimen del Seguro Social, y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993 no resulta viable utilizar las reservas para financiar pensiones de jubilación de personas diferentes a los afiliados al régimen de prima media con prestación definida, ya que el inciso 7º del artículo 20 es categórico en señalar que no se pueden utilizar los recursos para otros fines distintos, como sería el pago de las pensiones a conmutarse.*

*Por lo anterior, el mecanismo que tendría el liquidador para acceder a la figura de la conmutación pensional sería el de vender previamente los bienes que ofrece al ISS y con los frutos de dicha venta, efectuar el pago del valor de la conmutación en la forma en que se ha planteado en el presente oficio. (se destaca).*

**El 18 de diciembre de 2002**, la Superintendencia de Sociedades mediante auto 620 003278 graduó y calificó los créditos de la empresa PURACE S.A e liquidación obligatoria, reconociendo las obligaciones pensionales como primera clase de los aquí demandantes. Empero, frente a los créditos de los trabajadores Henry Orozco Prado, Jaime Rojas Castillo, Edgar Fernández Orozco, Arcadio Fernández Mompotes, Mario Ernesto Orozco y Administración de Impuestos Nacionales de Popayán, no se graduaron ni calificaron por extemporáneos (*folios 115 -130, folder de normalización pensional*)

**El 31 de diciembre de 2002**, en el cálculo actuarial realizado por Asesorías Actuariales Ltda. se identificaron varios grupos de pensionados: (i) personal jubilado que falleció: Manuel Tobar B., José Diógenes Manquillo, Graciela Narvárez de Tobar y María Ema Prado de Manquillo; (ii) personal jubilado que quedó a cargo del ISS: Ramiro Manquillo y Samuel Garcés; (iii) Sixto Escobar Quira: tiene pensión a cargo de la empresa por fallo judicial; (iv) personal del cual no se calcula supervivencia porque, según información de la empresa, son personas viudas y sin hijos menores cursando estudios: Miguel A. Aguilar, Daniel Manquillo, Camilo A. Castillo, Higinio Bolaños M., Isaías Quira, Arnulfo Bolaños y Graciela Velásquez; y (v) los demás pensionados. De acuerdo con esas circunstancias, se hicieron los

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

cálculos, aplicando los factores señalados en el Decreto 2498 de 1988, los cuales arrojaron los siguientes resultados: \$1.795.562.038 a cargo de la empresa y \$316.768.128 a cargo del ISS (f. 175-186, folder de normalización pensional).

**El 16 de julio de 2003**, la Superintendencia de Sociedades aprobó el cálculo actuarial por un valor de \$ 1.795.562 038 y las mesadas pensionales pendientes de pago ascendían a \$513.959.549,87, es decir que el pasivo pensional era de \$2.309.521.789.87;

**El 17 de julio de 2003**, la Superintendencia de Sociedades mediante auto 620-001949 aprobó el avalúo de los bienes de la empresa Puracé S.A. por un valor de \$649.598.649 (fls. 889 a 891, c. ppal. y fls. 30-46, cuaderno de normalización pensional)

**El 14 de octubre de 2003** el liquidador de Industrias Puracé S.A solicitó concepto favorable para la dación en pago a jubilados a cargo de la empresa, anexando para tal fin el acuerdo de dación en pago para cancelar y normalizar parte del pasivo pensional de la Empresa Industrias Puracé S.A. en liquidación obligatoria, documento del cual se resaltan algunos aspectos:

*Punto 10. ACTIVOS DE LA EMPRESA. La empresa INDUSTRIAS PURACE S.A. en Liquidación Obligatoria, cuenta con los siguientes activos para la dación en pago que recibirán los jubilados. Se presenta una relación por grupos y valor de los activos que conforman el patrimonio de la sociedad por un valor total de SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE (\$ 649.598.649), el cual fue aprobado por la Superintendencia de Sociedades, mediante auto 620-001949 del 17 de julio de 2003.*

*Punto 12. PASIVO PENSIONAL DE LA EMPRESA. Mesadas pensionales pendientes de pago \$ 513.959.549.87: Cálculo Actuarial \$1.795.562.240,00, total pasivos pensionales: \$ 2.309.521.789.87.*

*Total activos \$ 649.598.649, con el cual solo es posible cubrir el 28.13% de los pasivos, quedando por cubrir el 71.87%.*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*Punto 13. La Empresa INDUSTRIAS PURACE S.A. en Liquidación Obligatoria, tiene a su cargo cuarenta y siete (47) pensionados así: treinta y nueve (39) directos y ocho (8) compartidos. (fl. ....*

**El 30 de octubre de 2003**, la Junta Asesora del liquidador según acta No.008 del 30 de octubre de 2003 (avalada por los pensionados) aprobó el proceso de dación en pago y se sufragó el 28.13% de la deuda y quedó sin cancelar \$1.659.923.140,87 correspondiente al 71.87% del pasivo pensional (\$2.309.521.789.87- \$649.598.649: \$1.659.923.140,87). En consecuencia, no se garantizó el pago del cálculo actuarial y solo se canceló parcialmente lo adeudado a los pensionados por concepto de mesadas (fls. 889 a 891, c. ppal. y fls.30-46, cuaderno de normalización pensional).

#### **4. El problema jurídico**

Debe la Sala establecer, con base en el recurso de apelación, si en el presente asunto se configuran los elementos para declarar la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas por los presuntos daños antijurídicos producidos por una posible falla del servicio y error judicial relacionadas con las funciones constitucionales y legales a que estaban obligadas.

Para tal efecto, se analizará: 1) la existencia del daño; 2) y en caso de estar demostrado el daño, si es imputable a las entidades demandadas por las razones que se esgrimen en el recurso de apelación: (i) si se produjo una vía de hecho por no tener en cuenta la posible reversión de los bienes de la empresa Puracé S.A. al Estado a la luz de la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982; (ii) si se configura un error judicial al aprobar el concordato sin tener en cuenta la crítica situación de la empresa en 1998 (ya que lo procedente era la liquidación), el valor del patrimonio revertido al Estado en 1982, el pasivo pensional presente y futuro, y la doctrina constitucional contenida en la sentencia T-458 de 1997; y (iii) las inconformidades frente a la sentencia de primer grado que hizo la parte actora, en relación con la valoración de la conducta de las entidades demandadas, juicios de reproche formulados en la primera instancia y que en el recurso de apelación.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Por lo anterior, en aras de resolver el fondo de las pretensiones de las demandas acumuladas, es menester que la Sala estudie, en primer lugar, si se configuran los elementos que conforman el daño y, en segundo lugar, en caso de acreditarse lo anterior, si es posible declarar la existencia de un error judicial y una presunta falla del servicio consistente en la infracción a deberes funcionales de las entidades demandadas, conforme a lo alegado en el recurso de apelación.

#### **4.1. Sobre la existencia del daño antijurídico**

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad es la existencia del daño, el cual, además, de ser cierto, personal y determinado o determinable, debe ser antijurídico; de allí la máxima *“sin daño no hay responsabilidad”* y sólo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de su imputación al Estado<sup>25</sup>.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el daño ha sido definido como la lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento, patrimonial o extrapatrimonial, de los bienes o derechos que el titular no tiene el deber jurídico de soportar.

En cada juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, norma bajo la cual se surtió el presente proceso<sup>26</sup>, le corresponde al demandante acreditar cada uno de los elementos constitutivos del daño antijurídico, esto es, *i)* la vulneración patrimonial o extrapatrimonial del bien jurídico del cual es titular; *ii)* y que dicho daño no se encuentre en el deber jurídico de soportarlo -antijuridicidad-.

En el presente caso la parte demandante adujo que los trabajadores y los pensionados de la empresa Industrias Puracé S.A. no volvieron a recibir sus

---

<sup>25</sup> *“La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión.”* Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 1993. Expediente No. 6144. M.P: Juan de Dios Montes.

<sup>26</sup> El proceso se surtió bajo los preceptos del Decreto 01 de 1984 que en su artículo 267 dispuso que en lo allí no contemplado, se aplicaban las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en lo que fuera compatible.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

salarios y prestaciones sociales, respectivamente, debido a las irregularidades en que incurrieron las entidades demandadas.

La Sala abordará en forma separada el análisis de las demandas realizadas por los trabajadores y, luego, las de los pensionados, toda vez que se trata de situaciones fáctica y jurídicamente diferentes.

#### **4.1.1. Del daño frente a los trabajadores demandantes**

En relación con los trabajadores demandantes, señores Jaime Rojas Castillo, Arcadio Fernández Mompotes, Mario Ernesto Orozco Ruiz, Amílcar Antonio Paredes Martínez, Henry Orozco, Edgar Fernández Orozco y José Guillermo Vivas, no se encuentra probado cuál fue el resultado del proceso de liquidación de la empresa producido en el año 2002, es decir, no está acreditado si se beneficiaron o no del pago de las acreencias laborales que se les estaba adeudando, razón por la cual el daño es eventual y no puede ser reconocido por la Sala.

Es pertinente observar que el 18 de diciembre de 2002, la Superintendencia de Sociedades, mediante auto 620 003278, graduó y calificó los créditos de la empresa Puracé S.A en liquidación obligatoria. Empero, frente a los trabajadores Henry Orozco Prado, Jaime Rojas Castillo, Edgar Fernández Orozco, Arcadio Fernández Mompotes, Mario Ernesto Orozco, no se graduaron ni calificaron sus posibles créditos por extemporáneos (folios 115 -130, folder de normalización pensional).

Por esta razón, las demandas de los trabajadores serán desestimadas, ya que no existen elementos de prueba suficientes para acreditar que el daño sea cierto, real y determinado en relación a sus pretensiones.

#### **4.1.2. Del daño frente a los pensionados demandantes**

En relación con el grupo de los pensionados, la Sala considera que se configuró un daño en la modalidad de pérdida de oportunidad de continuar recibiendo y disfrutando de sus mesadas prestacionales, debido a la no intervención oportuna

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

del Ministerio del Trabajo a través de la exigencia de la constitución de garantías por parte de Industrias Puracé, lo cual frustró la posibilidad real de gozar tales derechos sociales fundamentales.

Respecto del daño por pérdida de oportunidad, la jurisprudencia ha señalado que puede presentarse en dos supuestos, uno positivo *-chance de gain-* y otro negativo *-chance d'éviter une perte-*<sup>27</sup>. Positivo, cuando la víctima tiene la expectativa legítima de recibir un beneficio o adquirir un derecho, pero por la acción u omisión de un tercero se frustra definitivamente la esperanza de su concreción. Negativa, cuando la víctima afronta una situación o curso causal desfavorable y tiene la expectativa cierta que la intervención de un tercero evite o eluda un perjuicio, pero que en razón de la omisión o de la intervención defectuosa de dicho tercero, el resultado dañoso se produce y la víctima padece el perjuicio indeseado<sup>28</sup>.

La Sala estima que en presente proceso se halla demostrada la existencia de un daño en la modalidad de pérdida de oportunidad en el ámbito positivo, ya que si bien es indiscutible que el pago de las mesadas pensionales constituían situaciones jurídicas consolidadas a cargo de Industrias Puracé, no lo es menos que frente al Estado constituían expectativas legítimas en la medida que, por una parte, Industrias Puracé S.A -quien había asumido y pagaba directamente el pasivo pensional- estaba inmersa en un proceso concursal con un resultado totalmente incierto y, por otra, esta última no había depositado a la fecha la sumas económicas correspondientes a las garantías de los pensionados, por lo que, en cuanto a la responsabilidad del Estado que aquí se analiza, aunque era incierto que los pensionados siguieran recibiendo la pensión, lo que sí es cierto es que el Ministerio del Trabajo, con su omisión en el ejercicio oportuno y adecuado de las

---

<sup>27</sup> Deguergue comenta que la pérdida de oportunidad se representa como una especie de *ion* con un polo positivo y otro negativo. DEGUERGUE, Maryse, "La perte de chance en droit administratif", in *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, dir. G. Koubi y G-J Guglielmi, La Découverte, 2000, p.198.

<sup>28</sup> Cfr. GIRALDO GÓMEZ, Luis Felipe, *La pérdida de la oportunidad en la representación civil. Su aplicación en el campo de la responsabilidad civil médica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011, p. 178 a 187.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

competencias de inspección, vigilancia y control en la exigencia del depósito de las mencionadas sumas, contribuyó de manera directa y eficiente para que dicha expectativa desapareciera de manera definitiva del patrimonio de las víctimas.

La no intervención oportuna por parte del Estado para asegurar los derechos pensionales (constitución de garantías) frustró o hizo perder la oportunidad de que los pensionados accedieran a ese beneficio o prestación esperada, sin que se pueda afirmar con certeza que, luego de terminados los procesos concursales, Industrias Puracé S.A. hubiese podido garantizar el pago del ciento por ciento de las prestaciones pensionales causadas, toda vez que afrontaba una difícil situación económica, como se analizará a continuación.

#### **4.1.3. La pérdida de oportunidad en el caso concreto**

Como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, para que se configure la pérdida de oportunidad es necesario verificar la concurrencia de tres elementos: i) falta de certeza o aleatoriedad del resultado esperado, es decir, la incertidumbre respecto a si el beneficio o perjuicio se iba a recibir o evitar; ii) certeza de la existencia de una oportunidad; iii) certeza de que la posibilidad de adquirir el beneficio o evitar el perjuicio se extinguió de manera irreversible para la víctima<sup>29</sup>:

A la luz de las anteriores precisiones, la Sala estima que en el presente caso se encuentra demostrada la existencia de un daño de pérdida de oportunidad, porque convergen los tres elementos referidos, a saber:

##### **1) Falta de certeza o aleatoriedad del resultado esperado: los pensionados no tenían certeza de recibir un lucro cesante indiscutible**

Este presupuesto consiste en el carácter aleatorio del daño final, esto es, se desconoce a ciencia cierta si los pensionados habrían disfrutado del pago efectivo de sus mesadas hacia futuro, de haber mediado una correcta y oportuna

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 5 de abril de 2017, exp. 25706, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

intervención del Estado a través de la exigencia del cumplimiento de las garantías. Este elemento se encuentra probado en el *sub lite*, por cuanto los pensionados para el momento en que ocurre el hecho dañino se encontraban en una situación de incertidumbre respecto al pago de las prestaciones esperadas, ya que su goce efectivo dependía de que al finalizar los procesos concursales Industrias Puracé S.A estuviera en la capacidad de pagar el cálculo actuarial o constituir las garantías exigidas por la ley, sin que se pueda afirmar con total certidumbre que la empresa hubiese podido pagar esos valores, si se tiene en cuenta la compleja situación económica que afrontaba (solicitud del 25 de junio de 2002 del liquidador de la Empresa Puracé S.A al Instituto de Seguros Sociales para preparar la conmutación pensional en la cual se afirma la insolvencia para pagar el valor del cálculo actuarial, f. 30-35, carpeta de normalización pensional).

## **2) Existencia de una oportunidad que se perdió: el Ministerio de Trabajo contribuyó directa y eficientemente en el despojo de la expectativa legítima de los pensionados**

Es claro que los pensionados tenían esperanza en grado de probabilidad con certeza suficiente de que de no haber ocurrido el evento dañoso (no intervención oportuna y eficiente del Ministerio del Trabajo), las víctimas habrían mantenido incólume la expectativa de obtener el beneficio (disfrute de las mesadas pensionales) o de evitar el detrimento correspondiente.

Al respecto, es importante señalar que los funcionarios del Ministerio del Trabajo, desde el año 1996, conocían de la difícil situación de Industrias Puracé S.A. y se refirieron en varias ocasiones a que aquella no había constituido las garantías pensionales, pero, sin hacer exigencia alguna (hechos probados: actuaciones relevantes anteriores a la apertura del trámite de liquidación y concordato de 24 de septiembre de 1996 y de 9 de febrero de 1998, fls. 214-217, c.1, exp. 19980528 y folios 258-269, exp. 1998053600 y obran en todos los cuadernos acumulados).

## **3) Pérdida definitiva de la oportunidad:** la expectativa legítima de los pensionados salió definitivamente de su patrimonio

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En el presente asunto se tiene la certeza de que los pensionados, una vez liquidada la empresa y realizada la dación en pago en el año 2002, perdieron cualquier posibilidad de acceder a sus mesadas, es decir, fueron arrancadas definitivamente de sus patrimonios individuales y, por lo tanto, no se puede afirmar un daño hipotético o eventual (documento de dación en pago, fls. 889 a 891, c. ppal. y fls.30-46, cuaderno de normalización pensional).

En suma, los pensionados sufrieron un daño por pérdida de oportunidad positivo - *chance de gain*-, por cuanto las víctimas tenían la expectativa cierta de *recibir* el goce efectivo del derecho, pero la grave omisión del Ministerio de Trabajo frustró definitivamente la esperanza de su concreción. Este daño es antijurídico por cuanto no están en el deber jurídico de soportarlo.

#### **4.2. Imputación del daño antijurídico a la Superintendencia de Sociedades**

Se analizarán los títulos de imputación de falla en el servicio y error judicial para establecer la posible responsabilidad de las entidades demandadas en virtud del principio *iura novit curiae*.

Respecto a la Superintendencia de Sociedades se analizará sus actuaciones bajo el título de error judicial, ya que obró como juez de los procesos concursales de liquidación y concordato. En relación con las otras entidades demandadas sus actuaciones se analizarán bajo el título de falla del servicio.

##### **4.2.1. Primer motivo de apelación: el fallo impugnado incurrió en una vía de hecho al no valorar la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982 por medio de la cual, a su juicio, revirtieron los bienes de la empresa Puracé S.A. al Estado**

El apelante afirma que la sentencia de primera instancia incurrió en una vía de hecho fáctica al dejar de valorar la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982 mediante la cual, en su criterio, operó la reversión de los bienes de Industrias

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Puracé S.A. al Estado. Estima que si esta prueba hubiere sido apreciada, como él lo solicitó, las pretensiones de la demanda hubieren prosperado.

Por esta razón, el apelante se opuso a la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Minas y de Minercol S.A., declarada por el fallo recurrido, porque adujo que si una de esas entidades hubiere informado de la reversión acaecida en 1982, mediante la referida resolución, se habría evitado el engaño a que fueron sometidos los trabajadores con el concordato.

El fallo de primera instancia señaló que la reversión de los bienes no iba a suceder, porque el contrato 004-82 M de aporte contenido en la escritura pública no. 1108 de 1982 y aprobado por el Ministerio de Minas mediante la Resolución No. 001202 del mismo año, no era de gran minería y en estos eventos, conforme al artículo 74<sup>30</sup> del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas), no operaría la cláusula de reversión.

Sin embargo, la Sala considera que el argumento esgrimido por el *a quo* no es jurídicamente admisible, porque al momento de la firma del referido contrato esa

---

<sup>30</sup> “ARTÍCULO 74. REVERSIÓN. Al vencimiento de los contratos de concesión de gran minería el contratista está obligado a dejar en estado de funcionamiento los equipos, instalaciones y obras mineras que para entonces estén en uso o actividad y a entregar, a título de reversión gratuita, todas las propiedades muebles e inmuebles adquiridas con destino o en beneficio exclusivos de la explotación y de las operaciones anexas de transporte externo y embarque de minerales, siempre que estas últimas no estuvieran también destinadas al servicio de otras explotaciones del mismo concesionario o de sus filiales y subsidiarias.

“En igual forma habrá lugar a la reversión en caso de caducidad del contrato, decretada por las causales contempladas en el artículo 76 de este Código, con excepción de la muerte del concesionario. En este evento sus causahabientes directamente o por medio del juez o funcionario competente, podrán retirar y disponer de los bienes afectos a la explotación, salvo aquellos que se hallen incorporados a los yacimientos o a sus accesos y que no puedan retirarse sin detrimento de los frentes de trabajo minero.

“También operará la reversión en caso de renuncia del concesionario formulada después de los veinte (20) años de explotación.

“El Ministerio podrá, administrativamente, tomar en cualquier tiempo, las medidas conservatorias que estime necesarias para garantizar la afectividad de la reversión gratuita de bienes.

“En los contratos de concesión de mediana minería y licencias de exploración o de explotación no operará la reversión de bienes, excepto cuando a juicio del Ministerio sea necesario conservar las instalaciones fijas y las excavaciones mineras para iniciar un nuevo proyecto. Tampoco habrá lugar a ella en favor de la Nación en los aportes”

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

norma no estaba vigente, ya que este fue suscrito en el año 1982 y el Código de Minas se expidió en 1988.

Luego, debe la Sala valorar la **Resolución No 001201 del 5 de agosto de 1982** con el fin determinar si la reversión de los bienes se produjo efectivamente con esta decisión administrativa y si esta situación constituye una causa eficiente del daño alegado al haberse descapitalizado la empresa.

Está plenamente probado que la reversión de los bienes que integraban el patrimonio de la empresa Puracé S.A. destinados a la explotación minera se ordenó con la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982 expedida por el ministro de Minas y Energía, pero no existe prueba en el plenario que permita determinar si esta se materializó efectivamente, por las siguientes razones:

Industrias Puracé S.A. y el Estado firmaron el contrato de concesión número 434, con vigencia entre el 22 de febrero de 1946 y el 24 de abril de 1983, para explotar los yacimientos de azufre en un globo de terreno de 600 hectáreas, ubicado en el municipio de Puracé (Cauca), en el que se pactó una cláusula de reversión de los bienes muebles e inmuebles (fl.114, c.1).

Empero, un año antes de que expirara el plazo del contrato de concesión (1983), esto es el 7 de junio de 1982, la empresa Industrias Puracé S.A. firmó el contrato número 004-82 M con la Empresa Colombiana de Minas, Ecominas, el cual tenía como objeto principal la explotación de azufre por el régimen de aporte en la misma área del contrato de concesión número 434. Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 27 del Decreto 2181 de 1972<sup>31</sup>, este negocio se sometió

---

<sup>31</sup> “**Artículo 27.** El artículo 171 del Decreto 1275 de 1970, quedará así:

“Si el aporte de minas distintas a las de piedras preciosas, semipreciosas, berilo y glucinio se hace a solicitud de particulares el Ministerio en la misma providencia ordenará hacer el aporte en favor de la Empresa Colombiana de Minas o de otra de las entidades de que trata el artículo 163 de este Decreto y dispondrá que dichos particulares acuerden con la entidad respectiva dentro de un término prudencial, las condiciones de la negociación, la cual será sometida a la aprobación del Ministerio.”

“En tal negociación se establecerán las normas relacionadas con la participación de las entidades correspondientes en las utilidades y en la dirección de las operaciones, los sistemas de control y

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

a la aprobación del Ministerio de Minas y Energía para después elevarlo a escritura pública (fls.134-139, c.1).

El Ministerio de Minas y Energía emitió la **Resolución número 001201 de agosto de 1982** (fls. 886-890, c. 3, de pruebas comunes), por medio de la cual: i) aprobó el nuevo contrato 004-82 M; ii) otorgó a título de aporte la zona del contrato de concesión número 434; y iii) **declaró la reversión de los bienes** y señaló que se debía determinar el uso y goce de los mismos<sup>32</sup>. En este acto se determinó:

*Que al expirar la concesión 434 se opera a favor de la Nación la reversión gratuita de todos los bienes inmuebles y muebles adquiridos por la entidad concesionaria y destinados a la exploración y explotación de los yacimientos, de conformidad con la cláusula vigésima del contrato suscrita el 22 de febrero de 1946, y elevado a escritura pública mediante el instrumento No. 2478 de 21 de mayo de 1946, de la Notaría 4a. de Bogotá.*

*Que con intervención de los representantes autorizados de Industrias Puracé S.A. y de la Contraloría General de la República y de este Ministerio, debe formalizarse el inventario de los bienes inmuebles y muebles afectados por la reversión gratuita a favor del Estado e igualmente señalarse el valor actual los mismos bienes, para efectos de acordar la forma y condiciones en que Industrias Puracé S.A. en el contrato de explotación celebrado con ECOMINAS, pueda continuar usando dichos bienes para las labores y actividades mineras correspondientes (se subraya).*

vigilancia de las mismas, y en general, se adoptarán las regulaciones que garanticen el adecuado aprovechamiento de los recursos minerales.

“Si el interesado no acordare con la entidad correspondiente las condiciones de la negociación, el aporte no tendrá efecto alguno en relación con dicho interesado.”

<sup>32</sup> *“Artículo 5: Declarar en consecuencia que se opera la reversión gratuita a favor del Estado de todos los elementos e inmuebles adquiridos y construidos así como los muebles y elementos destinados por el concesionario, o por quien represente sus derechos, a la exploración y explotación de los yacimientos, material de laboreo, los equipos, enseres y maquinarias de exploración y explotación, los elementos de transporte, vías de comunicación y locomoción, teléfonos y todo lo demás destinado a la exploración y explotación de los yacimientos.*

*“Artículo 6: Por providencia separada se señalarán los funcionarios del Ministerio comisionados para solemnizar el inventario de los bienes materia de la reversión, para recibirlos de Puracé y para intervenir en el avalúo de los mismo todo ello con intervención de los representantes autorizados de la Contraloría de la República y de la referida empresa.*

*“Artículo 7: Una vez cumplida la reversión de los bienes, se determinaría lo conducente sobre el uso y goce de los mismos.”*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Posteriormente, el 18 de agosto de 1982, se elevó a escritura pública el contrato número 004-82M en la Notaría 31 de Bogotá. En este negocio jurídico la Empresa Colombiana de Minas -Ecominas- concedió a Industrias Puracé S.A. el derecho a explotar los yacimientos de azufre existentes en la misma área de la concesión no. 434 por el régimen de aporte, y se pactaron nuevas cláusulas de reversión y conservación de bienes<sup>33</sup>, con el propósito de dar continuidad a la explotación de azufre de la referida concesión (f. 111-121, c. 1, cuaderno común de pruebas).

De lo anterior se concluye que: i) mediante la Resolución **número 001201 de 5 de agosto de 1982**, se declaró la reversión de los bienes objeto de la concesión 434, se aprobó el nuevo contrato 004-82 M y se otorgó a título de aporte la zona del contrato de concesión número 434; ii) no existe prueba en el proceso de que los bienes muebles e inmuebles destinados a la explotación de la concesión 434 hayan revertido efectivamente al dominio del Estado en 1982, máxime si se tiene en cuenta que según esa misma Resolución *“se iba a acordar la forma y condiciones en que Industrias Puracé S.A, en el contrato de explotación celebrado con ECOMINAS, pueda continuar usando dichos bienes para las labores y actividades mineras correspondientes”*.

Sin embargo, está probado que, de manera concomitante, se firmó el contrato de aporte número 004-82M que garantizaba la explotación de los yacimientos por 25 años más con una nueva cláusula de reversión sobre los bienes muebles e inmuebles de la sociedad de la empresa Puracé S.A. (fls. 111-121, c. común de

---

<sup>33</sup> “**VIGÉSIMA: REVERSIÓN.** Al vencimiento del término de duración del contrato, todos los muebles o inmuebles adquiridos o construidos por PURACÉ o por quien represente sus derechos, o destinados a la exploración, explotación y beneficio del mineral, el material en laboreo, los elementos de transporte, las vías y medios de comunicación y locomoción, pasarán al dominio de ECOMINAS, sin pago ni indemnización de ninguna especie. También se operará la reversión cuando se declare la caducidad del contrato por causal que ocurra después de los primeros veinte (20) años de duración del contrato. En este caso, la posesión la tomará ECOMINAS, tan pronto como quede ejecutoriada la resolución en que se declara la caducidad.

“**VIGÉSIMA PRIMERA: CONSERVACIÓN DE BIENES.** A la terminación del contrato por cualquier causa, PURACÉ deberá dejar en buen estado los muebles e inmuebles y demás obras que se hubiere realizado y construido para los fines de la explotación de la zona contratada.”

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

pruebas).

Luego, la Sala estima que al margen de que haya operado o no la reversión de los bienes con la Resolución **número 001201 de 5 agosto de 1982**, lo cierto es que resulta irrelevante y ajeno al posible daño alegado en el presente caso, ya que la empresa Puracé S.A. pactó un nuevo contrato de aporte el 18 de agosto de 1982 y desde entonces hasta cuando se aprobó el concordato el 13 de febrero de 1998 (causa del posible daño) habían pasado más de 16 años, tiempo en el cual se infiere que la empresa adquirió nuevos bienes muebles e inmuebles que, valga señalar, unos días antes de la providencia concordataria fueron evaluados en \$1.915'541.793,9 (f. 675-677, c. 3).

Luego, no es cierto, como lo afirma el apelante, que la posible reversión de los bienes en 1982 haya descapitalizado a la empresa Puracé S.A. a tal punto de que en 1998 cuando se aprobó el concordato se haya engañado a los firmantes del mismo. Si ello era así, los demandantes debieron objetar el avalúo de los bienes en el proceso de liquidación e incluso impugnar la providencia concordataria por ese motivo. Empero, ello no sucedió (fls. 707-712, c. 3 de pruebas comunes).

Ahora bien, estima la Sala que si la reversión hubiese sucedido en el año de 1982, ello no es importante y no es causa eficiente del posible daño, por cuanto se infiere que en los 16 años siguientes la empresa adquirió nuevos bienes que fueron los que en últimas respaldaron la celebración del concordato.

Por otro lado, desde el punto de vista jurídico es importante señalar que los bienes muebles e inmuebles - objeto de la cláusula de reversión- del contrato número 004-82M del 18 de agosto de 1982 adquiridos o construidos por Industrias Puracé S.A., no pasaron inmediatamente al haber del Estado en el momento de su suscripción,

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

ya que según sus propias cláusulas contractuales<sup>34</sup> y el Código de Minas<sup>35</sup> vigente para la época de suscripción del negocio, establecían que los bienes solo revertirían hasta “*el vencimiento del término de duración del contrato*”. Lo anterior, tiene fundamento en la exigencia derivada de la ley, el principio de equidad y la preservación del equilibrio en la ecuación financiera del contrato<sup>36</sup>.

Luego, es posible afirmar que como el negocio jurídico contenido en el contrato número 004-82M se suscribió por un plazo de 25 años, a partir del 25 de agosto de 1982, la posible reversión de los bienes debía ocurrir el 25 de agosto de 2007, esto es, al vencimiento del término de duración del contrato.

Al respecto, esta Corporación, ha señalado:

*“[L]a Sala encuentra necesario precisar algunos aspectos relacionados con la procedencia de la reversión para los contratos celebrados con anterioridad al decreto ley 2655 de 1988.*

*Como el artículo 106 del decreto 805 de 1947 dispuso que “al vencimiento del término de duración de estos contratos” operaría la reversión de todos los muebles e inmuebles adquiridos o construidos para la exploración y explotación minera, la medida resulta aplicable a todos los contratos de concesión minera celebrados en vigencia de esa normativa, una vez se dé la terminación del mismo por vencimiento de plazo.*

*Si la condición fáctica a que está sometida la reversión, el vencimiento del plazo del contrato de concesión, se produce en vigencia del decreto*

<sup>34</sup> *“VIGÉSIMA: REVERSIÓN. Al vencimiento del término de duración del contrato, todos los muebles o inmuebles adquiridos o construidos por PURACÉ o por quien represente sus derechos, o destinados a la exploración, explotación y beneficio del mineral, el material en laboreo, los elementos de transporte, las vías y medios de comunicación y locomoción, pasarán al dominio de ECOMINAS, sin pago ni indemnización de ninguna especie” (se subraya).*

<sup>35</sup> *Decreto 805 de 1947, artículo 106. Al vencimiento del término de duración de estos contratos, todos los muebles e inmuebles adquiridos o construidos por el concesionario, o por quien represente sus derechos y destinados al servicio de la empresa, así como los equipos y maquinaria de exploración y explotación de las minas y beneficio de los minerales, el material en laboreo, los elementos de transporte, las vías de comunicación y locomoción y, en general, todo lo destinado a la exploración y explotación de los yacimientos y al beneficio de los minerales, pasarán al dominio del Estado a título de reversión, sin pago ni indemnización de ninguna especie a cargo de la Nación. El Gobierno podrá tomar posesión inmediata de tales bienes y elementos.” (se subraya).*

<sup>36</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C -555 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*805 de 1947, la nueva reglamentación que sobre la materia introdujo el decreto 2655 de 1988 no afecta esa situación jurídica consolidada.*

*Pero si el vencimiento del plazo del contrato de concesión, que condiciona la efectividad de la reversión, se produjo en vigencia de una nueva disposición que reguló totalmente la materia, deben acatarse las disposiciones que reglamenten aspectos no regulados por la normativa anterior, fundamentalmente los encaminados a la operatividad de la medida.*

*Se tiene entonces que la reversión se aplica al contrato que se estudia, porque así lo dispuso la ley vigente al momento de la celebración del contrato, decreto 805 de 1947; pero ocurre también que las regulaciones particulares que introdujo el decreto ley 2655 de 1988 sobre la materia no le son ajenas al mismo, porque el contrato estaba en ejecución cuando entró a regir esta nueva reglamentación, que llenó espacios normativos que el decreto de 1947 no reguló.*

*Además de lo anterior la Sala precisa que en el caso concreto, sea cual fuere el régimen legal que se acogiese, la reversión resulta procedente porque así lo prevé la norma de celebración del contrato, decreto 805 de 1947, porque así lo acordaron las partes en el contrato, y porque el contrato de concesión comprende una actividad de gran minería.” (subrayas fuera de texto)<sup>37</sup>*

En ese orden de ideas, si se tienen en cuenta la ley, la jurisprudencia y las cláusulas del contrato de aporte número 004-82M, es claro que la reversión de los bienes debía operar al momento del vencimiento del término de duración del referido negocio.

Lo anterior se confirma con dos pruebas adicionales que obran en el expediente, a saber: *i)* la Resolución No. 001 del 13 de febrero de 2001, mediante la cual MINERCOL declaró la caducidad del contrato número 004-82M, la cual, valga señalar, ni aún en ese momento ordenó la reversión de los bienes, porque no habían transcurridos los 25 años pactados en el contrato número 004-82M (folio 93- 99, c.1). Y *ii)* la acción de tutela incoada por el asociación de pensionados de

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, Radicado: 11001-03-26-000-2039-01 (12039), C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. En esta ocasión se desestimaron las pretensiones de una empresa de cementos, titular de un contrato de concesión de gran minería, que solicitaba la declaración de nulidad de la resolución que le ordenaba revertir todas las propiedades muebles e inmuebles adquiridas con destino o beneficio exclusivo a la explotación, transporte y embarque de minerales.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

la empresa Puracé S.A. y fallada por esta Corporación el 23 de noviembre de 2001, en la cual negó la solicitud de suspensión de la referida Resolución No. 001 del 13 de febrero de 2001, al considerar que los derechos de los pensionados no dependían del contrato de aporte 004-82m y de los bienes objeto de reversión, sino del resultado del concordato en el cual se había constituido garantía prendaria sobre los bienes y que, a su vez, estaban embargados por parte de la Superintendencia de Sociedades (ver relación probatoria acápite de reversión de bienes).

Es decir, los bienes muebles o inmuebles afectos a la reversión del contrato 004-82M de 1982, no habían sido objeto de transferencia al Estado, porque: i) el contrato de aporte por sí mismo no es título suficientemente válido para adquirir el Estado la propiedad; ii) no se había cumplido el término para la amortización de la inversión; y iii) el contrato de aporte 004-82M de 1982, a su finalización, debía operar la reversión y podía ser liquidado con las respectivas indemnizaciones.

Por lo tanto, la Sala concluye que la reversión de los bienes al momento de realizar el concordato no operó en relación al contrato 004-82M de 1982.

Por otro lado, aduce el impugnante que el Ministerio de Minas y la empresa Minercol omitieron la obligación de informar sobre la reversión de bienes que había acaecido con la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982 en el trámite de liquidación y concordato.

Ese argumento no es admisible y no está llamado a prosperar por sustracción de materia, ya que, en primer lugar, no está probado que los bienes hayan revertido efectivamente al Estado en 1982, y si ello era así esto resulta irrelevante, ya que, se infiere, que la empresa en los 16 años posteriores al acaecimiento de este fenómeno había adquirido un nuevo patrimonio y hasta ese momento no había sido objeto de reversión. Y, en segundo lugar, durante el trámite del proceso de liquidación y la celebración del concordato no se objetó el avalúo de los bienes ni se interpuso algún recurso de reposición, por este motivo, contra la providencia que aprobó el concordato.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Así las cosas, las omisiones imputadas a la Nación - Ministerio de Minas y a Mineralco o Minercol se desestiman, ya que estas entidades obraron en el marco de sus funciones constitucionales y legales, y en ejecución de un deber legal y, en consecuencia, son ajenas al posible daño en el presente litigio, pues sus únicas acciones relevantes en el presente caso fueron la suscripción y aprobación del contrato de aporte 004-82M en 1982 para permitir, precisamente, la explotación de la mina de azufre por parte de la empresa Puracé S.A, a partir de lo cual no se puede colegir ninguna acción u omisión que haya generado algún daño que estén en la obligación de reparar.

**Segundo motivo de la apelación: El acuerdo concordatario desconoció la crisis de la empresa, la reversión de los bienes al Estado en 1982, los pasivos pensionales -pasivos y futuros- y la doctrina constitucional contenida en la sentencia T- 458 de 1997**

El cargo señala que el concordato aprobado el 13 de febrero de 1998 por la Superintendencia de Sociedades era inviable y lo que procedía en ese momento era la liquidación de Industrias Puracé S.A. y que, en consecuencia, el referido acuerdo desconoció: i) la innegable crisis de la empresa que la hacía no viable en 1998; ii) el valor del patrimonio revertido al Estado mediante la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982; iii) el pasivo pensional pasado y futuro; y iv) la doctrina constitucional contenida en la sentencia T- 458 de 1997.

Para analizar este cargo la sala procederá así: 1) las obligaciones de la Superintendencia de Sociedades; 2) determinará las funciones jurisdiccionales con las que actuó en el presente caso; y 3) estudiará el título de imputación de error judicial de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el demandante en el recurso de apelación.

**1) Obligaciones de la Superintendencia de Sociedades y sus funciones jurisdiccionales**

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En lo que respecta a las obligaciones de la Superintendencia de Sociedades como juez del proceso de concordato, la Ley 222 de 1995, en lo pertinente prescribía<sup>38</sup>:

## **SECCION XI**

### **REQUISITOS, APROBACION Y EFECTOS DEL ACUERDO**

#### **Artículo 135. REQUISITOS.**

*Las estipulaciones del acuerdo concordatario deberán tener carácter general, en forma que no quede excluido ningún crédito reconocido o admitido, y respetarán la prelación, los privilegios y preferencias establecidas en la ley.*

*Todos los créditos estatales, estarán sujetos a las reglas señaladas en el acuerdo para los demás créditos y no se aplicarán respecto de los mismos las disposiciones especiales existentes. Sin embargo, tratándose de créditos fiscales y parafiscales, el acuerdo no podrá contener reglas que impliquen condonación o rebajas por impuestos, tasas o contribuciones, salvo en los casos en que lo permitan las disposiciones fiscales.*

#### **Artículo 136. APROBACION.**

*El acuerdo concordatario será aprobado dentro de los diez días siguientes a la finalización de la audiencia.*

(...)

## **SECCION XII**

### **CONCORDATO DENTRO DEL TRAMITE LIQUIDATORIO**

#### **Artículo 200. ACUERDO CONCORDATARIO**

*Ejecutoriada la providencia de calificación y graduación de créditos, el liquidador, el deudor o acreedores representantes de no menos del cincuenta por ciento (50%) de los créditos reconocidos, podrán proponer la celebración de un concordato, para lo cual la Superintendencia de Sociedades, convocará inmediatamente a una audiencia.*

#### **Artículo 201. CONTENIDO DEL ACUERDO**

---

<sup>38</sup> El Título II de la ley fue derogado por el artículo 126 de la Ley 1116 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*El acuerdo a que se refiere la presente sección, podrá consistir en la adopción de cualquiera de las siguientes medidas:*

- 1. La suspensión temporal del trámite liquidatorio.*
- 2. El aseguramiento por terceras personas de todos o algunos de los créditos aceptados.*
- 3. El pago con los dineros que hayan ingresado al patrimonio liquidable, de todas las acreencias o de algunas de ellas.*
- 4. La celebración de anticresis, daciones en pago y prendas; la regulación de los créditos y otras medidas enderezadas a la protección común de los acreedores y a facilitar la conclusión del trámite o la celebración de concordatos adicionales.*
- 5. Cualquier otro acuerdo tendiente a regular las relaciones entre el deudor y los acreedores.*

#### **Artículo 202. CONTINUIDAD DE LA PERSONERÍA JURÍDICA**

*Cuando se trate de personas jurídicas, dentro de las modalidades de arreglo aprobadas, se podrá prever que la causal de disolución originada en la apertura del trámite liquidatorio, quede sin efectos, con lo cual se entenderá que no hubo solución de continuidad.*

#### **Artículo 203. REGLAS APLICABLES**

*Al concordato dentro del trámite liquidatorio, se le aplicarán en lo pertinente, las reglas previstas en el trámite del concordato.*

#### **Artículo 204. REINICIO DEL TRAMITE LIQUIDATORIO**

*En caso de incumplimiento del acuerdo, se reiniciará el trámite liquidatorio.*

#### **Artículo 205. ACUERDO POR FUERA DE AUDIENCIA**

*A partir del traslado de las objeciones y antes de que se termine el trámite liquidatorio, el deudor y los acreedores podrán celebrar acuerdo concordatario, el cual deberá someterse a la aprobación de la Superintendencia de Sociedades, para lo cual se le deberá presentar el escrito contentivo del mismo, suscrito por el deudor y un número de acreedores que representen no menos del setenta y cinco por ciento (75%) de los créditos presentados.*

*El acuerdo una vez aprobado por la Superintendencia se inscribirá en el registro correspondiente.*

Es preciso señalar que la Superintendencia de Sociedades tiene asignadas funciones jurisdiccionales para tramitar los procesos concursales de las sociedades

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

comerciales (C.P., art 116; Ley 222 de 1995, art. 89, 90<sup>39</sup> y ss. y Ley 270 de 1995, art. 13, núm. 2º), para lo cual designa a un liquidador y/o contralor quien se convierte en funcionario judicial.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-1143 de 2000, señaló:

*[L]a Superintendencia de Sociedades, entidad administrativa del orden nacional que en virtud de delegación presidencial ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que consagra el artículo 189-24 Superior, fue investida de funciones jurisdiccionales por el artículo 90 de la Ley 222 de 1.995, para conocer y decidir los procesos concursales. Se trata de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Carta, en virtud del cual la ley, en forma excepcional, puede "atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", como consecuencia del postulado de colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113 C.P.). En este sentido, la Superintendencia de Sociedades actúa como un verdadero juez durante el proceso concordatario, lo cual le fue permitido en atención a su conocimiento especializado y a su amplia experiencia en el área; con ello, Colombia se ubica dentro de la tendencia mundial hacia la desjudicialización de ciertos trámites que, por su importancia para la vida económica, requieren gran eficacia y agilidad (se destaca) <sup>40</sup>*

Luego, en la medida en que las providencias adoptadas por la Superintendencia de Sociedades son decisiones jurisdiccionales, el título de imputación que deberá analizarse, en virtud del principio *iura novit curiae*, es el de error judicial.

Bajo ese marco jurídico, se estudiarán las posibles omisiones o actos de la Superintendencia de Sociedades y se determinará si incurrió en responsabilidad patrimonial y extracontractual.

---

<sup>39</sup> "ART. 90. Competencia. La Superintendencia de Sociedades asume la función jurisdiccional en uso de la facultad concebida en el artículo 116 inciso 3º de la Constitución Política. Será competente de manera privativa para tramitar los procesos concursales de todas las personas jurídicas, llámense sociedades, cooperativas, corporaciones, fundaciones, sucursales extranjeras, siempre que no estén sujetas a un régimen especial de intervención o liquidación. Los jueces civiles especializados, o en su defecto, los jueces civiles del circuito, tramitarán los procedimientos concursales de las personas naturales." (se subraya).

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1143 de 200, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

El artículo 65 de la Ley 270 de 1996 —Estatutaria de la Administración de Justicia— establece la responsabilidad del Estado “*por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales*”, bien que provengan del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, del error jurisdiccional, o de la privación injusta de la libertad.

A su vez, el artículo 66 de dicha ley define el error judicial como el “*cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley*”. El error jurisdiccional se asocia con una decisión caprichosa, abiertamente ilegal o arbitraria; es decir, con una decisión contraria a derecho, ya sea que se advierta en el campo de las pruebas —error de hecho— o que provenga de aplicaciones normativas indebidas —error de derecho— pero, en todo caso, capaz de poner a la decisión judicial en los extramuros de una interpretación posible o del fuero jurisdiccional de quien decide.

Ahora, los presupuestos que deben estar presentes para que pueda configurarse el error jurisdiccional, se encuentran en el artículo 67, así:

*ART. 67. Presupuestos del error jurisdiccional. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:*

*1. El afectado deberá haber interpuesto todos los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando esta se produzca en virtud de una providencia judicial.*

*2. La providencia contentiva del error deberá estar en firme.*

En relación con el primer presupuesto, esta Corporación ha precisado, de una parte, que el error judicial solo se configura si el interesado ha ejercido los “*recursos de ley*”, pues si no agota los medios de defensa judicial que tiene a su alcance, el perjuicio sería ocasionado por su negligencia y no propiamente por el error judicial; en cuyos eventos “se presenta una culpa exclusiva de la víctima que excluye la

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

responsabilidad del Estado”<sup>41</sup>. Y de otra parte, que los “*recursos de ley*” deben entenderse como “los medios ordinarios de impugnación de las providencias, es decir, aquellos que no sólo permiten el examen limitado de la decisión con el objeto de corregir los errores de toda clase, tanto de hecho como jurídicos, sino que pueden interponerse sin sujeción a las rígidas causales que operan para los extraordinarios, los que adicionalmente requieren para su trámite la presentación de una demanda”<sup>42</sup>.

En segundo término, la norma exige que el error se encuentre contenido en una providencia judicial que esté en firme, esto es, que haya puesto fin de manera normal o anormal al proceso, lo cual tiene pleno sentido ya que si la misma todavía puede ser impugnada o controvertida, a través de los recursos ordinarios, no se configura el error jurisdiccional.

Finalmente, es necesario que la providencia sea contraria a derecho, lo cual no supone que la víctima de un daño causado por error jurisdiccional tenga que demostrar que la misma es constitutiva de una vía de hecho susceptible de ser controlado a través de la acción de tutela, por ser abiertamente grosera, ilegal o arbitraria, o que el agente jurisdiccional actuó con culpa o dolo, ya que la responsabilidad extracontractual del Estado es distinta de la responsabilidad personal del funcionario judicial.

Al respecto, ha dicho la Sala que “el error que puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado no se reduce a la “vía de hecho”, ni se identifica con las llamadas por la Corte Constitucional “causales de procedibilidad”: esto es, un defecto sustantivo, orgánico o procedimental, un defecto fáctico, un error inducido, una decisión sin motivación, un desconocimiento del precedente o una violación directa de la Constitución, porque el error judicial que da lugar a la reparación es

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, rad. 16594, M.P. Mauricio Fajardo. En el mismo sentido, véase sentencia del 22 de noviembre de 2001, rad. 13164, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>42</sup> *Ibíd.*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

toda disconformidad de la decisión del juez con el marco normativo que regula el tema de la decisión, incluida la valoración probatoria que corresponda realizar”<sup>43</sup>.

En ese orden, a efectos de tomar una decisión de fondo, se verificarán los requisitos de orden formal, esto es, el agotamiento de los recursos y la firmeza de la providencia concordataria. Superados éstos, se procederá al análisis de las presuntas irregularidades alegadas en el recurso de apelación en que pudo incurrir la autoridad investida de funciones judiciales al momento de proferir la decisión, que de llegar a comprobarse, darán paso a la atribución de responsabilidad estatal.

#### **Primer requisito formal: agotamiento de los recursos frente a las providencias de la Superintendencia de Sociedades en los procesos concursales**

Se encuentra probado que los demandantes (pensionados) no interpusieron los recursos de reposición en el trámite de liquidación<sup>44</sup> contra las providencias de apertura, aprobación de avalúo de bienes y graduación de créditos, razón por la cual frente aquellas actuaciones no es posible discutir el posible error judicial, pues se configuró la causal eximente de culpa exclusiva de la víctima.

Lo propio sucede con las demandas de los trabajadores (radicados 1998 0606, 1998 0606, 1998 0560, 19980549, 19980557, 1998 0604), quienes no interpusieron el recurso de reposición contra la providencia concordataria del 13 de febrero de 1998. En consecuencia, en estos procesos se configura, igualmente, el referido eximente de responsabilidad.

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2007, rad. 15.128: “La Sala precisa que el error judicial siempre está contenido en una providencia judicial, por medio de la cual se pone fin, en forma normal o anormal al proceso, por esta razón el yerro sólo se configura cuando se han agotado los recursos previstos en la ley para impugnar la providencia judicial. Su configuración se logra mediante el análisis comparativo entre las fuentes del derecho que rigen la función de administrar justicia y la providencia judicial respecto de la cual se predica el error judicial, a cuyo efecto deberá considerarse también el conjunto de actos procesales que integran el correspondiente proceso. En efecto, no es dable tomar como hecho independiente o autónomo únicamente la providencia judicial, pues esta debe analizarse mediante el estudio de los otros actos procesales, demanda, contestación, pruebas, etc. Pues sólo de esta manera es dable deducir la inconformidad de la providencia con el deber ser definido por el ordenamiento jurídico, en su aspecto sustancial y procedimental”.

<sup>44</sup> Sobre la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra estas providencias ver los artículos 93, 98, 133 y 182 (contradicción del avalúo) de la Ley 222 de 1995.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Ahora bien, frente a la providencia que aprobó el concordato, y que es el objeto principal de ataque de los demandantes en el recurso de apelación, era posible interponer el recurso de reposición en los términos del artículo 129 de la Ley 222 de 1995, que a su tenor señala:

*La Superintendencia de Sociedades resolverá sobre la aprobación del concordato, en la misma audiencia. Una vez aprobado, pondrá fin al trámite y se aplicarán las disposiciones respectivas. Contra esta providencia sólo procede el recurso de reposición.*

Está acreditado en el proceso que contra la providencia concordataria los representantes de los pensionados interpusieron dos recursos de reposición (fl. 743, c. 3 pruebas comunes) en los siguientes términos:

*Al llegar al punto pertinente se pregunta si alguien quiere interponer recurso de reposición contra el concordato.*

*El Dr. Arturo Sánchez (representantes de los pensionados) interpone el recurso en los siguientes términos:*

*Insiste en que la alternativa propuesta de que se vinculen los accionistas al pago de las pensiones sigue vigente y que el acuerdo debe dejar la ventana abierta a esta posibilidad. También le queda vacío acerca de si el Seguro social va a seguir prestando el servicio de salud, y si la sociedad va a seguir pagando los aportes que se vayan causando a partir del acuerdo concordatario, que se introduzca una cláusula adicional en este sentido, y quien va a pagar la causación anterior y cuando, son \$160.000.000.oo. No quiere que el día de mañana las demandas que él entable perjudiquen a los nuevos socios.*

*El Dr. AQUILES ROMERO TREJOS (representante de los pensionados) interpone recurso en el sentido de que los pensionados hagan parte de la Junta Concordataria.*

*El presidente de la audiencia pregunta si alguien más desea interponer recurso, al encontrar una respuesta negativa, corre traslado de los recursos interpuestos.*

De esta manera, los demandantes-pensionados cumplieron con el requisito de interponer y agotar los recursos contra la providencia concordataria de la cual se deriva el posible error judicial.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

### **Segundo requisito formal: firmeza de la providencia concordataria emanada de la Superintendencia de Sociedades**

Para la Sala está demostrado este requisito, ya que una vez se resolvieron los recursos en la audiencia, la providencia concordataria quedó en firme (fl. 743, c. 3 pruebas comunes).

Por lo tanto, se entrará a estudiar si se cumplen los demás requisitos para la prosperidad de las pretensiones formuladas en ejercicio de la acción de reparación directa, teniendo en cuenta las obligaciones convencionales, constitucionales, legales y reglamentarias.

### **Análisis del supuesto de error judicial en el caso concreto: ¿la providencia concordataria fue contraria a la ley?**

Conforme al recurso de apelación se debe establecer si la providencia concordataria es contraria a la ley, al permitir su celebración sin tener en cuenta: i) la situación crítica de la empresa, ii) el pasivo pensional presente y futuro, iii) los bienes revertidos al Estado en 1982, y iv) la doctrina constitucional de la Corte Constitucional contenida en la sentencia T- 458 de 1997.

#### **i) La situación crítica de la empresa**

En relación con lo afirmado por el impugnante según el cual el concordato no era viable debido a la situación crítica que afrontaba la empresa, la Sala estima pertinente contextualizar lo acaecido en el *sub lite* con el propósito de determinar si la providencia concordataria es contraria a derecho.

Al respecto, la Superintendencia de Sociedades obró de la siguiente manera: 1) El 17 de diciembre de 1996, mediante auto No. 410-6614, convocó a Industrias Puracé S.A. a liquidación obligatoria; 2) llevó a cabo cinco reuniones contenidas en igual número de actas con la junta asesora del liquidador, con el fin de dar a conocer las circunstancias de la empresa, solicitar el avalúo de los bienes, gestionar la

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

conmutación pensional, determinar el valor del cálculo actuarial, entre otros; 3) el 15 de diciembre de 1997, se graduaron y calificaron los créditos mediante auto 440-8945, en el cual las deudas de la empresa, sin contar lo debido a los trabajadores que habían realizado una conciliación con la compañía, ascendía a **\$468.605.071**; 4) el 25 de junio 1997, el avalúo de los bienes de la empresa fue aprobado por la Superintendencia por un valor de **\$1.915.541.397.93**, frente al cual se brindó el término para objetarlo, no obstante, los acreedores guardaron silencio y quedó en firme; 5) el 26 de enero de 2018, en escrito radicado ante la Superintendencia de Sociedades, más del 50% de los acreedores reconocidos pidieron la celebración de una audiencia en los términos del artículo 200 de la Ley 222 de 1995, con el objeto de pedir la celebración de un concordato en medio del proceso de liquidación, como lo permite la Ley 222 de 1995 (ver relación probatoria, etapa de liquidación).

En el proceso se encuentra demostrado que la empresa Puracé S.A. estaba pasando por una grave y compleja situación que llevó a la Superintendencia de Sociedades, el 17 de diciembre de 1996, a ordenar un trámite de liquidación obligatoria, el cual se justificó en los siguientes términos:

*[L]a sociedad estaba en crisis desde 1993, debido a que la explotación del azufre no resultaba rentable, dados los altos costos de explotación y los bajos precios en el mercado; las operaciones en la mina estaban suspendidas desde agosto de 1996 y a los trabajadores se les adeudaba la segunda quincena de septiembre y todo el mes de octubre, lo mismo ocurre con los 26 pensionados a cargo de la empresa; la empresa está atrasada en los pagos del seguro social y de la caja de compensación familiar, existen deudas por concepto de prima semestral, prima de antigüedad y vacaciones. La sociedad está en una grave crisis económica que le impide continuar ejerciendo el objeto social, siendo lo más grave la dificultad para atender sus obligaciones laborales, La compañía no cuenta con activos significativos (f. 662-666, c. 3 pruebas comunes).*

Por otro lado, antes de que se iniciara el proceso de liquidación, la empresa Puracé S.A., había sido sancionada por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en dos oportunidades mediante las resoluciones No. 024 del 22 de octubre de 1996 y 016 del 10 de febrero de 1997, por cuanto la empresa tenía múltiples problemas con sus trabajadores y pensionados. Aunado a lo anterior, unos días antes del

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

concordato, esto es, el 9 de febrero de 1998, se advirtió en un informe del Ministerio del Trabajo relacionado al incumplimiento de las obligaciones pensionales que: i) sobre los bienes recaía una cláusula de reversión que debía operar una vez venza el contrato (2003); ii) la parálisis de la empresa; iii) el notable deterioro de los bienes para la explotación; iv) la baja de los precios del azufre; v) que en razón de ello, el Estado brindó apoyo para mantener la fuente de empleo; vi) la cesación de pagos de la seguridad social; vii) la descapitalización de la empresa; y viii) que la empresa no había constituido las garantías pensionales, porque carecía de recursos económicos.

De esta manera, la Sala no tiene dudas de la difícil situación económica por la que atravesaba la Empresa Puracé S.A. De igual manera, se tiene certeza sobre la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y el hallazgo del Ministerio del Trabajo sobre serias problemáticas financieras y contables, al punto de haber sido convocada a liquidación (interrumpida por un concordato).

No obstante, el 25 de junio de 1997, en el marco del trámite de liquidación obligatoria se aprobó el avalúo de los bienes de la empresa por un valor de \$ **1.915'541.397,93**, el cual valga señalar no fue objetado<sup>45</sup> por ninguno de los acreedores, incluidos los pensionados (fls. 681-705 y 706-711, cuaderno de pruebas comunes c. 3).

Más adelante, en la providencia de graduación y calificación de créditos, la Superintendencia estableció que las obligaciones ascendían entre pasivos pensionales (\$30.095.591), pasivos laborales (\$32.570.092) y otros créditos (\$405.939.338) a: **\$468.605.071.**

---

<sup>45</sup> Ley 222 de 1995: "Artículo 182. Contradicción del avalúo. El avalúo se presentará a la Superintendencia de Sociedades, la que lo pondrá a disposición de las partes por el término de diez días, a fin de que las mismas soliciten su aclaración, adición o lo objeten por error grave. Al escrito de objeciones deberán acompañarse las pruebas que el objetante pretenda hacer valer. Surtido lo anterior, la superintendencia decidirá de plano.

"Sin perjuicio de la facultad oficiosa, la Superintendencia de Sociedades aprobará el avalúo si dentro del término del traslado no se formulan solicitudes de objeción, aclaración o adición."

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En este monto no se incluyeron las obligaciones para con los trabajadores, ya que la mayoría habían conciliado sus acreencias con la empresa con la intervención del Ministerio de Trabajo, lo cual hizo a tránsito a cosa juzgada. Lo anterior, con el fin de preservar su fuente de trabajo y que Puracé S.A. siga ejerciendo su objeto social (fls. 713-727, c. 3 pruebas comunes).

Ahora bien, en ese contexto el 94.11% de los acreedores de la empresa Puracé S.A. solicitaron la celebración de un acuerdo concordatario, como lo permiten los artículos 129 y 200 de la Ley 222 de 1995, que a su tenor señalan:

**Artículo 200. ACUERDO CONCORDATARIO**

*Ejecutoriada la providencia de calificación y graduación de créditos, el liquidador, el deudor o acreedores representantes de no menos del cincuenta por ciento (50%) de los créditos reconocidos, podrán proponer la celebración de un concordato, para lo cual la Superintendencia de Sociedades, convocará inmediatamente a una audiencia. (se destaca).*

(...)

**Artículo 129. AUDIENCIA PRELIMINAR.** *Sin perjuicio de las disposiciones generales y especiales, la audiencia preliminar se sujetará a las siguientes reglas:*

(...)

*4. Surtidas las etapas anteriores, podrá celebrarse concordato entre el deudor y uno o más acreedores que representen por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de los créditos reconocidos y admitidos.*

De esa manera, vistos los activos y los pasivos que tenía la empresa Puracé S.A., al momento de realizar el acuerdo concordatario, y teniendo en cuenta que estos valores nunca fueron objetados en las oportunidades pertinentes por los pensionados ni otros acreedores, la Sala constata que pese a los múltiples problemas económicos que tenía la concursada, se estimó razonable que la referida empresa tenía una oportunidad de resurgir y continuar operando para restablecer su vocación productiva, máxime si se tiene en cuenta que los activos de la empresa eran significativos de cara a las acreencias que tenía que atender y que el contrato de aporte minero estaba vigente hasta el año 2007.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Luego, es claro que la sociedad sometida a concordato de Ley 222 de 1995 estaba en una crisis económica (como lo están todas las compañías que enfrentan estos procesos concursales) pero ello, *per se*, no hacía evidente la inviabilidad del acuerdo o su ilegalidad, más bien se consideró que era una oportunidad para que la empresa a través de un proceso de esta índole ordenara sus acreencias, pagara su obligaciones de manera organizada -conforme a la prelación legal- e intentara salvaguardar la fuente de empleo y restablecer su objeto social.

En suma, la Sala, atendiendo a lo probado en el proceso, concluye que sí era procedente fáctica y jurídicamente convocar el concordato pese a los múltiples problemas económicos, y la Superintendencia lo aprobó observando los requisitos de ley contenidos en los artículos 200 y 129 de la Ley 222 de 1995.

## ii) **El pasivo pensional presente y futuro**

Los apelantes afirman que la providencia que aprobó el acuerdo concordatario no tuvo en cuenta los pasivos pensionales presentes y futuros, y que por esta razón fue contraria a derecho.

La Sala desestima este cargo, ya que la providencia concordataria estableció expresamente, en primer lugar, la forma como iban a ser atendidas estas obligaciones y, en segundo lugar, se ordenó la constitución de una prenda sobre los bienes de la empresa para garantizar los derechos de los pensionados, de la siguiente manera:

*La deudora se compromete a cancelar las mesadas pensionales que se adeudan desde el mes de septiembre de 1996, en un plazo de 18 meses, contados a partir del cuarto (4) mes de haber iniciado labores en la unidad minera el Vinagre, dicha acreencia será cancelada en dieciocho cuotas mensuales cada una. Sobre los saldos se reconocerá el interés que en el momento del pago se encuentre vigente.*

*La deudora continúa con la responsabilidad de hacer los pagos de las mesadas futuras hasta que la legislación colombiana así lo determine. Para garantizar esta acreencia se constituirá garantía prendaria sobre*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

bienes muebles situados en la unidad minera el Vinagre que cubran el pasivo determinado por el cálculo actuarial proyectado a diciembre de 1997, de acuerdo al avalúo presentado ante la Superintendencia de Sociedades. Para la constitución de la garantía prendaria se solicita un plazo de cinco (5) meses contados a partir del momento de la aprobación del presente acuerdo concordatario. (fl. 739, c. 3 pruebas comunes). -se destaca y subraya-

De lo anterior, la Sala colige que la providencia que aprobó el concordato no violó la Ley 222 de 1995 ni se puede establecer su palmaria y ostensible contradicción con la ley, ya que, en relación a este aspecto, no desatendió el respeto y garantía de los derechos pensionales de los demandantes, pues estableció claramente cómo debían atenderse estos créditos e incluso estableció una garantía real que cubriera el cálculo actuarial.

iii) **Los bienes revertidos al Estado en 1982**

En relación con el argumento de que el concordato no tuvo en cuenta los bienes que se habían revertido a la Nación en el año 1982, la Sala desestimaré con base en las mismas razones esgrimidas en el estudio del primer motivo, es decir, que carece de sustento probatorio, ya que se acreditó que la reversión de los bienes fue declarada mediante la Resolución No. 001201 del 5 de agosto de 1982. Empero, no existe prueba en el proceso de su efectivo cumplimiento. Aunado a ello, resulta irrelevante, ya que desde 1982 a 1998 habían pasado 16 años, periodo en el cual la empresa tenía un patrimonio avaluado en más de \$1.900´000.000 para 1998 y el cual no había revertido al Estado.

Es más, se encuentra probado que en el año 2001, conforme a la Resolución No. 001 del 13 de febrero de 2001, MINERCOL declaró la caducidad del contrato número 004-82M de 1982, pero aún en ese momento, no ordenó la reversión de los bienes, porque no habían transcurridos los 25 años pactados en el referido contrato (folio 93- 99, c.1).

iv) **El desconocimiento de la sentencia T- 458 de 1997**

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Finalmente, el impugnante afirma que el acuerdo concordatario aprobado por la Superintendencia de Sociedades desconoció la doctrina constitucional contenida en la sentencia T- 458 de 1997.

En relación con este cargo, la Sala precisa que el artículo 66 de Ley 270 de 1996 definió el error judicial como el “*cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley*”.

El error jurisdiccional se asocia con una decisión caprichosa, abiertamente ilegal o arbitraria; es decir, con una resolución contraria a derecho, ya sea que se advierta en el campo de las pruebas —error de hecho— o que provenga de aplicaciones normativas indebidas —error de derecho— pero, en todo caso, capaz de poner a la decisión judicial en los extramuros de una interpretación posible o del fuero jurisdiccional de quien decide.

Se entiende que no se trata de una simple equivocación o desacierto en la elección de una determinada posibilidad interpretativa dentro del marco de la autonomía judicial para valorar, aprehender e inteligir el canon normativo, fáctico y probatorio de cada caso, sino que debe ser una actuación ostensiblemente trasgresora de los límites que el ordenamiento dispone e impone a la decisión judicial y, en concreto, a quien la dictamina.

En el presente caso no se puede derivar un error judicial del posible desconocimiento de la sentencia T- 458 de 1997 de la Corte Constitucional, por las siguientes razones: i) no es posible afirmar que la sentencia de tutela comporte rango legal que pueda comprometer la responsabilidad a título de error judicial; ii) la providencia tenía exclusivamente efectos inter partes; iii) las subreglas de la sentencia T- 458 de 1997 no condicionan o imponen requisitos a la aprobación del acto concordatario; iv) los supuestos de hecho de la sentencia T- 458 de 1997 no se dan en el marco de la celebración de un proceso de concordato.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En conclusión, no está llamada a prosperar la responsabilidad extracontractual de la Superintendencia de Sociedad con fundamento en el título del error judicial en el presente caso.

#### **4.3. Imputación del daño antijurídico al Ministerio de Trabajo por omisión: no exigencia de la constitución de garantías para el pago pensional**

Para analizar la presunta imputación del daño antijurídico al Ministerio del Trabajo se acudirá al título de **falla del servicio**. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido de manera constante que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado.

Al juez administrativo en la órbita de su competencia le atañe una labor de control de la acción administrativa del Estado, con vocación y pretensión de corrección, y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay incertidumbre alguna de que el referido título es el mecanismo de imputación más idóneo para derivar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual<sup>46</sup>.

Es importante señalar que el artículo 90 constitucional, cláusula general de responsabilidad del Estado, debe ser interpretado de manera armónica con el artículo 93 superior en orden a fijar la responsabilidad bajo la égida de las obligaciones internacionales del Estado de respeto y garantía de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción (bloque de constitucionalidad), y de las obligaciones legales y reglamentarias<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Sentencias del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163 y del 10 de marzo del 2011, expediente 17.738, entre muchas otras.

<sup>47</sup> “En congruencia con lo anterior, la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, prescribe que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, disposición constitucional que debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo<sup>48</sup>.

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto en orden a cumplir sus obligaciones internacionales, constitucionales, legales y reglamentarias, y si el daño se produce por la inobservancia de dichas obligaciones podrá quedar comprometida su responsabilidad.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por i) retardo, ii) irregularidad, iii) ineficiencia u iv) omisión o por ausencia del mismo. El retardo se suscita cuando la administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan, y la ineficiencia se da cuando la administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y se produce la omisión o ausencia del mismo cuando la administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa o no lo presta<sup>49</sup>.

Según los apelantes, el Ministerio del Trabajo, si bien investigó y sancionó a Industrias Puracé S.A. por el incumplimiento de sus obligaciones con los trabajadores y los pensionados, se limitó únicamente a esto y su actuación no estuvo enderezada a la defensa de los pensionados (fls. 494 c. ppal. 2). Igualmente,

---

*prestación del servicio que en un momento dado se requiera.*” Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

en la demanda se arguyó que las entidades accionadas incumplieron gravemente sus deberes constitucionales y legales y, específicamente, la Ley 171 de 1961 y el Decreto Reglamentario 426 de 1968 (constitución de garantías)<sup>50</sup>.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo señaló en su defensa que las funciones legales asignadas respecto a la conmutación pensional de inspección, vigilancia, control y de policía administrativa fueron cumplidas a cabalidad y, por lo tanto, no se puede endilgarle ningún tipo de responsabilidad por acción o por omisión, ya que estas se efectuaron dentro de los cánones constitucionales y legales.

La Sala precisa que cuando las empresas privadas asumían directamente el pasivo pensional, como en el presente caso, no solamente estaban vinculadas a la figura de la conmutación pensional (Decreto 2677 de 1971 y decreto reglamentario 1572 de 1973), sino que también, en procura de la defensa de los derechos de los pensionados, el Ministerio de Trabajo estaba obligado a vigilar y controlar que se constituyeran las garantías necesarias para asegurar el pago oportuno de las mesadas o acreencias pensionales en los términos de los artículos 13 de la Ley 171 de 1961 y 10 del Decreto Reglamentario 426 de 1968.

En efecto, el artículo 13 de la Ley 171 de 1961, "*Por la cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones*", prescribió:

**Artículo 13.** *Toda empresa privada cuyo capital no sea inferior a ochocientos mil pesos (\$800.000) deberá contratar con una compañía de seguros a satisfacción del **Ministerio del Trabajo**, el cumplimiento de las obligaciones actuales o eventuales que la afectan en materia de pensiones u otorgar caución real o bancaria por el monto, en las condiciones y dentro del plazo que **el ministerio** le señale para responder de tales obligaciones. (Se destaca)*

Por su parte, el artículo 10 del Decreto Reglamentario 4628 de 1968, establecía:

---

<sup>50</sup> En el recurso de apelación, los demandantes señalan que frente al nexo causal del daño con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se remitían a lo expresado en los alegatos de primera instancia, en los cuales se afirmó sobre el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

**Artículo 10.** *Las empresas particulares que constituyan reservas en la cuantía indicada en el presente Decreto y le sean admitidas como deducción por la División de Impuestos Nacionales, podrán acompañar al **Ministerio del Trabajo** la prueba de tal hecho y este **considerara cumplida la obligación** impuesta por el artículo 13 de la ley 171 de 1961. (Se destaca)*

A la luz de estas disposiciones, toda empresa privada cuyo capital era mayor a \$800.000 (como lo es el caso de empresa Puracé S.A.) y que tenía compromisos actuales, futuros o eventuales en materia pensional tenía dos opciones para cumplir esta obligación legal: i) contratar con una compañía de seguros u ii) otorgar caución real o bancaria por el monto.

La vigilancia y control del cumplimiento de estas obligaciones estaba a cargo del Ministerio del Trabajo quien, a su satisfacción, debía establecer las condiciones y plazos para constituir estas garantías, y cuya teleología era proteger el pago efectivo de las mesadas pensionales.

Incluso, el mismo artículo 10 del Decreto Reglamentario 4628 de 1968 estableció que las empresas podían acreditar esta obligación al constituir reservas en la cuantía indicada en este decreto y que le fueran admitidas como deducción por la División de Impuestos Nacionales.

A la luz de estas precisiones, la Sala considera que la Nación-Ministerio de Trabajo es responsable por haber omitido el deber de exigirle a Industrias Puracé S.A., durante todo el tiempo en que duraron los procesos concursales, la constitución de las garantías necesarias para asegurar el pago de las pensiones, por cuanto dicha empresa había asumido la carga pensional de manera directa y de acuerdo con lo que aparece acreditado en el expediente, no adquirió póliza ni constituyó caución alguna para garantizar el pago de las pensiones.

Esta omisión fue conocida por el Ministerio de Trabajo al menos, desde el 24 de septiembre de 1996 (*ver hechos probados: ii) Actuaciones relevantes anteriores a la apertura del trámite de liquidación y concordato el 24 de septiembre de 1996 y 9*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

de febrero de 1998) y, por lo tanto, en virtud de la facultad contenida expresamente en los artículos 486<sup>51</sup> del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 13 de la Ley 171 de 1961, antes transcrito, era imperativa su intervención en procura de los derechos de los pensionados.

En efecto, el Ministerio nunca sancionó a la Empresa Puracé S.A por tal incumplimiento ni mucho menos la requirió para que constituyese las mencionadas garantías pensionales, pese a que fue advertido por sus propios funcionarios de que la empresa tenía serios problemas financieros y que incluso la misma gerencia de Industrias Puracé manifestó que carecía de recursos para constituir una fiducia

---

<sup>51</sup> "Artículo 486. Atribuciones y sanciones:

*"1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.*

*"Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.*

*"2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.*

*"La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.*

*"3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo."*

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

que permitiera garantizar el pago de las mesadas pensionales futuras<sup>52</sup>.

Luego, hay lugar a atribuir al Ministerio del Trabajo la responsabilidad a título de falla del servicio por omisión, ya que teniendo el deber legal de exigir a la empresa Puracé S.A. la constitución tales garantías para proteger los derechos de los pensionados en los términos del artículo 13 de la Ley 171 de 1961, no la requirió ni la sancionó para lograr tal cometido<sup>53</sup>.

Además, es preciso señalar que la obligación de la constitución de garantías (artículo 13 Ley 171 de 1961 y artículo 10 del Decreto Reglamentario 426 de 1968) en los procesos concursales de empresas con fundamento en la Ley 222 de 1995, ha sido expresamente referida por Corte Constitucional, en jurisprudencia anterior a los hechos del presente proceso, como un desarrollo directo del deber de especial protección que la Constitución impone a las autoridades públicas respecto de las personas de la tercera edad. En efecto, mediante sentencia T- 458 de 1997 expresó lo siguiente:

En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos necesitados de un “trato especial” en razón de su situación de debilidad manifiesta. El régimen de favor comprende a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de

---

<sup>52</sup> Según acta del 24 de Septiembre de 1996 del Ministerio del Trabajo, Dirección Regional Cauca, se verifica que se realizó una diligencia con el fin de “determinar las condiciones que se encontraba operando la planta de Industrias Puracé y todo lo referente a las garantías que se debe prestar para garantizar el pago de los derechos actuales y eventuales en materia de pensiones” y en ella manifestó el Gerente de la Empresa Puracé S.A. “hasta tanto no haya claridad frente al futuro de la empresa no se ha considerado la posibilidad de constituir una fiducia para garantizar el pago de las pensiones, porque al no tener en el momento actividad productiva no existe la posibilidad de obtener recursos de venta de productos para cubrir el monto de la fiducia” ( fls. 214. 217, Exp. 1998 057900, obra en los demás expedientes acumulados).

Por otro lado, en las conclusiones del informe del Ministerio del Trabajo, al parecer, del 30 de noviembre de 1998, se afirmó: “Igualmente deberá el Ministerio del Trabajo tomar medidas preventivas inmediatas que le permitan a los ex trabajadores seguir recibiendo las mesadas pensionales (póliza de garantía, caución, fiducia, etc) hasta tanto se concluya el proceso de conmutación pensional” (folios 98-108, Exp. 1998 057900, obra en los demás expedientes acumulados)

<sup>53</sup> Si bien es cierto el Ministerio del Trabajo impuso unas sanciones administrativas a la empresa, el motivo fue por el no pago de las acreencias pensionales, no por el incumplimiento de la constitución de garantías para su pago futuro (Resoluciones 024 de 1996 y 0016 de 1997 y 028 de 1999, fls. 235-238, 243-244 y 303-306, Exp. 1998057900 obra también en los otros expedientes acumulados)

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico.

En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estas personas, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48).

25. Las normas legales que obligan a las empresas que han asumido directamente el pasivo pensional a constituir las garantías necesarias para asegurar el pago oportuno de las mesadas pensionales ( artículo 13 ley 171 de 1961 y artículo 10 del Decreto Reglamentario 426 de 1968); aquellas que establecen la figura de la conmutación pensional, aún a riesgo de que la empresa tenga que liquidarse o de que se dejen de pagar otros créditos (Decreto 2677 de 1971 y decreto reglamentario 1572 de 1973); las que adjudican a las autoridades públicas la tarea de vigilancia y control de las empresas que tienen acreencias pensionales (artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo); entre otras, deben ser entendidas como el desarrollo manifiesto del deber de especial protección que la Carta impone a los poderes públicos respecto de las personas de la tercera edad (se subraya).

Finalmente, podría objetarse que en el presente caso se optó, finalmente, por la conmutación pensional en procura de proteger los derechos pensionales. Empero, el hecho de que se haya acudido a este procedimiento posterior, no exoneraba de la obligación legal al Ministerio del Trabajo de exigir previamente a la empresa Puracé S.A. la constitución de garantías, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 171 de 1961, tan pronto tuvo conocimiento de esta situación, esto es, **el 24 de septiembre de 1996** (fl. 214, exp. 1998057900, prueba que obra en los demás expedientes acumulados), toda vez que si esto se hubiere realizado satisfactoriamente no hubiera habido necesidad de acudir posteriormente a la figura de la conmutación pensional desde 1997 (ver cuarto motivo de apelación) en el proceso concordatario y de liquidación, con resultados nefastos para los derechos de los pensionados.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Advierte la Sala que debido a la situación crítica que desde el punto de vista económico afrontaba la empresa, la intervención del Ministerio del Trabajo debió ser inmediata y oportuna, toda vez que el paso del tiempo agravaba cada vez más la situación de iliquidez empresarial hasta convertirla en inviable, como a la postre sucedió.

#### **Cuarto motivo de apelación: de la posible responsabilidad del Ministerio de Trabajo y del Instituto de Seguros Sociales en el ámbito de la conmutación pensional**

El apelante adujo que en relación al nexo causal que liga al I.S.S. y al Ministerio de Trabajo (conmutación pensional) con el posible daño, se remitía a lo señalado en los alegatos de conclusión en primera instancia.

Al respecto, el demandante en el alegato de primera instancia señaló que a los pensionados y personas por pensionar se les impuso un concordato cuando ellos lo que exigían era la conmutación pensional, la cual con la apertura de dicho trámite por parte del Ministerio del Trabajo imponía a Industrias Puracé que sus bienes no se podían enajenar. El concordato garantizó los derechos en el papel, pero no en la realidad y por ello se afectó el derecho al mínimo vital de los pensionados.

Precisa la Sala que el ordenamiento jurídico contempla el mecanismo de la conmutación pensional, dirigido a proteger el derecho fundamental a la seguridad social de los pensionados de aquellas empresas que han asumido el pago de la carga prestacional y que se encuentran en una situación económica compleja, que puede poner en peligro la efectividad del referido derecho social fundamental.

Los Decretos 2677 de 1971 y 1572 de 1973 regulan el mecanismo denominado conmutación pensional, cuyo trámite se resume en las siguientes etapas:

**1. Solicitud de la conmutación:** En la época de los hechos, la conmutación pensional podía ser solicitada al director del Instituto de Seguros Sociales - I.S.S.-, por los trabajadores, por estos y la empresa en forma conjunta o, de

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

oficio, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Decreto 2677 de 1971, artículo 4°; Decreto 1572 de 1973, artículo 1°).

**2. Estudio y calificación de la situación de la empresa:** el inciso segundo del artículo 1° del Decreto 1572 de 1973 dispone que una vez que el director del I.S.S. reciba la solicitud de conmutación pensional, dará traslado de ella al Ministro de Trabajo y Seguridad Social para que este, con el concurso de las entidades encargadas de la vigilancia del patrono o de la empresa de que se trate (*vgr.* Superintendencia de Sociedades), califiquen la situación de liquidación, descapitalización, disminución de actividades o desmantelamiento (Decreto 2677 de 1971, artículo 2°), mediante los estudios e investigaciones que sean necesarios. De otra parte, el artículo 2° del Decreto 1572 de 1973 establece que el Ministro de Trabajo podrá ordenar de oficio los estudios antes mencionados y, en caso de considerarlo pertinente, solicitará la conmutación al I.S.S.

**3. Concepto favorable del Ministerio del Trabajo:** cuando el concepto del Ministerio del Trabajo sea favorable a la conmutación, el I.S.S. aceptará la solicitud, previo el trámite establecido en el artículo 4° del Decreto 1572 de 1973 y 5° del Decreto 2677 de 1971 (Decreto 1572 de 1973, artículo 3°).

**4. Pago del cálculo actuarial:** la empresa que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas en el artículo 2° del Decreto 2677 de 1971 deberá pagar al I.S.S. el cálculo actuarial, para que este, a su vez, asuma el pago de las obligaciones pensionales, el cual se rigen por las reglas fijadas en los artículos 4° a 11 del Decreto 1572 de 1973.

Luego de analizar las pruebas que obran en el expediente, considera la Sala que el Instituto de Seguros Sociales y la Nación-Ministerio de Trabajo no incurrieron en la omisión de practicar la conmutación pensional, porque las dos entidades obraron en el marco de sus competencias con el objeto de salvaguardar los derechos de los pensionados conforme a la legislación vigente.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Se encuentra probado en el proceso que tanto el Ministerio del Trabajo como el ISS, cumplieron a cabalidad las responsabilidades que les competían en el marco de los Decretos 2677 de 1971 y 1572 de 1973, ya que intervinieron en manera activa en la solicitud de inicio del trámite de conmutación pensional desde el 1 de octubre de 1996 (fl. 229 c.1, exp. 19980536), esto es, mucho antes del inicio del trámite liquidatorio (17 de diciembre de 1996) y en la firma del acuerdo concordatario (13 de febrero de 1998), así:

1. En lo referente al primer paso, esto es, la solicitud del trámite de conmutación pensional, se encuentra probado que el Ministerio del Trabajo y el Instituto de Seguros Sociales cumplieron con sus funciones legales, habida cuenta que se surtieron los respectivos trámites para solicitar la conmutación pensional desde el 31 de julio de 1997 (hechos probados, relacionados al trámite de conmutación pensional, especialmente, f. 249-250 c-1, exp.1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).
2. En lo relacionado al estudio y calificación de la situación de la empresa y la emisión del concepto favorable por parte del Ministerio del Trabajo, se encuentra acreditado que dicha cartera realizó los estudios pertinentes del estado de la empresa lo que culminó con el concepto favorable a la conmutación pensional el 3 de marzo de 1998, es decir, unos días posteriores a la firma del acuerdo concordatario del 13 de febrero de 1998 (f. 279, exp. 1998053600).
3. Es importante señalar que se debía consolidar el pago del cálculo actuarial, empero este no se realizó debido a múltiples factores, entre otros, el que la empresa en 1999 no tenía claro el valor del cálculo actuarial, al estar inmersa en un proceso de concordato y, en ultimas, a la insolvencia final de la empresa.

No obstante, se encuentran acreditados los múltiples requerimientos por parte del Ministerio del Trabajo<sup>54</sup> y del ISS para consolidar este trámite. Empero, nada se

---

<sup>54</sup> Al respecto obra la declaración del señor José Sebastián Silva Iragorri quien manifestó que desde el año 1994 era empleado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el cargo de director Territorial de Trabajo y Seguridad Social del departamento del Cauca. Aseguró en relación al trámite de la conmutación pensional, que la entidad, mediante oficio de 27 de septiembre de 1996

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

pudo hacer, porque la empresa no pagó el cálculo actuarial para tal efecto (folios 229,230,231,258-269,279-284, exp. 1998053600, y obra también en todos los demás expedientes acumulados).

Por lo anterior, al Instituto de Seguros Sociales no se le podía exigir hacer la conmutación pensional sin que se la empresa pagara lo correspondiente al cálculo actuarial. Luego, endilgarle alguna responsabilidad por no tramitar la conmutación pensional es contraevidente, ya que lo que se encuentra probado es que la entidad participó en el trámite y solicitó lo pertinente, pero este no se concretó, ya que la entidad debía acreditar el cumplimiento de sus compromisos legales, por lo cual, el ISS no podía ser obligado a adoptar la medida sin garantía alguna.

Así las cosas, ni el Instituto de Seguros Sociales ni el Ministerio del Trabajo incurrieron en la omisión de practicar la conmutación pensional, porque dichas entidades cumplieron con el deber de adelantar e impulsar las diligencias que estaban a su cargo conforme los Decretos 2677 de 1971 y 1572 de 1973. Aunque las transferencias correspondientes al cálculo actuarial no pudieron realizarse, esa omisión no es atribuible a dichas entidades sino a la empresa Puracé S.A.

---

solicitó al ISS un informe oficial respecto a Industrias Puracé, en cuanto a atención en salud y cotizaciones de pensiones y riesgos profesionales; el 1º de octubre de 1996, el Ministerio le pidió al ISS iniciar el proceso de conmutación pensional, advirtiéndole que era urgente realizar los cálculos actuariales y expedir la resolución si a ello había lugar, con el fin de salvaguardar los derechos de los pensionados. En esa misma fecha requirió al gerente de la empresa que, en conjunto con los trabajadores, se dirigieran al ISS con idéntica solicitud, al tiempo que se dirigió al Superintendente de Sociedades para ponerle en conocimiento de la situación de la empresa.

Agregó que cuando la empresa entró en proceso de liquidación obligatoria, el Ministerio, por su conducto, insistió ante el liquidador de la empresa que pidiera la conmutación pensional; posteriormente, le recomendó tener en cuenta la prioridad que tenían los pensionados actuales y futuros, en las acreencias laborales, y, en reiteradas ocasiones, le recordó que cualquier negociación en relación con la empresa debería hacerse sobre la base del respeto a las pensiones de los extrabajadores y le pidió informes relacionados con el pago de las mesadas, la prestación de los servicios de salud y sobre los descuentos hechos a los pensionados. El liquidador le respondió que ya había hecho la solicitud de conmutación pensional ante el ISS.

También manifestó que la primera solicitud de conmutación pensional que se presentó ante el ISS fue devuelta, porque no estaba suscrita por los trabajadores, como lo disponía el Decreto 2677 de 1971. Subsanado ese aspecto, el subdirector de Prestaciones Económicas realizó un documentado estudio económico que remitió mediante oficio de 22 de octubre de 1997 al Ministro de Trabajo, a quien le correspondía por competencia dar dicho concepto sobre la viabilidad de la conmutación pensional, y remitió dicho concepto al ISS (f. 174-179, c. 1 cuaderno de pruebas).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

La Sala precisa que si bien no se demostró alguna irregularidad por parte del Ministerio del Trabajo durante el proceso de concordato y liquidación de la empresa, en relación con la conmutación pensional, esta situación no purga la grave falla del servicio en que incurrió por su actuación omisiva en la exigencia efectiva de las garantías pensionales en el año de 1996, tal cual se analizó anteriormente. Se reitera que si el Ministerio del Trabajo hubiere sido diligente de exigir a la empresa el cumplimiento de esa obligación, tanto pronto tuvo conocimiento de esta situación anómala, no se hubiere necesitado acudir posteriormente a la figura de la conmutación pensional cuyos resultados fueron abiertamente negativos para los pensionados.

### **Conclusión**

Con fundamento en lo expuesto, la Sala declarará la responsabilidad extracontractual y patrimonial del Estado por los daños antijurídicos irrogados a los demandantes pensionados, con motivo de la grave falla en el servicio del Ministerio del Trabajo por omisión, la cual conllevó a la violación de los derechos sociales fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de los referidos actores; los daños antijurídicos se concretan en el daño de la pérdida de oportunidad de la consecución de sus mesadas pensionales presente y futuras. Este daño es imputable al Ministerio de Trabajo por no vigilar y controlar, en el ejercicio de sus funciones de policía administrativa, la constitución de las garantías de que tratan la Ley 171 de 1961 y el Decreto Reglamentarios 426 de 1968.

**No obstante lo anterior, en el proceso no existe prueba técnica** que permita cuantificar el porcentaje de pérdida de oportunidad que tenía cada uno de los pensionados accionantes de obtener el pago del 100% de sus mesadas, por la falta de intervención oportuna del Ministerio del Trabajo, pues dicha entidad debió exigir a la empresa Puracé la constitución de garantías para cubrir las obligaciones pensionales de los aquí demandantes. Esa omisión dio lugar a que los demandantes dejaran de recibir su mesada pensional para la época de los hechos y que ha futuro siguieran recibiendo los pagos correspondientes. De modo que, al estar probado el daño la Sala atendiendo a criterios de equidad y de justicia

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

determinará el porcentaje de la pérdida de oportunidad.

En ese orden, la equidad como fundamento para cuantificar el perjuicio por la pérdida de oportunidad de recibir las mesadas pensionales que sufrieron los demandantes, debe contar con elementos objetivos que sustenten la condena.

Tales elementos objetivos existen en el presente proceso y están representados en: i) la certeza que si el Ministerio del Trabajo hubiere actuado diligentemente para que la empresa constituya las garantías, los pensionados hubiesen tenido una alta probabilidad de seguir recibiendo sus mesadas; ii) las posibilidades reales de que los pensionados accedieran a sus mesadas dependían de la situación económica y financiera de la empresa Puracé S.A.; y iii) la empresa Puracé S.A., como principal obligada, no fue demandada dentro del presente proceso pese a tener un grado muy importante de participación en la irrogación del daño.

En ese sentido, la Sala considera justo y equitativo tasar en un 50% el porcentaje de la oportunidad perdida por los pensionados, debido a la conducta del Ministerio del Trabajo que cercenó sus expectativas de recibir sus mesadas pensionales, índice que se aplicará a la liquidación de los perjuicios que se encuentren probados para cada uno de los pensionados.

Los demandantes solicitaron perjuicios: i) morales (inmateriales); ii) a la vida de relación y condiciones materiales de existencia, a los bienes de su personalidad y “los de contragolpe o rebote”, y pago de honorarios de abogado y costos del proceso, y iii) materiales.

### **I) En relación con los perjuicios morales**

Estos entendidos como el dolor moral que pueda generar la disminución, destrucción o afectación de bienes materiales (como lo es la pérdida de una mesada pensional), la jurisprudencia de esta Corporación<sup>55</sup> considera que este

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de octubre de 2015. Rad. 25000-2326-000-2001-02347-01 (34217), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

daño es susceptible de reparación, siempre y cuando se encuentre acreditada su ocurrencia.

Al respecto, esta Corporación ha dicho:

*Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiéndose por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño, pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume<sup>56</sup>*

Posteriormente, en sentencia del 13 de abril de 2000, señaló:

*El desarrollo del tema en la jurisprudencia nacional ha ido en evolución, al punto que hoy se admite inclusive la posibilidad de reclamar indemnización por los perjuicios morales causados por el daño o pérdida de las cosas, a condición de demostrar plenamente su existencia, pues tal perjuicio no se presume<sup>57</sup>.*

También señaló lo siguiente frente a su tasación:

*Hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso<sup>43</sup>. Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite*

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de octubre de 1989, exp. 5320, C.P. Gustavo de Greiff Restrepo.

<sup>57</sup> Sentencias del 5 de octubre de 1989, exp: 5320, del 7 de abril de 1994, exp: 9367 y del 11 de noviembre de 1999, exp: 12.652, entre otras en Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de abril de 2000, exp. 11.892, actor: Franklyn Liévano Fernández.

<sup>43</sup> Sentencia del 24 de septiembre de 1987, exp. 4039.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*para su demostración cualquier tipo de prueba. Sin embargo, la jurisprudencia puede inferir su existencia en casos como el de la muerte de los parientes más allegados.<sup>44</sup>*

Para la Sala, dicho perjuicio no se encuentra plenamente acreditado, puesto que la parte actora no probó que padeció este tipo de perjuicio. En las múltiples demandas presentadas no se aportaron o solicitaron pruebas encaminadas a acreditar el grado de aflicción que sufrieron los demandantes con ocasión de la cesación y pérdida del pago de las mesadas pensionales.

Por la razón anterior, la Sala no accederá a las pretensiones relacionadas a la indemnización por perjuicios morales, en atención a que no se puede presumir la existencia de un daño moral o daño inmaterial por la pérdida o frustración de un bien o valor estrictamente económico.

**ii) Perjuicios a la vida de relación y condiciones materiales de existencia, a los bienes de su personalidad y “los de contragolpe o rebote”, pago de honorarios de abogado y costos del proceso.**

En lo atinente a la indemnización por estos perjuicios, la Sala no los reconocerá, porque, pese a que los demandantes lo solicitaron en el libelo inicial, dicho perjuicio no se encuentra debidamente acreditado en el expediente. Advierte la Sala que en relación a los perjuicios de “contragolpe o rebote”, los actores no explicaron en qué consisten y cuál es su fundamento.

**iii) Perjuicios materiales: lucro cesante**

*Como perjuicio material los demandantes solicitaron el pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir con sus reajustes, incrementos y sanciones legales, desde el 16 de septiembre de 1996 hasta cuando se efectúe su pago total, <<que percibía de la Empresa INDUSTRIAS PURACÉ S.A. hasta cuando se garantice la CONMUTACIÓN pensional con el INSTITUTO DE SEGUROS*

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de marzo de 2012, exp. (23778), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*SOCIALES (I.S.S.), o esta entidad asuma el pago de la correspondiente PENSIÓN DE VEJEZ>>.*

De la revisión del folder pensional, de cada uno de los pensionados demandantes, la Sala encuentra que respecto de Samuel Garcés Hurtado (199980536) y Ramiro Manquillo Escobar (1998 0579), no hay lugar al pago de perjuicios porque su derecho pensional fue reconocido por el ISS<sup>58</sup> en un 100% (folio 73, c. folder de normalización pensional), por lo que ésta satisfecho el derecho pensional. Por ésta razón sus mesadas no aparecen como gastos de administración para el año 2003 (folio 70, folder de normalización pensional), por otra parte, frente a ellos no se realizó cálculo actuarial en el año 2002 (folio 68, folder de normalización pensional).

La misma negativa se presenta sobre las pretensiones de Luis Alfonso Carabalí (1998 0548) y José Ignacio Manquillo (1998 1142), pues no obra prueba: i) del valor de sus mesadas al momento de la liquidación de la empresa (folio 70, folder de normalización pensional); ii) respecto de ellos no se realizó cálculo actuarial (folio 68, folder de normalización pensional); y iii) y no fueron parte de la dación en pago en 2003 (folios 45 y 46, folder de normalización pensional). Además, no obra ninguna prueba de la que se pueda determinar lo anterior.

Por otra parte, la Sala no reconocerá perjuicios a título de daño emergente, porque no se solicitaron específicamente en el libelo inicial ni se encuentran debidamente acreditados.

Ahora bien, para liquidar el lucro cesante para los pensionados que sí acreditaron tener éste derecho, la Sala tendrá como prueba para cuantificarlo en el caso del lucro cesante pasado, el valor de la mesada pensional que recibía cada uno de los pensionados al momento en que cesó el pago y hasta la fecha de la providencia, y el lucro cesante futuro se calculará con base en la sumas determinadas en el cálculo actuarial para cada uno de los pensionados, restando las sumas que

---

<sup>58</sup> La Sala reconocerá perjuicios materiales a los demandantes que tenían mesadas pensionales compartidas ( fl. 73 carpeta de normalización pensional), en proporción a lo que devengaba en la Empresa Puracé S.A y a lo adeudado por concepto de cálculo actuarial según lo acreditado en el proceso.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

correspondieron a la dación en pago celebrada con la empresa Purasé S.A, menos el 50% que se determinó como pérdida de la oportunidad.

Lo anterior en la medida en que sólo quedará satisfecho el perjuicio material si los pensionados obtienen el pago de su mesada desde el momento en que dejaron de recibirlas hasta la fecha de la sentencia (lucro cesante pasado), para lo cual se tomará el valor de la mesada que se encuentra probado para cada uno de los demandantes.

#### **Lucro cesante pasado.**

En el expediente está acreditado que el 20 de octubre de 2003 el liquidador de Industrias Puracé y la Asociación de Pensionados, celebraron un acuerdo de dación en pago (f. 38-46, folder de normalización pensional).

Según el referido documento, para el 2003 las mesadas pensionales pendientes de cancelación ascendían a: **\$513.959.549.87** y el cálculo actuarial a **\$1.795'562.240.00** (suma que corresponde a la obligación pensional futura). Cuya evidencia permite establecer que la deuda global pensional era de **\$2.309'521.789.87**.

Para el efecto, la Sala encuentra que de los \$2.309'521.789,87, que correspondía al (100%) de la obligación pensional, se dedujo el valor de los activos de empresa que fueron ofrecidos como dación en pago por un valor de **\$649'598.649** lo cual equivale al (28.13%) del valor de la deuda pensional presente y futura, es decir, que restado ese valor se cancelaba parte de la acreencia pensional, y quedaba pendiente por satisfacer la suma restante correspondiente al cálculo actuarial, esto es, la suma de \$1.659'923.140 (71.87%).

Para la Sala, con la dación en pago de (\$649.598.649) quedó amparada la deuda de las mesadas pensionales pendientes hasta el 31 de octubre de 2003, que equivalía a \$ 513.959.549.87, quedando un excedente de \$135.639.100 (\$649.598.649 – 513.959.549.87: \$135.639.099,00) a favor de los pensionados.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Esos \$135´639.099,13 amparan nueve mesadas pensionales, que corresponden a 272,25 días, para cada uno de los pensionados. De manera que, el lucro cesante pasado se podrá calcular no a partir del 31 de marzo de 2003 ni desde el año 1996 como lo solicitaron los accionantes, sino desde el 1 de agosto de 2004 hasta el momento de esta sentencia.

Para efectos de hacer el cálculo del párrafo anterior es importante tener en cuenta que se encuentra probado (folio 70, folder de normalización pensional) que el valor de todas las mesadas pensionales a 2003 ascendían a \$ 14.946.377, 97 para los accionantes que sí probaron su derecho. Luego, el prorrateo de los \$ 135.639.099,13 se hace en relación a ese valor y proporcional a lo que ganaba cada pensionado.

<b><i>Prorrateo de la diferencia después de la dación de pago</i></b>	
<i>Mesadas pensionales que se cubrieron con la dación en pago</i>	<i>513, 959.549,87</i>
<i>Total dación en pago</i>	<i>649´598.649,00</i>
<i>Diferencia- Valor a prorratear</i>	<b><i>135´639.099,13</i></b>
<i>Valor mensual total de las mesadas pensionales que pagaba la empresa a 2003</i>	<i>14´946.377,97<sup>59</sup></i>
<i>Mesadas cubiertas(meses)</i>	<i>9,075048</i>
<i>Mesadas cubiertas(días)</i>	<i>272,25</i>
<i>01/11/2003 + 272,25 días</i>	<i>30/07/2004</i>
<b><i>Como la dación en pago se realizó en octubre de 2003, quedando un excedente de \$135.639.099 a este saldo se imputa 9 meses para el pago de pensión. Los pensionados obtuvieron satisfecha la mesada hasta el 30 de julio de 2004, incluido.</i></b>	

En consecuencia, será a partir del 1 de agosto de 2004, que se calculará el lucro cesante pasado, lo cual se determinará hasta la fecha de la providencia.

Ahora bien, el documento “Valor de mesadas como gastos de administración para

<sup>59</sup> Este es el valor que pagaba mensualmente la empresa Puracé S.A por concepto de mesadas pensionales en el año 2003 (folio 70 folder de normalización pensional).

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

*jubilados y créditos postconcordatarios según auto 620 008278 del 2002/12/18"* (folios 68-73, folder de normalización pensional), fue la prueba que soportó la referida dación en pago y fue avalada por los mismos jubilados. **Este medio probatorio contiene los valores exactos de cada mesada pensional** que se debía pagar a octubre de 2003. Dichos valores serán tomados por la Sala para liquidar el valor adeudado a cada pensionado demandante..

Los valores plasmados en la siguiente tabla corresponden a las mesadas pensionales recibidas por cada uno de los demandantes en el año 2003, los cuales pueden ser consultados en el proceso en el folio 70 del folder de normalización pensional.

Para los siguientes demandantes pensionados, se encuentra probado el valor de la mesada para el año 2003:

Proceso	Nombres	Mesada pensional en 2003
19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla	457.961,28
19980602	Miguel Angel Aguilar Manquillo	349.386,24
19990576	Cristóbal Ayala	78.520,00
19980530	Manuel Antonio Blas Mazabuel	318.720,00
19980572	Arnulfo Bolaños Caldón	318.720,00
19980493	Higinio Bolaños Manquillo	318.720,00
19980498	Norberto Caldón Pizo	318.720,00
19980558	Alejandro Castillo	318.720,00
19980527	Camilo Antonio Castillo Quira	326.632,32
19980595	Clotilde Castillo de Pizo	332.000,00
19990574	Modesto Escobar Quira	292.160,00
19980488	Aparicio Fernández Mompotes	318.720,00
19980578	Froylán Fernández Mompotes	80.678,00
19980534	Evangelista Fuelantala Cumbal	332.000,00
19980592	José Manuel Gómez Chara	441.891,00
19980529	Marcelino Huertas Guevara	25.204,00
19980588	Álvaro León Certuche	320.778,40
19980601	Olga López de Delgado	332.000,00
19990577	Álvaro Manquillo Bolaños	292.160,00
19980587	José Diógenes Manquillo	64.373,00

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Proceso	Nombres	Mesada pensional en 2003
19990571	David Mazabuel López	307.498,40
19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	307.498,40
19980593	Ismenia Orozco de Bastidas	332.000,00
19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo	1.209.471,00
19980528	Juan de Dios Pizo Bolaños	318.720,00
19980605	Hernando Portilla	332.000,00
19980537	Alberto Puliche Calapsu	318.720,00
19980584	Ángel María Puliche	432.952,32
19980571	Isaías Quira Aguilar	318.720,00
19980585	Juan Elías Quira Manquillo	343.744,00
19980586	Mario Quira Quira	307.498,40
19980594	Pedro José Quira	318.720,00
19980591	Rosa Quira de Mompotes	292.160,00
19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla	89.324,00
19980568	Miguel Santos Vivas	36.399,00

Por lo tanto, para efectos de calcular el lucro cesante pasado se procederá de la siguiente manera:

i) Se tomará el valor de la mesada que para cada uno de los pensionados se encuentra probada, es decir la recibida en el año 2003, pero la indexación de la mesada se hará a partir de agosto de 2004<sup>60</sup> porque como se explicó en párrafos anteriores es desde esa fecha que dejaron de recibir los aquí demandantes la mesada pensional; iii) al valor indexado que se hará hasta la fecha de la sentencia<sup>61</sup>, se le adicionará el interés legal (6% anual); y, finalmente, iv) como en el presente caso se configuró una pérdida de oportunidad, al resultado de lo anterior se le deducirá el 50 % por este concepto.

<sup>60</sup> Índice inicial: el certificado por el DANE para el mes anterior, es decir, julio de 2004 (55,49).

<sup>61</sup> Índice final: el certificado por el DANE para el mes de marzo de 2020 (105,53)

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

### Indemnización general cálculo del lucro cesante pasado

Proceso	Nombres	Mesada 2003	Mesadas Indexadas a la Fecha	Interés acumulado	Subtotal	Valor a Pagar – 50 % de pérdida de oportunidad Lucro cesante pasado
19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla	457.961,28	122.073.361	50.420.713	172.494.074	86.247.037
19980602	Miguel Angel Aguilar Manquillo	349.386,24	93.131.787	38.466.796	131.598.584	65.799.292
19990576	Cristóbal Ayala	78.520,00	20.930.154	8.644.911	29.575.065	14.787.533
19980530	Manuel Antonio Blas Mazabuel	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980572	Arnulfo Bolaños Caldón	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980493	Higinio Bolaños Manquillo	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980498	Norberto Caldón Pizo	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980558	Alejandro Castillo	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980527	Camilo Antonio Castillo Quira	326.632,32	87.066.542	35.961.631	123.028.173	61.514.086
19980595	Clotilde Castillo de Pizo	332.000,00	88.497.342	36.552.603	125.049.944	62.524.972
19990574	Modesto Escobar Quira	292.160,00	77.877.661	32.166.290	110.043.951	55.021.975
19980488	Aparicio Fernández Mompotes	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980578	Froylán Fernández Mompotes	80.678,00	21.505.387	8.882.503	30.387.890	15.193.945
19980534	Evangelista Fuelantala Cumbal	332.000,00	88.497.342	36.552.603	125.049.944	62.524.972
19980592	José Manuel Gómez Chara	441.891,00	117.789.695	48.651.404	166.441.099	83.220.550
19980529	Marcelino Huertas Guevara	25.204,00	6.718.334	2.774.915	9.493.249	4.746.625
19980588	Alvaro León Certuche	320.778,40	85.506.131	35.317.125	120.823.256	60.411.628
19980601	Olga López De Delgado	332.000,00	88.497.342	36.552.603	125.049.944	62.524.972
19990577	Álvaro Manquillo Bolaños	292.160,00	77.877.661	32.166.290	110.043.951	55.021.975
19980587	José Diógenes Manquillo	64.373,00	17.159.155	7.087.351	24.246.506	12.123.253
19990571	David Mazabuel López	307.498,40	81.966.238	33.855.021	115.821.258	57.910.629
19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	307.498,40	81.966.238	33.855.021	115.821.258	57.910.629
19980593	Ismenia Orozco de Bastidas	332.000,00	88.497.342	36.552.603	125.049.944	62.524.972
19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo	1.209.471,00	322.394.483	133.160.581	455.555.064	227.777.532
19980528	Juan de Dios Pizo Bolaños	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980605	Hernando Portilla	332.000,00	88.497.342	36.552.603	125.049.944	62.524.972
19980537	Alberto Puliche Calapsu	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980584	Ángel María Puliche	432.952,32	115.407.016	47.667.271	163.074.288	81.537.144
19980571	Isaías Quira Aguilar	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980585	Juan Elías Quira Manquillo	343.744,00	91.627.802	37.845.596	129.473.398	64.736.699
19980586	Mario Quira Quira	307.498,40	81.966.238	33.855.021	115.821.258	57.910.629
19980594	Pedro José Quira	318.720,00	84.957.448	35.090.498	120.047.946	60.023.973
19980591	Rosa Quira de Mompotes	292.160,00	77.877.661	32.166.290	110.043.951	55.021.975
19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla	89.324,00	23.810.050	9.834.412	33.644.461	16.822.231
19980568	Miguel Santos Vivas	36.399,00	9.702.454	4.007.464	13.709.918	6.854.959
<b>TOTAL</b>		<b>10.903.489</b>	<b>2.906.415.23</b>	<b>1.200.454.60</b>	<b>4.106.869.83</b>	<b>2.053.434.91</b>

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

### **Lucro cesante futuro**

La Sala, negará la pérdida de oportunidad de recibir el lucro cesante futuro correspondiente al 50% del cálculo actuarial para los casos de David Mazabuel López (19990571); Rubén Darío Mazabuel Calapzu (1998 0563), Álvaro León Zertuche (1998 0588), Mario Quira Quira (19980586), habida cuenta que no se realizó el cálculo actuarial en relación a ellos y, por lo tanto, no se encuentra probado este valor en el proceso. En consecuencia, tal perjuicio no se reconocerá por ser eventual e imposible de liquidar.

Hecha esta precisión, la Sala condenará a la Nación - Ministerio del Trabajo a pagar a título de lucro cesante futuro teniendo como base el valor del cálculo actuarial que correspondía a cada uno de los pensionados accionantes, dicha suma se actualizará y, luego, a ese valor se le restará un 50 %, por concepto de pérdida de oportunidad.

Es importante aclarar que, la base para liquidar el lucro cesante futuro es diferente a la que se utilizó para el lucro cesante pasado. Para liquidar el lucro cesante futuro es necesario tener en cuenta el cálculo actuarial que se realizó para cada uno de los pensionados y constituía la bolsa de dinero que serviría para mantener a futuro el pago de la pensión de los accionantes. Constituyéndose ésta en la garantía que debió exigir el Ministerio del Trabajo para la protección laboral de los pensionados.

Al respecto, se encuentra acreditado el valor del cálculo actuarial en relación a cada uno de los demandantes al 31 de diciembre de 2002<sup>62</sup>, (f. 68, folder de normalización pensional). Luego estos valores se indexarán a la fecha de la presente sentencia<sup>63</sup> y se le restará el 50 % por pérdida de oportunidad.

Los valores que aparecen en el siguiente cuadro corresponden al cálculo actuarial

---

<sup>62</sup> Índice inicial: es el certificado por el DANE para el mes diciembre 2002 (49,83)

<sup>63</sup> Índice final: es el certificado por el DANE para el mes de marzo de 2020 (105,53)

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

de cada uno de los demandantes y obra en el folio 68 del folder de normalización pensional:

Proceso	Nombres	Prueba	Valor del cálculo actuarial diciembre de 2002.
19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla		59'143.038
19980602	Miguel Ángel Aguilar Manquillo		27'712.154
19990576	Cristóbal Ayala		11'663.998
19980530	Manuel Antonio Blas Mazabuel		54'436.816
19980572	Arnulfo Bolaños Caldón		39'222.166,
19980493	Higinio Bolaños Manquillo		40'656.737
19980498	Norberto Caldón Pizo		47'278.514
19980548	Luis Alfonso Carabalí	No obra prueba	0
19980558	Alejandro Castillo		57'202.466
19980527	Camilo Antonio Castillo Quira		27'193.042
19980595	Clotilde Castillo de Pizo		21'809.136
19990574	Modesto Escobar Quira		69'316.072
19980488	Aparicio Fernández Mompotes		61'193.148
19980578	Froylan Fernández Mompotes		13'126.820
19980534	Evangelista Fuelantala Cumbal		66'098.296
19980536	Samuel Garcés Hurtado	A cargo del ISS	0
19980592	José Manuel Gómez Chara		71'426.164
19980529	Marcelino Huertas Guevara		2'832.891
19980588	Álvaro León Certuche	No obra prueba	0
19980601	Olga López De Delgado		40'190.240
19990577	Álvaro Manquillo Bolaños		55'388.496
19980587	José Diógenes Manquillo		7'557.740
19981142	José Ignacio Manquillo	No obra prueba	0
19980579	Ramiro Manquillo Escobar	A cargo del ISS	0
19990571	David Mazabuel López	No obra prueba	0
19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	No obra prueba	0
19980593	Ismenia Orozco de Bastidas		34'633.684
19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo		126'704.684

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Proceso	Nombres	Prueba	Valor del cálculo actuarial diciembre de 2002.
19980528	Juan de Dios Pizo Bolaños		59'888.556
19980605	Hernando Portilla		21'809.136
19980537	Alberto Puliche Calapsu		63'710.538
19980584	Ángel María Puliche		68'062.308
19980571	Isaías Quira Aguilar		41'893.576
19980585	Juan Elías Quira Manquillo		51'114.456
19980586	Mario Quira Quira	No obra prueba	0
19980594	Pedro José Quira		51'610.632
19980591	Rosa Quira de Mompotes		41'665.266
19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla		8'260.297
19980568	Miguel Santos Vivas		5'883.453

**Indemnización general de lucro cesante futuro por no pago del cálculo actuarial disminuido en 50 % por pérdida de oportunidad**

Proceso	Nombres	Prueba	Valor del cálculo actuarial diciembre de 2002.	Cálculo actuarial indexado	50% Cálculo por pérdida de oportunidad
19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla		59.143.038	125.243.856	62.621.928
19980602	Miguel Ángel Aguilar Manquillo		27.712.154	58.684.456	29.342.228
19990576	Cristóbal Ayala		11.663.998	24.700.187	12.350.093
19980530	Manuel Antonio Blas Mazabuel		54.436.816	115.277.757	57.638.878
19980572	Arnulfo Bolaños Caldón		39.222.166	83.058.556	41.529.278
19980493	Higinio Bolaños Manquillo		40.656.737	86.096.465	43.048.233
19980498	Norberto Caldón Pizo		47.278.514	100.119.027	50.059.513
19980548	Luis Alfonso Carabalí	No obra prueba	0	-	-
19980558	Alejandro Castillo		57.202.466	121.134.417	60.567.208
19980527	Camilo Antonio Castillo Quira		27.193.042	57.585.162	28.792.581
19980595	Clotilde Castillo de Pizo		21.809.136	46.183.970	23.091.985
19990574	Modesto Escobar Quira		69.316.072	146.786.713	73.393.356

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Proceso	Nombres	Prueba	Valor del cálculo actuarial diciembre de 2002.	Cálculo actuarial indexado	50% Cálculo por pérdida de oportunidad
19980488	Aparicio Fernández Mompotes		61.193.148	129.585.258	64.792.629
19980578	Froylán Fernández Mompotes		13.126.820	27.797.922	13.898.961
19980534	Evangelista Fuelantala Cumbal		66.098.296	139.972.611	69.986.306
19980536	Samuel Garcés Hurtado	A cargo del ISS	0	-	-
19980592	José Manuel Gómez Chara		71.426.164	151.255.135	75.627.567
19980529	Marcelino Huertas Guevara		2.832.891	5.999.053	2.999.526
19980588	Álvaro León Certuche	No obra prueba	0	-	-
19980601	Olga López De Delgado		40.190.240	85.108.591	42.554.295
19990577	Álvaro Manquillo Bolaños		55.388.496	117.293.075	58.646.538
19980587	José Diógenes Manquillo		7.557.740	16.004.597	8.002.299
19981142	José Ignacio Manquillo	No obra prueba	0	-	-
19980579	Ramiro Manquillo Escobar	A cargo del ISS	0	-	-
19990571	David Mazabuel López	No obra prueba	0	-	-
19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	No obra prueba	0	-	-
19980593	Ismenia Orozco de Bastidas		34.633.684	73.341.788	36.670.894
19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo		126.704.684	268.315.320	134.157.660
19980528	Juan de Dios Pizo Bolaños		59.888.556	126.822.597	63.411.299
19980605	Hernando Portilla		21.809.136	46.183.970	23.091.985
19980537	Alberto Puliche Calapsu		63.710.538	134.916.192	67.458.096
19980584	Ángel María Puliche		68.062.308	144.131.688	72.065.844
19980571	Isaías Quira Aguilar		41.893.576	88.715.649	44.357.824
19980585	Juan Elías Quira Manquillo		51.114.456	108.242.183	54.121.092
19980586	Mario Quira Quira	No obra prueba	0	-	-
19980594	José Quira Pedro		51.610.632	109.292.907	54.646.454
19980591	Rosa Quira de Mompotes		41.665.266	88.232.170	44.116.085
19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla		8.260.297	17.492.362	8.746.181
19980568	Miguel Santos Vivas		5.883.453	12.459.055	6.229.527
SUBTOTAL			1.348.684.520	2.856.032.687	1.428.016.344

Los presentes cálculos de liquidación estarán en documentos anexos a la presente sentencia.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

En el evento que los beneficiarios directos de las condenas hayan fallecido, la entidad condenada pagará a favor de las sucesiones de cada uno de ellos.

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

### FALLA

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia proferida el 31 de mayo de 2001 por el Tribunal Administrativo-Sala de Descongestión-sede Cali y, en su lugar, se decide:

**SEGUNDO: DECLÁRASE** la responsabilidad patrimonial y extracontractual de la Nación - Ministerio del Trabajo por los daños antijurídicos por pérdida de oportunidad producidos a los demandantes pensionados, con fundamento en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO: ABSOLVER** a la Nación - Ministerio de Minas y Energía - Minerales de Colombia S.A. (MINERALCO), Superintendencia de Sociedades, Ministerio de Desarrollo Económico e Instituto de Seguros Sociales (I.S.S.) de la responsabilidad patrimonial y extracontractual por los daños irrogados a los demandantes.

**CUARTO: CONDENAR** a la Nación - Ministerio del Trabajo a pagar a los demandantes por concepto de perjuicios materiales, a título de lucro cesante pasado y futuro, las siguientes sumas de dinero:

Proceso	Nombres	Lucro cesante pasado	Lucro cesante Futuro	Total condena material en pesos m/c
19981143	Heliodoro Aguilar Asprilla	86.247.037	62.621.928	148.868.965
19980602	Miguel Angel Aguilar Manquillo	65.799.292	29.342.228	95.141.520
19990576	Cristóbal Ayala	14.787.533	12.350.093	27.137.626
19980530	Manuel Antonio Blas Mazabuel	60.023.973	57.638.878	117.662.852
19980572	Arnulfo Bolaños Caldón	60.023.973	41.529.278	101.553.251

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
 Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
 Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
 Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

Proceso	Nombres	Lucro cesante pasado	Lucro cesante Futuro	Total condena material en pesos m/c
19980493	Higinio Bolaños Manquillo	60.023.973	43.048.233	103.072.206
19980498	Norberto Caldón Pizo	60.023.973	50.059.513	110.083.487
19980558	Alejandro Castillo	60.023.973	60.567.208	120.591.182
19980527	Camilo Antonio Castillo Quira	61.514.086	28.792.581	90.306.668
19980595	Clotilde Castillo de Pizo	62.524.972	23.091.985	85.616.957
19990574	Modesto Escobar Quira	55.021.975	73.393.356	128.415.332
19980488	Aparicio Fernández Mompotes	60.023.973	64.792.629	124.816.602
19980578	Froylán Fernández Mompotes	15.193.945	13.898.961	29.092.906
19980534	Evangelista Fuelantala Cumbal	62.524.972	69.986.306	132.511.278
19980592	José Manuel Gómez Chara	83.220.550	75.627.567	158.848.117
19980529	Marcelino Huertas Guevara	4.746.625	2.999.526	7.746.151
19980588	Alvaro León Certuche	60.411.628	No obra prueba	60.411.628
19980601	Olga López De Delgado	62.524.972	42.554.295	105.079.268
19990577	Álvaro Manquillo Bolaños	55.021.975	58.646.538	113.668.513
19980587	José Diógenes Manquillo	12.123.253	8.002.299	20.125.552
19990571	David Mazabuel López	57.910.629	No obra prueba	57.910.629
19980563	Rubén Darío Mazabuel Calapsu	57.910.629	No obra prueba	57.910.629
19980593	Ismenia Orozco de Bastidas	62.524.972	36.670.894	99.195.866
19980590	Ana Lucía Paredes de Jaramillo	227.777.532	134.157.660	361.935.192
19980528	Juan de Dios Pizo Bolaños	60.023.973	63.411.299	123.435.272
19980605	Hernando Portilla	62.524.972	23.091.985	85.616.957
19980537	Alberto Puliche Calapsu	60.023.973	67.458.096	127.482.069
19980584	Ángel María Puliche	81.537.144	72.065.844	153.602.988
19980571	Isaías Quira Aguilar	60.023.973	44.357.824	104.381.798
19980585	Juan Elías Quira Manquillo	64.736.699	54.121.092	118.857.791
19980586	Mario Quira Quira	57.910.629	No obra prueba	57.910.629
19980594	Pedro José Quira	60.023.973	54.646.454	114.670.427
19980591	Rosa Quira de Mompotes	55.021.975	44.116.085	99.138.060
19980559	Manuel Antonio Tobar Bonilla	16.822.231	8.746.181	25.568.412
19980568	Miguel Santos Vivas	6.854.959	6.229.527	13.084.487

En el evento que los beneficiarios directos de las condenas hayan fallecido, la entidad demandada pagará en favor de las sucesiones de cada uno de ellos, para lo cual sus familiares deberán acreditar tal condición conforme a la ley.

**QUINTO:** Negar las pretensiones las demandas del grupo de los trabajadores Jaime Rojas Castillo, Arcadio Fernández Mompotes, Mario Ernesto Orozco Ruiz, Amílcar Antonio Paredes Martínez, Henry Orozco, Edgar Fernández Orozco y José Guillermo Vivas (radicados 19980606, 19980583, 19980560, 19980549, 19980557, 19980604 y 19980535), con fundamento en la parte motiva de la presente providencia.

Exp.19001233100019980571-01 (21.554)  
Demandante: Isaías Quira Aguilar y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros  
Revoca la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda

**SEXTO:** Negar las pretensiones de las demandas correspondientes a Samuel Garcés Hurtado (199980536), Ramiro Manquillo Escobar (1998 0579), Luis Alfonso Carabalí (1998 0548) y José Ignacio Manquillo (1998 1142), con fundamento en la parte motiva de la presente providencia.

**SÉPTIMO:** Negar el lucro cesante futuro a David Mazabuel López (19990571), Rubén Darío Mazabuel Calapzu (1998 0563), Álvaro León Zertuche (1998 0588), Mario Quira Quira (19980586), con fundamento en la parte motiva de la presente providencia.

**OCTAVO:** Negar las demás pretensiones de las demandas

**NOVENO:** Sin condena en costas

**DÉCIMO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

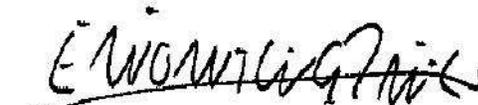
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE**



**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente



**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado



**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO**