



f=346
c=3
p=2

13-001-33-33-007-2014-00209-01

Cartagena de Indias D. T. y C, catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO.

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-007-2014-00209-01
Demandante	SERVICIOS INDUSTRIALES Y PORTUARIOS - SIPOR
Demandado	MINISTERIO DEL TRABAJO
Actuación	SENTENCIA DE 2º INSTANCIA
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
Tema	Carencia de competencia sancionatoria

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha 17 de febrero del 2016, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, que accedió a las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES.

2.1. La demanda.

2.1.1. Pretensiones.

Fueron invocadas las siguientes:

"PRIMERA: DECLARAR la nulidad de la Resolución 685 de septiembre 25 de 2013 proferida por el Director Territorial de Bolivar del Ministerio de Trabajo, que resolvió recurso de apelación ordenando confirmar la Resolución 704 del 31 de octubre de 2012 y modificó la sanción impuesta a mi prohijada, dosificándola en la suma de ONCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS (\$11.790.000), con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

SEGUNDA: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 704 del 31 de octubre de 2012, proferida por el Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación del Ministerio de Trabajo Dirección Territorial de Bolivar, que resolvió una investigación administrativa laboral y decidió imponer multa a la sociedad SERVICIOS INDUSTRIALES Y PORTUARIOS SIPOR S.A.S. por la suma de 80 salarios mínimos.

TERCERA: Que en virtud de la declaratoria de nulidad y a título de restablecimiento ordenar al Ministerio de Trabajo Dirección Territorial Bolivar y al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – que reintegren a la empresa SERVICIOS INDUSTRIALES Y PORTUARIOS S.A.S. SIPOR el valor de ONCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS (\$11.790.000) impuestos como multa





13-001-33-33-007-2014-00209-01

CUARTA: Condenar (...) a pagar a mi prohijada los respectivos intereses que se han generado desde la fecha del pago de la multa (...) hasta el día que se haga efectivo el reintegro (...)"

2.1.2. Hechos.

Cuenta el actor que agotado el procedimiento administrativo realizado por el Inspector del Trabajo, a través de la Resolución No. 704 del 31 de octubre del 2012 se sancionó a la empresa SIPOR S.A.S. con una multa de 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Informa que a través de apoderado judicial se impugnó dicha decisión a través de los recursos de reposición y la apelación, resolviéndose la reposición mediante la resolución No. 100 del 14 de febrero de 2013, la cual confirmo en toda sus partes la decisión impugnada y a su turno concedió la alzada.

El 10 de mayo de 2013 se presentó ampliación al recurso d apelación y se aportaron pruebas.

Mediante la resolución 685 de 2013 se desato la alzada modificándose la sanción pecuniaria y disminuyéndola a la suma de 20 salarios mínimos legales mensuales, finalizando entonces el procedimiento administrativo.

2.1.3 Normas violadas y concepto de la violación.

Se señalan como normas violadas las siguientes:

- De la Constitución Política: artículos 1, 2, 6, 13, 29, 90, 1212, 122, 209 y 216
- De la ley 50 de 1990: artículos 1, 9, 12 y 17
- Del Decreto 01 de 1984: artículo 50
- La resolución 2605 del 27 de julio de 2009
- La resolución 00000404 del 22 de marzo de 2012 del Ministerio de la Protección Social.
- Sentencia C – 695 de 2008.

Invoca la falta de competencia del Coordinador del Grupo de Resoluciones de Conflictos – Conciliación de la Dirección Territorial Bolivar para imponer sanciones y explica, a propósito, que el citado coordinador al proferir la resolución 704 del 31 de octubre de 2012 en la que impuso la multa carecía de competencia, toda vez que la facultad para imponer la sanción corresponde al Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo. Por la misma razón la resolución que resolvió el recurso de reposición es nula.





13-001-33-33-007-2014-00209-01

Atribuye violación al derecho de defensa respecto a la resolución NO. 685 del 25 de septiembre de 2013, argumentado que si en gracia de discusión se aceptase que las otras dos resoluciones se ajustan al principio de legalidad, la que resolvió el recurso de apelación viola el derecho de defensa ya que se amparó en argumentos completamente nuevos que no fueron discutidos a lo largo de la investigación.

2.2. La contestación.

La demandada se opuso a las pretensiones de la demanda.

Asegura que los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo facultan al Ministerio del Trabajo para imponer sanciones en ejercicio de sus funciones de investigación, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones laborales.

Que la resolución 404 de 2012, por la cual se crean grupos de internos de trabajo y se asignan las coordinaciones en las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo reafirman las competencias que de Policía Administrativa ostentan las Direcciones Territoriales del Trabajo.

Propuso las excepciones de "legalidad y plena validez de los actos administrativos demandados" "falta de fundamento jurídico para demandar "

2.3. Sentencia de primera instancia.

El a quo accedió a las súplicas de la demanda accedió a las súplicas de la demanda juzgando que se configura la causal de nulidad de falta de competencia respecto de la facultad sancionadora de la administración, que exige que el acto sancionador se encuentre expedido por quien se encuentra legalmente investido de la facultad para hacerlo.

Al respecto explicó que la facultad sancionadora tiene la especial característica de alterar la situación jurídica del destinatario, constituyéndose en una limitación a sus derechos. Esto conduce a concluir – arguye – que en el caso se hace necesario que la facultad sancionadora se encuentre expresamente conferida a la entidad o funcionario que corresponda imponerla, razón por la cual – agrega –, no es posible entender que dentro de la facultad de "Pronunciarse" prevista en el numeral 7 del punto 2 del artículo segundo de la resolución 404 de 2012, en que se apoya la entidad demanda para defender la competencia del funcionario que expidió el acto, quede inmersa la facultad de sancionar, siendo que expresamente se encuentra conferida al Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.





13-001-33-33-007-2014-00209-01

Sustentó la postura conforme a lo establecido en el Código Civil, a propósito de la interpretación que debe dársele a las normas que regulan la competencia para imponer sanciones (resolución 404 de 2012), y en tal virtud citó el artículo 27 del aludido código.

Con base en el criterio interpretativo que esboza (gramatical), argumentó que no le es dable al interprete en el presente caso entender que está entre las funciones del grupo de RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS – CONCILIACIÓN contempladas en texto del numeral 7 del artículo 2 de la resolución 404 de 2012 la facultad de sancionar, puesto que no está expresamente consagrado allí la palabra SANCIONAR, sino solo PRONUNCIARSE, tanto así que en virtud del artículo se le confiere expresamente la facultad para sancionar al grupo de PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.

2.4. Recurso de apelación.

El censor acusa la sentencia por "ilegalidad" dados los yerros de "hecho y de derecho" que le endilga reiterando los argumentos esgrimidos a lo largo de la instancia, en particular los esgrimidos en el escrito de contestación

Agregó que la resolución que se encontraba vigente y regulaba la competencia de los funcionarios, grupos, coordinadores y oficinas era la Resolución 2605 de 2009 y no la 404 pues esta es del 22 de marzo 2012.

No obstante lo anterior, adujo que con la entrada en vigencia de la resolución 404 de 2012 el Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación de la Dirección territorial de Bolívar adquirió como función la de pronunciarse sobre los actos atentatorios del derecho de asociación sindical y la de fallar en primera instancia las investigaciones en asuntos de su competencia, como lo fue el caso de marras.

Por tratarse de un acto atentatorio contra el derecho de asociación sindical – arguye -, se asumió el trámite y se continuó la investigación hasta imponer la sanción conforme los establecen los numerales 7 y 11 del número 2 del artículo 2 de la resolución 404 de 2012.

2.5. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público no emitió concepto.

III.- CONTROL DE LEGALIDAD





Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de las mismas – artículo 207 CPACA -. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia referida.

4.2. Marco jurídico del recurso de apelación.

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *ad quem* en lo que respecta a la apelación. Para tal efecto, conviene señalar que el *a quo* en la sentencia desata una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la virtud de poner fin a la diferencia, y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del C.G.P., que consagra:

"Art. 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.





13-001-33-33-007-2014-00209-01

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se adopta en primera instancia, por lo cual, los demás aspectos diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que operan tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que "las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el *ad quem*: "*tantum devolutum ququantum appellatum*".

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la no reformatio in pejus, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

4.3. Problema jurídico.

La sentencia apelada decretó la nulidad de los actos cuestionados por carencia de competencia, dado que la facultad para sancionar es del grupo de PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL MINISTERIO DEL TRABAJO y no del GRUPO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS – CONCILIACIÓN, según lo dispone el numeral 7 del punto 2 del artículo segundo de la resolución 404 de 2012.

Curiosamente el censor advierte en su escrito que la sentencia adolece de ilegalidad debido a yerros de hecho y de derecho, habida cuenta que la competencia para proferir los actos sancionatorios se gobernaba por la Resolución 2605 de 2009; sin embargo, en abierto contraste, termina aceptando a renglón seguido que por tratarse de conductas que atentan contra el derecho de asociación sindical, el trámite de la investigación y la sanción son de competencia del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación, conforme los establecen los numerales 7 y 11 del número 2 del artículo 2 de la resolución 404 de 2012. Es decir, se plantea un contrasentido.

Pese al contrasentido y a la exigua labor de argumentación del censor, dado que su cuestionamiento se centra en reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y los demás debatidos en el proceso, y solo





13-001-33-33-007-2014-00209-01

porque de la interpretación del texto que conforma el medio de impugnación se advierte un reparo – aunque tibio – frente a la norma en la cual reside la competencia sancionatoria, se abrirá el estudio de la segunda instancia limitando el debate a determinar si la Resolución 2605 de 2009 atribuye competencia al Coordinador del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación del Ministerio del Trabajo Territorial Bolívar para sancionar por conductas que atentan contra el derecho de asociación sindical. Si la respeta es negativa, se confirmara la decisión apelada.

4.4. Tesis.

Se sostendrá que debe CONFRIMARSE la sentencia apelada, dado que la Resolución 2605 de 2009 no atribuye facultad sancionadora al Coordinador del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación del Ministerio del Trabajo Territorial Bolívar conductas que atentan contra el derecho de asociación sindical.

4.5. Marco normativo y jurisprudencial.

La resolución 2605 del 27 de julio del 2009, por la cual se suprimen y crean unos Grupos Internos de Trabajo en el Ministerio de la Protección Social, se asignan y reasignan algunas funciones, proferida por el entonces Ministro de la Protección Social, y con base en la cual se sostiene el cargo que comporta la censura, en su artículo 6 establece:

"ARTÍCULO 6o. <Resolución derogada por el artículo 15 de la Resolución 2143 de 2014> Créanse en las direcciones territoriales de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cesar, Cundinamarca, Magdalena, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca, los siguientes grupos internos de trabajo:

6.1. Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites.

6.2. Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación.

6.3. Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

(...)"

Ahora, el numeral 6.2 de la precitada norma, respecto al Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación y sus funciones, prescribe:



13-001-33-33-007-2014-00209-01

"6.2. El Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar audiencias de conciliación.
2. Elaborar y aprobar las actas de acreencias laborales.
3. Actuar como conciliadores en los conflictos rurales entre los propietarios o arrendadores de tierras y los ocupantes de ellas, arrendatarios, aparceros, colonos y similares (artículo 1o del Decreto 291 de 1957; artículo 9o del Decreto 703 de 1968; artículo 36 del Decreto 2303 de 1989).
4. Conminar al empleador para que establezca y active mecanismos de prevención de conductas de acoso laboral y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones laborales.
5. Participar en la negociación colectiva cuando a ello haya lugar, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia.
6. **Pronunciarse sobre los actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical** y la negativa a iniciar conversaciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 39 de la Ley 50 de 1990 y 433 numeral 2 del Código Sustantivo del Trabajo, respectivamente.
7. Pronunciarse sobre el despido de trabajadores de que trata el Decreto 2164 de 1959 y las normas que lo adicionen, modifiquen o reformen.
8. Adoptar, desarrollar e implementar los programas de control interno que en materia de su competencia se establezcan.
9. Las demás que le sean asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia."

De bulto se advierte que dentro de las funciones del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación, no se consagra la de sancionar en materias relacionadas con conductas que atenten contra el derecho de asociación sindical. A lo sumo se atribuye a este, la de pronunciarse sobre los actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, tal cual se subrayó en el precepto. Pero siendo estrictos, ni quiera tiene funciones de inspección, control y vigilancia.

Por demás, el numeral 6.3 siguiente establece, respecto de las funciones del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control las siguientes:

"6.3. El Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control tendrá las siguientes funciones:

1. Implementar y desarrollar campañas preventivas y de promoción sobre el cumplimiento de las normas laborales, de seguridad social, empleo y menor trabajador.



13-001-33-33-007-2014-00209-01

2. Implementar y desarrollar campañas preventivas y de promoción dirigidas a los trabajadores rurales, informales, independientes y demás población laboral insuficientemente protegida y promover el cumplimiento de las disposiciones legales al respecto.
3. Ejercer control, inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas laborales, de seguridad social, empleo, menor trabajador, convenciones, pactos colectivos, laudos arbitrales y normas del Sistema General de Pensiones e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes.
4. Coordinar y ejecutar las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control en la aplicación de las normas de salud ocupacional.
5. Programar y ejecutar las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control en materia de trabajo, empleo y seguridad social integral, de acuerdo con las normas vigentes y las políticas, directrices y lineamientos establecidos por el Ministerio de la Protección Social.
6. Ejercer prevención, inspección, vigilancia y control sobre empresas de servicios temporales y sobre las entidades que realizan actividades de intermediación laboral e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes.
7. Decidir las investigaciones que adelanten los inspectores de trabajo, en las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado.
8. Decidir las investigaciones que adelanten los inspectores de trabajo en las empresas asociativas de trabajo.
9. Comprobar las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito en los casos previstos en la ley.
10. Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones a las empresas que disminuyan o fraccionen su capital o restrinjan sin justa causa la nómina de salarios para eludir las prestaciones de sus trabajadores, previo concepto del Grupo de Gestión Laboral de la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo.
11. Imponer las sanciones a que haya lugar por despido colectivo no autorizado, cierre ilegal de empresas y suspensión ilegal de actividades, previa instrucción del inspector de trabajo.
12. Ejercer inspección y vigilancia sobre las asociaciones de pensionados para comprobar el cumplimiento de sus estatutos y régimen legal; en caso de encontrarse alguna irregularidad cuyo conocimiento sea competencia de otra autoridad, realizar el traslado correspondiente.
13. Imponer las sanciones a que haya lugar por retención o disminución ilegal de salarios.
14. Efectuar la comprobación sobre los turnos especiales de trabajo a que se refiere el artículo 4o del Decreto 995 de 1968.
15. Desarrollar programas de prevención mediante visitas a las empresas y establecimientos, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de trabajo, empleo y seguridad social y así mitigar y disminuir la ocurrencia de conflictos y riesgos laborales.





13-001-33-33-007-2014-00209-01

16. Promover el diálogo, la concertación y la celebración de acuerdos para la solución de conflictos individuales y colectivos en el trabajo, mejorar la convivencia y el clima laboral.

17. Participar en la suscripción de acuerdos de mejora y cumplimiento de las condiciones de empleo y trabajo.

18. Facilitar información técnica y orientar a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir con las disposiciones legales.

19. Adoptar, desarrollar e implementar los programas de control interno que en materia de su competencia se establezcan.

20. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia."

Como bien viene de citarse, las competencias sancionatorias de que habla la anterior resolución se reservan para el Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

4.6. Caso concreto.

Evidentemente y para dar solución al problema jurídico planteado debe colegirse que la Resolución 2605 de 2009 no atribuye competencia al Coordinador del Grupo de Resolución de Conflictos – Conciliación del Ministerio del Trabajo Territorial Bolívar, para sancionar por conductas que atentan contra el derecho de asociación sindical, tal cual se evidenció en el acápite normativo, luego lo que impera es la CONFIRMACIÓN de la sentencia apelada.

4.7. Condena en costas en segunda instancia.

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, procede la Sala de Decisión a disponer sobre la condena en costas, bajo los términos de liquidación y ejecución previstos en el Código General del Proceso, que en el numeral 1º del artículo 365 dispone que estarán a cargo de la parte "a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación", y de conformidad con el numeral 8 del mismo artículo, según el cual solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron.

Así las cosas, se condenará a la parte **demandada** al pago de las costas que efectivamente se hayan causado por ser esta a quien se le resolvió desfavorablemente el recurso, ordenando al juzgado su liquidación conforme a lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P., incluyéndose en las misma las agencias en derecho, en aplicación del acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura.



DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 001, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia apelada, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas en segunda instancia a la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previo registró en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia XXI"

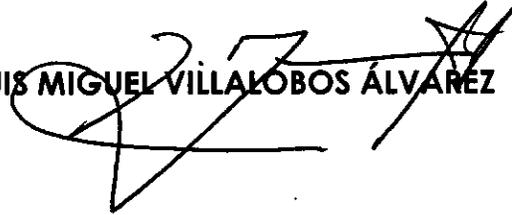
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha

LOS MAGISTRADOS


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ