

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref: EXP. No. 110013334003201600223-01**  
**Demandante: MEXICHEM COLOMBIA S.A.S.**  
**Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO**  
**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**  
**DERECHO**  
**SENTENCIA DE APELACIÓN**  
**SISTEMA ORAL**

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada el 19 de diciembre de 2018, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá. D.C., por medio de la cual se negaron las súplicas de la demanda.

**La demanda**

La sociedad Mexichem Colombia S.A.S., mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante el CPACA), pidió la nulidad de los siguientes actos (Fls. 26 a 28 c.1).

Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011 “*Por la cual se impone una sanción*”, expedida por el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección,

Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social (Fls. 71 y 72 c.1).

Resolución No. 000873 de 26 de mayo de 2015 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE CONCEDE APELACIÓN”*, expedida por el funcionario mencionado (Fls. 91 a 95 c.1).

Resolución No. 002099 de 27 de octubre de 2015 *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de Apelación”*, expedida por la Directora Territorial de Bogotá (E) del Ministerio del Trabajo (Fls. 105 a 107 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho se le exonere del pago de la multa impuesta por medio de los actos administrativos demandados y que en caso de que se hubiere pagado la misma se ordene su reembolso; además, que *“se incluya la corrección monetaria entre la fecha del pago y la de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso”*.

Finalmente, solicitó que se condene en costas a la demandada y se de aplicación al artículo 192 del CPACA.

### **Hechos**

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

El 8 de octubre de 2010, la Profesional Universitaria respectiva de la entidad demandada le informó a la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la misma, que estuvo en las instalaciones

de PAVCO S.A. (ahora Mexichem Colombia S.A.S.) los días 5 y 6 de octubre de 2010; y que en dicha visita se identificaron unas irregularidades denunciadas por una organización sindical. *“Previamente el Ministerio había recibido una carta de la CUT en la que hablan de masacre laboral en contra de trabajadores de SINTRAFAPROCONS.”*

Por Auto No. 358 de 3 de noviembre de 2010, se comisionó a la Inspectora 7ª del Trabajo para adelantar la correspondiente investigación administrativa contra PAVCO S.A. (ahora Mexichem Colombia S.A.S.).

El 18 de julio de 2011, se envió a PAVCO S.A. (ahora Mexichem Colombia S.A.S.) el oficio 143250-32266 con el fin de convocarla el 2 de agosto de 2011 a una audiencia y requerirle la presentación de unos documentos.

El 2 de agosto de 2011, compareció el apoderado de Mexichem Colombia S.A.S., quien presentó un documento suscrito entre la Gerente de Recursos Humanos y el Vicepresidente de SINTRAFAPROCONS, que mostraba el acercamiento de las partes en conflicto y resolvía las eventuales dificultades de la empresa con el sindicato; además, respondió preguntas de la Inspectora 7ª del Trabajo sobre la finalización de contratos de trabajo e indicó la dirección de la organización sindical para que fuese convocada a la audiencia. Ante la ausencia de los representantes del sindicato, se optó por fijar una nueva fecha (16 de agosto de 2011) y se enunciaron varios documentos de interés para la audiencia.

El 16 de agosto de 2011, se hizo presente el apoderado de Mexichem Colombia S.A.S., pero no los representantes del sindicato, por lo que se fijó como fecha nueva el 23 de agosto de 2011 y se indicó una serie de

documentos que debía presentarse en la nueva audiencia. La audiencia del 23 de agosto de 2011 no se llevó a cabo.

El Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, en lugar de citar a una nueva audiencia, expidió la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011 e impuso una multa de \$21.424.000 a Mexichem Colombia S.A.S., por la falta de entrega de unos documentos.

Mediante la Resolución No. 000873 de 26 de mayo de 2015, en la que se resolvió el recurso de reposición, el funcionario mencionado ratificó la sanción impuesta.

En la Resolución No. 002099 de 27 de octubre de 2015, el Director Territorial de Bogotá desató el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión recurrida. Esta decisión se notificó el 4 de noviembre de 2015.

El 2 de marzo de 2016, se radicó una solicitud de conciliación extrajudicial y se llevó a cabo la audiencia respectiva el 25 de mayo de 2016.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

Ley 584 de 2000, artículo 20.

Decreto 01 de 1984, artículos 3 y 35.

En apoyo de sus pretensiones, la actora adujo, en síntesis, el siguiente cargo de violación

**Infracción de las normas en que debieron fundarse los actos demandados**

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 584 de 2000, modificatorio del artículo 486 del CST, la Inspectora 7ª del Trabajo fijó fechas para que en audiencia compareciera el representante de la demandante y se exhibieran unos documentos; sin embargo, como la audiencia programada para el 23 de agosto de 2011, no se llevó a cabo, no puede afirmarse que la demandante hubiere incumplido.

Si los representantes de la organización sindical no asistieron a las audiencias, a pesar de que fueron citados, se concluye que hubo un desistimiento tácito de sus pretensiones formuladas ante la Policía Administrativa Laboral, lo que resulta acorde con lo manifestado en el documento suscrito entre la Gerente de Recursos Humanos de la sociedad demandante y el Vicepresidente de SINTRAFAPROCONS.

Si la audiencia programada no se realizó, esta debió reprogramarse; por ende, es responsabilidad de la Inspectora 7ª del Trabajo quien deliberó sobre la actuación administrativa.

En la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011, no se dijo que no pudo realizarse la audiencia del 23 de agosto de 2011 y que no se fijó nueva fecha para realizarla, lo que equivale a una verdad parcial que afecta la motivación de los actos.

Examinado el expediente administrativo, se observan varias irregularidades que permiten advertir la vulneración del derecho al debido proceso, a saber,

ni el artículo 486 del CST ni sus normas complementarias precisan el procedimiento para la imposición de multas, en consecuencia debió acudir a los principios del artículo 3 del Decreto 01 de 1984 y del artículo 35 ibídem, que establecen como paso previo a la decisión que el interesado tenga la oportunidad de “*expresar sus opiniones*”.

Se pone en entredicho la competencia adscrita al Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, por cuanto delegó en la Inspectora 7ª del Trabajo la expedición de la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011, por medio de la cual se impuso la multa, y de la Resolución No. 000873 de 26 de mayo de 2015, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición.

Si la Inspectora era la instructora y el Coordinador tenía que adoptar las decisiones, es incoherente que este hubiese delegado la expedición de los actos mencionados.

### **La sentencia de primera instancia**

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 19 de diciembre 2018, negó las súplicas de la demanda bajo las siguientes consideraciones (Fls. 197 a 202 c.1.).

De conformidad con el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, compete a los funcionarios del Ministerio del Trabajo ejercer las funciones de vigilancia y control en los aspectos relacionados con dicha norma, imponiendo las sanciones correspondientes, y está prohibido declarar

derechos individuales y definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces.

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo, que fija la competencia general de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral, establece que esta conocerá de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.

El Consejo de Estado ha sido enfático en delimitar la línea entre la competencia propia del juez laboral y aquella conferida al Ministerio del Trabajo. El criterio esbozado desde el año 1980 destaca que al Juez Laboral le compete efectuar los juicios de valor para la resolución de los conflictos jurídicos, mientras que las funciones del Ministerio del Trabajo se refieren a situaciones netamente objetivas.

El Decreto 0404 de 22 de marzo de 2012, creó las mesas de trabajo al interior del Ministerio del Trabajo, fijando como atribución del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, entre otras, la de ejercer control, inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas laborales en lo individual y colectivo, de seguridad social y empleo e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes.

Por ende, está claramente establecida la competencia de los funcionarios del Ministerio del Trabajo, quienes de acuerdo con las funciones de policía para la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales, pueden imponer sanciones dentro de la órbita de su competencia, sin efectuar juicios de valor para la resolución de los conflictos jurídicos, ni el reconocimiento de los derechos a los afectados.

De acuerdo con el procedimiento surtido dentro de la investigación laboral que condujo a la imposición de la multa, la demandante incumplió con el deber de colaborar con la autoridad de policía, pues se le requirió en varias ocasiones la entrega de unos documentos.

Al imponer la multa, el Ministerio de la Protección Social actuó de conformidad con lo descrito en el artículo 486 del CST, subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965 y modificado por los artículos 97 de la Ley 50 de 1990 y 20 de la Ley 584 de 2000, mediante la cual se le otorgó la facultad de autoridad de policía para ejercer la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social, así como para la imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridad de policía laboral.

En este sentido, dicha norma le confiere el poder de imponer sanciones a aquellas personas jurídicas o naturales que realicen actos que impidan o retarden el cumplimiento de la actividad de policía, caso que nos ocupa, por lo que se advierte que al no atender los requerimientos realizados dentro de la investigación administrativa laboral, la sociedad demandante incurrió en actos que impidieron el desarrollo de la actividad investigativa que llevaron a cabo los funcionarios del Ministerio del Trabajo; en este orden de ideas, se encuentra que los actos administrativos demandados no adolecen de vicios que puedan desacreditar su expedición.

### **El recurso de apelación**

La sociedad Mexichem Colombia S.A.S., mediante escrito radicado el 23 de enero de 2019, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2018 (Fls. 209 a 212 c.1.).

Los argumentos respectivos serán expuestos, más adelante, al momento de analizar las razones esgrimidas contra la sentencia de primera instancia.

### **Actuación procesal surtida en esta instancia**

Mediante auto de 10 de julio de 2019, se admitió el recurso de apelación (Fl. 4 c. apelación.).

En proveído de 23 de julio de 2019, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y, vencido este, al Ministerio Público para que emitiera su concepto. (Fl. 8 c. apelación.).

### **Alegatos de conclusión**

En escrito radicado el 31 de julio de 2019, el apoderado del Ministerio del Trabajo presentó sus alegatos de conclusión, en el sentido de reiterar los argumentos expuestos a lo largo del proceso (Fl. 10 a 13 c. apelación.).

La sociedad Mexichem Colombia S.A.S. guardó silencio.

### **Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no rindió concepto.

## **Consideraciones de la Sala**

### **Problema jurídico planteado**

Consiste en determinar si hay lugar a revocar la decisión adoptada el 19 de diciembre de 2018 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

### **Fijación del litigio**

La Sala procederá a estudiar los siguientes aspectos.

(i) Si la sociedad Mexichem Colombia S.A.S. incumplió con la obligación impuesta por la demandada consistente en allegar la documentación requerida.

(ii) Si el Ministerio del Trabajo, entidad demandada, debió aplicar el procedimiento previsto en el artículo 35 del Decreto 01 de 1984.

(iii) Si se configuró un vicio de falsa motivación en la expedición de los actos demandados.

(iv) Si la Inspectora 7a. del Trabajo era competente para elaborar el proyecto de resolución sancionatoria.

### **Análisis de los argumentos formulados contra la sentencia de primera instancia.**

**Argumentos de la apelante-Mexichem Colombia S.A.S.**

La sentencia analizó un aspecto que no fue discutido en la demanda, a saber, la competencia del Ministerio del Trabajo; sin embargo, lo que se advierte es que se desconoció la regularidad procesal en el trámite de la actuación porque su metodología era secuencial, por audiencias, con participación de representantes del sindicato y de la empresa, en razón a la materia que se estaba tratando, a saber, un eventual despido colectivo.

En la audiencia de 2 de agosto de 2011 compareció el apoderado de la empresa, quien presentó un documento suscrito entre la Gerente de Recursos Humanos y el Vicepresidente de SINTRAFAPROCONS, que mostró el acercamiento de las partes en conflicto y resolvió sobre las eventuales dificultades de la empresa con el sindicato; además, se respondió un cuestionario sobre la finalización de contratos e indicó la dirección de la organización sindical, por solicitud de la funcionaria del Ministerio del Trabajo.

Así mismo, se citó a las partes para el 16 de agosto de 2011 y se relacionaron los siguientes documentos para ser aportados en esa fecha, tales son: el listado de trabajadores de octubre de 2010 a abril de 2011, las cartas de despido durante ese lapso y el soporte de pago de nómina y de la seguridad social, por el mismo periodo.

En la audiencia de 16 de agosto de 2011 no asistió el representante del sindicato, por devolución del telegrama, y se interrogó nuevamente al apoderado de la sociedad demandante, quien suministró los datos que no pudo aportar en la diligencia anterior: (i) número de empleados a octubre de 2010 y (ii) número de empleados despedidos y anunció que aportaría

documentalmente dicha información, junto con el pago de los aportes a la seguridad social correspondientes al mes de abril requerido. Por lo anterior, se solicitó al apoderado de la sociedad demandante para que allegara la documentación el 23 de agosto de 2011.

Consta en el expediente que la audiencia del 23 de agosto de 2011 no se realizó. El expediente lo tuvo a su cargo la Inspectora 7a. del Trabajo, no la sociedad demandante.

Lo manifestado por la entidad demandada según la cual “...*aunque...para la fecha del 23 de agosto de 2011 no se llevó a cabo ninguna diligencia administrativa dentro del proceso de investigación laboral, no había lugar a fijar otra fecha, toda vez que el despacho de conocimiento no tenía en consideración la realización de otra audiencia, por lo tanto no fue citada...*”, equivale a una motivación ultra secreta no incluida en los actos demandados.

En la sentencia tampoco se analizó el cargo de falsa motivación de los actos demandados, pues se indicó claramente que en la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011 no se incluyó la información relacionada con la falta de celebración de la audiencia del 23 de agosto de 2011 y que no se fijó nueva fecha para su realización, lo que equivale a una verdad parcial que afecta la motivación de los actos.

Igualmente, no se analizaron las irregularidades que condujeron a la vulneración del derecho al debido proceso, a saber, ni el artículo 486 del CST ni sus normas complementarias precisan el procedimiento para la imposición de multas, en consecuencia debía acudirse a los principios del artículo 3 del Decreto 01 de 1984 y del artículo 35 ibídem, que establecen como paso

previo a la decisión que el interesado tenga la oportunidad de “*expresar sus opiniones*”.

Así mismo, se pone en entredicho la competencia adscrita al Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, por cuanto delegó en la Inspectora 7ª del Trabajo la expedición de la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011, por medio de la cual se impuso la multa, y de la Resolución No. 000873 de 26 de mayo de 2015, por medio de la cual se resolvió el correspondiente recurso de reposición.

Si la Inspectora era la instructora y el Coordinador tenía que adoptar las decisiones, es incoherente que este hubiese delegado la expedición de los actos mencionados.

### **Análisis de la Sala**

Con el propósito de resolver sobre los argumentos expuestos por la recurrente, la Sala considera necesario precisar cuál fue la conducta objeto de sanción; para ello se remitirá a la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011, acto sancionatorio (Fls. 71 y 72 c.1.).

“(…)

#### **CONSIDERANDO**

(…)

En virtud del Auto Comisorio No.558, se comisionó a la Inspección Séptima de Trabajo para iniciar la respectiva investigación administrativo laboral, contra la empresa denominada **PAVCO S.A**

Mediante comunicación telegráfica, se le requiere a la empresa reclamada la siguiente documentación: Certificado de Existencia y Representación Legal, Soportes de pago de nómina de Agosto a Enero de 2011, listado de trabajadores, carta de despido durante ese periodo, listado de personas

despedidas en estado de incapacidad, documentación que deberá allegarse para el 2 de Agosto de 2011.

Llegado el 2 de Agosto de 2011, se suscribe Diligencia Laboral Administrativa: En donde se establece que la empresa denominada PAVCO S.A hoy figura como MEXICHEM COLOMBIA S.A, nuevamente la funcionaria Instructora requiere la documentación antes mencionada, Cita para el 16 de Agosto de 2011 en donde se requiere nuevamente la documentación. Llegada la fecha de acreditación no se allego la documentación requerida según constancia a (Folio 34).  
(...)

### ANALISIS

En virtud del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965 y modificado por los artículos 97 de la Ley 50 de 1990 y 20 de la Ley 584 de 2000, los funcionarios competentes de este Ministerio tendrán el carácter de autoridades de policía para la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social; así mismo, están facultados para imponer las sanciones pertinentes a aquellas personas jurídicas o naturales que realicen actos que impidan o retarden el cumplimiento de la actividad de policía en mención.

Una vez analizada la documentación obrante dentro del expediente materia de estudio, se establece claramente que el Representante Legal de la empresa denominada **MEXICHEM COLOMBIA S.A.S**, no acreditó el requerimiento que le hizo la Inspección Séptima de Trabajo, para los días 2 16 y 23 de Agosto de 2011, Fechas ante las cuales no se acreditó la documentación requerida por la funcionaria instructora siendo evidente el desacato ante la Autoridad Administrativa competente ya que limitan al Ministerio de la Protección Social ejercer la función de vigilancia y control que por ley corresponden.

En el mismo sentido y como quiera que el Representante Legal de la empresa denominada **MEXICHEM COLOMBIA S.A.S**, no acreditó el cumplimiento de sus obligaciones laborales en lo concerniente a los requerimientos mencionados, ya que aunque aporó planillas no se evidencia el pago de las mismas, en el acápite anterior, resulta imperativo que este Despacho, en cumplimiento de la facultad legal que le asiste a las autoridades administrativas de trabajo, artículos 486 del Código Sustantivo del Trabajo, imponga las respectivas sanciones y en el mismo sentido se pronuncie.

Finalmente, es preciso advertir que las disposiciones legales que regulan el trabajo humano, son de orden público; por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley y producen efecto general inmediato; es decir, que su cumplimiento no se encuentra sometido a plazo o condición alguna, conforme lo establecido en los art. 14 y 16 del C.S.T.  
(...)

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO. SANCIONAR** a la empresa denominada **MEXICHEM COLOMBIA S.A.S**, NIT 860005050-1, y domicilio en la Autopista Sur No.71-75, de la ciudad de Bogotá, D.C., por intermedio de su Representante Legal y/o

quien haga sus veces, con multa de VEINTI UN MILLONES CUATROSCIENTOS VENTI CUATRO MCTE (\$21´424.000), equivalente a Cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE –SENA, Tesorería Regional, Carrera 13 número 65-10 piso 3 de Bogotá, D.C., por no acreditar la documentación requerida por la Inspección Séptima de Trabajo, de conformidad con el artículo 486 del C.S.T.”.

De acuerdo con los apartes transcritos Mexichem Colombia S.A.S. fue sancionada con multa de \$21.424.000 por el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de la Protección Social, debido a que no acreditó la documentación requerida los días 2, 16 y 23 de agosto de 2011 por la Inspectora 7a. del Trabajo.

Explicado lo anterior, la Sala pasará a analizar cada uno de los argumentos de la recurrente, en el siguiente orden.

**(i) No se realizó la audiencia del 23 de agosto de 2011.**

En síntesis, señala la recurrente que si no se llevó a cabo la diligencia que se había fijado para el 23 de agosto de 2011, no se le puede exigir la documentación requerida en la audiencia realizada el 16 de agosto de 2011.

**Al respecto la Sala considera.**

En primer orden, desestimaré la afirmación hecha por la recurrente según la cual en la demanda no se cuestionó la competencia del Ministerio del Trabajo, porque una vez revisado dicho escrito se advierte lo siguiente, y este fue el motivo por el cual se abordó tal aspecto en la sentencia de primera instancia.

“3.2 Son igualmente trascendentes estas irregularidades que ponen en entredicho el ejercicio de la competencia adscrita al Coordinador del Grupo

de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, por cuanto delegó en la Inspectora 7ª (i) la confección de la resolución 003688 del 02/11/11 que impuso la multa; (ii) la confección de la resolución 000873 de 26 de mayo de 2015 que desató la reposición (ver folios 35 y 39 del expediente administrativo).

Si la Inspectora 7ª investigaba, era la instructora, y el Coordinador tenía que adoptar las decisiones, no concuerda con el debido proceso que este decline en la investigada las decisiones.”.

Dicho en otras palabras, era pertinente el estudio que sobre el particular abordó el juez de primera instancia y, en esa medida, este resolvió en el marco de los argumentos fijados al momento de trabar la relación jurídica procesal definida por la demanda y su contestación, que fijan el objeto o materia jurídica de la cual debe ocuparse el juez al momento de resolver sobre el fondo de la controversia.

De otro lado, con respecto a la falta de realización de la audiencia de 23 de agosto de 2011, resulta pertinente, para tener una mejor comprensión del asunto de que se trata, referir algunas de las actuaciones adelantadas por la entidad demandada, que obran en el expediente administrativo correspondiente.

Mediante Auto No. 558 de 3 de noviembre de 2010, la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo, comisionó a la Inspectora 7a. del Trabajo para adelantar una investigación administrativa laboral (Fl. 54 c.1.).

“Comisiónese a la Doctora **CLARA PARICIA ZAPATA TRUJILLO INSPECTORA SEPTIMA DE TRABAJO** adscrito(a) a esta Coordinación para **ADELANTAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVO LABORAL** según su competencia contra la empresa **PAVCO S.A. DE OFICIO**.”.

Mediante auto de 30 de noviembre de 2010, la Inspectora 7a. del Trabajo, avocó conocimiento y ordenó la práctica de algunas pruebas (Fl. 55 c.1.).

“

### CONSIDERANDO

Que en la fecha AVOQUESE conocimiento de las diligencias, relacionadas con querrela laboral administrativa interpuesta contra la empresa y/o empleador señor(a) **PAVCO S.A.**, interpuesta por: **DE OFICIO**.

Comisionado este despacho mediante **Auto No 558** de fecha **03/11/2010** emanado por la Coordinación de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control.

Con el fin de ADELANTAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVO LABORAL.

En consecuencia ordénese la práctica de las siguientes pruebas:

1. Acreditar Representación Legal.
2. Citar a las partes para diligencia administrativa laborar (sic)
3. Las demás pruebas que el Despacho considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos.”.

En oficio 143250-32266 de 18 de julio de 2011, suscrito por la Inspectora 7a. del Trabajo, dirigido a PAVCO S.A (Hoy Mexichem Colombia S.A.S.), se citó a esta última para comparecer a la celebración de una audiencia administrativa laboral el 2 de agosto de 2011 y se le solicitó anexar la siguiente documentación (Fl. 56 c.1.).

“Teniendo que se avoco conocimiento de la presente querrela Según Auto No.558 del 03/11/2010; con el fin de garantizar, el debido proceso el expediente se encuentra a su disposición, por lo anterior sírvase ACREDITAR Y COMPARECER a este Despacho, ubicado en la **Carrera 7 No 32 – 63 Piso 2º**, el día **2 de Agosto de 2011**, a las 10:30 a.m con el fin de llevar a cabo Audiencia Administrativo Laboral.

Anexar la siguiente documentación:

- ┌ Certificado de existencia y Representación legal.
- ┌ Soporte de Pago de nominas (sic) de Agosto a Enero de 2011.
- ┌ Listado de trabajadores.
- ┌ Cartas de despido durante este periodo

┌ Listado de personas despedidas en estado de incapacidad.”.

Según la diligencia laboral administrativa llevada a cabo el 2 de agosto de 2011 por la Inspectora 7a. del Trabajo, se aprecia que en esta se le requirió a la sociedad demandante la siguiente documentación: listado de trabajadores de octubre de 2010 a abril de 2011, cartas de despido efectuadas durante ese periodo, soporte de pago de nómina por el mismo periodo y soporte de pago de seguridad social; además se citó nuevamente a las partes para el 16 de agosto de 2011 (Fl. 57 c.1.).

A continuación se le coloca a disposición el expediente y al respecto manifiesta: En atención a que la querrela data de tiempo atrás se aclara al despacho que la razón social de la antes empresa denomina PAVCO hoy figura como: MEXICHEM COLOMBIA S.A.S y actualmente, las relaciones con la organización sindical son optimas, de trabajo en equipo y cordialidad, cumpliendo con las actividades de los comités laborales y comité de vivienda en busca de los mejores acercamiento y buenas practicas, en conclusión como se puede advertir, del escrito que suscribe la Dra ADRIANA NARVAES, en representación de la empresa y por la Organización sindical su Vicepresidente CARLOS PRECIADO, dejan concluir la cordialidad entre las partes anexo el escrito en mención. Con esto quedaría resuelto el conflicto inicialmente planteado. PREGUNTADO: Manifieste si la empresa finalizo 34 contratos de trabajo según lo manifestado por el Sr RAFAEL PEDRAZA, el 1 de Octubre de 2010?CONTESTO: Me reitero en las razones esgrimidas por la empresa en diligencia de 6 de Octubre de 2010, es decir es una facultad de la empresa en terminar contrato todo ello enmarcado dentro de la legislación laboral, PREGUNTADO: Cuantos trabajadores existían en la empresa para Octubre de 2010?Esa información no la tengo en el momento. PREGUNTADO: Tiene la Dirección de la Organización Sindical? Carrera 52 No.42 A96 Sur.

.AUTO:En vista de la manifestación de el apoderado de la reclamada, se cita a las partes para el día 16 de Agosto a las 9:00 a.m. Se requiere la siguiente documentación: Listado de trabajadores de Octubre de 2010 a Abril de 2011, Cartas de despido efectuadas durante ese tiempo, Soporte de pago de Nomina por el mismo periodo, soporte de pago de seguridad social. Notifiquese y Cúmplase.

El mismo 2 de agosto de 2011, la Inspectora 7a. del Trabajo expidió una constancia en la que señaló que la empresa demandante no había allegado la documentación requerida previamente, a saber, los soportes del pago de nómina de agosto de 2010 a enero de 2011, las cartas de despido durante ese periodo, el listado de personas despedidas en estado de incapacidad y el listado de trabajadores (Fl. 66 c.1.).

En la diligencia del 16 de agosto de 2011, adelantada por la Inspectora 7a.

del Trabajo, se dejó constancia de que el telegrama enviado al sindicato había sido devuelto, por lo que el mismo no había asistido a la diligencia; se requirió nuevamente al apoderado de la sociedad demandante, con el fin de que allegara la siguiente documentación para el día 23 de agosto de 2011: el soporte de nómina del mes de octubre de 2010, las cartas de despido efectuadas durante el periodo comprendido entre octubre de 2010 y abril de 2011 y los soportes de pago a la seguridad social durante el periodo comprendido entre octubre de 2010 y abril de 2011 (Fl. 67 c.1.).

#### **ACTA**

**En Bogotá D.C., el Diez y seis (16) días del mes de Agosto dos mil once de (2.011), se hizo presente el Dr CARLOS EDUARDO GARCIA CARVAJAL, identificado con Cedula de ciudadanía No.80.421.644 y T.P 110.349, en calidad de apoderado de la empresa PAVCO S.A hoy MEXICHEN, con la finalidad de tramitar Auto Comisorio No.558 de Marzo 11 de 2010.**

**De igual manera se deja constancia que el telegrama enviado al sindicato fue devuelto, y el mismo no asistió a la diligencia.**

**Frente a las actas suscritas de Visita Preventiva se le indaga al apoderado sobre. PREGUNTADO: Cuantos empleados existían en el mes de Octubre de 2010 en PAVCO?844.**

**Del el mes de Octubre de 2011 a Abril de 2011 Cuanto trabajadores fueron despedidos? De acuerdo a su pregunto en Octubre de 2010 existían 844 y en Abril 30 de 2011 hay 960.. Aportare documentalente esta información junto con el pago de seguridad social, Abril**

**AUTO:En vista de la manifestación se requiere al apoderado para que allegue la siguiente documentación para el día 23 de Agosto de 2011: Soporte de Nomina del mes de Octubre de 2010, cartas de despido efectuadas del periodo de Octubre de 2010 a Abril de 2011, Soporte de Pago de Seguridad Social de Octubre de 2010 a Abril de 2011.**

Mediante la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011, el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, impuso una multa a la sociedad Mexichem Colombia S.A.S. por la suma de \$21.424.000, debido a que no atendió el requerimiento hecho acerca de la documentación mencionada (Fls. 71 y 72 c.1.).

En Auto No. 1709 de 13 de abril de 2015, el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá, asignó al Inspector 11o., adscrito a dicha coordinación, para continuar con la averiguación preliminar y, de ser procedente, con el procedimiento administrativo sancionatorio, de conformidad con la Ley 1437 de 2011 (Fl. 171 c.1. –CD- página 76).

De las actuaciones transcritas se puede apreciar que en varias oportunidades la entidad demandada requirió a la sociedad Mexichem Colombia S.A.S. la documentación consistente en los soportes de pago de las nóminas y de la seguridad social (periodo agosto de 2010 a abril de 2011), listado de trabajadores de octubre de 2010 a abril de 2011, cartas de despedido (periodo agosto de 2010 a abril de 2011) y listado de personas despedidas en estado de incapacidad, esto es, desde el oficio No. 143250-32366 de 18 de julio de 2011 hasta el 16 de agosto de 2011 se efectuaron los requerimientos mencionados, y jamás fueron allegados como se corrobora en la constancia expedida por la Inspectora 7a. del Trabajo el 2 de agosto de 2011.

Por su parte, la sociedad demandante contó con el tiempo suficiente para allegar la documentación requerida, pero incumplió con tal obligación, circunstancia que sirvió de fundamento para que la entidad demandada impusiera la multa pertinente, en los términos de lo previsto por el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

**“ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES.** <Artículo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

1. <Numeral modificado por el artículo 20 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> **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. <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> **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.”.

Igualmente, en cuanto a la falta de celebración de la diligencia prevista para el 23 de agosto de 2011, según los documentos relacionados no puede afirmarse que se haya programado una diligencia para ese día. De acuerdo

con el Acta de 16 de agosto de 2011, se advierte que en vista de la manifestación del apoderado conforme a la cual aportaría esa información (*“Aportaré documentalmente esta información junto con el pago de seguridad social, Abril”*), se le requirió para que procediera en consecuencia el 23 de agosto de 2011.

En conclusión, la sociedad demandante estaba en la obligación de allegar la documentación requerida el 23 de agosto de 2011, sin que fuera necesario adelantar una diligencia por parte de la Inspectora 7a. del Trabajo, para obtener la misma.

**(ii) Debieron aplicarse los principios y el procedimiento previstos en los artículos 3 y 35 del Decreto 01 de 1984.**

El artículo 35 del Decreto 01 de 1984, vigente para el momento en que se profirió el acto sancionatorio (2 de noviembre de 2011), dispone.

“Artículo 35. Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.”.

A juicio de este Tribunal, el procedimiento previsto en el artículo 35 del Decreto 01 de 1984 no resultaba aplicable en el presente caso, por cuanto el incumplimiento de la obligación en la que incurrió la sociedad demandante se

presentó en desarrollo del trámite de la investigación administrativo laboral que se comisionó adelantar a la Inspectora 7a. del Trabajo; y, en consecuencia, la norma aplicable era el artículo 486, numeral 1, del CST, que establece la obligación de los empleadores consistente en comparecer a los despachos para allegar las informaciones y los documentos pertinentes.

Cabe señalar que esta sanción difiere de lo que se hubiera podido resolver de fondo con respecto a la investigación y, por ello, se asignó, mediante Auto No. 1709 de 13 de abril de 2015, al Inspector 11o., adscrito a dicha coordinación, para continuar con la averiguación preliminar respectiva.

### **(iii) Falsa motivación**

En síntesis, sostiene la apelante que en la Resolución No. 003688 de 2 de noviembre de 2011 no se indicó que no pudo realizarse la audiencia del 23 de agosto de 2011 y que no se fijó una nueva fecha para realizarla, lo que equivale a una verdad parcial, que afecta la motivación de los actos.

Al respecto, estima la Sala que no se configuró el vicio de falsa motivación que alega la recurrente por cuanto, como ya se explicó, en el auto del 16 de agosto de 2011, no se indicó que el 23 de agosto de 2011 se llevaría a cabo una audiencia.

**(iv) Si la Inspectora era la instructora y el Coordinador tenía que adoptar las decisiones, es incoherente que este hubiese delegado la elaboración del acto sancionatorio y del acto que resolvió el recurso de reposición.**

El mismo artículo 486 del C.S.T. dispuso que los funcionarios del Ministerio del Trabajo, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía, para la imposición de multas.

La Resolución No. 2605 de 27 de julio de 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*”, del Ministerio de la Protección Social, establece en su artículo 6 (6.3), numeral 3, como función del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control la de 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.

Así mismo, en su artículo 11, numeral 6, se establece como función de los inspectores del trabajo de las ciudades sede de las direcciones territoriales y de las ciudades sede de las oficinas especiales la de adelantar investigaciones por la negativa en el inicio de conversaciones en la etapa de arreglo directo y por actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical.

Igualmente, la Ley 1610 de 2 de enero de 2013 “*Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.*”, regula como una de las funciones principales de las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, la función Coactiva o de Policía Administrativa, así:

“Función Coactiva o de Policía Administrativa: Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere **a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una**

**norma del trabajo**, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.”

(Destacado por la Sala).

Por último, la Resolución No. 2143 de 28 de mayo de 2014 “*Por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo.*”, proferida por el Ministerio del Trabajo, establece en su artículo 2, literal c, numeral 5, como función del Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, la de ejercer inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas laborales en lo individual y colectivo, de seguridad social en pensiones y empleo e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes; y en su artículo 7, numeral 11, como función de los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social la de adelantar investigaciones por la negativa a iniciar conversaciones en la etapa de arreglo directo y por la presunta comisión de actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, de conformidad con lo establecido en los artículos 433, numeral 2, del Código Sustantivo del Trabajo y 39 de la Ley 50 de 1990, respectivamente.

Del mismo modo, el párrafo 1 del artículo 7 de la Resolución No. 2143 de 2014, señala que el Inspector del Trabajo ubicado en la Sede de la Dirección Territorial u Oficina Especial del Trabajo, **elaborará el proyecto de acto administrativo y lo remitirá con los documentos respectivos al funcionario competente, de acuerdo al grupo al que pertenezcan, correspondiendo a los coordinadores de estos, cuando sea del caso, imponer las sanciones previstas en la ley**, así como conceder aquellas autorizaciones que no sean competencia directa de los Inspectores del Trabajo.

En consecuencia, la Sala concluye que la Inspectora 7a. del Trabajo tenía competencia para elaborar el proyecto de resolución para, posteriormente, remitirlo al funcionario competente, esto es, al Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca.

Por las razones expuestas, no prosperan los argumentos de la recurrente.

### **Condena en costas**

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público; y su liquidación y ejecución se regirán por las normas del C.P.C.:

“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.

Esta disposición remite al Código de Procedimiento Civil; sin embargo, la Sala aplicará el Código General del Proceso por ser la norma que subrogó al primero de los estatutos referidos.

El artículo 365 del Código General del Proceso, numeral 3, dispone que: “3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*”.

Por lo anterior, se condenará en costas y se ordenará adelantar el trámite correspondiente, por Secretaría, en armonía con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** la sentencia de 19 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por la sociedad Mexichem Colombia S.A.S contra el Ministerio del Trabajo.

**SEGUNDO.-** Condénase en costas a la sociedad Mexichem Colombia S.A.S., las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

**TERCERO.-** Se ordena, por Secretaría de la Sección Primera, corregir la carátula en el sentido de indicar como demandado al Ministerio del Trabajo.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado