JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintidós (2022)

Expediente:	11001-33-34-002-2019-00010-00
Demandante:	Omnitempus Ltda.
Demandado:	La Nación – Ministerio del Trabajo
Tema:	Sancionatorio por omitir iniciar conversaciones de arreglo directo respecto de pliegos presentados por sindicatos

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad Omnitempus Ltda. en contra del Ministerio del Trabajo.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

> *"PRIMERA.- DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 2385 del 11 de agosto de 2017, emitida por el Coordinador de Resolución de Conflictos y Conciliaciones de la Dirección Territorial de Bogotá.*
>
> *SEGUNDA.- Consecuentemente, DECLARAR LA NULIDAD de la No. 003263 del 18 de octubre de 2017, emitida por el Coordinador del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliaciones de la Dirección Territorial Bogotá del Ministerio del Trabajo y la 002330 del 18 de mayo de 2018, emitida por la Directora Territorial de Bogotá del Ministerio del Trabajo.*
>
> *TERCERA.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR dejar sin efectos jurídicos las resoluciones mencionadas.*
>
> *CUARTA.- ORDENAR el Restablecimiento de los derechos lesionados a mi representada, por las resoluciones emitidas por la Dirección Territorial Bogotá del Ministerio del Trabajo.*
>
> *QUINTA.- Consecuentemente, ORDENAR la devolución de CIENTO DIEZ MILLONES CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE ($110.057.550) a mi*

> *representada, equivalente al valor pagado por OMNITEMPUS LTDA por la multa impuesta a través de las resoluciones 203 del 21 de abril del 2017, 569 del 29 de septiembre del 2017 y la Resolución No. 109 del 12 de febrero de 2018, emitidos por la Dirección Territorial del Bolívar del Ministerio del Trabajo, las cuales deben ser declaradas nulas.*
>
> *SEXTO.- ORDENAR la indexación de las sumas adeudadas a mi representada al momento del pago efectivo de la devolución".*

2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados, con sustento en los siguientes cargos de nulidad:

2.1. *"Falta de competencia temporal – Caducidad de la potestad sancionatoria del Ministerio del Trabajo, en atención a lo señalado en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*

Manifestó que, desde la ocurrencia de los hechos denunciados en la queja del 3 de marzo de 2014, hasta cuando fue expedida la resolución sancionatoria, habrían transcurrido más de tres (3) años, razón por la cual la facultad sancionatoria del Ministerio del Trabajo habría caducado de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. *"Falta de competencia – El Ministerio del Trabajo actúo por fuera de sus competencias, toda vez que para dirimir controversias corresponde exclusivamente a los jueces"*

Arguyó que el Ministerio demandado no se encontraba facultado para dirimir una controversia sobre la obligatoriedad de negociar una convención colectiva, pues, el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013 preverían que su función no implicaría la prerrogativa para declarar derechos individuales ni definir conflictos cuya decisión está atribuida a los jueces.

Señaló que, en los actos acusados, la mencionada autoridad no analizó el incumplimiento de normas laborales, sino que declaró un derecho a favor de una organización sindical.

2.3. *"Falsa motivación y violación al debido proceso – Inexistencia de negativa a negociar por parte de Omnitempus TLDA de conformidad con lo establecido en el Decreto 089 de 2014"*

Mencionó que el Ministerio del Trabajo formuló pliego de cargos en su contra, por presuntamente haber generado una dilación injustificada para la iniciación de la etapa de arreglo directo de una convención colectiva. Sin

embargo, indicó que su actuar estuvo enmarcado en las disposiciones del Decreto 089 de 2014.

Agregó que, según el mencionado decreto, tenía la obligación de negociar en una mesa concentrada, todos los pliegos de peticiones que hubieran sido presentados por las diferentes organizaciones sindicables que existieran dentro de la empresa.

Dijo, en consecuencia, que en el presente asunto no se habría negado a negociar el pliego presentado por ACOTRASEVIPP, pues, en aplicación de lo prescrito en el Decreto 089 de 2014, invitó a tal asociación para que dicho trámite se adelantara de manera conjunta con los presentados por las demás organizaciones sindicales.

2.4. *"Violación del debido proceso y derecho de defensa de OMNITEMPUS LTDA al transgredir los principios de legalidad y tipicidad como expresión del debido proceso"*

Indicó que al no resultar cierto que existió una negativa para negociar con la organización sindical ACOTRASEVIPP, la sanción impuesta configuraría una transgresión a los principios de legalidad y tipicidad, dado que la misma partiría de la interpretación inadecuada de la norma, pero no de su comprobada violación.

2.5. *"Expedición en forma irregular del acto administrativo y vulneración al debido proceso – En el proceso administrativo y las resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo existió violación al principio del non bis in ídem"*

Refirió que la Directora Territorial de Bogotá del Ministerio del Trabajo, mediante Resolución 003019 del 28 de octubre de 2016, resolvió revocar en su totalidad, la sanción impuesta en su contra mediante la Resolución 002515 del 25 de noviembre de 2015; por consiguiente, no era posible adelantar actuación administrativa alguna posterior por los mismos hechos.

Aseveró que la investigación administrativa, por la supuesta negativa de negociar el pliego de condiciones presentado por ACOTRASEVIPP, finalizó con la Resolución 003019 del 28 de octubre de 2016, aún más cuando el acto administrativo 002515 del 25 de noviembre de 2015 no sería susceptible de ser revocado de manera directa.

3. Contestación de la demanda

3.1. Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones invocadas por la parte actora, al considerar que, durante el procedimiento administrativo sancionatorio, se habría demostrado que dicha sociedad afectó de forma grave el núcleo esencial del derecho de asociación sindical, al negarse a negociar el pliego de peticiones presentado por ACOTRASEVIPP.

3.2. Servicio Nacional de Aprendizaje

El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA contestó la demanda y se opuso a todas las pretensiones incoadas por la sociedad censora.

Aseguró que se encontraría probado que la empresa demandante no citó, dentro del término legal pertinente, a la asociación sindical OMONITEMPUS Ltda., para iniciar la negociación colectiva del pliego de condiciones presentado; actuación que resultaría primordial para ejercer cabalmente el derecho de libre asociación.

4. Actividad procesal

El 29 de enero de 2019, el Juzgado admitió la demanda de la referencia y procedió a ordenar que se efectuaran las notificaciones de rigor[1].

El 30 de septiembre de 2019, el Ministerio del Trabajo contestó la demanda[2].

El 10 de diciembre de 2019, el Juzgado dispuso la vinculación del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Regional Bogotá, al presente asunto, como tercer interesado en las resultas del proceso[3]. , quien contestó el 28 de julio de 2020[4].

El 7 de diciembre de 2021, el Despacho se pronunció sobre las excepciones previas que propuso el Ministerio del Trabajo al contestar la demanda, en el sentido de declarar no probados los medios exceptivos denominados: ineptitud sustantiva de la demanda e indebida integración del tercero con interés[5].

El 23 de febrero de 2022, el Juzgado, al encontrar que el presente asunto reunía los requisitos necesarios para adoptar sentencia anticipada, procedió a fijar el litigio e incorporar las pruebas que fueron aportadas con la presentación de la demanda y su correspondiente contestación[6].

---

[1] *Folio 287 del cuaderno principal.*
[2] *Folios 303 al 310 ibídem.*
[3] *Folio 325 ibídem.*
[4] *Folios 335 al 340 ibídem.*
[5] *Folios 361 al 363 ibídem*
[6] *Folios 367 y 368 ibídem.*

El 19 de abril de 2022, se corrió traslado a las partes, por el término común de diez (10) días, para que presentan alegatos de conclusión[7].

5. Alegatos de conclusión

La sociedad demandante y el Ministerio del Trabajo presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que reiteraron los argumentos expuestos en el escrito de demanda y su contestación.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad Omnitempus Ltda. en contra del Ministerio del Trabajo.

Con esta finalidad, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio; ii) trámite administrativo sancionatorio adelantado en contra de la demandante; iii) caso concreto; iv) conclusiones; y v) condena en costas.

1. Problemas Jurídicos

Los problemas jurídicos contenidos en la fijación del litigio se concretaron en las siguientes preguntas:

1. *¿Vulneró, el Ministerio del Trabajo, el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, habida cuenta que habría operado el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria, por haber transcurrido más de 3 años desde la ocurrencia de los hechos hasta la fecha en que se profirió la resolución que impuso la sanción?*

2. *¿Profirió, la entidad demandada, los actos administrativos acusados de nulidad con falta de competencia, por cuanto esta no habría cumplido con su obligación de verificar el incumplimiento de normas laborales, sino que habría centrado sus argumentos en declarar un derecho a favor de una organización sindical?*

3. *¿Expidió, el Ministerio accionado, los actos demandados con falsa motivación, como quiera que los hechos tenidos en cuenta para la imposición de la sanción carecerían de validez?*

[7] *Folio 370 ibídem.*

4. *¿Interpretó, la demanda, de indebida forma el Decreto 089 de 2014, en atención a que tal disposición establece que en las empresas donde exista más de una organización sindical, el pliego unificado o los múltiples pliegos se negociaran en una única mesa?*

5. *¿Infringió, el Ministerio del Trabajo, el debido proceso de la sociedad demandante, por cuanto, la sanción impuesta surge con ocasión a una interpretación de una norma y no de una violación inminente de la misma?*

6. *¿Profirió, la parte accionada, los actos administrativos demandados en forma irregular, en atención a que el tema objeto de la sanción previamente había sido resuelto de fondo?*

2. Del trámite administrativo sancionatorio

Para solventar los problemas jurídicos puestos de presente, el Juzgado encuentra esclarecedor traer a colación el trámite sancionatorio que siguió el Ministerio del Trabajo para expedir los actos administrativos acusados, el cual, según los antecedentes administrativos aportados al expediente, se surtió en la forma que sigue:

1. El 3 de marzo de 2014, el presidente del Sindicato de Trabajadores de ACOTRASEVIPP presentó, ante el Ministerio del trabajo, una queja formal, por la presunta transgresión de lo previsto en los artículos 39 de la Constitución Nacional y 354 del Código Sustantivo del Trabajo[8].

Lo anterior, debido a la ocurrencia de diferentes conductas, tales como: persecución sindical, acoso laboral y la negativa a negociar un pliego de peticiones.

2. El 14 de julio de 2015, mediante Resolución 001367, el Coordinador del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliaciones del Ministerio del Trabajo resolvió no formular pliego de cargos respecto de las primeras dos (2) conductas denunciadas. Pero, ante la presunta negativa para negociar, dispuso que se asignaba el conocimiento de esta infracción al funcionario competente[9].

3. El 18 de agosto de 2015, a través del Auto 443, la Coordinadora del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliación – Dirección Territorial de Bogotá asignó a Mayerli Espinosa León para que

[8] *Folios 1 al 3 de los antecedentes administrativos.*
[9] *Folios 3 al 5 ibídem.*

adelantara la aludida investigación administrativa, por la presunta negativa a negociar[10].

4. El 18 de agosto de 2015, se avocó conocimiento de la correspondiente investigación por los hechos denunciados en la queja presentada por ACOTRASEVIPP, relativa a la negociación colectiva[11].

5. El 25 de noviembre de 2015, el Ministerio del Trabajo expidió la Resolución 002515, a través de la cual decidió sancionar a la empresa Omnitempus Ltda., por haber omitido iniciar e instalar la etapa de arreglo directo del pliego presentado, el 12 de agosto de 2015, por la organización sindical ACOTRASEVIPP.

En cuanto a los hechos que dieron origen a la decisión sancionatoria, la Administración señaló los siguientes:

> *"El presidente de la organización sindical ACOTRASEVIPP elevó queja administrativo laboral el día 3 de marzo de 2014 ante esta cartera, solicitando se ordene a la empresa OMNITEMPUS LTDA iniciar la discusión del pliego de peticiones presentado el día 22 de febrero de 2014, es de aclarar que esta organización sindical debido al cambio de Presidente decidieron retirar el pliego de peticiones presentado el 22 de febrero de 2014, con la que se dio inicio a esta queja, con posterioridad la organización sindical, presentó el 12 de agosto de 2015 nuevamente pliego de peticiones, el que fue aprobado en asamblea general del 6 de agosto de 2015, de la presentación de este pliego la empresa mediante escrito de fecha 21 de agosto de 2015 invitó al sindicato a beneficiarse del Decreto 089 de 2014 y lograr la mesa de negociación donde se puedan unificar los intereses de las demás organizaciones existentes"[12].*

6. El 28 de octubre de 2016, con la Resolución 003019, la autoridad demandada resolvió revocar en todas sus partes la Resolución 002515 del 25 de noviembre de 2015, al colegir que la misma no tendría fundamental legal, en consideración a que no había sido expedida bajo los parámetros de lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, en esta misma oportunidad la Administración decidió devolver las diligencias a la Coordinación del Grupos de Resolución de Conflictos y Conciliaciones de la Dirección de Bogotá, para continuar con la investigación, según lo prescrito en el artículo 47 de

[10] *Folio 6 ibídem.*
[11] *Folio 8 ibídem.*
[12] *Folio 37 de los antecedentes administrativos.*

la Ley 1437 de 2011, *"[…] al no haber operado el fenómeno establecido en el artículo 52 de la citada norma"*[13].

7. El 12 de diciembre de 2016, la Coordinadora del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliaciones profirió el Auto 666, a través del cual designó a Patricia Garzón Cadena para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del Omnitempus Ltda., por la presunta negativa a negociar un pliego de peticiones[14].

8. El 13 de diciembre de 2016, la funcionaria mencionada con anterioridad, avocó conocimiento para adelantar el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio[15].

9. El 3 de febrero de 2017, fue expedida la Resolución 0004, a través de la cual se formuló pliego de cargos contra la sociedad Omnitempus Ltda., con sustento en lo siguiente:

> *"[…]*
>
> *Teniendo en cuenta los hechos y los soportes documentales que reposan en el expediente; este despacho pudo inferir que la SOCIEDAD OMNITEMPUS LTDA. no ha dado inicio a la etapa de arreglo directo del PLIEGO presentado el día 12 de agosto de 2015, fecha en la cual se radica el contra pliego a la empresa, sin que hasta el momento se haya presentado el acta de inicio o por lo menos de la instalación de la mesa de negociación, transgredieron posiblemente el derecho de asociación tal como lo consagra el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, conducta que se constituye como un posible acto atentatorio*[16]*."*

10. El 21 de marzo de 2017, la sociedad demandante presentó memorial de descargos[17].

11. El 11 de agosto de 2017, por medio de la Resolución 002358, el Ministerio del Trabajo calificó de mérito la actuación sancionatoria que adelantó en contra de la sociedad Omnitempus Ltda., en el sentido de imponerle una sanción[18].

12. El 30 de agosto de 2017, fue notificada personalmente la anterior decisión, al representante legal de la sociedad demandante[19].

---

[13] *Folios 83 al 87 ibídem.*
[14] *Folio 96 ibídem.*
[15] *Folios 98 al 100 ibídem.*
[16] *Folio 110 de los antecedentes administrativos.*
[17] *Folios 117 al 142 ibídem.*
[18] *Folios 173 al 177 ibídem.*
[19] *Folios 183 ibídem.*

3. Caso concreto

Teniendo en cuenta lo anterior, el Juzgado procederá a resolver de fondo los cuestionamientos jurídicos formulados en la fijación del litigio en el orden que sigue:

3.1. *¿Vulneró, el Ministerio del Trabajo, el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, habida cuenta que habría operado el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria, por haber transcurrido más de 3 años desde la ocurrencia de los hechos hasta la fecha en que se profirió la resolución que impuso la sanción?*

Al respecto, la demandante aseveró que, desde el momento en que ocurrieron los hechos denunciados en la queja del 3 de marzo de 2014, hasta cuando fue expedido el acto administrativo sancionatorio, habrían transcurrido más de tres (3) años, motivo por el que la facultad sancionatoria del Ministerio del Trabajo habría caducado, según lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo señaló que tal fenómeno no se habría configurado, esto, en consideración a que el hecho generador de la sanción se habría concretado el 20 de agosto de 2015, cuando venció el término de cinco (5) días con que contaba la sociedad demandante para iniciar la etapa de arreglo directo del pliego de condiciones presentado por la organización sindical ACOTRASEVIPP.

Entonces, según esa autoridad, siendo que el 20 de agosto de 2015, el lapso inicial desde cuando debía computarse el término de tres (3) años de que trata el referido artículo 52, en el momento en que fue notificada la resolución definitiva, el 4 de septiembre de 2017, su facultad sancionatoria no habría fenecido.

Adicionalmente, la Cartera Ministerial demandada afirmó que la infracción que condujo a la imposición de la sanción que se impugna, fue la negativa de negociar el pliego de condiciones presentado el 12 de agosto de 2015.

En este contexto, con el fin de pronunciarse sobre este problema jurídico, el Juzgado encuentra esclarecedor precisar que el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[20] prevé

[20] *"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales,* ***la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, termino dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.*** *Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si lo recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se*

que *"[…] la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado" […].*

De igual forma, se advierte que el inciso segundo de ese artículo prescribe que cuando se trata de una conducta de carácter continuado, el término de tres (3) años se contará desde el día siguiente a aquel que cesó la infracción y/o la ejecución de la misma.

Por lo tanto, es claro que, salvo disposición especial en contrario, la Administración cuenta con el término de tres (3) años para imponer sanciones, contados a partir de producido el acto que pudiese ocasionarlas, lapso dentro del cual la autoridad correspondiente no solo deberá expedir el acto sancionatorio, sino también notificarlo.

Una vez delimitado el marco normativo de la caducidad de la facultad sancionatoria, el Despacho procederá a determinar cuál es la naturaleza de las conductas por las cuales se sancionó a la sociedad actora. Lo anterior, para establecer la forma en que debe contabilizarse el término de tres (3) años, de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Para ello, deberá solventarse el siguiente problema jurídico subordinado: *¿Corresponde, el comportamiento por el que fue sancionado Omnitempus Ltda., con una conducta de ejecución instantánea o, por el contario, de carácter continuado?*

Con esta finalidad, debe tenerse en cuenta que el comportamiento por el que se sancionó a la empresa Omnitempus Ltda. consistió en haber desconocido el derecho de asociación sindical, *"[…] al no iniciar la etapa de arreglo directo del pliego de peticiones presentado el 12 de agosto de 2015 […]"*[21], pues, según lo previsto en el artículo 443 del Código Sustantivo del Trabajo, el empleador contaría con veinticuatro (24) horas, a partir de la presentación del pliego en cuestión, para iniciar conversaciones con la organización sindical y, en todo caso, no tendría más de cinco (5) días para ello.

---

entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, ese término se contará desde el día siguiente a aquel que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria. (Se destaca)

[21] *Resolución 002358 del 11 de agosto de 2017, que puede apreciarse a folios 173 al 177 de los antecedentes administrativos.*

De ese modo, teniendo en cuenta lo anterior, es del caso traer a colación que el Consejo de Estado ha definido que las conductas de carácter instantáneo, son aquellas en las que la ejecución de la falta se establece o se agota en un solo instante; mientras que serán de naturaleza continuada o permanente, cuando el comportamiento dañino o contrario a derecho se prolongue en el tiempo y en el espacio, extendiendo por el mismo lapso la comisión de infracción respectiva[22].

En este escenario, debió a que la infracción en cuestión consistió en que la demandante no inició la etapa de arreglo directo, respecto de un pliego de condiciones específico, el Juzgado colige que el comportamiento reprochado corresponde con una conducta de carácter instantáneo, dado que este se configuraría una vez vencido el término legal previsto para ello.

Según lo anterior, la juez halla razón a lo planteado por el Ministerio del Trabajo en la contestación de su demanda, donde adujo que el plazo prescrito en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, debía computarse desde cuándo, presuntamente, habrían vencido los cinco (5) días siguientes a la presentación del pliego de peticiones por parte de la asociación demandante, esto es, el 20 de agosto de 2015. Por ende, los tres (3) años, con que contaba la Administración para sancionar, vencían el 20 de agosto de 2018.

Entonces, como la resolución sancionatoria fue notificada el 30 agosto de 2017, se sigue que el plazo previsto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no fue desconocido y, en consecuencia, la facultad sancionatoria de la autoridad demandante no feneció.

Ahora bien, en este punto el Despacho debe hacer referencia a que, en el concepto de violación, la parte actora aseveró que el extremo temporal inicial desde cuando debía contabilizarse el término de tres (3) años en mención, debía ser el 3 de marzo de 2014, dado que sería la fecha en que ocurrieron los hechos que dieron origen a la actuación administrativa.

Al respecto, según lo visto en el acápite anterior, se recuerda que efectivamente, el 3 de marzo de 2014, el sindicato presentó una queja en la

[22] *Al respecto, se pueden consultar las siguientes sentencias:*

- *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018). Rad. 25000-23-24-000-2010-245-01.*

- *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014). Rad. 15001-23-33-000-2013-00245-01.*

que, entre otras cosas, se denunciaba la negativa a negociar un pliego de condiciones presentado el 22 de febrero de 2014.

Sin embargo, del contenido de los actos administrativos subsiguientes, se desprende que tal pliego de condiciones fue retirado por la propia organización sindical y que, posteriormente, fue allegado otro, el 12 de agosto de 2015, tal y como se desprende del acápite de hechos contenido en la Resolución 002358 del 11 de agosto de 2017, en el que se dijo:

> *"El presidente de la organización sindical ACOTRASEVIPP elevó queja administrativa laboral el día 3 de marzo de 2014 ante esta cartera, solicitando se ordene a la empresa OMNITEMPUS LTDA iniciar la discusión del pliego de peticiones presentado el día 22 de febrero de 2014, es de aclarar que esta organización sindical debido al cambio de Presidente decidieron retirar el pliego de peticiones presentado el 22 de febrero de 2014, con la que se dio inicio a esta queja, con posterioridad la organización sindical, presentó el 12 de agosto de 2015 nuevamente pliego de peticiones, que fue aprobado en asamblea general del 6 de agosto de 2015, de la presentación de este pliego la empresa mediante escrito de fecha 21 de agosto de 2015 invitó al sindicato a beneficiarse del Decreto 089 de 2014 y lograr la mesa de negociación donde se pueda unificar los intereses de las demás organizaciones existentes"*[23].

En este orden de ideas, lo esgrimido por la sociedad censora en su demanda no resulta de recibo, porque al finalizar el procedimiento sancionatorio, el Ministerio del Trabajo no sancionó la falta de negociación del pliego presentado en febrero de 2014, sino aquel que allegó la organización distrital posteriormente en agosto de 2015.

Además, esta instancia advierte que, aun cuando en la queja que dio origen a la investigación administrativa y, luego, a la expedición de las resoluciones demandadas, se denunciaba, en principio, la falta de atención frente al pliego de condiciones de febrero de 2014, lo cierto es que la Administración no tuvo en cuenta dicho hecho, sino la prestación posterior de otro pliego.

Con todo, la referida circunstancia no fue controvertida de forma alguna por la demandante a lo largo del concepto de violación; es decir, no se ocupó de reprochar el hecho que Administración sancionó únicamente la falta de negociación del pliego de agosto de 2015, debido al retiro voluntario del elevado en el 2014. Por esta razón, el Juzgado no se encargará de estudiar tal aspecto procedimental.

Así las cosas, la respuesta al problema jurídico principal bajo estudio, se concreta en que el Ministerio del Trabajo no vulneró lo prescrito en el

---

[23] *Folio 173 de los antecedentes administrativos.*

artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, el cargo de nulidad ha de negarse.

2.2. *¿Profirió, la entidad demandada, los actos administrativos acusados de nulidad con falta de competencia, por cuanto esta no habría cumplido con su obligación de verificar el incumplimiento de normas laborales, sino que habría centrado sus argumentos en declarar un derecho a favor de una organización sindical?*

En lo relacionado con este problema jurídico, la compañía demandante aseguró que, según lo previsto en los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo, así como la Resolución 1309 de 2013, la actividad de vigilancia y control del Ministerio del Trabajo no implicaría la facultad de declarar derechos individuales ni definir controversias, que estaría dada a los jueces de la República.

Dijo que la entidad demandada no tendría competencia para interpretar o definir con criterios propios y subjetivos el incumplimiento de normas jurídicas o la aplicación de las mismas.

Explicó que en la resolución sancionatoria no se habría determinado la existencia o no de un incumplimiento de las normas laborales, sino que la Administración procedió a declarar un derecho en favor de la organización sindical, al determinar que existía la obligación de negociar el pliego de condiciones presentado.

Por consiguiente, con el ánimo de responder el problema jurídico, el Juzgado encuentra necesario señalar que el artículo 485 del Código Sustantivo del Trabajo prevé que el Ministerio del Trabajo ejerce la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de ese código.

En concordancia con lo anterior, el artículo 486 de dicho compendio normativo prescribe que los funcionarios del Ministerio del Trabajo tendrán las atribuciones suficientes para ejercer vigilancia y control para impedir que se violenten las disposiciones relativas al derecho de libre asociación sindical. Sin embargo, no estarían facultados *"[…] para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces […]".*

Así, en el numeral segundo del mencionado artículo preceptuó lo que sigue:

> *"Artículo 486. Atribuciones y Sanciones:*
>
> *[…]*
>
> *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 un (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 implica en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias****".* (Se destaca)

De las normas en mención, se colige que los funcionarios del Ministerio del Trabajo se encuentran facultados para ejercer actividades de vigilancia y control, para procurar el cumplimiento de las normas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y, en consecuencia, impedir que se violen disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores, así como el ejercicio del derecho de libre asociación sindical.

Sin embargo, también se extrae que la referida autoridad no tiene la competencia para declarar derechos individuales o definir controversias laborales en favor de ninguno de los extremos de determinada *Litis*.

Y así, lo ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, cuando ha dicho que, en sintonía con el numeral 1 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, la función policiva laboral del Ministerio en cuestión no suple ni debe suplir la función jurisdiccional, por manera que no se encuentra instituida para definir *"[…] conflictos jurídicos o económicos inter partes, atribuyendo a cualquier de los sujetos enfrentados, derechos y prerrogativas"*[24]*.*

Teniendo en cuenta lo señalado en precedencia, al descender al caso bajo análisis, se recuerda que el Ministerio del Trabajo formuló pliego de cargos en contra de la sociedad Omnitempus Ltda., dado que esta no habría dado inicio a la etapa de arreglo directo frente al pliego de condiciones presentado por la organización sindical ACOTRASEVIPP, el 12 de agosto de 2015, esto, en contravía de lo previsto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo[25].

---

[24] *Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero ponente: Javier Díaz Bueno, 30 de septiembre de 2009. Rad. 824-99.*

[25] *Página 110 de los antecedentes administrativos. En esa oportunidad el Ministerio del Trabajo señaló:*

"[…]

Teniendo en cuenta los hechos y los soportes documentales que reposan en el expediente; este despacho pudo inferir que la SOCIEDAD OMNITEMPUS LTDA no ha dado inicio a la etapa de

Al resolver la actuación administrativa el Ministerio señaló que la empresa demandante habría pretermitido los derechos a la libertad, autonomía y asociación sindical de ACOTRASEVIPP, dado que *"[…] no ha dado inicio a la etapa de arreglo directo y ha mantenido en vilo e indefinición a la organización sindical, frente a sus pretensiones de mejora laboral, es decir que menguó su dimensión instrumental".* Por consiguiente, resolvió sancionarle con la imposición de una multa pecuniaria por el retardo en el inicio de las conversaciones correspondientes.

A continuación, se estima necesario citar el contenido del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, al corresponder a la norma cuyo desconocimiento sancionó la autoridad demandada, así:

> *"Artículo 433. INICIACIÓN DE CONVERSACIONES:*
>
> *1. El empleador o la representante, están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quién se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al empleador dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego.*
>
> *2. El empleador que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado será sancionado por las autoridades del trabajo con multas equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor de Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento".*

Según este artículo, es claro que los empleadores tienen la obligación legal de iniciar las conversaciones pertinentes frente a los pliegos de peticiones que presenten las organizaciones sindicales, esto, hasta un término máximo de cinco (5) días, de lo contrario, serán sancionados con multa.

Por consiguiente, a partir de lo considerado en los actos administrativos traídos a colación y la normativa precitada, el Juzgado infiere que en el presente asunto el Ministerio del Trabajo actuó dentro de las competencias

---

arreglo directo del PLIEGO presentado el día 12 de agosto de 2015, fecha en la cual se radica el contra pliego a la empresa, sin que hasta el momento se haya presentado el acta de inicio, o por lo menos de la instalación de la mesa de negociación, transgrediendo posiblemente el derecho de asociación tal como lo consagra el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, conducta que se constituye como un posible acto atentatorio".

propias como ente de vigilancia y control, frente al desconocimiento de las normas del Código Sustantivo del Trabajo.

Dado que se evidenció que la autoridad demandada únicamente procedió a imponer una sanción de multa a la empresa actora, debido a que esta había desconocido el término previsto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo para iniciar las conversaciones pertinentes sobre el pliego de condiciones que presentó la organización sindical ACOTRASEVIPP.

De hecho, el Ministerio no atribuyó a ninguna de las partes un derecho o prerrogativa frente al otro. En efecto, no impuso obligaciones para conjurar la falta de negociación ni conminó para que esta se llevara a cabo, simplemente, sancionó con multa tal omisión.

Además, esta instancia tampoco encuentra que el Ministerio del Trabajo hubiera determinado o definido que a la censora le asistía la obligación de negociar el pliego de condiciones en cuestión, pues tal carga, así como la consecuencia por su incumplimiento, estaría expresa y claramente prevista en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, cuyo contenido no da lugar a otra interpretación diferente.

De otro lado, en cuanto a la aseveración, según la cual, la autoridad demandada habría deducido el incumplimiento de la norma sancionada, a través de una errada interpretación de lo previsto en el Decreto 089 de 2014, el Juzgado pone de presente que tal aspecto será estudiado de forma posterior en el cargo directamente relacionado con la presunta infracción de tal norma.

De este modo, se deduce que la respuesta al problema jurídico bajo estudio se concreta en que la entidad demandada no profirió los actos administrativos acusados con falta de competencia, toda vez que se acreditó que estos se expidieron dentro del marco de sus prerrogativas con la única finalidad de verificar el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, así como determinar la necesidad de imponer la sanción allí mismo contemplada.

Consecuencia de ello, el cargo de nulidad no prospera.

2.3. *¿Profirió, la parte accionada, los actos administrativos demandados en forma irregular, en atención a que el tema objeto de la sanción previamente había sido resuelto de fondo?*

La demandante esbozó que el Ministerio del Trabajo habría expedido las resoluciones acusadas en forma irregular, como quiera que desconoció el principio del *non bis in ídem.*

Expuso que, a través de la Resolución 003019 del 28 de octubre de 2016, la autoridad demandada resolvió un recurso de apelación y decidió revocar en su totalidad la sanción impuesta en su contra, a través de la Resolución 002515 del 25 de noviembre de 2015, al colegir que la misma no tendría fundamento legal por no haber sido expedida bajo los parámetros del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Explicó que, ante la revocatoria en mención, cualquier actuación que se adelantara con relación a los mismos hechos que fueron objeto de investigación y sanción, conllevaría al desconocimiento del referido principio.

Agregó que el Ministerio del Trabajo no podía revocar directamente el acto administrativo en cuestión, dado que las causales de revocatoria previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, únicamente serían aplicables a actos administrativos de carácter general y al ser la Resolución 002515 de 2015 un acto de contenido particular, la Administración debió obtener su consentimiento para ello o demandar su propio acto, como lo exigiría el artículo 97 del mencionado código.

Adujo, de otro lado, que la mencionada revocatoria no podía conllevar a que el Ministerio iniciara nuevamente la actuación administrativa, dado que la facultad para corregir irregularidades procedimentales, prescrita en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, solamente podía utilizarse hasta antes de que se profiriera una decisión de fondo.

En este contexto, el Juzgado advierte que los argumentos esgrimidos por la parte actora para sustentar el presente cargo de nulidad, se concretan en que, presuntamente, el Ministerio del Trabajo habría desconocido el principio del *non bis in ídem.*

Así, con la finalidad de emitir un pronunciamiento sobre el problema jurídico en cuestión, resulta preciso reseñar que el principio constitucional del *non bis in ídem*, ha sido desarrollado por la Corte Constitucional al establecer que la aplicación del mismo no está restringida al derecho penal, sino que se hace extensivo al derecho administrativo sancionador por hacer parte de las garantías a las que tiene derecho el investigado[26].

Además, esa Corporación al referirse al alcance del artículo 29 constitucional precisó que cuando éste hace alusión a "hechos", *"no se refiere a una misma circunstancia fáctica, sino a un mismo hecho sancionable,* ***de tal forma que una misma conducta puede generar***

[26]*Corte Constitucional, Sentencia C-870/02, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza. Bogotá D.C., 15 de octubre de 2002.*

diversas consecuencias jurídicas, y por ello, ser objeto de distintos juicios concurrentes y diferentes sanciones *[…][27]".* (Se destaca)

Por su parte, la sentencia C – 224 de 1996 estableció:

> *"Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.*
>
> *"La identidad en la persona significa que el sujeto incriminado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.*
>
> *"La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.*
>
> *"La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos."*

De igual manera, en sentencia C-632 de 2011[28], se sostuvo que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del *non bis in ídem* cuando: "(…) *(i) la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa […]".*

A partir de los extractos jurisprudenciales puestos de presente, se evidencia que para analizar la posible conculcación del principio en cuestión es necesario partir del análisis de dos situaciones diferentes, en las que indefectiblemente se haya impuesto una sanción, con el fin de determinar si existe una identidad en su sujeto, objeto, causa, fundamento legal y finalidad.

Así, el Juzgado considera imperioso volver a detallar el trámite sancionatorio que dio origen a los actos administrativos que se demandan.

Para ello, se recuerda que, tal y como fue puesto de presente con anterioridad, el Ministerio del Trabajo avocó conocimiento de una investigación administrativa sancionatoria en contra de la sociedad

---

[27] *Ibídem.*
[28] *Corte Constitucional, Sentencia C- 632 de 2011. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2011.*

demandante, el 18 de agosto de 2015, por la presunta negativa a negociar un pliego de peticiones.

También, que el 25 de noviembre de 2015, a través de la Resolución 002515, decidió sancionar a la empresa censora, por haber omitido iniciar e instalar la etapa de arreglo directo del pliego presentado por la organización sindical ACOTRASEVIPP, el 12 de agosto de 2015.

Sin embargo, el anterior acto administrativo fue revocado mediante la Resolución 003019 del 28 de octubre de 2016, por medio de la cual se solventó el recurso de apelación propuesto en contra del acto sancionatorio, toda vez que el Ministerio del trabajo consideró que el procedimiento sancionatorio no se había adelantado de conformidad con los parámetros previstos en la Ley 1437 de 2011.

Con todo, se rememora que, en esa misma oportunidad, la autoridad demandada decidió devolver las diligencias para que se continuara la investigación, dado que no había ocurrido el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración. Por esta razón, a través de la Resolución 0004 del 3 de febrero de 2017, el Ministerio formuló nuevamente pliego de cargos en contra de la sociedad demandante.

La anterior circunstancia conllevó a que la demandada expidiera las resoluciones cuya legalidad se impugna dentro del presente asunto, en las que impuso una sanción de multa a la actora, ante la negativa de iniciar la etapa de arreglo directo del pliego de peticiones presentado por la organización sindical en cuestión, el 12 de agosto de 2015.

Por ende, a partir de los hechos puestos de presente, el Despacho no encuentra acreditada la premisa sobre la cual estructura el cargo el demandante, como quiera que es evidente que éste no fue sancionada dos veces con sustento en los mismos hechos.

En efecto, aunque el Ministerio del Trabajo sancionó el hecho de no haber iniciado e instalada la etapa de arreglo directo del pliego presentado, el 12 de agosto de 2015, por el sindicato ACOTRASEVIPP, en las Resoluciones 002515 del 25 de noviembre de 2015 y 002358 del 11 de agosto de 2017, lo cierto es que el primer acto administrativo mencionado fue revocado en su totalidad por dicha autoridad.

Como se advirtió en precedencia, la Cartera Ministerial demandada, en sede de apelación y por medio de la Resolución 003019 del 28 de octubre de 2016, decidió revocar en todas sus partes la Resolución 002515 del 25 de noviembre de 2015, al considerar que el trámite seguido para su expedición no se había llevado con sujeción a lo prescrito en la Ley 1437 de 2011.

Sobre lo anterior, el Juzgado precisa señalar que los recursos procedentes en sede administrativa, entre ellos el de apelación, según lo prevé el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, constituyen la oportunidad para que la Administración revise sus propios actos, de forma que pueda modificar, aclarar o revocar su pronunciamiento inicial. Así lo ha señalado el Consejo de Estado cuando señaló[29]:

> *"[…] es la oportunidad que tiene quien resulta afectado por una decisión de la administración de buscar el restablecimiento rápido y oportuno de sus derechos sin tener que acudir a la vía judicial, es decir,* ***resulta ser la primera ocasión en que la administración puede revisar sus propios actos dentro del ámbito de la pretensión particular que posteriormente sería ventilada ante el juez contencioso, de manera que esta pueda, en el evento que sea procedente, modificar, aclarar o revocar el pronunciamiento inicial****, en aras de rectificar sus errores, de salvaguardar el principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa y en este sentido, contribuir con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado frente a los cuales se encuentra directamente comprometida".* (Se destaca)

En este mismo sentido, la mencionada Corporación prosiguió:

> *"Bajo tales supuestos, la interposición del recurso de apelación constituye i) una garantía de los derechos de defensa y debido proceso de los ciudadanos frente al comportamiento de la administración, porque permite debatir sus decisiones, ii)* ***una oportunidad para que la administración reevalúe sus actos y corrija los errores contenidos en estos y,*** *iii) un presupuesto procesal para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho"*[30]*.* (Se destaca)

De la jurisprudencia en cita, se colige que la Administración, al solventar los recursos que se interpongan en sede administrativa por parte de los administrados, tiene la oportunidad de revisar su propia actuación, con el ánimo de corregir los errores en que haya incurrido y, en consecuencia, modificar, aclarar o revocar la decisión inicial, es decir, aquel objeto de los mencionados recursos.

Lo anterior cobra sentido, si se tiene en cuenta que los actos administrativos definitivos, esto es, aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo de un asunto y hacen imposible continuar con su actuación (artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), no pueden considerarse que se encuentran en firme,

---

[29] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil veintidós (2022). Auto. Rad. 66001-23-33-000-2019-00173-01 (2539-2021)*

[30] *Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 28 de febrero de 2018, expediente 05001 23 33 000 2014 01730 01(3176-2017), M.P. César Palomino Cortés.*

cuando son objeto de recursos en sede administrativa, por manera que la Administración aún se encuentra habilitada para revisarlos y tomar las medidas que encuentre necesarias para corregirlos.

En efecto, el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los actos administrativos quedarán en firme: i) cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el siguiente al de su notificación, comunicación o publicación; ii) **desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos;** iii) desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuesto, o se hubiere renunciado expresamente a ellos; iv) desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos; y v) desde el día siguiente al de la protocolización para el silencio administrativo positivo.

Así las cosas, al haber sido revocada la Resolución 002515 del 25 de noviembre de 2015, como consecuencia del recurso de apelación interpuesto en sede administrativa, el Juzgado colige que la sanción impuesta en ese acto administrativo fue expulsada del ordenamiento jurídico con anterioridad que cobrara firmeza.

En tales circunstancias, resulta válido colegir que la única sanción impuesta por el Ministerio del Trabajo a la sociedad Omnitempus Ltda., que se encontraría en firme, por no haber iniciado e instalado la etapa de arreglo directo del pliego de peticiones presentado por ACOTRASEVIPP, el 12 de agosto de 2015, fue aquella contenida en la Resolución 003019 del 28 de octubre de 2016. Por tal motivo, en el presente caso no es posible deducir la conculcación del principio de *non bis in ídem.*

Adicionalmente, tampoco será acogido el razonamiento en que se dijo que el Ministerio demandada solo podía revocar la Resolución 002515 del 25 de noviembre de 2012, a través del trámite prescrito en los artículos 94 y 97 de la Ley 1437 de 2011. Esto, toda vez que se dedujo que dicho acto no habría cobrado firmeza cuando fue revocado.

Así mismo, también se advierte la no transgresión a lo preceptuado en el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que la facultad allí contenida es propia de la etapa previa a la decisión de una actuación administrativa, es decir, antes de que se profiera el correspondiente acto administrativo definitivo; escenario que no se enmarca al caso bajo estudio, en el que se analiza una revocatoria adoptada en sede de recursos.

2.4. *¿Expidió, el Ministerio accionado, los actos demandados con falsa motivación, como quiera que los hechos tenidos en cuenta para la imposición de la sanción carecerían de validez?*

- ***¿Interpretó, la demanda, de indebida forma el Decreto 089 de 2014, en atención a que tal disposición establece que en las empresas donde exista más de una organización sindical, el pliego unificado o los múltiples pliegos se negociaran en una única mesa?***

- ***¿Infringió, el Ministerio del Trabajo, el debido proceso de la sociedad demandante, por cuanto, la sanción impuesta surge con ocasión a una interpretación de una norma y no de una violación inminente de la misma?***

A continuación, el Despacho analizará los problemas jurídicos restantes a través de un único estudio, dado que los cargos de nulidad a partir de los cuales fueron formulados, giran en torno a la interpretación y aplicación del Decreto 089 de 2014.

Al respecto, Omnitempus Ltda. aseguró que la premisa en la que se sustentó la sanción impuesta en su contra, no se acompasaría con los hechos probados dentro de la investigación administrativa.

Mencionó que su proceder, frente al pliego de peticiones presentado por ACOTRASEVIPP, estaría ajustado a lo previsto en el artículo 1 del Decreto 089 de 2014. Sin embargo, el Ministerio del Trabajo habría omitido tener en cuenta lo prescrito en esa norma, según la cual sería obligatorio negociar en una sola mesa todos los pliegos presentados por las organizaciones existentes en su compañía.

Explicó que, si en una empresa existe más de una organización sindical, la normativa concede la posibilidad de presentar un pliego en conjunto y conformar una única comisión negociadora. Empero, independientemente de lo anterior, todos los pliegos que lleguen a presentarse deberán ser negociados en una misma oportunidad.

Reiteró que en el presente caso no habría existido negativa para negociar el pliego de condiciones presentado por COTRASEVIPP, sino la voluntad de dar aplicación a lo prescrito en el Decreto 089 de 2014, al invitar a que la negociación se llevara a cabo cuando todos los sindicatos hubieran presentado sus pliegos.

En consideración a lo señalado en el concepto de violación, para este estrado judicial resulta esclarecedor traer a colación lo concluido por la Administración, al momento de solventar la actuación administrativa, sobre la aplicación de lo previsto en el Decreto 089 de 2014, así:

> *"[…]*

> *Como se observa en el plenario, las manifestaciones hechas por la empresa OMNITEMPUS LTDA en su escrito datado el 21 de agosto de 2015, al señalar que se debe propender por la unidad de negociación, y que se debe establecer mecanismo para lograr la mesa única, es válido, en el sentido que no se puede desconocer la autonomía sindical, que el mismo Decreto 089 de 2014 pregona.*
>
> *En estos términos aplicando los principios de la sana crítica, evaluación y confrontación de las pruebas, este despacho procederá a SANCIONAR a la empresa OMNITEMPUS LTDA por la presunta negativa a negociar, toda vez que los argumentos presentados como sustento para no dar aplicación al inicio de la etapa de arreglo directo no son de recibo, en la media que la aplicabilidad del Decreto 089 de 2014, resulta ser FACULTATIVA de las organizaciones sindicales, y no puede ser un obstáculo para dar inicio a la negociación colectiva; sin bien, lo que se pretende con la expedición del mismo, es la unidad de negociación, también lo es que esta Coordinación, respeta y acata sin condicionamientos de ninguna clase, el precedente Constitucional que se ha vertido sobre la materia en cada una de las salas de decisión de la Honorable Corte Constitucional, en el entendido de que actualmente en Colombia, pueden existir en una misma empresa varios sindicaros, bien sea de industria o de base; lo que genera que el empleador se obligue a negociar los pliegos de peticiones presentados oportunamente por cada organización sindical"*[31]*.*

Según lo disertado en el acto administrativo sancionatorio, se evidencia que el Ministerio del Trabajo consideró que la empresa demandante se encontraba obligada a negociar los pliegos de petición en los términos del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, dado que propender por la unidad de negociación vertida en el Decreto 089 de 2014, resultaría una actuación facultativa propia de las organizaciones sindicales.

De esta manera, según la interpretación normativa realizada por el Ministerio demandado, no sería obligatorio que Omnitempus Ltda. negociara en una mesa unificada todos los pliegos de peticiones que llegaran a presentar las organizaciones sindicales que existieran en su interior, sino que los mismos debían tramitarse en el término perentorio previsto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, aun cuando se presentaran de forma individual.

En este sentido, es claro que la controversia en cuestión versa sobre la interpretación realizada por las partes sobre el sentido del Decreto 089 de 2014, por lo que el Juzgado procederá a estudiar su contenido, en la forma que sigue:

Para comenzar, debe indicarse que el Decreto 089 de 2014 se adoptó con el ánimo de reglamentar lo prescrito en los numerales 2 y 3 del artículo 374

[31] *Folio 176 de los antecedentes administrativos.*

del Código Sustantivo del Trabajo, en los que se prevé que corresponde a los sindicatos: *"[…] 2. Presentar pliego de peticiones relativos a las condiciones de trabajo o a las diferencias con los empleadores, cualquiera que sea su origen y que no estén sometidas por la ley y la convención a un procedimiento distinto, o que no hayan podido ser resueltas por otros medios"* y *"[…] 3. Adelantar la tramitación legal de los pliegos de peticiones, designar y autorizar a los que deban negociar y nombrar los conciliadores y árbitros a que haya lugar".*

En efecto, dentro de la parte considerativa de esta norma, se puso de presente que sería *"[…] necesario implementar el mecanismo de unidad de negociación o de negociación concentrada o acumulada de racionalidad y economía en el procedimiento, para que los diferentes sindicatos y pliegos de peticiones estén expresados y representados respectivamente, en la mesa de negociación y en la comisión negociadora".*

De otro lado, se observa que el artículo 1 de dicha disposición normativa, prescribe:

> *"Artículo 1. Cuando en una misma empresa existan varios sindicatos, estos, en ejercicio del principio de la autonomía sindical, podrán decidir, comparecer a la negociación colectiva con un solo pliego de peticiones, e integrar conjuntamente la comisión negociadora sindical.*
>
> *Si no hubiere acuerdo, la comisión negociadora sindical se entenderá integrada en forma objetivamente proporcional al número de sus afiliados y los diversos pliegos se negociarán en una sola mesa de negociación para la solución del conflicto, estando todos los sindicatos representados en el procedimiento de negociación y en la suscripción de la convención colectiva.*
>
> *Los sindicatos con menos grado de representatividad proporcional al número de sus afiliados, tendrán representación y formarán parte de la comisión negociadora".*

De manera que a partir de lo expuesto, se sigue que lo prescrito en el Decreto 084 de 2014 regula exclusivamente **las facultades y funciones de las organizaciones sindicales**, pues se encargó de reglamentar lo previsto en los numerales 2 y 3 del artículo 374 del Código Sustantivo del Trabajo que, precisamente, prevén las prerrogativas propias de los sindicatos.

Bajo la anterior premisa, ha de deducirse que, aún cuando el inciso segundo del artículo primero de dicha normativa, preceptúa que, en caso de no existir acuerdo, los diversos pliegos deberán negociarse en una sola mesa, el entendimiento de esta disposición debe acompasarse con lo señalado en el inciso primero de tal artículo y la parte motiva del Decreto, a partir de los cuales se deduce con claridad que será potestad exclusiva de los sindicatos

existentes dentro de una misma empresa decidir negociar sus peticiones a través de un único pliego concentrado.

De este modo, el Juzgado colige que el único caso en el que resultaría obligatorio negociar unificadamente las diferentes condiciones que presenten distintos sindicatos que se encuentren dentro de una misma empresa, será cuando dichas organizaciones decidan, a *motu propio,* acudir a negociar través de un solo pliego, sin perjuicio de que estas no logren un consenso para integrar una comisión negociadora.

Esto significa, que las empresas no pueden negarse a negociar un pliego de condiciones presentado de forma individual, con el ánimo de obligar a que todos los sindicatos que tengan solicitudes se pongan de acuerdo para comparecer de manera conjunta.

En otras palabras, si una organización sindical decide presentar un pliego de forma individual, el respectivo empleador se encuentra en la obligación de tramitar su negociación en los términos del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, aún más cuando en el presente asunto ni siquiera está probado que dentro de Omnitempus Ltda. había más sindicatos que hubieran elevado sus pliegos al mismo tiempo que OTRASEVIPP.

Por consiguiente, pese a que la demandante sostuvo que en el asunto bajo estudio realmente no hubo una negativa para negociar el pliego de condiciones presentado por COTRASEVIPP, no lo es menos que el Decreto 089 de 2014 no le permitía negarse a negociar dicho pliego por haber sido presentado de forma individual.

En este orden de ideas, se colige que el Ministerio del Trabajo no expidió los actos demandados con falsa motivación, con infracción de las normas en que debía fundarse ni con infracción al debido proceso. Así, los cargos de nulidad se niegan.

3. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la sociedad Omnitempus Ltda., en liquidación, la presunción de legalidad que acompaña las resoluciones demandadas, expedidas por el Ministerio del Trabajo.

4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se

haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandante, en la medida que, si bien se negaron las pretensiones de la demanda, no se encuentra debidamente probado que la parte demandada hubiera incurrido en algún gasto durante el trámite del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

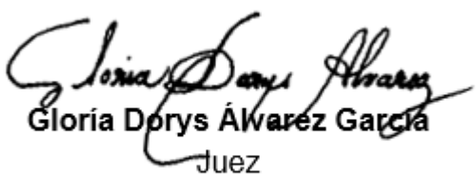
FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9571813c794f93f4e4b67efa9b2b0043bdc98a918e9b126ebbc8152dea602756**

Documento generado en 29/07/2022 04:53:27 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica