



Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, treinta (30) de abril del dos mil veintiuno (2021)

Radicado	73001-33-33-010-2018-00255-00
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS DE GRAN ESCALA DEL RIO SALDAÑA - USO SALDAÑA
Demandado:	NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA
Asunto:	sanción administrativa laboral
Sentencia:	00014

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS DE GRAN ESCALA DEL RIO SALDAÑA - USOSALDAÑA** en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL TOLIMA**

1.PRETENSIONES

1.1. Que se declare la nulidad de la resolución No. **000193 del 4 de julio del 2017** proferida por el **Ministerio del Trabajo - dirección territorial del Tolima** por medio de la cual se impuso una sanción económica a la **Asociación de usuarios del distrito de adecuación de tierras de gran escala del rio Saldaña - USO SALDAÑA**, en cuantía de ciento cuarenta y siete millones quinientos cuarenta y tres mil cuatrocientos (\$147.543.400) equivalentes a 200 SMLMV

1.2. Que se declare la nulidad de la resolución No. **00015 del 12 de enero del 2018** proferida por el **Ministerio del Trabajo - dirección territorial del Tolima** por medio de la cual se revocó la resolución No 00321 del 15 de septiembre del 2017 y confirmó la sanción a **USOSALDAÑA** de 200 SMLMV equivalentes a (\$147.543.400) pesos contenida en la resolución No 00193 del 4 de julio del 2017

1.3 Que como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la accionada pagar la suma de ciento cuarenta y siete millones quinientos cuarenta y tres mil cuatrocientos (\$147.543.400)

1.4. Que se condene a la entidad demandada al pago de intereses moratorios y la indexación de las sumas a cancelar conforme al C.P.A.C.A.

1.5. Que condene en costas a la entidad accionada.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos que a continuación se sintetizan:

2.1. Que el presidente del sindicato nacional de trabajadores de la industria agropecuaria SINTRAINAGRO seccional Saldaña presentó queja ante el Ministerio del trabajo dirección territorial del Tolima por la presunta violación de las cláusulas segunda y tercera de la convención colectiva de trabajo

2.2 Que el 2 de febrero del 2017 mediante oficio No 006714 la inspectora 16 de trabajo y seguridad social asignada, comunica al representante legal de USOSALDAÑA y a SINTRAINAGRO el auto No 00139 del 30 de enero del 2017 y solicita pruebas

2.3 El Coordinador del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo mediante **auto No 000224 del 22 de febrero del 2017** “inició proceso administrativo sancionatorio y formuló cargos” en contra de USOSALDAÑA

2.4 Que el Coordinador del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo mediante **auto No 000233 del 27 de febrero del 2017** se declaró impedida para seguir conociendo y fallar el proceso en razón a que su Padre hace parte de la junta directiva de la accionante.

2.5 La accionada solicitó se declare la falta de competencia del Ministerio del Trabajo y que se archive el proceso acorde a lo establecido en el artículo 486 del Código sustantivo del Trabajo¹

2.6 Que mediante **auto 000299 del 14 de marzo del 2017** el director territorial del Tolima del Ministerio del trabajo aceptó el impedimento y designó coordinador ad-hoc al doctor Edgar Lozada Acosta para continuar con el proceso en contra de USOSALDAÑA.

2.7 Que mediante **auto 000413 del 6 de abril del 2017** el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención corrió traslado para alegar de conclusión en el expediente 7201617102

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

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

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

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

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

2.8 El 21 de abril del 2017 la accionada recorrió el traslado para alegar y se archive el proceso en razón a las nulidades insanables presentadas en el transcurso del proceso

2.9 Que el Ministerio del Trabajo mediante **Resolución No 2142 del 22 de junio del 2017** interrumpió los términos procesales en razón al de cese de actividades declarado por las organizaciones sindicales del Ministerio.

2.10 Mediante **Resolución No. 000193 del 4 de julio del 2017** el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo resolvió la investigación administrativa laboral en el expediente 7201617102 y sancionó a USOSALDAÑA al pago de 200 SMLMV equivalentes a ciento cuarenta y siete millones quinientos cuarenta y tres mil cuatrocientos (\$147.543.400).

2.11 El 31 de abril del 2017 USOSALDAÑA interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra de la anterior decisión.

2.12 Que mediante **Resolución No 000321 del 15 de septiembre del 2017** el Coordinador ad-hoc del Ministerio del Trabajo resolvió el recurso reponiendo en todas y cada una de sus partes la resolución atacada y absolvió a USOSALDAÑA.

2.13 La decisión fue notificada a USOSALDAÑA el 18 de septiembre y a SINTRAINAGRO el 19 de septiembre del 2017 informándoles que contra la decisión no procedía recurso alguno.

2.14 Que el presidente de SINTRAINAGRO seccional Saldaña el **2 de octubre del 2017** interpone recurso de apelación en contra de la resolución **000321 del 15 de septiembre del 2017** por violación al debido proceso al negarse el derecho a interponer el recurso de apelación para ante su superior jerárquico, convirtiendo el proceso administrativo sancionatorio en de única instancia, violando el precepto del artículo 74 de la Ley 1437 del 2011

2.15 Que mediante **Resolución No 001319 del 22 de noviembre del 2017** el Coordinador ad-hoc del Ministerio del Trabajo rechazó por improcedente el recurso de apelación

2.16 Que mediante **resolución No 00015 del 12 de enero del 2018** el director territorial de trabajo del Tolima resolvió el recurso de queja en el expediente 7201617102 revocando la resolución No 00321 del 15 de septiembre del 2017 proferida por el Coordinador ad-hoc y confirmando la sanción a USOSALDAÑA de 200 SMLMV.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante apoderado judicial, la entidad accionada contestó la demanda (fl 724 - 730), oponiéndose a las pretensiones de la misma, señalando que las resoluciones demandadas no fueron expedidas en contravía del CPACA y el procedimiento administrativo y el desarrollo de la vía administrativa se surtió en armonía con los principios constitucionales y con respeto a los derechos que le asistían a cada una de las partes.

Agrega que se advierte que en el proceso sancionatorio no se encauzo en alguno de los supuestos de nulidad de los actos administrativos y el Ministerio de trabajo encontró que la empresa sancionada incurrió en una infracción de rango constitucional, convencional y jurisprudencial que no fue desvirtuada en el proceso sancionatorio, ni en la vía administrativa, en consecuencia no hay lugar a que se ordene el pago de sumas de dinero a la accionante, ni de costas o agencias en derecho, intereses o indexaciones como lo pretende.

Refirió que, en la Resolución 193 y en el auto de formulación de cargos el Ministerio señaló que las sanciones aplicables eran las contenidas en la ley 1610 del 2013 y no otras, porque al ser una autoridad de naturaleza administrativa, solamente serían procedentes las sanciones establecidas en dicha norma y no era dable para la Dirección tasar los rangos entre los que se encontraban las sanciones, al desconocer las razones de defensa de la querellada.

Que la Dirección territorial encontró una flagrante violación a las cláusulas segunda y tercera de la convención colectiva suscrita entre SINTRAINAGRO y USOSALDAÑA y al artículo 53 de la Constitución política pues la accionante se comprometió a no despedir a los trabajadores sino por justa causa comprobada y que el simple deseo de no prorrogar los contratos al término del vencimiento del mismo contrato por ser renovable no justifica la terminación del mismo.

Que el Ministerio no se enfocó en encontrar juicios de valor respecto del porque no se renovaron los contratos haciendo valoraciones subjetivas de los derechos laborales orbita de los jueces laborales, sino a establecer por qué no se incluyeron las razones por las cuales no se renovaron los contratos, razonamiento puramente formal y objetivo, teniendo en cuenta que estaba obligado a hacerlo acorde con el texto de la convención y la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del artículo 53 Superior, que la convención tiene rango legal, y por lo tanto su inobservancia faculta al Ministerio para imponer la sanción, ante la omisión de la accionante de señalar las razones por las cuales no se renovaron los contratos.

Que no incluir o justificar el porqué de la no renovación de los contratos a los trabajadores se constituye en una violación al artículo 53 Constitucional, sobre la estabilidad laboral reforzada, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la simple expiración del plazo no da lugar a la terminación de los contratos sino que deben sopesarse el desempeño del trabajador, la necesidades de la empresa y se le debe informar al trabajador las razones por las cuales no le será renovado el contrato.

Añadió que el Ministerio dentro de las funciones de Policía administrativa judicial, establecidas en el artículo 486 del CST, no puede entrar a aflorar las razones de fondo por las cuales decidió no renovar los contratos a los trabajadores, sino que su función se limita a verificar que en el preaviso se incluya una razón objetiva que cumpla con los estándares fijados por la Corte Constitucional que garantiza la estabilidad laboral actuación que no cumplió la accionante, como se observa en el texto del preaviso con el que se da por terminado el contrato de trabajo.

Señaló que el Ministerio del Trabajo actuó en uso de sus atribuciones y competencias dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, el cual fue adelantado de manera regular conforme a las reglas propias del trámite y a los principios que lo rigen, así mismo, el acto que puso fin al proceso contiene la subsanación del error de un funcionario comisionado porque al negar la procedencia de un recurso de apelación interpuesto violó el debido proceso administrativo contenido en el artículo 74 del CPACA, el cual ordena que una vez recibidos los recursos dentro del término legal, se deberá decidir de plano sobre los mismos.

Concluyó indicando que los actos administrativos demandados en el presente proceso, gozan de total validez y son legales, se expidieron en concordancia y en cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos, establecidos en la ley 1437 del 2011 y se soportaron en la infracción comprobada a la estabilidad reforzada contenida en el artículo 53 Constitucional y desarrollada por la corte Constitucional, norma e interpretación de carácter laboral, de orden público y de obligatorio cumplimiento

Propuso las excepciones de: *1. Legalidad de los actos administrativos que resolvieron el procedimiento administrativo sancionador y sus recursos. 2 Innominada*

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN y CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

4.1. Parte demandante.

Dentro del término legal concedido el apoderado de la parte actora presentó su escrito de alegatos de conclusión, indicando que el Ministerio de Trabajo en las actuaciones administrativas adelantadas con posterioridad al acto administrativo que absolvió a la entidad de los cargos formulados, desconoció lo establecido en el artículo 29 superior, respecto al derecho a la defensa y al debido proceso, a los que tiene derecho el investigado, porque la Resolución 00321 del 15 de septiembre del 2017, se encontraba debidamente ejecutoriada y en su contra no era procedente el recurso de apelación y mucho menos el de queja, al encontrarse ejecutoriada la decisión.

Agregó que el Ministerio de Trabajo en el auto de formulación de cargos, desconoció el contenido del artículo 47 del CPACA, referente a que debe establecerse de manera precisa y clara cuales son las sanciones o medidas que son procedentes, cuál era la sanción a aplicar, no existió pronunciamiento respecto a la nulidad propuesta, desconociendo el derecho de defensa y contradicción en este tipo de procesos

Que al no indicar de forma precisa y clara las sanciones o medidas que serían procedentes se vulneró el debido proceso, y por lo tanto esa omisión se erige como causal de nulidad, al atacar el derecho a la defensa y la garantía procesal de USOSALDAÑA, exigiendo se señale cuáles son las posibles sanciones que se le pueden aplicar.

Que en la Resolución 193 del 2017 en la actuación procesal se hace referencia al auto de formulación de cargos, como uno de los argumentos para tomar la decisión de fondo, por lo que al estar viciado de nulidad dicho auto de cargos, corre la misma suerte el acto administrativo sobre el cual se solicitó la nulidad.

En otro de sus apartes señala la falta de competencia del Ministerio para declarar derechos individuales, ni definir controversias pues este tipo de acciones está radicada en cabeza de los jueces, en el caso presente el tema se basa en la cláusula segunda de la convención colectiva, que expone que la empresa no despedirá a sus trabajadores sino por justa causa debidamente comprobada, en caso que el sindicato considerara que la decisión de la empresa no se ajusta a la ley, si se estuviese atacando la estabilidad laboral, dentro de los términos legales debió acudir a un tribunal de arbitramento para la decisión legal colectiva, mientras que lo individual es competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, en consecuencia los actos administrativos están viciados de nulidad.

Que los actos deben tener una mínima motivación pues constituye una garantía de los principios de legalidad, publicidad, defensa y contradicción, en el caso presente, se sanciona por violar el artículo 53 Constitucional, sin mencionar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió la violación, solamente que se sanciona a la empresa porque no renovó el contrato a 10 trabajadores, lo que nada tiene que ver con violación de la ley, porque es viable jurídicamente la no renovación de los contratos, sin explicar ni demostrar la existencia de abuso por parte de tal figura.

Que se violó lo establecido en el artículo 79 de CPACA al no correr traslado de las pruebas aportadas por el sindicato con el recurso de queja, vulnerando así mismo el debido proceso.

Por los fundamentos de hecho y de derecho expuestos solicito respetuosamente al Juez acceder a las pretensiones de la demanda y declara la nulidad de las resoluciones No 00193 del 4 de julio del 2017 y 0015 del 12 de enero del 2018.

4.2. Parte demandada

El apoderado del Ministerio del Trabajo presentó sus alegatos de conclusión y en sus argumentos expuso que en la resolución 0193 del 2017, la dirección territorial expuso con detenimiento el razonamiento jurídico que demostraba que USOSALDAÑA se encontraba errado.

Que en el mismo acto administrativo se señaló que el Ministerio de trabajo se manifestó frente a la objeción, reafirmando al accionante que las sanciones procedentes eran las contenidas en la ley 1610 del 2013 y no otras, exponiendo que el Ministerio es una autoridad de naturaleza administrativa y por tanto solamente serían procedentes las multas establecidas en dicha norma.

Que el Ministerio no se enfocó en efectuar juicios de valor respecto del porque no se renovaron los contratos, haciendo valoraciones subjetivas de los derechos laborales lo cual es órbita de los jueces laborales, sino a establecer por qué no se incluyeron las razones por las cuales no se renovaron los contratos, razonamiento puramente formal y objetivo, teniendo en cuenta que estaba obligado a hacerlo acorde con el texto de la convención y la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del artículo 53 Superior, que la convención tiene rango legal, y por lo tanto su inobservancia faculta al Ministerio para imponer la sanción, ante la omisión de la accionante de señalar las razones por las cuales no se renovaron los contratos.

Que no incluir o justificar el porqué de la no renovación de los contratos a los trabajadores se constituye en una violación al artículo 53 Constitucional, sobre la estabilidad laboral reforzada, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la simple expiración del plazo no da lugar a la terminación de los contratos sino que deben sopesarse el desempeño del trabajador, la necesidades de la empresa y se le debe informar al trabajador las razones por las cuales no le será renovado el contrato.

Agrega que el acto administrativo que puso fin al proceso contiene la subsanación del error de un funcionario comisionado porque al negar la procedencia de un recurso de apelación interpuesto violó el debido proceso administrativo contenido en el artículo 74 del CPACA, ordena que, una vez recibidos los recursos dentro del término legal, se deberá decidir de plano sobre los mismos

Destaca que el recurso de queja es procedente, habida cuenta que es el ordenamiento legal que establece el procedimiento y contempla su procedencia, además la organización sindical interpuso el recurso después de haber sido notificado de una decisión adversa, quedando así legitimado para interponerlo, no asistiéndole la razón al accionante cuando afirma que la actuación administrativa había quedado en firme.

De la manera más respetuosa solicito al despacho desestimar la totalidad de las pretensiones de la demanda y absolver al Ministerio de los cargos incoados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. Problema jurídico

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados – resoluciones 00193 del 4 de julio del 2017 y 00015 del 12 de enero del 2018 - mediante los cuales el Ministerio del trabajo sancionó a la accionante por la violación a las cláusulas segunda y tercera de la convención colectiva de trabajo suscrita entre USOSALDAÑA y los trabajadores, o en su defecto declarar, que los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a derecho?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1. Tesis de la parte accionante.

Debe accederse a las pretensiones de la demanda porque el Ministerio de Trabajo en las actuaciones administrativas adelantadas con posterioridad al acto administrativo que absolvió a la entidad de los cargos formulados, desconoció lo establecido en el artículo 29 superior, respecto al derecho a la defensa y al debido proceso, a los que tiene derecho el investigado, porque la Resolución 00321 del 15 de septiembre del 2017, se encontraba debidamente ejecutoriada y en su contra no era procedente el recurso de apelación y mucho menos el de queja, al encontrarse ejecutoriada la anterior decisión y además, el Ministerio de trabajo en el auto de formulación de cargos, desconoció el contenido del artículo 47 del CPACA, referente a que debe establecerse de manera precisa y clara cuales son las sanciones o medidas que son procedentes, cuál era la sanción aplicar, no existió pronunciamiento respecto a la nulidad propuesta, desconociendo el derecho de defensa y contradicción en este tipo de procesos

6.2. Tesis de la parte accionada.

Se deben negar las pretensiones teniendo en cuenta que el Ministerio no se enfocó en encontrar juicios de valor respecto del porque no se renovaron los contratos haciendo valoraciones subjetivas de los derechos laborales órbita de los jueces laborales, sino a establecer por qué no se incluyeron las razones por las cuales no se renovaron los contratos, razonamiento puramente formal y objetivo, teniendo en cuenta que estaba obligado a hacerlo acorde con el texto de la convención colectiva y la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del artículo 53 Superior, que la convención tiene rango legal, y por lo tanto su inobservancia faculta al Ministerio para imponer la sanción, ante la omisión de la accionante de señalar las razones por las cuales no se renovaron los contratos.

Que no incluir o justificar el porqué de la no renovación de los contratos a los trabajadores se constituye en una violación al artículo 53 Constitucional, sobre la estabilidad laboral reforzada, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la simple expiración del plazo no da lugar a la terminación de los contratos sino que deben sopesarse el desempeño del trabajador, la necesidades de la empresa y se le debe informar al trabajador las razones por las cuales no le será renovado el contrato.

6.3. Tesis del despacho.

Considera el Despacho que se deben negar las pretensiones de la demanda, toda vez que no se logró desvirtuar por parte del actor la presunción de legalidad de los actos administrativos enjuiciados, que fueron expedidos por el Ministerio de Trabajo acorde con la normatividad existente aplicable a los actos sancionatorios y en aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la estabilidad laboral.

7. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que el presidente de SINTRAINAGRO presentó ante el Ministerio de trabajo querella administrativa en contra de USOSALDAÑA por las presuntas violaciones de índole laboral a las cláusulas segunda y tercera de la Convención colectiva de trabajo	Documental. Oficio radicado No. 11EE2017727300100000171 del 12 de enero del 2017 (fl140 – 159)
2. El Coordinador del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo inició proceso administrativo sancionatorio y formuló cargos	Documental. Copia auto No 000224 del 22 de febrero del 2017 (fl 32 – 38)
3. Que USOSALDAÑA solicita se declare la falta de competencia del Ministerio del Trabajo y que se archive el proceso acorde a lo establecido en el artículo 486 del Código sustantivo del Trabajo	Documental. Copia memorial (fl 46 – 52)
4. Que el Coordinador del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo se declaró impedida para seguir conociendo el proceso	Documental. Copia auto No 000233 del 27 de febrero del 2017 (fl 43 -45)
5. Que el director territorial del Tolima del Ministerio del trabajo aceptó el impedimento y designo coordinador ad-hoc para continuar con el proceso en contra de USOSALDAÑA al doctor Edgar Lozada Acosta	Documental. Copia auto 000299 del 14 de marzo del 2017 (fl 53)
6. Que el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención Ministerio de trabajo corrió traslado para alegar de conclusión en el expediente 7201617102.	Documental. Copia auto 00413 del 6 de abril del 2017 (fl 56- 57)
7. Que USOSALDAÑA allegó alegatos de conclusión	Documental. Copia memorial (fl 58-64)
8. Que se interrumpieron términos procesales de las actuaciones administrativas y control interno disciplinario a cargo del Ministerio en razón a la	Documental. Copia resolución No 2142 del 22 de junio del 2017 del Ministerio del Trabajo (fl 66- 67)

declaratoria de cese de actividades por las organizaciones sindicales del Ministerio	
9. Que el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo resolvió la investigación administrativa laboral en el expediente 7201617102 sancionando a USOSALDAÑA al pago de 200 SMLMV equivalentes (\$147.543.400) pesos	Documental. Copia resolución No 0193 del 4 de julio del 2017 (FI. 68 – 74)
10. Que USOSALDAÑA interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra de la resolución 0193 del 4 de julio del 2017	Documental. Copia memorial de fecha 31 de abril del 2017 (FI 75 – 83)
11. Que el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo resolvió el recurso de reposición reponiendo en todas y cada una de sus partes la resolución No 000193 del 4 de julio del 2017 y absolvió a USOSALDAÑA,	Documental. Copia resolución No 000321 del 15 de septiembre del 2017 (FI 84 – 87)
12. El presidente de SINTRAINAGRO seccional Saldaña interpone recurso de apelación en contra de la resolución 000321 del 15 de septiembre del 2017 por violación al debido proceso al negarse el derecho a interponer el recurso de apelación para ante su superior jerárquico	Documental. Copia memorial de fecha 2 de octubre del 2017 (FI 91- 96; 420- 425)
13. Que el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección territorial del Tolima del Ministerio del Trabajo rechazó por improcedente el recurso de apelación	Documental. Copia resolución No 001319 del 22 de noviembre del 2017 (FI 143 – 149; 531 - 537)
14. El presidente de SINTRAINAGRO seccional Saldaña interpone recurso de queja en contra de la resolución 000321 del 15 de septiembre del 2017 por violación al debido proceso al negarse el derecho a interponer el recurso de apelación para ante su superior jerárquico	Documental. Copia memorial Rad. 7300100003534 de fecha 28 de noviembre de 2017 (FI 91- 96; 544 - 547)
15. Que el director territorial de trabajo del Tolima resolvió el recurso de queja en el expediente 7201617102, concediendo apelación y revocó la resolución No 00321 del 15 de septiembre del 2017 proferida por el Coordinador ad-hoc del grupo de prevención, y confirmó la sanción a USOSALDAÑA de 200 SMLMV equivalentes a (\$147.543.400) pesos y declaró agotada la vía gubernativa	Documental. Copia resolución No 00015 del 12 de enero del 2018 (FI 107 – 125; 551-572)
16. Que la Dirección administrativa y financiera del SENA en el cual se informa que en la oficina de jurisdicción coactiva del SENA cursa proceso de cobro coactivo No 732042180000800 en contra de USOSALDAÑA por no haberse realizado el pago de la multa	Documental. Oficio Rad. 08SE2019747300100001607 del 13 de mayo de 2019. (FI 10 cuaderno pruebas oficio)

8. De las investigaciones administrativas por el Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo se encuentra facultado legalmente para adelantar, por conducto de los Directores Territoriales e Inspectores del Trabajo, investigaciones administrativas e imponer sanciones a las persona naturales y/o jurídicas, que en su condición de empleadores, infrinjan las disposiciones sustantivas y procedimentales en el ámbito laboral y de seguridad social; lo anterior, en ejercicio de sus atribuciones de planeación, programación y ejecución de acciones de prevención, inspección, vigilancia y control en materia de trabajo, empleo, migraciones laborales, salud ocupacional y seguridad en el trabajo, según las competencias fijadas por la normatividad vigente para la época de los hechos que se ventilan en el presente medio de control².

² Código Sustantivo del Trabajo art. 485; Decreto 4108/11: art. 2, núm. 14 y art. 30, núm. 7 y 16; Ley 1610/13: art. 3, núm. 2; Resolución No. 2143 del 28 de mayo de 2014 del Ministerio del Trabajo, art. 3, lit. b (que remite al art. 2, lit. b, núm. 11 y lit. c, núm. 5 y 25) y art. 7, núm. 1.

Así mismo, el artículo 486 numeral 2º del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 7º de la Ley 1610 de 2013, le confiere a los funcionarios anteriormente mencionados el carácter de autoridades de policía para el desarrollo de las labores de vigilancia y control, facultándolos además para imponer 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, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la ley y sin que ello implique, en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o la definición de controversias.

En cuanto al procedimiento a seguir para dichos efectos, se advierte que ante la ausencia de regulación de carácter especial, las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria adelantadas por el Ministerio del Trabajo se deben ceñir a lo establecido en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, reglamentación según la cual, una vez finiquitadas las indagaciones preliminares se procederá a formular pliego de cargos, si existiere mérito para ello, a través de acto administrativo contra el cual no procede recurso alguno, en el que se precisarán con claridad los hechos en que se origina la actuación, el sujeto investigado, las disposiciones presuntamente vulneradas y la sanción procedente; dicho acto deberá ser notificado al presunto infractor, quien dentro de los quince días siguientes podrá rendir sus descargos y solicitar o aportar las pruebas que considere pertinentes, las cuales se practicarán en un término no mayor a treinta días (o sesenta, si se tratare de 3 o más investigados o de pruebas por practicar en el exterior), vencido el cual se correrá traslado por diez días para presentar los respectivos alegatos; la decisión final se proferirá dentro de los treinta días siguientes mediante acto administrativo motivado y fundamentado en los hechos debidamente probados, a través del cual se dispondrá el archivo de las diligencias o la imposición de la sanción respectiva, precisando las disposiciones infringidas y el sujeto infractor.

9. CASO CONCRETO

9.1 Reseña

En uso de sus atribuciones el Ministerio de trabajo impuso sanción equivalente a 200 SMLMV a la **Asociación de usuarios del distrito de adecuación de tierras de gran escala del rio Saldaña - USOSALDAÑA** en desarrollo de la actuación administrativa adelantada en su contra, la cual se originó por la querella instaurada por el presidente del sindicato SINTRAINAGRO seccional Saldaña por la violación a las cláusulas segunda y tercera de la convención colectiva de trabajo firmada entre **SINTRAINAGRO** y **USOSALDAÑA** respecto de la no renovación de los contratos de trabajo³ a término fijo⁴ de trabajadores afiliados a la organización sindical, a la expiración de su vigencia

³ CST Art. 22. DEFINICION. 1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, {empleador}, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

⁴ ARTICULO 46. CONTRATO A TERMINO FIJO. <Artículo subrogado por el artículo 3o. de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres años, pero es renovable indefinidamente.

1. Si antes de la fecha del vencimiento del término estipulado, ninguna de las partes avisare por escrito a la otra su determinación de no prorrogar el contrato, con una antelación no inferior a treinta (30) días, éste se entenderá renovado por un período igual al inicialmente pactado, y así sucesivamente.

Del contenido de los actos enjuiciados, se colige que el Ministerio de Trabajo – Dirección Territorial Tolima sancionó a **USOSALDAÑA**, por la no inclusión de las razones, causas o fundamentos que conllevaron a la empresa a tomar la decisión de no renovar los contratos a los trabajadores, sin demostrar el incumplimiento de las funciones por parte de los trabajadores, en concordancia con lo establecido en la convención colectiva de trabajo vigente.

En la querrella presentada el sindicato argumenta que existe una clara, continua, flagrante y persistente persecución sindical por parte de USOSALDAÑA reflejada no solamente en la violación a la cláusula segunda de la convención colectiva de trabajo vigente sino también por la vulneración a la estabilidad del empleo como garantía constitucional de los trabajadores afiliados

Respecto del cargo referido, se advierte que la convención colectiva de trabajo firmada entre **USOSALDAÑA y SINTRAINAGRO** señala:

"CLAUSULA SEGUNDA. ESTABILIDAD LABORAL

USOSALDAÑA no despedirá a sus trabajadores sino por justa causa debidamente comprobada. En caso de que el sindicato considere que la decisión de la empresa no se ajusta a derecho, someterá el caso, dentro de los términos de ley, para su estudio y calificación final, al tribunal de arbitramento de un centro de conciliación de las ciudades de El Espinal o Ibagué

CLAUSULA TERCERA. CONTINUIDAD EN EL EMPLEO

USOSALDAÑA garantiza la continuidad en el empleo a sus actuales trabajadores, en las mismas condiciones en que lo viene haciendo, siempre y cuando el convenio actual con el INAT hoy INCODER, se renueve o se suscriba uno nuevo entre las mismas partes. USOSALDAÑA garantizará el pleno ejercicio del derecho de asociación sindical."

Argumenta el sindicato que siendo la convención ley para las partes, por su contenido normativo y obligacional, que constituyen un derecho objetivo incorporado al derecho mismo de los contratos de trabajo, la entidad no puede dar por terminado los contratos a término fijo de los trabajadores sindicalizados, sino por las justas causas debidamente comprobadas que traen las normas laborales establecidas en los artículos 62 y 63⁵ del Código Sustantivo del Trabajo, es decir, que al haberse pactado entre el patrono y los trabajadores que los despidos serian por justa causa, USOSALDAÑA no puede invocar

2. No obstante, si el término fijo es inferior a un (1) año, únicamente podrá prorrogarse sucesivamente el contrato hasta por tres (3) períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no podrá ser inferior a un (1) año, y así sucesivamente.

5 Artículo 62. Terminación Del Contrato Por Justa Causa. Son justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo:

1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.

2. Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el {empleador}, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo.

3. Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del {empleador}, de los miembros de su familia o de sus representantes y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores.

4. Todo daño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo, y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas.

5. Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar de trabajo o en el desempeño de sus labores. (Etc....)

7. La detención preventiva del trabajador por más de treinta (30) días, a menos que posteriormente sea absuelto; o el arresto correccional que exceda de ocho (8) días, o aun por tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato.

8. El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.

9. El deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogas, cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del {empleador}.

10. La sistemática inexecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales.

11. Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.

12. La renuencia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas, profilácticas o curativas, prescritas por el médico del {empleador} o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes

el vencimiento del plazo del contrato establecida en el artículo 61 ibídem, como causal para dar por terminados los contratos al personal sindicalizado.

Señalan que la Corte Constitucional ha señalado que la renovación sucesiva de los contratos de trabajo a término definido no riñe con la Constitución si subsiste la materia del trabajo y el trabajador ha cumplido con sus obligaciones⁶

Con base en lo estipulado en el artículo 47 del CPACA⁷ y la **ley 1610 del 2013**, la Dirección Territorial del Tolima - Ministerio de Trabajo inició investigación administrativa laboral el 22 de febrero del 2017 – auto 0224 en contra de USOSALDAÑA al considerar que existió vulneración al artículo 53 Superior y le formuló cargos por no haber manifestado las causas por las cuales no se renovaron los contratos a los trabajadores **MIGUEL ÁNGEL VILLANUEVA, HERNÁN CABEZAS LOZANO, LUZ EDITH HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, DÍDIMO LEÓN MONCALEANO, ADEMAR LUNA GUZMÁN, JOSÉ HERNÁN GUARNIZO MORALES, ANDRÉS JULIÁN GUERRERO VANEGAS, JAVIER PRECIADO, DANNY ANDRÉS ALAPE SALGUERO y GIOVANNY GONZÁLEZ MOLINA** afiliados a SINTRAINAGRO, ni haber demostrado la insubsistencia de los cargos o el incumplimiento de las funciones por parte de los trabajadores.

USOSALDAÑA se pronunció respecto del auto de formulación de cargos, solicitando su nulidad señalando la falta de competencia del Ministerio en razón a lo establecido en el artículo 486 del C.S.T. y que en el artículo 61 de la misma codificación señala la expiración del plazo como una forma de terminación del contrato, acorde con lo señalado por la Corte Suprema de Justicia sentencia SL 3535 del 25 de marzo del 2015.

El Ministerio de Trabajo señaló que en la actuación administrativa no ha declarado ningún derecho, toda vez que dentro de sus atribuciones no está la de declarar derechos a ningún trabajador lo cual es competencia exclusiva de los jueces laborales, que no se está investigando ningún tipo de despido al no presentarse despido alguno por parte de USOSALDAÑA, que en el auto de cargos se señaló en forma clara la trasgresión al artículo 53 Superior al no renovar los contratos a 10 trabajadores afiliados a

⁶ “El principio de estabilidad en el empleo no se opone a la celebración de contratos a término definido. Las relaciones laborales no son perennes o indefinidas, pues tanto el empleador como el trabajador, en las condiciones previstas en la ley y en el contrato tienen libertad para ponerles fin. La estabilidad, por lo tanto, no se refiere a la duración infinita del contrato de trabajo, de modo que aquélla se tome en absoluta, sino que, como lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, ella sugiere la idea de continuidad, a lo que dura o se mantiene en el tiempo. Bajo este entendido, es obvio que el contrato a término fijo responde a la idea de la estabilidad en el empleo, porque aun cuando las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad determinan libremente, acorde con sus intereses, las condiciones de la durabilidad de la relación de trabajo, ésta puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, más aún cuando se da la circunstancia de que subsiste la materia del trabajo y las causas que le dieron origen al contrato. En otros términos, más que la fijación de un espacio de tiempo preciso en la duración inicial de la relación de trabajo, lo relevante es la expectativa cierta y fundada del trabajador de conservar el empleo en cuanto cumpla con sus obligaciones laborales y el interés del empleador, motivado en las necesidades de la empresa, de prolongar o mantener el contrato de trabajo. Por lo tanto, no es cierto, como lo afirma la demandante que sólo el contrato a término indefinido confiere estabilidad en el empleo, pues el patrono tiene siempre la libertad de terminarlo, bien invocando una justa causa o sin ésta, pagando una indemnización.” (Corte Constitucional, Sentencia C- 588 de 1995, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)

⁷ Ley 1437 Del 2011 Artículo 47. Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

PARÁGRAFO. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

SINTRAINAGRO acorde con la jurisprudencia sobre el principio de la estabilidad laboral aplicable a todos los trabajadores⁸ y con base en esas apreciaciones expidió la resolución **00193 del 4 de julio del 2017** mediante la cual sancionó a USOSALDAÑA en la suma equivalente a 200 SMLMV o sea \$147.543.400 pesos.

En contra de la anterior decisión USOSALDAÑA interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación, considerado se vulneró el debido proceso y solicitó la nulidad por falta de motivación del auto de formulación de cargos y la resolución sancionatoria, falta de competencia del Ministerio, falta de legitimación en la causa por activa de SINTRAINAGRO, el despido injusto difiere del despido legal, vencimiento del plazo inicialmente fijado, buena fe y sanción desproporcionada.

El Ministerio resolvió el recurso de reposición mediante la resolución No 00321 del 15 de septiembre del 2017 reponiendo en todas y cada una de sus partes la resolución 0193 del 2017 al considerar que no se vislumbra vulneración ni trasgresión alguna y absolvió a USOSALDAÑA.

El presidente de SINTRAINAGRO presentó recurso de apelación en razón a que en la notificación del auto se expuso que contra el mismo no procedía recurso alguno, cometiendo un yerro el funcionario evitando que su superior jerárquico se pronunciara sobre las constantes violaciones a la convención colectiva, recurso que fue declarado improcedente por el funcionario ad-hoc del Ministerio, indicando que contra el mismo procedía el recurso de queja dentro de los 5 días siguientes a su notificación.

El director territorial del Ministerio de trabajo resolvió el recurso de queja y para ello expidió la resolución **No 00015 del 12 de enero del 2018**, concediendo el recurso de apelación interpuesto por SINTRAINAGRO, revocando la resolución No 00321 del 15 de septiembre del 2017, confirmó la sanción de 200 SMLMV impuesta a USOSALDAÑA y declaró agotada la vía gubernativa.

10. Consideraciones

En el presente litigio la accionante pretende se declare la nulidad de los actos administrativos contenido en las resoluciones **00193** del 4 de julio del 2017 y **00015** del 12 de enero del 2018 por medio de los cuales el Ministerio de trabajo – Dirección territorial del Tolima impuso sanción administrativa a USOSALDAÑA consistente en 200 SMLMV equivalentes a \$147.543.400 pesos, por la omisión en el cumplimiento de lo previsto en el artículo 53 de la Constitución Política el cual hace referencia a la estabilidad en el empleo.

La accionante señala como causales de nulidad las siguientes:

i) nulidad del auto de formulación de cargos por falta de los requisitos establecidos en el artículo 37 del CPACA que ordena señalar con precisión y claridad los hechos que la originan, las personas objeto de investigación, las disposiciones vulneradas y las sanciones procedentes.

⁸ Corte Constitucional Sentencia C-016 del 4 de febrero de 1998 Expediente D-1739 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45 (parcial), 46 y 61 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo. Actor: Alfonso Mora León M. P. FABIO MORON DÍAZ

Revisado el citado acto administrativo se evidencia la dirección territorial Tolima del trabajo formuló cargos en contra de la **Asociación de usuarios del distrito de adecuación de tierras de gran escala del río Saldaña - USOSALDAÑA** individualizándola por su razón social y su sigla, indicando la vulneración del artículo 53 de la Constitución Política sobre la estabilidad en el empleo por la no renovación de los contratos a los trabajadores afiliados a SINTRAINAGRO a los cuales se les vencía el contrato a término fijo y conforme lo establecido en la ley 1610 del 2013, como fundamento de la formulación de cargos y de la función coactiva del Ministerio de trabajo respecto a la posibilidad de aplicar sanciones a los responsables de la inobservancia de las normas de trabajo, es decir, la entidad accionada dio aplicación integral a la norma, siendo claro que la cuantía de la sanción solamente se puede establecer una vez se hayan presentado los descargos y analizadas las pruebas anexas, aplicando correctamente el principio de proporcionalidad de la pena, en consecuencia el cargo **no tiene vocación de prosperidad**.

ii) Nulidad por falta de competencia para dirimir conflictos individuales

Señala la accionante que el Ministerio de trabajo no tiene competencia para dirimir controversias laborales pues estas acciones son de la órbita de los jueces según voces del artículo 486 del código Sustantivo del Trabajo

En uno de los apartes de la resolución No 193 del 4 de julio del 2017 el coordinador ad-hoc del Ministerio de Trabajo, respecto del alcance del artículo 486 C.S.T expresó:

" al respecto ha de aclararse que en el caso que nos ocupa esta entidad en ningún momento ha declarado derecho alguno, simplemente y de conformidad con el acervo probatorio recaudado se evidenció la no renovación de los contratos de trabajo de los señores (...) sin haber manifestado las causas, ni haber demostrado la inexistencia de los cargos o el incumplimiento de las funciones por parte de los trabajadores, por tanto, se demuestra la transgresión en contra de estos diez (10) trabajadores al quedar sin empleo de un momento a otro, sin una razón de peso alguna y después de venir trabajando para la referida asociación desde varios años atrás"

Además, aclaró que se investigó la violación al artículo 53 Superior por no haber renovado los contratos a los 10 trabajadores afiliados al sindicato, mas no se ha investigado la existencia o no de despidos de trabajadores sin justa causa por parte de USOSALDAÑA, porque no se efectuaron despidos de trabajadores, teniendo en cuenta lo precedente es evidente para el despacho que el Ministerio con su actuar no está declarando derechos a algún trabajador ni dirimiendo controversias laborales y como **consecuencia no es dable declarar la prosperidad del cargo endilgado**.

iii) Desconocimiento del agotamiento de la vía gubernativa.

El apoderado de la parte accionante pretende que en el presente litigio se declare la nulidad de los actos administrativos porque de conformidad con el artículo 49 del CPACA al resolverse los recursos de la vía gubernativa, queda debidamente ejecutoriada la decisión definitiva y no era procedente interponer recurso de apelación en contra del acto que resolvió el recurso de reposición como erróneamente lo admitió el director territorial del Ministerio de Trabajo al admitir el recurso de queja.

La sección cuarta del Consejo de Estado en sentencia 20383 del 29 de mayo de 2014, con ponencia de la magistrada Carmen Teresa Ortiz, definió la vía gubernativa de la siguiente forma:

«Vale la pena precisar que la vía gubernativa se ha definido en la doctrina como “...la etapa del procedimiento administrativo, subsiguiente a la notificación y provocada por el sujeto pasivo de la decisión o quien se considere legitimado, mediante la interposición legal y oportuna de recursos con el fin de controvertir el acto no sólo en su legalidad, sino también en cuanto a su conveniencia u oportunidad, ante la misma autoridad que lo adoptó...”. La vía gubernativa se inicia con los recursos de reposición y apelación.»

Respecto de los recursos de reposición y apelación⁹ el primero se interpone ante el funcionario que profirió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque y el de apelación para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

Conforme lo establece el art. 38 del CPACA, los terceros pueden intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, “1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma.”

No le falta razón al apoderado cuando expresa que legalmente la vía gubernativa queda agotada cuando se resuelven los recursos en su totalidad, sin embargo, es necesario resaltar que en el procedimiento sancionatorio cuando existe quejoso, este tiene el mismo derecho de contradicción que el investigado.

El verdadero y único objetivo – incluso del apoderado - de interponer el recurso de reposición y en subsidio el de apelación es que un funcionario de superior jerarquía administrativa, o con mayor conocimiento o experiencia, que no ha intervenido en el desarrollo de la investigación, o de los actos previos o anteriores a la expedición del acto administrativo, lo revise, lo analice y luego se pronuncie en forma definitiva, notifique la decisión y entonces si queda agotada la vía gubernativa y así debe declararlo en el mismo texto del acto, generando para el administrado inconforme el derecho de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, para que un Juez de primera instancia profiera una sentencia que a su vez puede ser apelada para ante su superior inmediato, en definitiva este actuar de la administración y de la jurisdicción contenciosa administrativa reflejan la garantía constitucional de la doble instancia.

Es necesario advertir en el caso bajo estudio que se encuentra la intervención de un tercero (SINTRAINAGRO) como quejoso, así mismo es visible que USOSALDAÑA inconforme con la decisión del coordinador ad-hoc del Ministerio del Trabajo de imponerle una sanción interpuso los recursos que le concede la Ley, reposición ante el mismo funcionario y en subsidio de apelación para ante el director territorial del Tolima del Ministerio de Trabajo.

⁹ ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

El coordinador ad-hoc al resolver el recurso de reposición, se encontraba inmerso en la obligación legal de verificar que al existir un tercero (querellante o quejoso), el cual podría ver afectados sus intereses, de permitirle la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción y doble instancia, máxime cuando en el primer acto administrativo sancionó a USOSALDAÑA con el pago de una multa y en el segundo la absuelve a la luz de las mismas pruebas, con lo cual se evidencia la legitimación para recurrir de quien ve sus intereses afectados, que en este caso sería el quejoso, esto es SINTRAINAGRO.

Para este despacho judicial el coordinador ad-hoc - o el funcionario que realizó la notificación personal del acto administrativo que resolvió la reposición cometió un yerro legal al declarar que contra el mencionado acto administrativo no procedía recurso alguno, cuando debía identificarse que el quejoso podría ver afectados sus derechos e intereses, como efectivamente sucedía al revocarse la decisión de primera instancia la cual en principio le era favorable.

No es dable para el despacho aceptar que el apoderado judicial de la hoy accionante pretenda la nulidad del acto administrativo cuando afirma que con la comunicación del acto administrativo que absolvió a USOSALDAÑA – resolución 0321 del 15 de septiembre del 2017- quedó agotada la vía gubernativa y que el director territorial violó el debido proceso al admitir y resolver el recurso de queja.

A voces del artículo 74 del CPACA el recurso de queja se interpone directamente ante el superior cuando se rechace el recurso de apelación, por lo tanto, el director territorial del Ministerio de Trabajo al resolver el recurso de queja solamente dio cumplimiento con lo establecido en la ley en aplicación del principio de la doble instancia y en garantía de los principios constitucionales de contradicción y defensa, del tercero interesado (quejoso), y como consecuencia **se negará el cargo formulado**.

iv) Falsa motivación y falta de argumentos en la decisión tomada.

Argumenta el procurador judicial de la hoy accionante que una de las manifestaciones de la garantía al debido proceso es que los actos administrativos deben tener una mínima motivación en aplicación de los principios de legalidad, publicidad, defensa y contradicción y que el acto sancionatorio no contiene una carga mínima de motivación o fundamento, toda vez que no tuvo en cuenta los numerales 2 y 3 del art. 49 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro de los argumentos de dicha causal de nulidad, esgrime la no valoración de las pruebas (preavisos) dados a los trabajadores a quienes no se les renovó sus contratos de trabajo, que la terminación del contrato de trabajo puede darse por expiración del plazo fijo pactado.

A voces de la doctrina la falsa motivación como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede *“estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico”*.

Contrario a lo expresado por el apoderado de la parte actora, en el acto administrativo acusado, el Ministerio del Trabajo, consideró y argumentó que USOSALDAÑA vulneró la

cláusula segunda y tercera¹⁰ de la convención colectiva, el artículo 53 Constitucional relativo a la estabilidad en el empleo al no renovar los contratos de trabajo de los trabajadores afiliados a la organización sindical, acorde con la jurisprudencia constitucional que señala:

“el simple vencimiento del plazo del contrato a término fijo, no es suficiente para dar por terminada la relación laboral, porque debe revisarse si el cargo y funciones continúan y si existe incumplimiento de las funciones por el trabajador y con base en este análisis tomar la decisión de continuar o no con la relación laboral, cosa que no sucedió y siendo una decisión tomada unilateralmente por la empresa sin dar a conocer a los trabajadores las razones que respaldaron la decisión de no renovar los contratos, en armonía con la jurisprudencia sobre el principio de la estabilidad laboral aplicable a todos los trabajadores independientemente de que sirvan al estado o a patronos privados”¹¹.

Es evidente que en el acto sancionatorio el Ministerio de Trabajo aplicó la jurisprudencia constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada, teniendo en cuenta el querer generalizado de los seres humanos de tener un empleo que le permita vivir con dignidad, satisfaciendo sus necesidades básicas y las de su familia, por lo tanto, no se accederá a la pretensión.

Ahora bien, en lo atinente al reparo contra los criterios utilizados por la demandada para tasar la multa, el despacho encuentra acertada la fijación de la misma en doscientos (200) SMLMV, específicamente en lo que respecta a la causal aquí estudiada, por resultar acorde a la normatividad.

Lo anterior, teniendo de presente que según lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 1610 de 2013, que señala que: *“los funcionarios del Ministerio del Trabajo que actúen en ejercicio de su función como autoridades de policía laboral, se encuentran investidos de expresas facultades para imponer ese tipo de multas, cuyo monto puede oscilar entre uno (1) y cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente. Así mismo, la norma en cita refiere que su graduación se efectuara atendiendo la gravedad de la infracción y en tanto ella 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”.

Por su parte, el artículo 12 ibídem contempla los criterios a seguir para la graduación de las sanciones, dentro de los cuales se enlista el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados dada la evidente desprotección a la que fueron sometidos los trabajadores a quienes no se les renovó su contrato de trabajo en el ámbito laboral y de la seguridad social.

De acuerdo a ese recuento normativo, considera el Despacho que la sanción impuesta a la empresa demandante, se fundamentó en la regulación que regía la materia, a la cual

¹⁰ “CLAUSULA SEGUNDA. ESTABILIDAD LABORAL USOSALDAÑA no despedirá a sus trabajadores sino por justa causa debidamente comprobada. En caso de que el sindicato considere que la decisión de la empresa no se ajusta a derecho, someterá el caso, dentro de los términos de ley, para su estudio y calificación final, al tribunal de arbitramento de un centro de conciliación de las ciudades de El Espinal o Ibagué

CLAUSULA TERCERA. CONTINUIDAD EN EL EMPLEO USOSALDAÑA garantiza la continuidad en el empleo a sus actuales trabajadores, en las mismas condiciones en que lo viene haciendo, siempre y cuando el convenio actual con el INAT hoy INCODER, se renueve o se suscriba uno nuevo entre las mismas partes. USOSALDAÑA garantizará el pleno ejercicio del derecho de asociación sindical.”

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-016-1998 Expediente D-1739 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45 (parcial), 46 y 61 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo. Actor: Alfonso Mora León M. P. Fabio Morón Díaz

evidentemente se ciñó el ente demandado, dentro del margen de movilidad para la graduación de dichas multas, por lo que no son de recibo las apreciaciones expuestas por la empresa sancionada, respecto de la falta de desarrollo de los elementos sustanciales para imponer y tasar la multa y, por consiguiente, no hay lugar a considerar que se incurrió en violación de la ley y expedición irregular de los actos enjuiciados.

Por último, tampoco se halla configurada la presunta vulneración del debido proceso, pues, por el contrario, se pudo establecer que la autoridad administrativa brindó todas las garantías a la empresa investigada para ejerciera su derecho de contradicción y de defensa, a lo cual esta procedió dentro de cada etapa del procedimiento.

11. Recapitulación.

En orden a lo anterior, encuentra este Despacho que los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a la normatividad legal emitidos conforme a los presupuestos señalados en la ley y la jurisprudencia constitucional sobre la estabilidad laboral de los trabajadores que señala que la simple expiración del plazo no es razón suficiente para la no renovación del contrato y si lo hace será porque existe justa causa, o que la materia objeto de trabajo ya no existe, o que el trabajador no haya cumplido con sus obligaciones, en consecuencia se mantendrán incólumes los actos administrativos enjuiciados porque fueron expedidos de conformidad con los principios que rigen el proceso administrativo sancionatorio, relacionados con el debido proceso y el derecho de defensa y la contradicción y se negaran las pretensiones de la demanda

12. Costas.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. sobre la condena en costas señala, que en la sentencia se dispondrá sobre las mismas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone, que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante en la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas a la parte accionante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del C.P.A.C.A. y 365 del C.G.P., para lo cual se fija la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda como agencias en derecho.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO: Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

QUINTO: En firme la presente providencia, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL GUZMÁN

Juez

Firmado Por:

LUIS MANUEL GUZMAN

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 10 ADMINISTRATIVO IBAGUE

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:

7b2e2b4ea3af3070016afc2f91ab88bd02089db18be0d9014286ff0f39d56afe

Documento generado en 30/04/2021 04:00:18 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>