

Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico

JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla – Atlántico, 03/05/2022

Radicado	08-001-33-33-013-2022-00003-00
Medio de control o Acción	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	GASEOSAS POSADA TOBON S.A. – POSTOBON S.A.
Demandado	NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO
Juez	ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ

Visto el informe secretarial que antecede en mensaje de datos, encontrándose el asunto al Despacho, procede esta Agencia Judicial a estudiar lo concerniente a la subsanación del medio de control en vista que fue inadmitido mediante auto del 22/02/2022.

I. ANTECEDENTES:

La empresa **GASEOSAS POSADA TOBON S.A. – POSTOBON S.A.**, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho normado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO**, pretendiendo la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Auto número 00002266 del 23/11/2018, “*por el cual se formulan cargos*”, expedido por la Coordinación del Grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección Territorial del atlántico del Ministerio del Trabajo.¹
- Resolución No. 001229 del 17/09/2019, “*Por la cual se profiere acto administrativo definitivo en procedimiento administrativo sancionatorio*”, expedido por la Coordinación del Grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección Territorial del atlántico del Ministerio del Trabajo.²
- Resolución No. 0000583 del 16/09/2020, “*por la cual se resuelve un recurso de reposición*”, expedido por la Coordinación del Grupo de prevención, inspección, vigilancia y control de la dirección Territorial del atlántico del Ministerio del Trabajo.³
- Resolución No. 0696 del 25/06/2021, “*Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación*”, expedido por el Director de la dirección Territorial del atlántico del Ministerio del Trabajo,⁴ el cual fue notificado electrónicamente el 06/07/2021.⁵

Como consecuencia de lo anterior, la accionante solicita que a título de restablecimiento del derecho se deje sin efectos los actos atacados y en especial, la sanción contenida en los mismos.

¹ Ver págs. 51-65 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

² Ver págs. 69-86 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

³ Ver págs. 87-92 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

⁴ Ver págs. 93-102 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

⁵ Ver pág. 103 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

Mediante auto del 22/02/2022 este Despacho inadmitió la demanda y ordenó al actor subsanar la misma en el sentido anexar al libelo genitor: I) constancia de conciliación extrajudicial a efectos de cumplir con lo ordenado en el artículo 161 de la ley 1437 de 2011; II) determinar esquemáticamente el razonamiento de la cuantía de las pretensiones y; III) allegar constancia, del envío de la demanda y sus anexos de conformidad el ordinal 8° del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

Posteriormente, la parte actora mediante escrito del 9/03/2022, la parte actora allegó la respectiva subsanación aportando: I) constancia de conciliación extrajudicial a efectos de cumplir con lo ordenado en el artículo 161 de la ley 1437 de 2011⁶; II) razonamiento de la cuantía⁷ y; III) constancia del envío de la demanda y anexos correspondientes,⁸ por lo que el Despacho procederá a realizar en análisis formal y sustancial para determinar la admisibilidad del presente medio de control previa las siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

1) SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En la teoría del derecho administrativo, el acto administrativo es el instrumento jurídico en virtud del cual las autoridades o los particulares de manera unilateral y en cumplimiento de funciones administrativas manifiestan su voluntad hacia sus administrados, el cual produce efectos jurídicos capaces de crear, modificar o extinguir una situación jurídica. En este sentido, el acto administrativo no es producto de una voluntad caprichosa o desmedida de las autoridades sino que el mismo está controlado por *“un poder público aconductado y sometido al derecho, ejercido a través de unos procedimientos garantísticos previamente definidos.”*⁹

En este orden, los actos administrativos pueden ser definitivos o de trámite, entendiéndose los primeros como aquellos que de manera definitiva resuelven un asunto sometido a su conocimiento, mientras que los segundos son los que no le ponen fin a la actuación administrativa, pero que tienden o contribuyen a su culminación.¹⁰

Desde el punto de vista normativo, el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”

Sobre el acto administrativo, el H. Consejo de Estado¹¹ ha determinado que:

“[E]l acto administrativo es toda manifestación de la voluntad, juicio o conocimiento de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En este sentido, para que un acto jurídico constituya acto administrativo deben conjugarse los siguientes elementos: i) declaración de voluntad, juicio o conocimiento unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos

⁶ Ver págs. 33-36 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

⁷ Ver pág. 31 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

⁸ Ver archivo PDF: 2022-00003-00 AcuseRecibo, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 SubsanaciónDemanda del expediente digital.

⁹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Año 2017. Págs. 509 y ss.

¹⁰ Berrocal Guerrero Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima Edición. Págs. 325 y ss.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00513-01.



Rama Judicial del Poder Publico Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante. [...] Lo anterior implica que, independientemente de la forma en que se adopte o la denominación que se le dé, cualquier manifestación de voluntad de la autoridad pública o particular que ejerce función pública, generadora por sí misma de efectos jurídicos, constituye acto administrativo, pasible de control jurisdiccional. [...] [S]ólo los actos definitivos que por sí mismos generan efectos jurídicos, son pasibles de control de legalidad, junto con las decisiones que los modifican o confirman, con los que se conforma la voluntad administrativa respecto un asunto particular."

Así mismo ha establecido que:

*"(...)
[I]ndependientemente del ropaje que lo revista o el título que se le otorgue, ya sea resolución, auto u oficio, la decisión de la Administración adquirirá el carácter de acto administrativo siempre que entrañe los siguientes elementos: Manifestación unilateral de la voluntad de una autoridad administrativa, directa y reflexivamente encaminada a la producción de efectos en el mundo del derecho ; Expedida en ejercicio de una función administrativa, y Que produzca efectos jurídicos, los cuales podrán consistir en la creación modificación o extinción de una situación jurídica de carácter general o particular"¹²*

De igual manera el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa¹³ en lo que respecta a los actos administrativos definitivos y de trámite lo siguiente:

(...) Así las cosas, debe precisarse que de conformidad con el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 son actos definitivos aquellos que de forma directa o indirecta deciden de fondo un asunto, de manera tal que se hace imposible continuar con la actuación. Por su parte, los de trámite "comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, los cuales no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta, sino que están encaminados a contribuir con su realización"; sobre estos últimos, la Corte Constitucional indicó que "no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas".

Esta Subsección retomó lo manifestado por la Sección Quinta de esta Corporación en sentencia de 22 de octubre de 2009, así:

"(...) la norma hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo. La calificación de un acto administrativo como acto definitivo o de trámite es fundamental para determinar si es susceptible de recursos por la vía gubernativa y asimismo de control jurisdiccional contencioso administrativo, conforme a los artículos 49, 50 y 84 del Código Contencioso Administrativo (...)"

Ciertamente, esta Corporación ha precisado que el acto administrativo definitivo que es susceptible de ser estudiado en sede judicial es aquella "manifestación de voluntad de la administración, en ejercicio de la función administrativa, orientada a producir efectos jurídicos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica, y, por ende, susceptible del control jurisdiccional".

¹² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-26-000-2000-00581-01(28209).

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN "B". Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Rama Judicial del Poder Público Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

De los anteriores preceptos se desprende que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad emanada de una autoridad se está pública o privada en ejercicio de funciones públicas que produce efectos jurídicos. Por lo tanto, para que un acto tenga la connotación de administrativo debe contener: i) una manifestación de voluntad; ii) expedida en cumplimiento de función administrativa y; iii) genere efectos jurídicos, ya sea directa e indirectamente sobre una situación jurídica.

Ahora bien, en punto a la diferencia de un acto administrativo definitivo y un acto de trámite, se puede colegir que los primeros son aquellos que definen una situación jurídica de fondo y dan por finiquitada la actuación administrativa generando por si mismos efectos jurídicos, capaces de crear, modificar o extinguir una situación determinada, mientras que los segundos están dirigidos a impulsar una actuación administrativa para llegar a la decisión final, esto es, la voluntad final de la autoridad o particular investida de función administrativa, salvo que mediante el mismo imposibilite continuar la actuación.

Aclarado lo anterior y entrando a resolver sobre la admisibilidad del medio de control, se tiene que la parte actora está solicitando se declare la nulidad del Auto número 00002266 del 23/11/2018, *“por el cual se formulan cargos”*.¹⁴ No obstante lo anterior, el Despacho al analizar el contenido sustancial del mismo encuentra que el acto acusado no puede ser sujeto de control judicial, pues dicho acto se limita a abrir un procedimiento administrativo en razón a la presunta comisión de conductas que contravienen el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 (prohibición de terminación de contrato de trabajo por razón de su limitación); el artículo 17 del Decreto 4588 de 2006 (prohibición de actuar como intermediario o empresa de servicios temporales); el artículo 7° de la Ley 1233 de 2008 (prohibición de intermediación laboral por parte de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado); el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 (prohibición de intermediación ilegal), con ocasión de averiguaciones preliminares, es decir, el referido acto no puede catalogarse como un acto administrativo definitivo que tenga la virtualidad suficiente de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, sino que por el contrario, se trata de acto de trámite que apenas está dando comienzo a una actuación administrativa, es decir, que hasta ese momento de la actuación, la administración no ha definido de fondo la situación jurídica particular de la empresa GASEOSAS POSADA TOBON S.A. – POSTOBON S.A., lo que conlleva a que el operador judicial no realice un examen de legalidad sobre el mismo.

En armonía con lo anterior, el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

De la anterior normativa, se tiene que dentro de las causales que dan lugar rechazo a la demanda se encuentra la referente a cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Por lo tanto, esta Judicatura rechazará la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con Auto número 00002266 del 23/11/2018, *“por el cual se formulan cargos”*, por cuanto el mismo, no es un acto definitivo capaz de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, sino que, por el contrario, se trata de un acto administrativo de trámite que está dando comienzo a la actuación administrativa.

¹⁴ Ver págs. 51-65 del archivo PDF: Rad 2022-00003-00 NYR Postobon SA. Vs Ministerio del Trabajo y otros (Subsanación demanda y anexos, ubicado en Carpeta: 06. 2022-00003-00 Subsanación Demanda del expediente digital.



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

Ahora bien, en lo que respecta a la admisibilidad del medio de control en relación con los demás actos administrativos (Resolución No. 001229 del 17/09/2019, Resolución No. 0000583 del 16/09/2020, Resolución No. 0696 del 25/06/2021) el Despacho procederá a admitir el trámite del presente medio de control, por cuanto se cumplieron los presupuestos formales y sustanciales para su admisión.

En mérito de las consideraciones expuestas el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR la demanda presentada por la empresa **GASEOSAS POSADA TOBON S.A. – POSTOBON S.A.** a través del medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO** en relación con el Auto número 00002266 del 23/11/2018, “*por el cual se formulan cargos*”, por las razones anteriormente señaladas.

SEGUNDO: ADMITIR la demanda bajo el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promovida mediante apoderado judicial por la empresa **GASEOSAS POSADA TOBON S.A. – POSTOBON S.A.** en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO** en relación con la Resolución No. 001229 del 17/09/2019, “*Por la cual se profiere acto administrativo definitivo en procedimiento administrativo sancionatorio*”; Resolución No. 0000583 del 16/09/2020, “*por la cual se resuelve un recurso de reposición*” y; Resolución No. 0696 del 25/06/2021, “*Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación*”.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta providencia a la parte actora por anotación en estado electrónico.

CUARTO: Notifíquese personalmente al Representante de la **NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO**, o a quien estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, en la forma prevista en el artículo 198 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, éste último modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021. Para el mismo efecto envíese copia virtual adjunta de la presente providencia.

Adviértasele a los demandados que deberá aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso, al igual que, copia íntegra del expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentre en su poder, so pena que la omisión a este deber constituya falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado de cumplirlo, de acuerdo a lo previsto en el inciso final del parágrafo 1 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011

QUINTO: Notifíquese personalmente al Agente del Ministerio Público, Procurador delegado ante esta Agencia Judicial, conforme lo indica el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021. Para el mismo efecto envíese copia virtual adjunta de la demanda y de la presente providencia.

SEXTO: Notifíquese a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, habida consideración de encontrarse demandada una entidad pública del orden nacional. Notifíquesele en los términos del artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021. Para el mismo efecto envíese copia virtual adjunta de la demanda y de la presente providencia.

SEPTIMO: Las contestaciones y/o informes deberán allegarse en forma digital mediante el envío del documento respectivo al correo electrónico dispuesto por este Juzgado para la recepción de memoriales recibomemorialesjadmbquilla@cendoj.ramajudicial.gov.co



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

OCTAVO: Podrán las partes tener acceso completo al expediente y descargarlo consultando el portal de consulta de procesos habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOVENO: Se reconoce personería judicial al Doctor JOSE EDUARDO BECERRA CABAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 85.464.696 y acreditado con Tarjeta Profesional de abogado No. 171.443 del C.S. de la Judicatura, como apoderado principal de la parte actora.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROXANA ISABEL ANGULO MUÑOZ
JUEZ**

Firmado Por:

**Roxana Isabel Angulo Muñoz
Juez
Juzgado Administrativo
013
Barranquilla - Atlántico**

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: **501746752a8acff534c7ce9f2c2414d9de0d8589760099e1935cabdf20bd94bb**

Documento generado en 04/05/2022 02:10:07 PM

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