

# República de Colombia



## Rama Judicial

### Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca

**INFORME SECRETARIAL:** Arauca (A), 28 de agosto de 2020, en la fecha paso al Despacho del señor Juez el presente expediente, para resolver medida cautelar, precisando que el Consejo superior de la Judicatura mediante acuerdos suspendió los términos judiciales entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020 por motivos de salubridad pública con ocasión de la pandemia del COVID-19 y que el Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander entre el 25 y el 27 de agosto de 2020 suspendió temporalmente los términos judiciales, entre otros, en el Circuito Administrativo de Arauca por hechos de fuerza mayor que generaron la interrupción del servicio de internet en Arauca. Sírvase proveer.

  
Secretaria

Arauca (A), 31 de agosto de 2020

<b>Medio de Control</b>	: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicación</b>	: 81-001-33-33-002-2018-00436-00
<b>Demandante</b>	: PIEDRACA S.A.S. y otro
<b>Demandado</b>	: Nación - Ministerio del Trabajo
<b>Tercero interesado</b>	: Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA
<b>Asunto:</b>	: Auto que resuelve medida cautelar

Procede el Despacho a pronunciarse respecto a la solicitud de medida cautelar, presentada por la parte demandante.

## ANTECEDENTES

### Solicitud de medida cautelar

Dentro del escrito de demanda, la parte actora solicita como medida cautelar, la suspensión de los efectos de las Resoluciones 0057 del 24 de julio de 2017, 004 del 9 de enero de 2018 y 0062 del 20 de marzo de 2018. Por medio de ellas, la entidad demandada impuso y confirmó respectivamente, una sanción pecuniaria a la SOCIEDAD PIEDRACA S.A.S. equivalente a 30 SMLMV - \$22.131.510<sup>1</sup> y en consecuencia, se ordene al SENA, abstenerse de cobrar las sumas ordenadas en los citados actos administrativos, así como los intereses generados respecto de la misma cantidad.

Respecto al sustento de la procedencia de la medida, sostiene que los actos acusados están viciados de nulidad y teniendo en cuenta que la Resolución quedó en firme a partir del 4 de abril de 2018, desde entonces se están generando

---

<sup>1</sup> Por incumplimiento a lo ordenado en el artículo 162 del C.S.T., que dice que las empresas que requieran laborar en horas que vayan más allá de la jornada laboral deberán solicitar autorización del Ministerio de Trabajo (cargo 1), incumplimiento a la obligación de tener un reglamento de trabajo (cargo 2) y la no afiliación de los trabajadores al sistema general de seguridad social integral (cargo 3).

intereses moratorios. Con ello, sostiene, se causa un gran perjuicio a la parte demandante debido a que no cuenta con la suma de \$22.131.510 para hacer el pago de la sanción mientras se resuelven las pretensiones de la demanda, menos aún para pagar los intereses generados.

Agregó que está demostrado que el SENA (entidad a donde está destinado el valor de la sanción), comenzó a hacer requerimientos para el pago.

A su vez, el 6 de julio de 2020 la apoderada de la parte demandante solicitó la suspensión del cobro coactivo que ha venido realizando el SENA a su representada.

### **Traslado**

El Despacho corrió traslado de la solicitud de la medida cautelar al Ministerio del Trabajo y al SENA, para que dentro del término de cinco (5) días se pronunciaran al respecto; traslado que se surtió mediante comunicación del 4 de octubre de 2019.

### **Respuesta Ministerio del Trabajo**

El Ministerio del Trabajo solicita que no se decrete la medida cautelar, por las siguientes razones:

- La parte actora no acredita el perjuicio en la mora, pues no explica por qué el pago de dicha obligación implica un perjuicio irremediable y no aporta prueba, siquiera sumaria al respecto.
- La solicitud no cumple con la carga de demostrar la razonabilidad de la medida cautelar, así como tampoco su necesidad.
- Los actos administrativos proferidos por la Dirección Territorial de Arauca fueron ajustados a derecho, y en la actuación se dio cabal cumplimiento a todos los elementos que componen el debido proceso como lo son: la expedición en términos legales, la garantía del derecho de defensa y contradicción, así como la publicidad y debida notificación de los actos administrativos.
- No hay prueba sumaria del perjuicio alegado. Refiere que dado que este requisito se limita a un aspecto probatorio, se debe circunscribir a lo manifestado en la demanda. Así, al solicitarse que no se ejecute la obligación o el reembolso en caso de haberse pagado, significa que no se demuestra su estado de cuenta. Sucede lo mismo con el supuesto daño moral causado, en la medida en que se solicita la práctica de unos testimonios, pero no prueba de que el daño efectivamente haya ocurrido.

### **SENA**

El pronunciamiento del SENA a la medida cautelar fue extemporáneo, en razón a que radicó memorial el 15 de octubre de 2019, y el plazo de los 5 días para pronunciarse vencieron el 11 de octubre del mismo año, ya que la notificación del auto que corrió traslado de la medida cautelar, se efectuó el 04 de octubre.

## CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares son una institución jurídica, cuyo fin es garantizar la efectividad de la sentencia que ponga fin a una controversia, así como el objeto del proceso. En los artículos 229-241 de la Ley 1437 de 2011 el Legislador reguló tanto sustancial como procesalmente las medidas cautelares en todos los procesos declarativos que se surtan ante esta jurisdicción. Según esta normativa, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el funcionario judicial competente adoptar las medidas cautelares que estime necesarias.

El artículo 230 del CPACA, preceptúa que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, enunciando entre ellas, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, que además, constituye también una causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto, según lo preceptuado en el artículo 91 *ibídem*.

Por su parte el artículo 231 de la misma normativa, respecto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, prevé lo siguiente:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, **la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

Por su parte, el Consejo de Estado en apoyo de la doctrina, ha sostenido dos criterios que se erigen en pilares para la adopción de una medida cautelar, estos son: la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y el perjuicio de la mora (*periculum in mora*). El primero se configura “cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios

de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**”, mientras que el segundo “exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**”.<sup>2</sup>

Dicho esto, se pasará a analizar si en el caso concreto se dan los presupuestos jurídicos para decretar o no la medida cautelar solicitada.

### **Del caso concreto**

En el presente caso corresponde determinar si los actos administrativos acusados deben ser suspendidos provisionalmente, mientras se define el proceso mediante sentencia, en razón a que: causan un perjuicio a los demandantes, puesto que no cuentan con la suma para pagar la sanción impuesta por el Ministerio de Trabajo, por la causación de intereses moratorios que se están generado sobre el capital (monto de la sanción) y por el cobro coactivo que el SENA sigue en su contra para ejecutar esa obligación.

En la solicitud de la medida cautelar no se esgrimieron las normas jurídicas superiores que considera violadas con los actos administrativos, por ello se recurre a las enlistadas en el escrito de demanda. Estas son: El preámbulo y el art. 33 de la Constitución Política; el art. 3 de la Ley 1437 de 2011, arts. 104, 105 del C.S.T; el art. 7 del Decreto 472 de 2015 y el art. 10 de la Ley 1610 de 2013.

Con fundamento en las anteriores disposiciones normativas, la parte actora alega, en resumen, lo siguiente:

- i) Las declaraciones practicadas en la diligencia administrativa, ordenadas por una inspectora del trabajo, fueron obtenidas con violación al debido proceso, porque en la citación a declarar no se mencionó el objeto de la prueba ni el tipo de diligencia administrativa que se realizaría y durante la misma no se les tomo el juramento de ley. Adicional a ello, en el auto dictado por el Ministerio de Trabajo que abrió a pruebas no se especificó el plazo de esta etapa.
- ii) Las otras 2 declaraciones practicadas se hicieron sin comparecencia de la parte querellada. De modo que esta no pudo ejercer su derecho de contradicción.
- iii) Hubo ocultamiento de información desde el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio a PIEDRACA. No se puso en conocimiento las denuncias ni las pruebas recaudadas por el Ministerio de Trabajo en la indagación preliminar.
- iv) Se le exigió a PIEDRACA un reglamento interno de trabajo, el cual era improcedente porque la empresa solo tiene 3 trabajadores de planta.
- v) El Ministerio de Trabajo no implementó un plan de mejoramiento antes de emitir una sanción.

---

<sup>2</sup> C.E., Sala Plena. Mar. 17/15, exp. 2014-03799, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

vi) Hubo preclusión de términos en contra del Ministerio de Trabajo para proferir el acto administrativo sancionatorio porque el procedimiento casi alcanzó los 7 meses.

La medida cautelar que se solicita mientras se surten todas las etapas del proceso, es que se suspendan los efectos de los actos administrativos acusados y se ordene al SENA, la suspensión del proceso de cobro coactivo. Para que prospere la medida cautelar deprecada es necesario acreditar tanto la violación de alguna disposición normativa superior de las citadas en la demanda, a través de los actos administrativos acusados, y probarse si quiera sumariamente la existencia de un perjuicio. Lo anterior, sobre la base de la verosimilitud de la existencia de un derecho a favor de la parte actora y la imposibilidad de garantizarlo, si no se adopta la medida deprecada.

Sobre el primer aspecto, resulta importante tener en cuenta lo expuesto por el Consejo de Estado, en cuanto a que sólo las irregularidades sustanciales o esenciales, que impliquen violación de garantías o derechos fundamentales, acarrearán la anulación de los actos sancionatorios<sup>3</sup>. En consideración a esta premisa, también un menoscabo ostensible y relevante de una norma superior daría lugar a la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Bajo el anterior criterio orientador, realizada la revisión de las normas que se aducen violadas por los administrativos demandados, estima el Despacho que la medida cautelar solicitada no tiene vocación de prosperidad porque en esta etapa procesal, no se avizora con claridad la apariencia de un buen derecho a favor de PIEDRACA S.A.S.

### **Sobre las declaraciones practicadas en el procedimiento administrativo sancionatorio**

Los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo, establecieron las competencias de vigilancia y control otorgadas al Ministerio del Trabajo. Dentro de ellas, sus funcionarios están facultados para hacer comparecer a los empleadores, trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, con el propósito de exigir información y demás documentos tendientes a verificar el cumplimiento de las normas laborales. También los faculta a entrar sin previo aviso, y en cualquier momento con su identificación, en toda empresa con el mismo fin, y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias para garantizar la aplicación de las normas laborales.

Conforme al artículo 3 de la Ley 1610 de 2010, los inspectores de trabajo cuentan también con facultad coercitiva, referida a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.

---

<sup>3</sup> C.E., Sec. Segunda, Subsección B, Sent. Jul. 26/13, exp. 110010325000201000271 00, No. Int. 2248-2010, C.P. Victor Hernando Alvarado Ardila.

Las anteriores disposiciones normativas deben ser leídas en armonía con el Convenio 81 de la OIT art. 12, y específicamente el numeral i del literal c el cual preceptúa que los inspectores de trabajo podrán “(...) *interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales*”, con el propósito de cerciorarse de que las disposiciones jurídicas se observen estrictamente. En virtud de las competencias señaladas, ordenar incluso la práctica de pruebas de oficio antes de imponer una sanción, es también una facultad de los inspectores de trabajo, conforme al artículo 9 de la Ley 1610 de 2013.

Bajo las precisiones hechas, es fácil concluir que los funcionarios del Ministerio de Trabajo a cargo de la instrucción del proceso sancionador se encontraban facultados para exigir la comparecencia de los trabajadores y el empleador e interrogarlos, así como para requerir a este último los documentos e informaciones pertinentes. De ahí que, resulte claro que la Inspectora de Trabajo contaba con la potestad de ordenar y practicar pruebas de oficio, como ocurrió al citar a diligencia administrativa a las señoras Liliana Morales, Dannys Carvajal y Ximena Pérez, representante legal y trabajadoras de PIEDRACA S.A.S., respectivamente.

Ahora bien, en lo que se refiere propiamente a las formalidades tales como la toma de juramento, informar sobre las garantías de no declarar contra sí mismo ni contra los parientes, hacer la advertencia de no mentir e informar sobre las consecuencias del falso testimonio, cabe mencionar que: ninguna de las normas citadas como violadas, señalan expresamente las formalidades aplicables a las declaraciones practicadas por inspectores del trabajo en el marco de procedimientos administrativos sancionatorios. Esto quiere decir que, para determinar si esas formalidades; que se encuentran esparcidas en la Constitución Política (art. 33), en el Código Penal (art. 442), en el Código General del Proceso (art. 203 y 220); son o no aplicables a los interrogatorios que los inspectores de trabajo pueden hacer con fundamento en el Convenio 81 de la OIT art. 12 numeral i del literal c y el art. 486 del C.S.T, se requiere de un análisis sistemático de todas estas normas y de la jurisprudencia sobre el tema, dada la naturaleza de la autoridad que llevo a cabo el procedimiento (administrativa) y el procedimiento mismo.

Adicional a ello, el art. 40 del CPACA preceptúa que durante la actuación administrativa se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Si ello es así, también es necesario determinar si esa norma es aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio, y cuál sería el alcance de la expresión “*sin requisitos especiales*”.

Estos son tópicos que solo pueden ser abordados en sentencia, y no en esta etapa procesal. Por consiguiente, al advertirse que no hay menoscabo aparente de los actos administrativos contra las normas superiores invocadas en estos aspectos, tampoco es dable acceder a la medida solicitada.

## **Dos declaraciones practicadas a empleadas de PIEDRACA SAS se hicieron sin comparecencia de la parte querellada.**

La parte actora indicó que no pudo ejercer su derecho de contradicción porque la inspectora de trabajo que instruyó el procedimiento recibió 2 declaraciones de trabajadoras de PIEDRACA sin haber citada a la representante legal de la empresa.

Es cierto que el derecho de contradicción es una garantía del debido proceso que rige cualquier actuación administrativa. En materia probatoria sin duda el principio de contradicción es esencial para ejercer debidamente la defensa de quien está siendo investigado. No obstante lo anterior, en lo que respecta a las competencias de los Inspectores de Trabajo en materia de vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales pueden como ya se dijo “(...) *interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales*” conforme al Convenio 81 de la OIT art. 12 numeral i del literal c y el art. 486 del CST. Negrillas fuera de texto.

De modo que para poder concluir si la inspectora de trabajo estaba en la obligación o no de practicar las declaraciones de los 2 trabajadores de PIEDRACA en presencia de la representante de la compañía, habría que analizar las anteriores normas a la luz de las garantías del debido proceso que derivan del art. 29 de la Constitución Política, de los principios de aplicables a las actuaciones y procedimientos administrativos enlistados en el art. 3 del CPACA y de la jurisprudencia al respecto, para determinar sus alcances en este caso concreto.

Mientras tanto, ante la evidente habilitación legal que se les otorga a los inspectores del trabajo para que puedan hacer interrogatorios al personal de la empresa solos, sin imponer la obligación de que su empleador se encuentre presente, la apariencia de buen derecho requerida para la prosperidad de la medida cautelar, se desvanece en este momento.

## **Sobre la preclusividad de los términos para emitir el acto administrativo sancionatorio**

Sobre este particular, se destaca que la estructura del procedimiento en términos generales, conforme a los arts. 47, 48 y 49 del CPACA es el siguiente: i) etapa de averiguación preliminar, ii) pliego de cargos cuando de las averiguaciones preliminares existan méritos para iniciar el procedimiento sancionatorio, iii) presentación de descargos y etapa para aportar y solicitar pruebas, iv) decisión sobre las pruebas pedidas (cuando sea el caso), v) practica de pruebas cuando sean decretadas, vi) etapa de alegatos, vii) decisión. Al tratarse de un acto administrativo son procedentes los recursos de reposición y apelación según el caso.

Hay plazos contenidos para algunas etapas, pero no para todas. Es el caso de 15 días para rendir descargos y solicitar y aportar pruebas, que se cuenta a partir

de la notificación de la formulación de cargos; 30 días para practicar pruebas, que podrán extender hasta 60 días si se trata de más de 3 investigados o se deba practicar en el exterior, 10 días para presentar los alegatos de conclusión, contados desde que se le corra traslado al interesado para los presente y 30 días para decidir, después de vencido el plazo para alegar.

Como puede verse no hay plazo establecido para la averiguación preliminar y tampoco para la expedición del pliego de cargos. Por esa razón, no podría concluirse que el tiempo de duración del procedimiento sancionatorio lo constituye la suma de los plazos mencionados con anterioridad. Por el contrario, el art. 52 prescribe como término de caducidad para decidir la actuación sancionatoria, 3 años desde la ocurrencia del hecho, conducta u omisión. Sin perjuicio del año adicional para el caso de resolver los recursos, cuando se instauren.

Por otro lado, los arts. 9 y 10 de la Ley 1610 de 2013 disponen que los inspectores de Trabajo, de oficio pueden ordenar y practicar pruebas antes de imponer la sanción y que el periodo probatorio no podrá exceder de 10 días hábiles. Vencido ese plazo, se le correrá traslado de 3 días al investigado para que presente los alegatos de conclusión.

Leídas las anteriores normas, una primera pregunta que surge es si son incompatibles los anteriores plazos, probatorio y de alegatos, con los fijados en los arts. 48 y 59 del CPACA; o si debe entenderse que los regulados por la Ley 1610 de 2013 se circunscriben a la práctica pruebas de oficio por fuera de la etapa probatoria propiamente, que se estimen pertinentes antes de emitir sanción. Sea cual fuere la interpretación que haya lugar, la misma también deberá abordarse en sentencia. Sin embargo, debe precisarse que en todo caso, ni la Ley 1610 de 2013 ni los arts. 47 al 52 del CPACA establecen una preclusividad frente a los plazos para practicar pruebas. Solo respecto a la duración del procedimiento administrativo sancionatorio, como ya se dijo.

Adicional a lo anterior, resulta útil la diferenciación de los conceptos de plazos perentorios y plazos preclusivos. Sobre ello el Consejo de Estado, establece una caracterización para cada uno y especialmente los diferencia a partir de los efectos que producen cuando son inobservados, como se precisa a continuación:

“Los términos perentorios son obligatorios, que denotan urgencia para realizar la acción exigida dentro del plazo. **El incumplimiento de un plazo perentorio no invalida ni torna ineficaz lo realizado fuera del plazo, pero el sujeto incumplido queda obligado a asumir la responsabilidad por la mora**, como cuando se pagan interés por el pago a desatraso de un capital, cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida en que no sólo son obligatorios, sino que su incumplimiento conlleva las consecuencias de invalidar la acción realizada fuera del plazo. Justamente un plazo de caducidad de la acción es un plazo que no solamente resulta perentorio, sino también preclusivo. Otros plazos que suelen tener las autoridades del Estado, suelen ser meramente preclusivos, como el plazo que cuenta el juez para dictar las sentencias. La sentencia es válida, a pesar de que se suele dictar por fuera de los plazos” (negrillas del Despacho).

Entonces, habiéndose establecido la diferencia entre los términos preclusivos y perentorios, como quiera que lo que aquí se cuestiona es el lapso transcurrido antes de ordenar dar traslado para alegar de conclusión mediante auto proferido el 10 de julio de 2017 (aspecto que se fundamenta en el artículo 10 de la Ley 1610 de 20134), resulta suficiente mencionar que allí no se mencionó un plazo preclusivo para correr traslado para alegar, lo cual es distinto al término propiamente dicho que tiene el investigado para alegar de conclusión, el cual podría considerarse preclusivo.

Por último, al constatar en el material probatorio que milita en el expediente hasta este momento que la averiguación preliminar inició en el 2016 y la decisión del recurso de apelación contra la sanción fue emitida en marzo de 2018, se concluye que no se excedió de los 3 años contenido en el art. 52 del CPACA, el cual sí sería un término preclusivo. De ahí que tampoco, prospere la medida cautelar en este tópico, ya que no se advierte tampoco transgresión aparente a las normas superiores invocadas en la demanda.

### **Sobre la ausencia de especificidad del plazo para agotar la etapa probatoria en el auto dictado por el Ministerio de Trabajo que abrió a pruebas.**

Sobre este punto se destaca que el expediente administrativo sancionatorio no se encuentra completo. No se advierten los descargos rendido por PIEDRACA, decisión sobre las pruebas pedidas por esta, según se leen en los alegatos de conclusión. Lo que se puede observar en los documentos que fueron anexados con la demanda es que en el auto que abrió la averiguación preliminar se ordenaron la práctica de pruebas y se fijó un término de 10 días para agotarla. La segunda vez que el Ministerio de Trabajo ordenó la práctica de pruebas fue en auto 171 de 2016 cuando citó a la representante legal de la sociedad y 2 empleadas de ella. En esta ocasión no se explicitó el término de la prueba. Sin embargo, se fijó una fecha determinada para su práctica.

Con las anteriores pruebas, la pregunta que emerge es si en el segundo auto citado debía también indicarse específicamente un plazo determinado en días y si el hecho de haberse establecido un día determinado para la práctica de las declaraciones no cumple con esa formalidad. Esta es una pregunta que corresponde también decidir con detalle en sentencia, puesto que hacerlo en esta etapa, implicaría un prejuizamiento, en la medida que constituiría el razonamiento de la decisión de fondo.

Lo que sí se puede aseverar en este momento es que el incumplimiento o la duda del incumplimiento de esta formalidad no puede ser la razón para suspender los efectos de un acto administrativo a través de una medida cautelar, puesto que dicha formalidad carecería de la sustancialidad suficiente para afectar los atributos de ejecutoriedad y ejecutividad del acto administrativo, que precisamente los que afecta la orden de suspensión provisional de un acto administrativo. Si bien todas las actuaciones y todos los procedimientos

---

<sup>4</sup> Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días hábiles. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por tres (3) días hábiles para que presente los alegatos respectivos

administrativos deben cumplir las formalidades determinadas en el ordenamiento jurídico, no todas ellas son sustanciales, de modo que su incumplimiento pueda afectar la validez del acto, tal con en párrafos anteriores se había mencionado.

Bajo las anteriores consideraciones, tampoco se vislumbra una apariencia de buen derecho a favor PIEDRACA para acceder a la solicitud cautelar.

### **Sobre el reglamento interno del trabajo exigido PIEDRACA.**

El reglamento interno de trabajo es un requisito exigible a toda empresa comercial que ocupe más 5 trabajadores de carácter permanente, según el art. 105 del C.S.T.

Dentro de las pruebas arrojadas por la parte demandante se puede apreciar, documentales que reflejan la existencia de solo 3 trabajadores que se encuentran afiliados al sistema general de seguridad social, que reciben dotación de trabajo, etc. Pero, por otro lado, también reposa declaración de la Secretaria de PIEDRACA en la que manifiesta que el número de trabajadores que allí labora es un promedio de 20 empleados los fines de semana pero que no son fijos ni consecutivos. También la representante legal de la empresa al declarar ante la Inspectora de Trabajo indicó que la empresa contaba con 2 trabajadores fijos, los días sábados 10 y los domingos entre 15 y 20 según la temporada.

Con base en ello, no podría tampoco accederse a la medida cautelar en este tópico, porque resulta necesario determinar si por el hecho de laborar solo los sábados y domingos entre 10 a 20 trabajadores, a la luz de las normas jurisprudencia laboral, los mismos pueden quedar incluidos dentro de la categoría de permanentes o no, tema que también compete tratarlo en sentencia. De ahí que tampoco aparezca la apariencia de buen derecho de PIEDRACA que permita suspender los efectos de los actos acusados.

### **Sobre el ocultamiento a PIEDRACA, de información desde el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio.**

El debido proceso en las actuaciones administrativas debe garantizarse en la etapa de formación del acto administrativo, en la notificación o publicación de la decisión y en la impugnación de la misma a través de los recursos legales<sup>5</sup>.

Revisadas las pruebas arrojadas al plenario se observa que la parte encartada tuvo acceso a la actuación administrativa en julio de 2016. El Ministerio de Trabajo le notificó a la representante legal de PIEDRACA S.A.S el auto 138 de 2016 por medio del cual se abrió averiguación preliminar y el auto 139 a través del cual la inspectora de Trabajo Andrea Uribe asumió la instrucción del procedimiento. El conocimiento de la Sociedad investigada de estas decisiones, se extrae a partir de la solicitud del 28 de julio de 2016, en la solicitó a la cartera ministerial, la entrega copias de la totalidad del expediente que conformaba la averiguación preliminar y le informara los motivos de la investigación.

---

5 Corte Constitucional Sentencia C-412 de 1993 reiterada en Sentencia C-403 de 2016.

Luego, el Ministerio abrió el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de PIEDRACA S.A.S y le hizo formulación de cargos mediante auto 0243 del 15 de noviembre de 2016. Dicha decisión le fue notificada personalmente al apoderado de la investigada el 23 de noviembre de 2016. Por auto 117 de 2017 la entidad decidió correr traslado para alegar, por considerar que no existan pruebas por practicar. Los alegatos fueron rendidos dentro de los 3 días siguientes. Posteriormente se decidió el asunto a través de la Resolución 0057 de 2017, la cual le fue notificada personalmente al apoderado de PIEDRACA. Contra ese acto administrativo se interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos por las resoluciones 004 y 0062 de 2018 respectivamente.

De lo anterior se puede colegir que, en apariencia hasta este momento según las pruebas aportadas con la demanda, PIEDRACA tuvo conocimiento de la investigación que se seguía en su contra desde el momento en que se inició la averiguación preliminar, en adelante. Cosa diferente es si se le debía o no dar información sobre las razones por las cuales el Ministerio de Trabajo había iniciado la averiguación preliminar en su contra, que fue lo que solicitó también en el memorial del 28 de julio de 2016 radicado a la entidad. No obstante, las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria no solo son motivadas por quejas presentadas, sino que también pueden iniciarse de oficio, según el art. 47 del CPACA y específicamente, los inspectores de trabajo también pueden iniciar de oficio o a solicitud del interesado las actuaciones administrativas de este tipo, de acuerdo con el art. 6 de la Ley 1610 de 2013.

Bajo estas consideraciones, resulta admisible que el Ministerio de Trabajo esgrimiera su competencia oficiosa para iniciar la actuación. Pero se deja claro que como no reposa la totalidad del expediente del procedimiento sancionatorio, no tiene conocimiento el despacho en este momento, de si hubo queja presentada contra PIEDRACA y pruebas que tuviera antes de iniciarse la averiguación preliminar que eventualmente tuviera el derecho de conocer la encartada. Por tal razón al no existir el suficiente acervo probatorio en esta etapa procesal para llegar a la conclusión sobre este aspecto, tampoco puede otorgarse la medida cautelar deprecada, en virtud que no se demuestra la apariencia de un buen derecho de la demandante a partir del menoscabo manifiesto de alguna norma invocada en la demanda.

### **Pagar la multa causa un perjuicio al patrimonio de la parte demandante.**

Finalmente, el argumento esgrimido según el cual el pago de la multa causa un perjuicio a los demandantes porque no cuentan con la suma para pagar el monto de la sanción, y al no hacerlo se generan intereses de mora que aumentan aquella, solo puede acotarse que todo acto administrativo en firme constituye tiene los atributos de ejecutoriedad y objetividad. Esto quiere decir que, el contenido del acto puede ser exigido por la administración (cuando se trata de derechos a su favor) y en caso de no ser cumplido por el obligado a hacerlo, puede recurrirse a la vía ejecutiva, que en el caso de entidades públicas, es a través del cobro coactivo cuando el acto contiene una obligación clara expresa

y exigible, es decir, cuando constituye un título ejecutivo (arts. 98 y 99 del CPACA).

Bajo esa óptica, la única condición que requiere una entidad estatal para cobrar coactivamente una obligación contenido en un acto administrativo, es que se encuentre en firme y que se trate de una obligación dineraria a pagar favor de la entidad. De modo que, el cobro coactivo que exige el SENA a PIEDRACA, derivado de la sanción impuesta por el Ministerio de Trabajo es la consecuencia jurídica de la firmeza de la sanción, y de la obligación económica allí contenida a favor de la entidad.

Al encontrarse en firme el acto administrativo sancionatorio, el SENA como beneficiario de la multa impuesta<sup>6</sup>, está dentro de sus facultades ejercer el cobro coactivo. En ese sentido, a pesar de las consideraciones de la parte demandante en cuanto a que de hacerse efectivas esas obligaciones, le estarían causando un perjuicio a la empresa, como se indicó se trata de una función que por expresa disposición legal asumió ese organismo estatal para para hacer efectiva por la vía coactiva, la obligación clara, expresa y exigible que hay a su favor.

En ese contexto, el planteamiento de no contar con la suma para hacer el pago de la sanción ni de sus intereses mientras se resuelven las pretensiones de la demanda, no se constituye un argumento suficiente para acceder a la orden cautelar solicitada en este proceso.

Adicional a lo anterior, se resalta que el único medio para solicitar la suspensión del procedimiento de cobro coactivo no es a través de la medida cautelar de suspensión de los efectos provisionales del acto administrativo. Al tenor de lo dispuesto en el art. 101 del CPACA, el ejecutado podrá solicitar la suspensión del cobro ante la entidad que lo adelanta, después de decididas las excepciones o del auto que ordena seguir adelante con la ejecución, dentro del procedimiento de cobro coactivo, cuando se encuentre pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el acto administrativo que constituye el título ejecutivo. Salvo lo dispuesto en leyes especiales.

Bajo las anteriores consideraciones, tampoco se accederá a lo solicitado por la parte actora en su escrito del 6 de julio de 2020, en cuanto que se ordene la suspensión del cobro coactivo que ha venido realizando el SENA a PIEDRACA S.A.S.

Discurrido todo lo anterior, como se anticipaba no se advierte que surja una violación a las normas invocadas como lesionadas en la demanda y tampoco un perjuicio irremediable concreto o peligro en los derechos de la parte actora al no adoptarla.

La decisión aquí adoptada no constituye prejulgamiento y se adopta con base en el conocimiento de las pruebas aportadas con la demanda. De manera que la decisión de validez o no de los actos acusados, dependerá de la totalidad del

---

<sup>6</sup> Artículo 30 numeral 5 de la Ley 119 de 1994.

acervo probatorio que resulte de las etapas probatorias y del análisis detallado de los cargos de nulidad propuestos en la demanda.

En mérito de lo expuesto se,

**RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar solicitada por la parte demandante, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

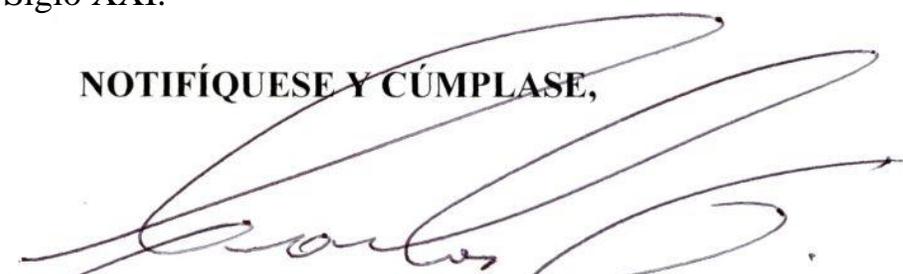
**SEGUNDO: NEGAR** lo solicitado por la parte demandante en su escrito del 6 de julio de 2020, por lo expuesta en la parte motiva del presente auto.

**TERCERO: RECONOCER** personería para actuar como apoderado de la Nación - Ministerio del Trabajo, al abogado Jhonatan Abisaad Gómez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.069.479.562 de Sahagún y portador de la tarjeta profesional No. 253.056 del Consejo Superior de la Judicatura.

**CUARTO: ACEPTAR** la renuncia al poder presentada por el abogado Jhonatan Abisaad Gómez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**QUINTO: ORDENAR** a Secretaría que haga los registros pertinentes en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**CARLOS ANDRÉS GALLEGO GÓMEZ**

Juez