



Función Pública

Sentencia 1997-01315 de 2019 Consejo de Estado

SUSPENSION DE CONTRATOS LABORALES POR EL MINISTERIO DE TRABAJO – No autorización / FALSA MOTIVACIÓN - Configuración

La falsa motivación se configura cuando la administración se basa en razones de orden fáctico que resultan ser inexistentes o contrarias a la realidad para fundamentar su decisión; en ese orden, le corresponde a quien la alega tal falencia la carga de probar que los hechos en que se fundamenta la administración son irreales, falsos o mal interpretados. (...) a sabiendas de la perentoria obligación de hacerlo, la parte demandante no logró desvirtuar la veracidad de los hechos en que sustentó su decisión la administración, toda vez que no aporta el soporte técnico sobre cómo los procesos de modernización afectarían directamente a cada uno de los puestos de trabajo que se pretendía suspender temporalmente; además de, cómo se implementaría dicha modernización y los beneficios que obtendría la empresa con ella; y tampoco justificó que se autorice la suspensión de 122 trabajadores por, aparentemente, no tener funciones para ellos, cuando se demuestra que hubo nuevas contrataciones a término indefinido en la planta de personal y se radica solicitud de autorización para trabajar horas extras, así como la reactivación de pedidos en los años 95 y 96. Este hecho impedía y aun impide al fallador realizar una valoración objetiva sobre el particular e impide contrastar la necesidad de la cesación temporal de contratos laborales con el proceso de modernización, para así tomar una decisión objetiva respecto a la cesación temporal de contratos laborales.

SUSPENSION DE CONTRATOS LABORALES POR EL MINISTERIO DE TRABAJO – Exceder el término legal para expedir la decisión no afecta la competencia de la administración

Está claro que el precepto normativo enunciado [numeral 7 Artículo 67 de la Ley 50 de 1990] establece el lapso de 2 meses para proferir una decisión, pero nunca delimita la competencia a ese término, razón por la que no se podría llegar a concluir que excederlo sería una causa que genera la pérdida de la competencia para resolver el asunto. Ahora, la norma es coherente cuando constituye un plazo razonable para resolver una situación que puede llegar a tener una consecuencia económica de grandes proporciones para quien solicita la autorización, pues podría llegar a generar un perjuicio grave o irremediable, que eventualmente traería consigo el deber de reparación, o incluso podría llegar a dar inicio a un proceso sancionatorio en contra del funcionario responsable de decidir el asunto. Pero lo que no se puede pretender, es que la mora en el procedimiento tendría la virtualidad jurídica para producir la pérdida de la competencia para resolver la solicitud, ni mucho menos conllevaría a la invalidez del acto administrativo. De hecho, en aquellos casos en donde la administración no se pronuncia dentro de los términos que regula la norma, se aplica el silencio administrativo negativo, situación que, en este caso, de una parte impediría que la empresa solicitante proceda a suspender los contratos de sus trabajadores y de otra le permite acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a discutir el acto ficto que niega el derecho.

FUENTE FORMAL: LEY 50 DE 1990- ARTÍCULO 51 NUMERAL 3 / LEY 50 DE 1990 - ARTÍCULO 67 NUMERAL 7

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-31-000-1997-01315-01(1547-11)

Actor: PRODUCTOS TERRIGENO LTDA.

Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho - Decreto 01 de 1984

Tema: Solicitud de suspensión de contratos laborales al Ministerio de Trabajo

La Sala decide en única instancia sobre las pretensiones de la demanda formulada por el Representante Legal de la empresa Productos Terrigeno Ltda contra la Nación - Ministerio del Trabajo, por negarse a autorizar la suspensión de algunos contratos laborales de sus empleados.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1.1.1. Pretensiones

Por conducto de apoderado judicial, la empresa demandante en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el Artículo 85 del Decreto 01 de 1984, formuló las siguientes pretensiones:

"1. Declarar por falsa motivación, extralimitación temporal de competencias y otras causas legales, la Nulidad de la Resolución No. 001648 de junio 13 de 1996 por medio de la cual se resolvió un Recurso de Apelación en relación con el contenido de la Resolución No 114 de diciembre 13 de 1995, por medio de la cual se resolvió un Recurso de Reposición frente a la resolución 83 de septiembre 19 de 1995, por medio de la cual se decidió una petición.

2. Por tratarse de un acto complejo que involucre las 3 resoluciones se incluye en la acción la referencia procesal a dichas resoluciones, así el

argumento de nulidad se impetire únicamente frente a la última de ellas.

3. Como consecuencia de tal declaratoria de nulidad se condene a las demandadas a pagar a la demandante a título de perjuicios la suma de CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO PESOS (\$499.711.724.00), de acuerdo con la manera como se formula más adelante la estipulación razonada de la cuantía.

4. Que como consecuencia de lo anterior todas las sumas que deban ser pagadas como indemnización a la demandante deben ser actualizadas de acuerdo con el índice de precios al consumidor para el período comprendido entre 1994 y la fecha de la sentencia.”¹

1.1.2. Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

El 20 de diciembre de 1994, la empresa Productos Terrigeno Ltda. solicitó autorización a la Dirección Regional del Trabajo Seccional de Antioquia, para realizar la suspensión temporal de 122 contratos de trabajo, argumentando que no contaba con los recursos económicos suficientes para pagar salarios y prestaciones sociales, debido a la apertura económica que permitió el ingreso al país de Artículos similares a los producidos por dicha empresa, a precios considerablemente más bajos y de mejor calidad, originando con ello una disminución sustancial en sus ventas.

La entidad, mediante Resolución No. 83 del 19 de septiembre de 1995, autorizó la suspensión de actividades en forma temporal y hasta por 120 días, de 83 contratos laborales. Contra esta decisión la empresa interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación, aduciendo que la empresa es quien debe señalar los trabajadores a los cuales se les autorizó la suspensión de sus contratos, según el listado allegado al expediente, y con base en las comunicaciones enviadas a los mismos, motivo por el que no entiende la exclusión del señor Gustavo de Jesús Ospina, de la medida impuesta; y tampoco está de acuerdo con la condición impuesta por la entidad pública, toda vez que la ley no exige que la empresa deba solicitar autorización judicial para la suspensión de algunos contratos de sus trabajadores, así estén aforados .

Para dar respuesta al recurso de reposición, la Regional del Trabajo expide la Resolución No. 114 del 13 de diciembre de 1995, donde confirma la suspensión de 93 contratos laborales, incluido el del señor Gustavo de Jesús Ospina.

Por otra parte, los trabajadores interpusieron los recursos de reposición y en subsidio apelación, aduciendo que no es cierto lo referente a las dificultades económicas de la empresa; señalan que el estudio realizado por la Regional adolece de múltiples fallas, pues no analiza las causas reales por las que atraviesa la empresa ni los factores que incidieron en su pérdida de competitividad.

El Ministerio del Trabajo, a través de la Subdirección de Relaciones Individuales, realizó el estudio sobre las condiciones planteadas por la empresa, donde concluye que, en efecto, la empresa cumplía con las condiciones económicas descritas y, en consecuencia, se debía aprobar la suspensión de los contratos laborales por el término de 120 días, mientras era superada esta etapa.

Finalmente, agotadas las etapas procesales administrativas, el Director Técnico del Trabajo resuelve el recurso de apelación por medio de la Resolución No. 001648 del 13 de junio de 1996, revocando las dos resoluciones impugnadas, y en su lugar niega la autorización planteada, teniendo en cuenta que la empresa se encuentra en pleno desarrollo de su objeto social y, contrario a lo planteado, considera que la empresa requiere personal adicional al existente y horas extras para cumplir con la producción que el mercado le exige, lo que repercute favorablemente en las finanzas que se vieron afectadas por la disminución de la producción en el año 1994.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

En la demanda se invocaron como normas violadas los Artículos 2, 13, 29, 58, 334 de la Constitución Política; 446 del Código Sustantivo del Trabajo y 67 de la Ley 50 de 1990.

El apoderado del actor, considera que el acto administrativo demandando debe ser anulado, por cuanto el Ministerio no tuvo en cuenta que las condiciones económico – laborales de la empresa cambiaron en el transcurrir del procedimiento que se extendió mucho más del permitido por la ley, razón por la que al resolver la solicitud se negó la autorización de suspensión de los contratos laborales, amparados en circunstancias que habían variado.

Como segundo cargo, manifiesta que el acto administrativo se expide sin que la autoridad administrativa tenga la competencia para ello, pues la ley le otorga el término de 2 meses para decidir el asunto y el Ministerio solo resolvió hasta 18 meses después de iniciado el trámite administrativo, en consecuencia el acto administrativo debe ser anulado por no haberse expedido por el funcionario competente.

1.2. Trámite procesal

En auto del 27 de marzo de 2014, el Consejo de Estado avocó conocimiento de la presente demanda y declaró la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, inclusive, dejando a salvo las pruebas válidamente practicadas².

Lo anterior, porque se configura la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Antioquia para conocer del presente asunto, pues lo controvertido es un acto de la administración que carece de cuantía, expedido por una entidad del orden nacional, por lo tanto la competencia en única instancia se le atribuye al Consejo de Estado, según lo estima el numeral 2º del Artículo 128 del C.C.A.. En consecuencia, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales, el despacho, en providencia del 14 de agosto de 2014³, decide admitir la demanda y

continuar con el trámite de la misma.

Posteriormente, mediante auto del 27 de abril de 2016, se abre a pruebas el proceso teniendo como tal todos los documentos aportados con la presentación de la demanda, así como el dictamen pericial allegado por la parte demandante, de igual forma se rechazó la práctica de los testimonios solicitados por la parte actora y la inspección ocular pedida por la parte pasiva⁴.

1.2.1. Contestación de la demanda

La Nación - Ministerio del Trabajo, se opuso a todas las pretensiones y condenas solicitadas, manifestó que el procedimiento administrativo se extendió por la actitud procesal de las partes, puesto que interponían recursos contra cada una de las decisiones de la Dirección Territorial, sumada a la objeción del estudio económico, y el derecho al debido proceso no puede verse restringido a causa del límite temporal que establece la norma.

Indicó, que con el fin de preservar los derechos de los trabajadores, fue necesario realizar un nuevo estudio económico, en el cual se encontró que no se justificaba la autorización solicitada, pues era incomprensible que una empresa que pretende suspender los contratos de 122 trabajadores, presente una solicitud de autorización para que puedan laborar horas extras y adicional, vincule 35 nuevas personas bajo la modalidad de contrato laboral a término indefinido, que no alcanzaron a superar el periodo de prueba.

Expresa, que la empresa demandante nunca llegó a demostrar la reestructuración tecnológica con la que fundamenta su solicitud, y que, no son los trabajadores quienes deben asumir las consecuencias de las pérdidas de una empresa, que a lo largo del desarrollo de su objeto social ha venido obteniendo ganancias y que solo ha reportado pérdidas durante tres años, pues para ello se deben regir por normas contables y utilizar las reservas legales y extralegales, motivo por el cual en este caso, esta aparente situación tampoco podría llevar a autorizar la suspensión de los contratos de los trabajadores pretendida.

1.2.2. Excepciones propuestas

La parte pasiva con la contestación de la demanda, presentó y sustentó excepciones de la siguiente manera:

“1.- FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO”

Las organizaciones sindicales existentes en la empresa al momento de la presentación de la solicitud al ministerio, deben concurrir a este proceso ya que a ellos directamente les afectó las resultas de los despidos de trabajadores y la definición de la petición.

“2.- INEPTA DEMANDA POR INEXISTENCIA DE CAUSAL PARA PEDIR NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.”

La situación económica de la empresa mejoró notablemente antes de que finalizara el trámite de la petición, dentro del cual a mutuo propio finalizó 66 contratos de los 82 empleados.

“3.- INCUMPLIMIENTO DE NORMAS LABORALES Y REACTIVACION DE LA EMPRESA”

Al momento de proferir la resolución acusada se tuvo en cuenta que se requería laborar horas extras, con lo cual se demostró el incremento en la producción y que la empresa permitió trabajar en tiempo suplementario, sin autorización del Ministerio de Trabajo, violando las disposiciones legales.

“4.- INEXISTENCIA DE CAUSA PETENDI”

Existe ausencia de causa legal para demandar, pues el Ministerio del Trabajo tiene competencia y la función de conceder estas autorizaciones, siempre y cuando existan los motivos jurídicos suficientes, lo que en el presente caso no se probó.

1.2.3. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 26 de septiembre de 2016, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo⁵.

La apoderada judicial de la empresa demandante alegó que el ministerio demoró injustificadamente la decisión adoptada el 13 de junio de 1996, cuando la solicitud se presentó el 20 de diciembre de 1994, lo que genera la causal de nulidad por falsa motivación y el subsiguiente deber de reparación.

Señaló, que claramente quedó establecida la conveniencia y necesidad de la modernización según el dictamen pericial presentado y que no fue objetado, circunstancia que obligaba a solicitar la suspensión de contratos.

El Ministerio Público conceptuó denegar las pretensiones por no incurrirse en los vicios de falsa motivación e incompetencia temporal, manteniéndose incólume la presunción de legalidad que ampara al acto acusado.

II. CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

2.1. Competencia

La Sala, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 128, numeral 2º del Decreto 01 de 1984, es competente en única instancia, para conocer del

control de legalidad del acto demandado.

2.2. Problema jurídico

El problema jurídico a resolver se contrae a determinar si, la mora en procedimiento administrativo puede generar la falsa motivación del acto administrativo, al variar los hechos que los motivan, y si dicha morosidad produce pérdida de la competencia del funcionario para decidir lo solicitado.

2.3. Excepciones

La parte demandada propone como excepciones de mérito las de *“inepta demanda por inexistencia de causal para pedir nulidad y restablecimiento del derecho”*; *“incumplimiento de normas laborales y reactivación de la empresa”*; *“inexistencia de la causa petendi”*; y *“la nominada”*, las cuales, por guardar relación directa con este, serán resueltas con el fondo del asunto.

No obstante, las denominadas *“indebida integración del litisconsorcio (fl. 75 C. ppal)”* y *falta de integración del litisconsorcio (fl. 57 C. 2)”*; e *“ineptitud sustantiva de la demanda por indebida acumulación de pretensiones”*, serán resueltas previo al problema jurídico, por atacar presupuestos procesales que de prosperar darían lugar a un fallo inhibitorio.

2.3.1. Indebida integración del litisconsorcio y falta de Integración del Litisconsorcio

Considera la parte demandada que en este caso no hubo una debida integración del litisconsorcio por pasivo, toda vez que no se ha debido integrar en la parte pasiva a la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, porque no es una entidad con personería jurídica independiente y patrimonio autónomo; y por otra parte, indica, que se ha debido vincular tanto a los trabajadores a quienes se les podría suspender el contrato, como a los sindicatos, debido a que en el hipotético evento en que se concedan las pretensiones de la demanda pueden verse afectados por la sentencia.

Sin embargo, la Sala no está de acuerdo con la posición expuesta por la entidad demanda, toda vez que, si bien los actos administrativos demandados involucran derechos que de una u otra forma afectan a los trabajadores de la empresa particularmente, también lo es que el restablecimiento del derecho peticionado es de orden meramente económico indemnizatorio, en tal sentido una eventual condena no involucraría o afectaría los contratos de los empleados y mucho menos los de los sindicatos que funcionan en la empresa demandante.

Por otro lado, es claro que la Dirección Regional del Trabajo y Seguridad Social de Antioquia, no es una entidad independiente con personería jurídica y patrimonio autónomo, por esta razón no puede acudir de forma independiente dentro del presente proceso.

Teniendo en cuenta lo previamente expuesto, será suficiente para declarar impróspera la excepción planteada.

2.3.2. Ineptitud sustantiva de la demanda por indebida acumulación de las pretensiones

Expresa la apoderada de la parte demandada, que el libelo introductorio adolece de indebida acumulación de las pretensiones, por cuanto es un acto administrativo general, que al no hacer referencia a situaciones particulares, es imposible que se acúñen pretensiones de tipo patrimonial o económico, pues estas deberían ser parte de un proceso posterior, en donde se tasen los perjuicios pecuniarios.

No obstante, para la Sala estas consideraciones no tienen asidero jurídico, pues los actos administrativos objeto de estudio, bien pueden afectar los derechos de un número plural de personas, debido a que el tema en discusión es la suspensión de 122 contratos que mantenía la empresa Terrigenos con sus empleados, pero también es cierto que los efectos de dichos actos, indiscutiblemente, son de orden particular y concreto, en tanto afectan individualmente a los trabajadores y a la empresa que, finalmente, es quien acude ante la jurisdicción, por lo cual no se podría aseverar que es un acto administrativo general; pero, aún, en gracia de discusión, si estuviéramos en ese escenario, los actos administrativos de carácter general pueden ser demandados por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre que repercutan sobre derechos de orden particular y concreto, como en este caso.

Ahora bien, de la lectura de las pretensiones de la demanda se puede concluir que el restablecimiento deprecado por el demandante no está enfocado en que el juez administrativo declare la suspensión de los contratos de trabajo, pues considera que estos efectos o bien son imposibles de cumplir o no son necesarios al momento de emitir el fallo, sino, en que el juez, una vez demostrada la ilegalidad del acto, decrete como medidas resarcitorias el valor que tuvo que suplir la empresa por efecto del acto administrativo que negó la suspensión de los contratos, aun con el riesgo de no poder seguir desarrollando su objeto social ante las difíciles condiciones económicas que atravesaba.

Es importante aclarar, que el carácter de acto administrativo general no se lo otorga el número de personas que se afectan particularmente por la decisión de la administración, sino, por el contenido abstracto e impersonal del acto administrativo, similar en sus consecuencias al que se producen las leyes que dicta el legislativo.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Sala discurre que esta excepción tampoco tiene vocación de prosperidad, toda vez que las pretensiones planteadas en la demanda corresponden en su contenido y forma a las que se solicitan en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como efectivamente se materializó en este asunto en particular.

2.4. Análisis del problema jurídico

Decidido lo anterior, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, en el mismo orden de los argumentos expuestos en el concepto

de violación así: i) *falsa motivación* de los actos, debido a que, según el demandante, la decisión tomada no es acorde con la real situación económico- financiera de la empresa y sus manifestaciones en el mercado; y ii) por la *extralimitación de las competencias* legales que ostentaba la entidad para expedir los actos administrativos demandados.

i) *Falsa motivación*

Considera el apoderado de la parte demandante, que la entidad al proferir el acto administrativo acusado incurrió en falsa motivación, porque las circunstancias de hecho bajo las cuales había realizado la valoración de la situación económica de la empresa (al finalizar el procedimiento administrativo en 1996), no era igual a la que se vivía al momento de presentar la solicitud (diciembre de 1993); en consecuencia, la mora en el procedimiento afectó la legalidad del acto enjuiciado, pues se tuvieron en cuenta circunstancias que por el sólo transcurrir del tiempo variaron sustancialmente. Sobre todo, porque el término que la ley otorga al Ministerio del Trabajo para decidir oportunamente la suspensión de los contratos laborales es de dos (2) meses y al exceder este plazo, la entidad expuso a la empresa a escenarios económicos complejos que, como se advirtió, variaron durante los 18 meses que perduró el trámite administrativo.

Con el propósito de resolver el primer cargo planteado, iniciamos por considerar que la falsa motivación es una causa de invalidez de los actos administrativos, según lo enuncia el inciso 2 del Artículo 84 del C.C.A.⁶ Este supuesto jurídico se configura en aquellos eventos en que la administración profiere un acto que no guarda relación con la realidad fáctica que se pretende resolver, o cuando habiéndose demostrado los hechos que rodean el caso, no son tenidos en cuenta para tomar la decisión final, y que de haberlo hecho, habría sido diferente el sentido del acto administrativo.

De cualquier modo, quien pretenda la nulidad de un acto administrativo amparado en esta causa, tendrá el deber de aportar las pruebas en que fundamenta su petitorio, para así quebrantar la presunción de legalidad que ampara todos los actos de la administración.

Así las cosas, en este caso le corresponde a la parte demandante demostrar que los hechos en que se fundamenta la Resolución 1648 del 13 de junio de 1996, no son reales o los reales no fueron tenidos en cuenta al momento de resolver la solicitud de suspensión de los contratos laborales de 122 empleados.

Pues bien, bajo esa misma línea argumentativa enunciaremos el marco normativo que regula la figura de la suspensión de contratos labores en nuestro país, y se encuentra en el Artículo 51 de la Ley 50 de 1990 (Código Sustantivo del Trabajo), en donde expresa:

“1. Por fuerza mayor o caso fortuito que temporalmente impida su ejecución.

2. Por la muerte o la inhabilitación del empleador, cuando éste sea una persona natural y cuando ello traiga como consecuencia necesaria y directa la suspensión temporal del trabajo.

3. Por suspensión de actividades o clausura temporal de la empresa, establecimiento o negocio, en todo o en parte, hasta por ciento veinte (120) días por razones técnicas o económicas u otras independientes de la voluntad del empleador, mediante autorización previa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De la solicitud que se eleve al respecto el empleador deberá informar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores.

4. Por licencia o permiso temporal concedido por el empleador al trabajador o por suspensión disciplinaria.

5. Por ser llamado el trabajador a prestar el servicio militar. En este caso el empleador está obligado a conservar el puesto del trabajador hasta por {treinta (30) días} después de terminado el servicio. Dentro de este término el trabajador puede reincorporarse a sus tareas, cuando lo considere conveniente, y el empleador está obligado a admitirlo tan pronto como éste gestione su reincorporación.

6. Por detención preventiva del trabajador o por arresto correccional que no exceda de ocho (8) días por cuya causa no justifique la extinción del contrato.

7. Por huelga declarada en la forma prevista en la Ley”. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, debido a que la parte demandante invoca como causal para la solicitud de la suspensión, la plasmada en el numeral 3, se deberá seguir lo reglado en el Artículo 67 ibídem, para efectos de presentar y tramitar la autorización ante el Ministerio de Trabajo, y en donde se determina que hay cumplir con lo siguiente:

“Artículo 67.

(...)

1. Cuando algún empleador considere que necesita hacer despidos colectivos de trabajadores, o terminar labores, parcial o totalmente, por causas distintas a las previstas en los Artículos 5o, ordinal 1o, literal d) de esta ley y 7o, del Decreto-ley 2351 de 1965, deberá solicitar autorización previa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social explicando los motivos y acompañando las correspondientes justificaciones, si fuere el caso. Igualmente deberá comunicar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores de tal solicitud.

2. Igual autorización se requerirá cuando el empleador por razones técnicas o económicas u otras independientes de su voluntad necesite suspender actividades hasta por ciento veinte (120) días. En los casos de suspensión de los contratos de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito, el empleador debe dar inmediato aviso al inspector del trabajo del lugar o en su defecto a la primera autoridad política, a fin de que se

compruebe esa circunstancia.

3. La autorización de que trata el numeral 1 de este Artículo podrá concederse en los casos en que el empleador se vea afectado por hechos tales como la necesidad de adecuarse a la modernización de procesos, equipos y sistemas de trabajo que tengan por objeto incrementar la productividad o calidad de sus productos; la supresión de procesos, equipos, o sistemas de trabajo y unidades de producción; o cuando éstos sean obsoletos o ineficientes, o que hayan arrojado pérdidas sistemáticas, o los coloquen en desventaja desde el punto de vista competitivo con empresas o productos similares que se comercialicen en el país o con los que deba competir en el exterior; o cuando se encuentre en una situación financiera que lo coloque en peligro de entrar en estado de cesación de pagos, o que de hecho así haya ocurrido; o por razones de carácter técnico o económico como la falta de materias primas u otras causas que se puedan asimilar en cuanto a sus efectos; y en general los que tengan como causa la consecución de objetivos similares a los mencionados.

Esta solicitud respectiva deberá ir acompañada de los medios de prueba de carácter financiero, contable, técnico, comercial, administrativo, según el caso, que acrediten debidamente la misma.

4. (...)

6. Cuando un empleador o empresa obtenga autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cierre definitivo, total o parcial, de su empresa, o para efectuar un despido colectivo, deberá pagar a los trabajadores afectados con la medida, la indemnización legal que le habría correspondido al trabajador si el despido se hubiera producido sin justa causa legal. Si la empresa o el empleador tiene un patrimonio líquido gravable inferior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales, el monto de la indemnización será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la antes mencionada.

7. En las actuaciones administrativas originadas por las solicitudes de que trata este Artículo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá pronunciarse en un término de dos (2) meses. El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable de causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente”.

De acuerdo con lo expuesto, quien solicita la autorización tendrá la carga de probar en el trámite administrativo que las condiciones financieras, contables, técnicas, comerciales y/o administrativas, por las cuales se pretende la autorización son reales y suficientes para que el Ministerio de Trabajo las conceda, pues la mera radicación de la solicitud no tiene la entidad suficiente para iniciar de inmediato con la suspensión de los contratos laborales.

En el caso concreto, la parte demandante presenta la solicitud el día 20 de diciembre de 1994, ante la Seccional Antioquia del Ministerio del Trabajo, para licenciar por 120 días a 122 trabajadores, para efectos de modernizar el aparato productivo de la empresa y de esta forma ser más competitivos en cuanto a cantidad, calidad y precio de los productos de refiere, toda vez que la empresa se encontraba presionada por una difícil situación financiera, resultado de las pocas ventas que estaba registrando, debido a la apertura económica que vivió el país en esa época.

Para soportar su solicitud, adjunta documentos relativos a sus estados financieros, reporte de pérdidas y ganancias, inventarios de productos, gastos de nómina, soportes de la comunicaciones que la ley le exige a los empleados referente a la iniciación del proceso de suspensión, entre otros. Los cuales fueron analizados por la oficina territorial encargada del Ministerio y decidieron admitir el proceso, iniciar su trámite, solicitar documental adicional, realizar una inspección ocular a las instalaciones de la empresa y ordenaron la notificación a los trabajadores y sindicatos de la empresa, para garantizar el derecho de audiencia y defensa de todas las partes involucradas⁷.

Es así como dentro del trámite del procedimiento administrativo se realiza el estudio económico laboral (fls. 787 – 796 C4), en el que se consideró que las circunstancias que afectaban a la empresa eran ciertas, por lo tanto se recomendó acceder a la suspensión de 83 empleados, hasta por 120 días, toda vez que el resto habían sido retirados del servicio, por estar en período de prueba. Adujo, que esta medida era absolutamente necesaria para efectuar la modernización de los procesos productivos de la empresa y lograr acceder a nuevos mercados.

En ese orden, la dirección regional del Ministerio del Trabajo, por medio de la Resolución 83 de 19 de septiembre de 1995, acoge las recomendaciones plasmadas en el estudio económico laboral, amparada en las justificaciones técnicas que propone la parte solicitante y decide autorizar a la empresa Terrigenos Ltda., para que proceda con la suspensión de los contratos laborales de 82 trabajadores previamente enlistados, por el lapso de 120 días, condicionado a que se solicite la autorización de un juez para la suspensión de aquellos que se encuentren cubiertos por el fuero sindical.

Inconformes con la decisión tomada, los apoderados de la empresa, los trabajadores y el sindicato, presentan dentro de los términos legales recursos de reposición y en subsidio apelación; el primero de ellos aduciendo que no se requiere la autorización del juez para la suspensión de los contratos de los empleados aunque sean miembros del sindicato.

El apoderado de los trabajadores argumenta que las justificaciones presentadas por la empresa en la solicitud no son ciertas o no estuvieron bien fundamentadas, porque por ninguna parte informan cómo se va a implementar la modernización de la planta; que no es cierto que la empresa no tenga recursos para cubrir los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores, lo que se demuestra con el hecho que 10 meses después de iniciada la solicitud no se han atrasado en dichos rubros; que no es proporcional la medida que se autoriza respecto a la situación real de la empresa; y expone las aparentes fallas encontradas en el estudio económico, pues no analiza la contratación de personal temporal, la contratación de personal nuevo, ni las causas reales que llevaron a la empresa a la aparente situación de pérdida; además, señala que en el informe no tienen en cuenta el número de personal que laboran en la escombrera que también hacen parte de la empresa y solicita pruebas de segunda instancia.

Por otro lado, el apoderado del sindicato expresa que las razones relacionadas con la modernización de la empresa no son ciertas, puesto que a la fecha de presentación del recurso no se ha invertido capital en dicha modernización; del mismo modo, indica que en el informe no se tuvo en cuenta que a la fecha de la visita a las instalaciones de la empresa -1 de junio de 1995-, hubo nuevo personal contratado y en tal sentido, es falso el alegado déficit económico al que se alude como justificación, lo que sustenta con la enunciación de una lista de personas que laboran por medio de empresas de servicio temporal; de igual forma, denuncia que algunos empleados se encuentran trabajando horas extras, es decir, como una jornada adicional, y finaliza con la solicitud de pruebas en segunda instancia.

La regional de Antioquia del Ministerio del Trabajo desata los recurso de reposición y concede los de apelación, por medio de la Resolución No. 114 del 13 de diciembre de 1995, en donde repone parcialmente su acto anterior, e incluye en la lista de trabajadores a los cuales se les autoriza la suspensión del contrato al señor GUSTAVO DE JESUS OSPINA, con la aclaración de no haberse incluido antes por un error mecanográfico, y adiciona que le asiste razón al apoderado de la empresa Terrigenos, puesto que no requiere de autorización judicial para suspender los contratos de los trabajadores autorizados, aunque estén amparados por el fuero sindical. En los demás aspectos atacados la confirma y concede el recurso de alzada ante la Directora Técnica del Ministerio del Trabajo (fls. 19 - 23 C 1).

Un vez revisado el expediente, la segunda instancia advierte que el estudio económico realizado previamente se encuentra incompleto, porque del mismo no se puede concluir con exactitud la situación económica y laboral de la empresa, razón por la que, a través de memorando No. 1113000 (fl. 45 C4), se solicita a la Subdirección Técnica de Relaciones Individuales del Ministerio que efectúe uno nuevo, en donde se analice la producción, el comportamiento del mercado interno y externo durante los últimos tres años, entre otras.

Dando cumplimiento a la orden impartida, la Subdirección de Relaciones Individuales ejecuta el estudio económico encomendado, dándole especial atención a las falencias que observó el Ministerio, y recomienda acoger la solicitud de suspensión de contratos laborales, pues lo considera necesario para la modernización de los procesos productivos de la empresa.

Luego de analizar el expediente probatorio, el funcionario competente expide la Resolución No.01648 del 13 de junio de 1996, en la que resuelve negar la solicitud de suspensión de los contratos laborales, fundamentando su decisión en que si bien el último estudio recomienda autorizar la suspensión deprecada, se echa de menos el soporte técnico que establezca con exactitud de qué forma se va implementar la reestructuración, como ella va a influir sobre los puestos de trabajo de los empleados y cuánto tiempo se va a extender, hecho que impide que se haga un examen objetivo sobre la viabilidad de la petición, por lo menos en cuanto al argumento técnico se refiere.

Por otra parte, en cuanto al argumento de la ausencia de trabajo como sustento a la solicitud de suspensión, consideró que tampoco era válido, porque si esto fuera así no tendría sentido que se realizara la contratación de 35 personas nuevas a término indefinido; además, se pudo establecer que algunos empleados trabajan horas por fuera del turno normal, incumpliendo el reglamento interno laboral; y, por último, indicó que la empresa Terrigenos, por conducto de apoderado, presentó solicitud de autorización para trabajar horas extras, situación que contraría lo expuesto, pues no es razonable que por un lado se solicite la suspensión de contratos laborales y por otro lado, se solicite autorización para que se permita trabajar horas extras.

Por tales motivos, el Ministerio decide revocar las resoluciones 83 y 114, y en su lugar dispone negar la solicitud de suspensión de contratos laborales, por no haberse probado los hechos que fundaron dicha solicitud.

Ahora bien, como se advirtió previamente, la falsa motivación se configura cuando la administración se basa en razones de orden fáctico que resultan ser inexistentes o contrarias a la realidad para fundamentar su decisión; en ese orden, le corresponde a quien la alega tal falencia la carga de probar que los hechos en que se fundamenta la administración son irreales, falsos o mal interpretados.

Sin embargo, en el caso particular la parte demandante no se enfoca en llevar al juez al convencimiento de que los hechos no fueron reales o fueron descontextualizados, sino que sigue enfatizando en la mala situación económica por la que atravesaba la empresa y que, debido a ello requería entrar en una etapa de modernización del proceso productivo para competir bajo las nuevas reglas del mercado.

Situación fáctica que nunca fue negada o desconocida por el acto administrativo atacado, al contrario fue analizada por el funcionario del Ministerio, tanto así que en el acto administrativo se destaca en cifras cuantitativas la disminución que hubo en ventas y producción desde el año 1994 y como esta situación económica fue mejorando durante los años subsiguientes, por lo cual no se consideraba necesario suspender los contratos laborales.

Además, le manifestó que en el estudio económico laboral, el representante legal de la empresa había enunciado verbalmente los planes de la modernización, haciendo referencia a algunas cifras de lo que se ahorrarían con la suspensión de los contratos laborales y como lo reinvertirían en adecuaciones físicas y modernización de maquinaria.

Empero, a sabiendas de la perentoria obligación de hacerlo, la parte demandante no logró desvirtuar la veracidad de los hechos en que sustentó su decisión la administración, toda vez que no aporta el soporte técnico sobre cómo los procesos de modernización afectarían directamente a cada uno de los puestos de trabajo que se pretendía suspender temporalmente; además de, cómo se implementaría dicha modernización y los beneficios que obtendría la empresa con ella; y tampoco justificó que se autorice la suspensión de 122 trabajadores por, aparentemente, no tener funciones para ellos, cuando se demuestra que hubo nuevas contrataciones a término indefinido en la planta de personal y se radica solicitud de autorización para trabajar horas extras, así como la reactivación de pedidos en los años 95 y 96.

Este hecho impedía y aun impide al fallador realizar una valoración objetiva sobre el particular e impide contrastar la necesidad de la cesación temporal de contratos laborales con el proceso de modernización, para así tomar una decisión objetiva respecto a la cesación temporal de contratos laborales.

Nota también esta Sala, que según los estudios realizados en primera y segunda instancia del procedimiento laboral, en gran medida la crisis financiera de la empresa obedeció a la carencia de planes de mercadeo que permitan fortalecer las exportaciones o la penetración en nuevos mercados, problema que no se mejora ni con la suspensión de los contratos laborales ni con la implementación de procesos de modernización y adecuación física de la empresa.

En consecuencia, en este caso la parte demandante no logra demostrar la falsa motivación que le endilga al acto administrativo acusado, pues a pesar del cambio de la situación económica de la empresa en el transcurso del proceso administrativo, los fundamentos de hecho que motivaron la decisión del Ministerio de Trabajo se encuentran acreditados en el plenario, de tal forma que la presunción de legalidad que guarda la Resolución No. 1648 del 13 de junio de 1996, no fue desvirtuada y por lo tanto, no hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo por el cargo estudiado.

ii) Pérdida de la competencia temporal

Este cargo es sustentado por el apoderado de la parte demandante, bajo el argumento que el acto administrativo está afectado de nulidad, toda vez que la autoridad que lo expide excedió los términos que la ley le otorga para decidir el asunto y en consecuencia, lo hizo sin la competencia legal para ello.

Para absolver este cargo, se inicia por acudir a la norma que otorga la competencia para resolver sobre las peticiones de suspensión de los contratos laborales, y que se encuentra en el previamente citado numeral 7, Artículo 67, de la Ley 50 de 1990, en donde se expresa:

"7. En las actuaciones administrativas originadas por las solicitudes de que trata este Artículo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá pronunciarse en un término de dos (2) meses. El incumplimiento injustificado de este término hará incurrir al funcionario responsable de causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente".

Así entonces, está claro que el precepto normativo enunciado establece el lapso de 2 meses para proferir una decisión, pero nunca delimita la competencia a ese término, razón por la que no se podría llegar a concluir que excederlo sería una causa que genera la pérdida de la competencia para resolver el asunto.

Ahora, la norma es coherente cuando constituye un plazo razonable para resolver una situación que puede llegar a tener una consecuencia económica de grandes proporciones para quien solicita la autorización, pues podría llegar a generar un perjuicio grave o irremediable, que eventualmente traería condigo el deber de reparación, o incluso podría llegar a dar inicio a un proceso sancionatorio en contra del funcionario responsable de decidir el asunto.

Pero lo que no se puede pretender, es que la mora en el procedimiento tendría la virtualidad jurídica para producir la pérdida de la competencia para resolver la solicitud, ni mucho menos conllevaría a la invalidez del acto administrativo. De hecho, en aquellos casos en donde la administración no se pronuncia dentro de los términos que regula la norma, se aplica el silencio administrativo negativo, situación que, en este caso, de una parte impediría que la empresa solicitante proceda a suspender los contratos de sus trabajadores y de otra le permite acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a discutir el acto ficto que niega el derecho.

Así las cosas, este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad ni afecta la presunción de legalidad que cobija la resolución atacada.

III. DECISIÓN

Visto lo anterior, debido a que la parte demandante no logró desvirtuar la legalidad de la Resolución No. 1648 del 13 de junio de 1996, por medio de la cual se niega la autorización de la suspensión de algunos contratos laborales a la empresa Productos Terrigeno Ltda., se tendrá que negar las pretensiones invocadas en la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por PRODUCTOS TERRIGENO LTDA. contra la NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

TERCERO: NO CONDENAR en costas.

QUINTO: ARCHIVAR por secretaría el presente expediente.
CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 51 y 52 del cuaderno 1.
2. Folios 29 al 33 del presente cuaderno.
3. Folios 35 al 38 del presente cuaderno.
4. Folios 60 al 65 del presente cuaderno.
5. Folio 67 del presente cuaderno.
6. “Esta acción se denomina de nulidad y procederá no solo cuando dichos actos infrinjan las normas a las que debían estar sujetos, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera”.
7. Auto del 10 de enero de 1995 (fl. 403 C 3).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:10:45