

PODER - Otorgarse "para los hechos que se expondrán en la demanda", permite individualizar el acto acusado / PODER - Se subsana el defecto al no corregirse al admitir la demanda

Estima la Sala que no asistió razón al a quo en cuanto estimó que el poder otorgado por el demandante era insuficiente, razón por la que se abstuvo de estudiar el fondo del asunto. En efecto, el señor LUIS HÉCTOR SOLARTE confirió poder especial, amplio y suficiente a la doctora CONSUELO VARONA para que en su nombre y representación "inicie y lleve a término el proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL con base en los hechos que se expondrán en la demanda...". Si bien es cierto que en dicho poder no se señaló concretamente el acto administrativo a demandar, no lo es menos que en él no solo se indicó la autoridad administrativa que lo profirió, sino la clase de acción a instaurar; y al expresar que los fundamentos de la acción frente a la cual estaba otorgando el mandato serían los hechos que se expondrían en la demanda, ello conduce necesariamente a analizar el poder a la luz de tales hechos, de los cuales, inequívocamente emerge la concreción y debida individualización del acto acusado que echó de menos el a quo. Por lo demás, de aceptarse que hubo alguna deficiencia o irregularidad formal en relación con el poder, ésta debió corregirse al admitirse la demanda, pues, para la etapa de dictar sentencia, la misma debe tenerse por subsanada.

CAUCION O GARANTIA - Al ponente corresponde fijar el monto: su omisión no se puede atribuir al actor

En lo que atañe a la excepción de falta de pago o garantía de la multa impuesta, para la Sala no está llamada a prosperar pues, de conformidad con el artículo 140 del C.C.A., es al ponente al que, previamente a la admisión de la demanda, le corresponde fijar el monto de la caución que debe prestar el demandante para garantizar el pago de la multa impuesta. En este caso ello no aconteció y si tal omisión no puede endilgársele al actor, mucho menos de la misma puede derivarse una consecuencia jurídica en su contra.

ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO - Su propietario en calidad de empleador es susceptible de sanción por el Mintrabajo / OBRA CIVIL - La representación administrativa de persona natural puede asumirla el ingeniero o director de obra / MINISTERIO DE TRABAJO - Legalidad de la sanción por incumplimiento de afiliación al ISS y a Caja de Compensación

Es cierto que no existe la persona jurídica denominada LUIS HÉCTOR SOLARTE. En el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Pasto, lo que existe es un establecimiento de comercio, dedicado a la actividad comercial de CONSTRUCCIONES CIVILES cuyo propietario es LUIS HÉCTOR SOLARTE, empero esta circunstancia no invalida el acto acusado, pues lo cierto es que dicho señor, como persona natural, tiene la calidad de empleador y fue en razón de dicha calidad que la entidad pública demandada, en ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia que la ley le ha otorgado, le impuso la sanción contenida en el acto acusado; y para efecto del uso de tal atribución, resulta irrelevante si el empleador es persona natural o jurídica. En la actuación administrativa intervino el Ingeniero ORLANDO REVELO, quien manifestó ante las autoridades administrativas ser el representante de LUIS HÉCTOR SOLARTE, lo cual resulta lógico y creíble, dada su condición de DIRECTOR DE OBRA en la actividad de construcciones civiles desarrollada por este último. Además, obsérvese como el artículo 33 del C.S.T. reconoce validez a las notificaciones administrativas y judiciales hechas a la persona que aunque no tenga la calidad de apoderado dirija una agencia o sucursal y, en este caso, en tratándose de la actividad dedicada a construcciones civiles y como su nombre lo indica,

el Director de Obra es quien la dirige o está al frente de la misma haciendo las veces de dueño o propietario. De tal manera que es indiscutible la representación laboral que el Ingeniero ORLANDO REVELO ejercía en nombre de LUIS HECTOR SOLARTE, que hace presumir que este necesariamente tuvo conocimiento de la actuación administrativa que culminó con el acto acusado, en la cual tuvo oportunidad de allegar la documentación requerida, lo cual no hizo, dando lugar a que válidamente la Administración, en uso de la facultad de vigilancia y control que sobre los empleadores le asiste, le impusiera la condigna sanción. Resalta la Sala que en el proceso no aparece demostrado que el empleador hubiera cumplido las obligaciones que como tal le exige la ley, relativas a la afiliación de todos sus empleados al ISS, o a la Caja de Compensación, o a la entrega de dotación, o los contratos de trabajo en regla, aspectos todos estos cuya documentación le fue exigida y motivó el acto acusado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil tres (2003)

Radicación número: 19001-23-31-000-1995-03001-01(7701)

Actor: LUIS HECTOR SOLARTE SOLARTE

Demandado: JEFE DE LA DIVISIÓN DE TRABAJO E INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DEL TRABAJO DEL CAUCA

Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 29 de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo, Sala de Descongestión, Sede Cali.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado del actor contra la sentencia de 29 de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo, Sala de Descongestión, Sede Cali, a través de la cual se inhibió para fallar de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1-. El señor LUIS HECTOR SOLARTE SOLARTE, por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Cauca, tendiente a que, mediante sentencia, se hicieran las siguientes declaraciones:

1ª: Que es nula la Resolución núm. 002 de 3 de marzo de 1995, expedida por la Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de la Dirección Regional del Trabajo del Cauca, por la cual se sancionó a la empresa Luis H. Solarte Solarte, a través de su representante legal, con multa de \$4'757.340.00., equivalente a 40 salarios mínimos mensuales.

2ª: Que como consecuencia de lo anterior se le restablezca su derecho en el sentido de declarar que la empresa Luis H. Solarte Solarte está exenta de cancelar la multa impuesta.

I.2-. En apoyo de sus pretensiones el actor adujo que se violaron los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 13,

24, 25, 29, 38, 84, 89, 90, 150, numeral 11 de la Constitución Política; 10o, 12, 19, 20 y 25 y demás normas concordantes del Código de Comercio; 76, 81, 633 y del Código Civil, ya que cuando determinada actividad o derecho han sido reglamentados de manera general, las autoridades no pueden exigir permisos, licencias, o requisitos adicionales para su ejercicio.

Manifiesta que la empresa Luis H. Solarte Solarte no existe, ya que no aparece acreditación alguna sobre su existencia y representación legal en la Cámara de Comercio del Cauca o de Pasto y, por ende, al no encontrarse registrada como persona jurídica, sino como persona natural, no se le notificó debidamente, de tal manera que no se le dio oportunidad para interponer los recursos procedentes.

A su juicio, el procedimiento utilizado por la Oficina de Trabajo y Seguridad Social violó el debido proceso.

I.3-. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social al contestar la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y expresó al efecto, principalmente, lo siguiente:

Que al efectuar la visita a la empresa Constructora Luis H. Solarte, o como eventualmente se designe, el ingeniero Orlando Revelo en nombre y representación de Luis H. Solarte Solarte, solicitó un plazo para aportar los documentos solicitados, sin que en los dos requerimientos que se hicieron los hubiera allegado, además de que en ningún momento se adujo la inexistencia de la empresa o la falta de representación.

Señala que si bien el ingeniero Luis H. Solarte Solarte afirma estar registrado en la Cámara de Comercio como persona natural, no lo es menos que es un empleador de conformidad con el artículo 33 del Código Sustantivo del Trabajo.

Destaca que el demandante debió agotar la vía gubernativa y consignar la multa impuesta para poder ocurrir ante la jurisdicción administrativa; y que la notificación sí se le hizo mediante edicto.

Propone las excepciones previas de falta de agotamiento de la vía gubernativa, falta de legitimación en la causa, pues según se afirma en la demanda el actor no es el representante legal de la empresa Luis H. Solarte, por lo que no puede demandar la nulidad del acto acusado; y falta de pago o garantía de la multa impuesta.

II-. LA SENTENCIA RECURRIDA

El a quo se inhibió para fallar de fondo en razón de que el poder otorgado por el señor Luis H. Solarte Solarte no reúne los requisitos exigidos por el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil, al no determinar el asunto para el cual fue conferido, es decir, que no se indicaron en dicho poder los actos a demandar.

Puntualiza que según sentencia del Consejo de Estado de 11 de julio de 1996, proferida dentro del expediente 8570 "... el poder conferido para un asunto no puede utilizarse para otro, pues el mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra que se hace cargo de ellos por cuenta de la primera"; y que en sentencia de 12 de junio de 1997 se precisó que por mandato el artículo 138 del C.C.A, la nulidad de un acto administrativo debe individualizarse con toda precisión.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El demandante aduce como motivos de inconformidad con el fallo, en síntesis, que al presentarse la demanda el día 26 de julio de 1995, claramente se señaló el acto administrativo a demandar: la Resolución núm. 002 de 3 de marzo de 1995.

Enfatiza en que la demanda fue debidamente admitida y contestada dentro del término legal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y, a su juicio el poder fue conferido debidamente y sí se cometió un error al no señalar el acto administrativo a demandar, este se subsanó al presentar la demanda.

En su criterio, la sentencia de 12 de junio de 1997 que hace alusión al artículo 138 del C.C.A. que obliga a que "cuando se demande la nulidad de un acto administrativo, éste se debe individualizar con toda precisión", se refiere a la individualización de las pretensiones en la demanda, lo que en este caso se hizo a cabalidad.

IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Estima la Sala que no asistió razón al a quo en cuanto estimó que el poder otorgado por el demandante era insuficiente, razón por la que se abstuvo de estudiar el fondo del asunto.

En efecto, según se lee en el escrito visible a folio 9 del cuaderno principal, el señor LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE confirió poder especial, amplio y suficiente a la doctora CONSUELO VARONA SILVA para que en su nombre y representación "inicie y lleve a término el proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO contra EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL con base en los hechos que se expondrán en la demanda....".

Si bien es cierto que en dicho poder no se señaló concretamente el acto administrativo a demandar, no lo es menos que en él no solo se indicó la autoridad administrativa que lo profirió, sino la clase de acción a instaurar; y al expresar que los fundamentos de la acción frente a la cual estaba otorgando el mandato serían los hechos que se expondrían en la demanda, ello conduce necesariamente a analizar el poder a la luz de tales hecho, de los cuales, inequívocamente emerge la concreción y debida individualización del acto acusado que echó de menos el a quo. Por lo demás, de aceptarse que hubo alguna deficiencia o irregularidad formal en relación con el poder, ésta debió corregirse al admitirse la demanda, pues, para la etapa de dictar sentencia, la misma debe tenerse por subsanada.

En consecuencia, debe la Sala analizar las otras excepciones propuestas por la entidad demandada, con miras a determinar si hay lugar o no a hacer un pronunciamiento de mérito.

En lo que atañe a la excepción de falta de pago o garantía de la multa impuesta, para la Sala no está llamada a prosperar pues, de conformidad con el artículo 140 del C.C.A., es al ponente al que, previamente a la admisión de la demanda, le corresponde fijar el monto de la caución que debe prestar el demandante para garantizar el pago de la multa impuesta. En este caso ello no aconteció y si tal omisión no puede endilgársele al actor, mucho menos de la misma puede derivarse una consecuencia jurídica en su contra.

En lo que toca con la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa, cabe observar que

tal presupuesto de procedibilidad de la acción ya fue analizado con ocasión del recurso de apelación interpuesto por el actor contra el auto de 5 de septiembre de 1995, proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca que rechazó la demanda por considerar que el mismo no se encontraba satisfecho.

Esta Corporación, mediante proveído de 18 de abril de 1996 (folios 44 a 50 del cuaderno principal), revocó el auto del a quo que había rechazado la demanda, al estimar que el demandante no pudo interponer los recursos que procedían contra el acto acusado porque la Administración no le dio oportunidad para ello, pues notificó por edicto a una persona inexistente, ya que la empresa Luis H Solarte Solarte no existe como persona, por lo que no estaba obligado a agotar la vía gubernativa.

Finalmente, en lo que atañe a la excepción de falta de legitimación en la causa, cabe señalar que tampoco está llamada a prosperar, pues si bien se afirma en la demanda que LUIS H. SOLARTE SOLARTE no es Representante Legal de la empresa sancionada, porque esta no existe como persona jurídica, no lo es menos que dicho acto le puede afectar al citado señor como persona natural, que es la calidad en que, precisamente, se actúa en el proceso.

En consecuencia, debe la Sala abordar el fondo del asunto.

En ese propósito, cabe advertir lo siguiente:

El acto acusado en su parte resolutive dispuso:

" PRIMERO.- SANCIONAR como en efecto se sanciona a la Empresa LUIS H SOLARTE SOLARTE, a través de su Representante Legal con CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CUARENTA PESOS (\$4'757.340.00), equivalentes a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, cuyo producto se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a través de la Secretaría de este Despacho la presente determinación al Representante Legal de la empresa sancionada, previa advertencia de que proceden los recursos de reposición y en subsidio el de apelación que se interponga dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal o a la fijación del Edicto, previa consignación de la multa".

Según se lee en la parte motiva del acto acusado, el mismo se produjo como consecuencia de que se practicó una visita en las instalaciones de la CONSTRUCTORA SOLARTE, vía a EL TAMBO, barrio Nazareth de la ciudad de Popayán, habiéndose observado que no había constancia de afiliación a los seguros sociales, actas de entrega de dotación, constancia de la Caja de Compensación Familiar, contratos de trabajo y prueba de la representación legal de la compañía; que el Director de Obra, Ingeniero ORLANDO REVELO solicitó en nombre de LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE plazo para allegar tales documentos, vencido el cual no los aportó razón por la que, con fundamento en el artículo 486 del C.S.T. se procedió a imponer la respectiva sanción.

El citado artículo 486, prevé que los funcionarios del Ministerio de trabajo pueden hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos; que pueden en cualquier momento y sin previo aviso entrar en toda empresa con el mismo fin; y que

están facultados para multas.

Es cierto, conforme se afirma en la demanda, que no existe la persona jurídica denominada LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE. Según consta a folio 57 del cuaderno de anexos, en el certificado expedido por la Cámara de Comercio de Pasto, lo que existe es un establecimiento de comercio, dedicado a la actividad comercial de CONSTRUCCIONES CIVILES cuyo propietario es LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE, empero esta circunstancia no invalida el acto acusado, pues lo cierto es que dicho señor, como persona natural, tiene la calidad de empleador y fue en razón de dicha calidad que la entidad pública demandada, en ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia que la ley le ha otorgado, le impuso la sanción contenida en el acto acusado; y para efecto del uso de tal atribución, resulta irrelevante si el empleador es persona natural o jurídica.

Ahora, en la actuación administrativa que culminó con el acto acusado se afirma que intervino en representación de LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE, el Ingeniero, Director de Obra ORLANDO REVELO. De tal manera que lo verdaderamente trascendente en este caso es establecer si a LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE, en calidad de empleador, se le violó el debido proceso, en cuanto no se le garantizó su derecho de defensa.

Al efecto, advierte la Sala que no hubo violación del derecho de defensa, porque en la actuación administrativa intervino el Ingeniero ORLANDO REVELO, quien manifestó ante las autoridades administrativas ser el representante de LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE, lo cual resulta lógico y creíble, dada su condición de DIRECTOR DE OBRA en la actividad de construcciones civiles desarrollada por este último. Además, obsérvese como el artículo 33 del C.S.T. reconoce validez a las notificaciones administrativas y judiciales hechas a la persona que aunque no tenga la calidad de apoderado dirija una agencia o sucursal y, en este caso, en tratándose de la actividad dedicada a construcciones civiles y como su nombre lo indica, el Director de Obra es quien la dirige o está al frente de la misma haciendo las veces de dueño o propietario.

Tan cierto es ello que de los documentos obrantes en el cuaderno de anexos, se advierte que en las distintas visitas que se practicaron al empleador LUIS HÉCTOR SOLARTE SOLARTE, posteriores a la expedición del acto acusado y que también dieron lugar a otros actos sancionatorios, quien siempre intervino fue el Ingeniero ORLANDO REVELO, aduciendo la calidad de DIRECTOR DE OBRA e invocando la representación de aquél, para lo cual, al igual que lo aconteció en este caso solicitó plazos para adjuntar la documentación requerida, los cuales vencieron sin que la hubiera aportado (ver folios 13 a 16, 20, 39, 47 a 49 y 65).

Es de destacar que a folio 21 obra, por ejemplo, el formulario de autoliquidación mensual de aportes al sistema de seguridad social integral del ISS, correspondiente al período de cotización de agosto de 1996, en el que aparece como "NOMBRE O RAZON SOCIAL LUIS HECTOR SOLARTE SOLARTE" y en la casilla IV firma como "RESPONSABLE" ORLANDO REVELO; y a folio 40 aparece un escrito suscrito por dicho Ingeniero invocando la calidad de "Ingeniero Director de la firma LUIS HECTOR SOLARTE", dirigido a la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social, solicitando copias de las liquidaciones definitivas del personal de dicha firma.

De tal manera que es indiscutible la representación laboral que el Ingeniero ORLANDO REVELO ejercía en nombre de LUIS HECTOR SOLARTE SOLARTE, que hace presumir que este necesariamente tuvo conocimiento de la actuación administrativa que culminó con el acto acusado, en la cual tuvo oportunidad de allegar la documentación requerida, lo cual no hizo, dando lugar a que válidamente la Administración, en uso de la facultad de vigilancia y control

que sobre los empleadores le asiste, le impusiera la condigna sanción.

Por lo demás, resalta la Sala que en el proceso no aparece demostrado que el empleador hubiera cumplido las obligaciones que como tal le exige la ley, relativas a la afiliación de todos sus empleados al ISS, o a la Caja de Compensación, o a la entrega de dotación, o los contratos de trabajo en regla, aspectos todos estos cuya documentación le fue exigida y motivó el acto acusado.

Así pues, es del caso revocar la sentencia apelada para disponer, en su lugar, la denegatoria de las súplicas de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone: DENIÉGANSE las súplicas de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 8 de mayo de 2003

MANUEL S. URUETA AYOLA

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

