

CUOTA DE APRENDICES - Multa con violación del debido proceso: deber y forma de notificación / SENA - Por ser entidad descentralizada sus actos no tienen recurso de apelación

En la demanda se afirma que «el SENA... nos visitó en la sede de la Sociedad en 1998 y sin otras razones por la no contratación de los aprendices, impuso de plano una multa...». Esta aseveración es corroborada por el apoderado del SENA, quien justifica tal proceder alegando que no existe norma que imponga a la entidad el deber de adelantar un procedimiento administrativo previo al acto sancionatorio y que los Directores tienen la función de imponer sanciones a las empresas que omitan la contratación de los aprendices asignados. La Sala precisa que el debido proceso comprende el deber que tienen las autoridades administrativas y judiciales de cumplir las normas que regulan cada actuación y garantizar el ejercicio del derecho de defensa. Por tanto, en el procedimiento administrativo debe garantizarse que los actos que expida la Administración se ajusten al ordenamiento jurídico y se haya asegurado al administrado sus derechos de contradicción y de defensa. Sobre el debido proceso ha sostenido la Corte Constitucional. Por lo tanto, toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulen.» Concluye la Sala que la decisión adoptada por el a quo debe ser mantenida, pues la entidad demandada no logró desvirtuar los cargos endilgados. Por el contrario, en la contestación de la demanda, los alegatos y el recurso de apelación admite que la sanción impuesta a CODINTER LTDA. no fue precedida de procedimiento administrativo alguno, alegando que no existe norma que imponga ese deber legal y que la resolución que impuso la contratación de la cuota de aprendices asignados era de obligatorio cumplimiento. De otro lado, la entidad demandada no probó haber enviado citación por correo certificado al representante legal, conforme al inciso tercero del artículo 44 CCA y que ante la imposibilidad de notificarlo personalmente procedió a la notificación por edicto. Los artículos 44 y 45 CCA son del siguiente tenor: (...). Es decir, la notificación por edicto debió hacerse tras haberse agotado las gestiones tendientes a efectuar la notificación personal del representante legal de la afectada, trámites que en este caso fueron omitidos por el SENA, pues no está demostrado que se haya enviado la citación por correo certificado, sino que procedió a notificar la resolución por edicto, vulnerándose el debido proceso administrativo. Respecto al hecho de no habersele brindado oportunidad de interponer el recurso de apelación contra la resolución sancionatoria precisa la Sala que si bien el artículo 50 CCA prevé que contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán, por regla general, los recursos de reposición y de apelación, la misma norma dispone que no habrá apelación contra las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas, en este caso, del SENA. En consecuencia, contra el acto acusado procedía el recurso de reposición como allí se anotó. De manera que por este aspecto, no asiste razón a la demandante.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil seis (2006)

Radicación número: 76001-23-31-000-2000-00795-01

Actor: COMPAÑIA DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL LIMITADA

Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) contra la sentencia de 19 de diciembre de 2002, por la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad del acto acusado.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 29 de febrero de 2002 la COMPAÑIA DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL LIMITADA (CODINTER LTDA.), por medio de apoderado, en ejercicio de la acción instituida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo entabló la siguiente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho:

1.1. Pretensiones

Que se declare la nulidad de la Resolución 1011 de 1999 (29 de diciembre), por la cual el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) del Valle del Cauca impuso a la demandante una multa en cuantía de ONCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$11.598.750,00).

Que como restablecimiento del derecho se declare que CODINTER LTDA. no está obligada a pagar la multa.

1.2. Hechos

Por Resolución 1341 de 1996 (26 de noviembre), el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), teniendo en cuenta el total de trabajadores empleados por la demandante, le fijó una cuota de dos (2) aprendices que debían ser contratados en la especialidad que concertara con el SENA.

Debido a la crisis económica por la que atravesaba, la actora no pudo cumplir con la contratación de los aprendices asignados durante el período de enero a diciembre de los años 1997, 1998 y 1999.

El SENA, pese a conocer que la empresa se vio obligada a disminuir el personal a su servicio, tras realizar una visita a sus instalaciones y sin requerimiento previo, mediante Resolución 1011 de 1999 le impuso multa por \$11'598.750,00 por haber omitido contratar los aprendices en el número fijado.

El acto administrativo se notificó por edicto desfijado el 25 de enero de 2000, advirtiendo que procedía el recurso de reposición, que la demandante no interpuso.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Invocó como normas violadas los artículos 10 y 29 de la Constitución Política y 50 CCA.

Al expedir la resolución acusada sin previo requerimiento a la actora, el SENA, Regional del

Valle del Cauca quebrantó el artículo 29 CP, porque la privó de la oportunidad de ejercer su defensa. Desconoció que la crisis económica por que atravesaba la empresa la obligó a disminuir su personal y le impedía contratar los aprendices ordenados.

La Corte Constitucional ha reiterado que la imposición de una sanción debe ser el resultado de un proceso, por breve que este sea y aunque no esté previsto en la norma respectiva. Esto significa que toda sanción impuesta de plano viola el debido proceso, y que un acto expedido en estas condiciones es nulo.

Se violó el debido proceso al no concedérsele el recurso de apelación contra el acto sancionatorio sino el de reposición, pues al tenor del artículo 50 CCA los actos que ponen fin a una actuación administrativa son susceptibles de los recursos de reposición y apelación.

El Jefe de la División de Promoción y Mercadeo de Servicios del SENA violó el artículo 10 CP a cuyo tenor el idioma oficial de Colombia es el castellano, pues la constancia de la fecha de notificación de la resolución acusada se consignó en idioma inglés, circunstancia que la invalida y que impide que el acto sancionatorio produzca efectos legales.

2. ACTUACIÓN

El apoderado del SENA replicó que la entidad visita a las empresas para constatar el cumplimiento de los deberes legales de contratar aprendices y pagar los aportes parafiscales. La actora incumplió esta obligación alegando problemas económicos, que no son eximentes.

Sostuvo que no existe norma en cuya virtud el SENA este obligado a formular requerimientos previos a la imposición de multa, y que si un empleador no ha contratado los aprendices que por ley le corresponde en el número determinado por acto administrativo ejecutoriado, la entidad está obligada a imponerle la sanción.

Por Resolución 1341 de 1996 el SENA asignó a CODINTER LTDA. la cuota de principiantes en contratar. Este acto se notificó por edicto por cuanto el representante legal de la empresa, pese a haber sido citado, no concurrió a notificarse personalmente. Mal puede alegarse violación del debido proceso cuando el acto quedó en firme por no haberse interpuesto los recursos de ley.

La actora debió cumplir la obligación impuesta por la Ley 188 de 1969 y el Decreto 2838 de 1960, puesto que las razones que expuso no son eximentes de responsabilidad. Había lugar a la imposición de la sanción.

Se equivoca el apoderado de la actora cuando argumenta que debió brindársele la oportunidad para interponer el recurso de apelación, pues conforme al artículo 50 CCA no procede el recurso de apelación contra el acto con que el representante legal de la entidad descentralizada (como el SENA), decide una actuación administrativa.

Es infundado el argumento según el cual la notificación carecería de validez porque el sello de notificación no está en idioma castellano y el acto no produciría efectos legales, pues no existe norma que lo prohíba.

II. LA SENTENCIA APELADA

El a quo sostuvo que el contrato de aprendizaje es una especie de contrato laboral que conlleva para el trabajador la obligación de aprender y para el empleador la de enseñar y su incumplimiento por cualquiera de las partes acarrea sanción de acuerdo con la falta.

El artículo 13 de la Ley 119 de 199, habilita al Director General a imponer a los empleadores que no mantengan el número de aprendices que les corresponde, o no hubieren suscrito los respectivos contratos al iniciarse cada período de enseñanza, multas mensuales en cuantía equivalente a un salario mínimo mensual legal, por cada aprendiz.

Aun cuando no se discute que la citada norma prevé la sanción, lo cierto es que a la actora se le impuso una multa de plano, sin habersele brindado previamente la oportunidad de aclarar y demostrar las razones por las cuales no mantenía en su planta de personal el número de aprendices ordenados por el SENA, lo que resulta manifiestamente contrario al artículo 29 CP que regula el debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales. Asimismo se le privó de la oportunidad de controvertir las pruebas aducidas por la demandada y de ejercer el derecho de contradicción.

Esto desvirtúa que comprobado el incumplimiento de la obligación proceda de inmediato la imposición de la sanción. Este proceder coarta el derecho de defensa de la inculpada.

El hecho de que el representante legal de la actora no concurriera a notificarse de la resolución sancionatoria no desvirtúa la violación del debido proceso en que se incurrió al no haberle dado traslado de la actuación que se adelantaba en su contra.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que toda sanción debe ser impuesta al culminar un procedimiento en que se garantice la intervención del inculcado y se hagan efectivos sus derechos de defensa y de contradicción: Toda persona tiene derecho a que antes de resultar sancionada se le adelante un procedimiento mínimo.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del SENA alegó que el acto acusado fue expedido por funcionario competente y se originó en el incumplimiento de obligaciones legales.

Insistió en que ninguna norma impone al SENA el deber de requerir a la afectada previamente a imponer una sanción por haber omitido contratar los aprendices asignados mediante acto administrativo ejecutoriado.

Por Resolución 1341 de 1996 se asignó a la actora la cuota de aprendices. Este acto fue expedido legalmente y notificado en debida forma por edicto, ya que el representante legal, pese a habersele citado, no compareció a notificarse, ni interpuso recursos.

En la notificación por edicto se advirtió que esta decisión era susceptible del recurso de reposición pero no fue interpuesto. Por tanto, es inaceptable que ahora se afirme que para controvertir la sanción debía conocerla.

Se equivoca la actora cuando sostiene que en el acto sancionatorio se omitió indicar que procedía el recurso de apelación, pues insiste en que al tenor del artículo 50 CCA, no procede contra el acto con que el representante legal de una entidad descentralizada pone fin a una actuación administrativa.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. La parte actora guardó silencio.

4.2. El apoderado del SENA reiteró que el acto acusado goza de presunción de legalidad, se

expidió por funcionario competente y que dentro de la órbita de las funciones del Director General está imponer sanciones a los empleadores que incumplan con la cuota de los aprendices fijada, en este caso, por Resolución 1341 de 1996.

La normativa vigente señala cuáles rubros deben pagarse como aportes parafiscales, multas y otros de obligatorio cumplimiento que sirvieron de soporte a la resolución acusada, disposiciones que demuestran que la entidad procedió correctamente.

Por tanto, la decisión del a quo debe revocarse.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Por Resolución 1011 de 1999 (19 de diciembre) la Directora del SENA, Regional Valle del Cauca, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 26 de la Resolución 00434 de 1998 (11 de mayo), impuso a la actora una multa de \$11'598.750,00, por haber incumplido la obligación de contratar dos (2) aprendices, cuota fijada para los años de 1997, 1998 y 1999.

Alega la demandante que como previamente a la sanción la entidad estaba obligada a adelantar un procedimiento administrativo y a brindarle la oportunidad de controvertir las pruebas presentadas y de ejercer su derecho de defensa, al expedir el acto acusado quebrantó los artículos 10 y 29 CP y 50 CCA.

Sostiene que se desconoció la garantía del debido proceso, pues la actora no tuvo conocimiento de que en su contra se adelantaba una actuación administrativa por el incumplimiento del deber de contratar los aprendices fijados en la Resolución 1341 de 1996 (26 de noviembre); además la privó del derecho de interponer el recurso de apelación contra la decisión sancionatoria.

El artículo 29 CP es del siguiente tenor:

«ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

[...]»

En la demanda se afirma que «el SENA... nos visitó en la sede de la Sociedad en 1998 y sin otras razones por la no contratación de los aprendices, impuso de plano una multa...». Esta aseveración es corroborada por el apoderado del SENA, quien justifica tal proceder alegando que no existe norma que imponga a la entidad el deber de adelantar un procedimiento administrativo previo al acto sancionatorio y que los Directores tienen la función de imponer sanciones a las empresas que omitan la contratación de los aprendices asignados.

La Sala precisa que el debido proceso comprende el deber que tienen las autoridades administrativas y judiciales de cumplir las normas que regulan cada actuación y garantizar el ejercicio del derecho de defensa. Por tanto, en el procedimiento administrativo debe garantizarse que los actos que expida la Administración se ajusten al ordenamiento jurídico y se haya asegurado al administrado sus derechos de contradicción y de defensa.

Está demostrado que tras la visita realizada para verificar la contratación de dos (2) aprendices impuestos como cuota por Resolución 1341 de 1996 (10 de noviembre), durante los años 1997,

1998 y 1999, el SENA no adelantó un procedimiento administrativo en que brindara a la empresa oportunidad de dar explicaciones, como sería la situación de orden económico por que atravesaba y que le impedía contratar los aprendices, fuese o no aceptable tal explicación.

Sobre el debido proceso ha sostenido la Corte Constituciona

«4. Del debido proceso en actuaciones administrativas.

[...]

Todo proceso consiste en el desarrollo de particulares relaciones jurídicas entre el órgano sancionador y el procesado o demandado, para buscar la efectividad del derecho material y las garantías debidas a las personas que en él intervienen.

La situación conflictiva que surge de cualquier tipo de proceso exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como un respeto de los derechos y obligaciones de los individuos o partes procesales.

Es decir que cuando de aplicar sanciones se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino que además lo haga en la forma que lo determina el ordenamiento jurídico.

El debido proceso es el mayor celo en el respeto de la forma en los procesos sancionatorios.

[...]

Así lo entendió el Constituyente de 1991, y en el artículo 29 se hace una clara determinación del debido proceso a toda clase de actuaciones administrativas, como ya lo ha señalado la Corte Constitucional.

Así, el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 35, dispone:

«Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite...»

Por lo tanto, toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulen.»

Concluye la Sala que la decisión adoptada por el a quo debe ser mantenida, pues la entidad demandada no logró desvirtuar los cargos endilgados. Por el contrario, en la contestación de la demanda, los alegatos y el recurso de apelación admite que la sanción impuesta a CODINTER LTDA. no fue precedida de procedimiento administrativo alguno, alegando que no existe norma que imponga ese deber legal y que la resolución que impuso la contratación de la cuota de aprendices asignados era de obligatorio cumplimiento.

De otro lado, la entidad demandada no probó haber enviado citación por correo certificado al representante legal, conforme al inciso tercero del artículo 44 CCA y que ante la imposibilidad de notificarlo personalmente procedió a la notificación por edicto.

Los artículos 44 y 45 CCA son del siguiente tenor:

«ART. 44. Deber y forma de notificación personal. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

[...]

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado [...] La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

[...]

ART. 45 Notificación por edicto. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.»

Es decir, la notificación por edicto debió hacerse tras haberse agotado las gestiones tendientes a efectuar la notificación personal del representante legal de la afectada, trámites que en este caso fueron omitidos por el SENA, pues no está demostrado que se haya enviado la citación por correo certificado, sino que procedió a notificar la resolución por edicto, vulnerándose el debido proceso administrativo.

Respecto al hecho de no habersele brindado oportunidad de interponer el recurso de apelación contra la resolución sancionatoria precisa la Sala que si bien el artículo 50 CCA prevé que contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán, por regla general, los recursos de reposición y de apelación, la misma norma dispone que no habrá apelación contra las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas, en este caso, del SENA. En consecuencia, contra el acto acusado procedía el recurso de reposición como allí se anotó. De manera que por este aspecto, no asiste razón a la demandante.

Las argumentaciones anteriores son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

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:

CONFÍRMASE la sentencia apelada de 19 de diciembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de 11 de octubre de 2006.

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN



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

