

**TRIBUNAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**

**SECRETARIA GENERAL**

## TRASLADO CONTESTACION - EXCEPCIONES

Art. 175 C.P.A.C.A.

HORA: 8:00 A.M.

LUNES 20 DE OCTUBRE DE 2014

**Magistrado Ponente: Dr. JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**  
**Radicación : 13-001-23-33-000-2014-00367-00**  
**Demandante : COORDINADORA MERCANTIL S. A.**  
**Demandado : NACIÓN-MINISTERIO DEL TRABAJO-.**  
**Medio de Control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

En la fecha se corre traslado por el término legal de tres (03) días a la parte demandante de las excepciones formuladas en el escrito de contestación de la demanda presentada el día 16 de octubre de 2014, por el señor apoderado de la **NACIÓN-MINISTERIO DEL TRABAJO-**, visible a folios 212 - 288 del expediente.

EMPIEZA EL TRASLADO: 21 DE OCTUBRE DE 2014, A LAS 8:00 A.M.

  
**JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS**  
**SECRETARIO GENERAL**

VENCE EL TRASLADO: 23 DE OCTUBRE DE 2014, A LAS 5:00 P.M.

**JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS**  
**SECRETARIO GENERAL**

*Olm*

**Secretaria Tribunal Administrativo De Bolivar**

**De:** grupodefensajudicialytutelas@mintrabajo.gov.co en nombre de Grupo de Defensa Judicial y Tutelas  
<grupodefensajudicialytutelas@mintrabajo.gov.co>  
**Enviado el:** jueves, 16 de octubre de 2014 3:56 p.m.  
**Para:** des04tabolivar@cendoj.ramajudicial.gov.co; stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co;  
sgtadminbol@notificacionesrj.gov.co  
**Asunto:** Certificado: RAD. 178875 16-10-2014 CONTESTACION DEMANDA 2014-00367-COORDINADORA MERCANTIL S.A  
**Datos adjuntos:** RAD. 178875 16-10-2014 CONTESTACION DEMANDA 2014-00367-COORDINADORA MERCANTIL.pdf  
**Importancia:** Alta



Este es un Correo Electrónico Certificado™ de Grupo de Defensa Judicial y Tutelas. Su respuesta a este mensaje será enviada en forma Certificada.

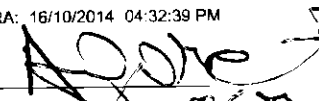
Honorable Magistrado  
**Dr. JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**  
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR  
 Edif Nal. Av Venezuela Cll 33 No. 8-25

Con toda atención y para los efectos pertinentes, adjunto se remite archivo con **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA** del proceso de la referencia con poder y sus respectivos soportes

**REFERENCIA:**  
**RADICADO:** 13001233300020140036700  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** COORDINADORA MERCANTIL S.A  
**DEMANDADO:** NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO

Cordialmente,

**JOSE RUBEN CHAPARRO BONILLA**  
 Ministerio del Trabajo  
 Oficina Asesora Juridica  
 Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial y Tutelas  
 Cra. 14 # 99-33 Torre REM. Piso 11  
 PBX: (57-1) 489 3900 ext 1100  
 Fax: (57-1) 4893900 ext. 2100

**SECRETARIA TRIBUNAL ADM**  
 TIPO: CONTESTACION DE ALA DEMANDA  
 MINTRABAJO  
 REMITENTE: MINTRABAJO-CORREO ELECTRONICO  
 DESTINATARIO: JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO  
 CONSECUTIVO: 20141008732  
 No. FOLIOS: 78 — No. CUADERNOS: 0  
 RECIBIDO POR: SECRETARIA TRIBUNAL ADM  
 FECHA Y HORA: 16/10/2014 04:32:39 PM  
 FIRMA: 





1200000    **178875**  
Bogotá,    **16 OCT. 2014**

Honorable Magistrado  
**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**  
Tribunal Administrativo de Bolívar  
Edif. Nal. Av Venezuela Calle 33 N 8 25  
Cartagena – Bolívar

**REF:** Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO

Expediente:    Nº 13001-23-33-000-2014-003670-00  
Demandante:    COORDINADORA MERCANTIL  
Demandado:    LA NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO  
Asunto:    CONTESTACION DE LA DEMANDA

**JOHNNY ALBERTO JIMENEZ PINTO**, mayor de edad, con residencia en Bogotá, D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 72.135.470 de Barranquilla, abogado en ejercicio, con Tarjeta Profesional No. 59.056 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio del Trabajo, de acuerdo con el poder que se me ha conferido y que adjunto, respetuosamente acudo ante su Despacho con fin de **CONTESTAR LA DEMANDA** dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos, aclarando que me opongo a todas las pretensiones propuestas:

**II. EN CUANTO A LOS HECHOS:**

**HECHO PRIMERO:** Es cierto.

**HECHO SEGUNDO:** Es cierto.

**HECHO TERCERO:** Es cierto.

**HECHOS CUARTO:** No es cierto en cuanto al número del auto, lo demás si es cierto.

**HECHO QUINTO:** Es cierto parcialmente, sólo en lo que tiene que ver con el contrato y su vigencia.

**HECHO SEXTO,** Es cierto.

**HECHO SEPTIMO:** Es cierto, ello originó la sanción.





**HECHO OCTAVO:** Es cierto parcialmente en la primera parte. La empresa ASERVIN se extralimitó en su actividad, al enviar trabajadores por fuera de los casos previstos en el artículo 6° del Decreto 4369 de 2006. Tal y como se demostró con la actuación administrativa.

**HECHO NOVENO:** No me consta.

**HECHO DECIMO:** Es cierto parcialmente en la primera parte, lo demás no me consta.

**HECHO UNDECIMO:** No es cierto que tales disposiciones sean aplicables únicamente a las Cooperativas de Trabajo Asociado. Es para cualquiera que contrate la realización de su actividad misional permanente, su objeto social con terceros.

**HECHO DECIMO SEGUNDO:** Es cierto.

**HECHO DECIMO TERCERO:** Es cierto parcialmente, sólo en cuanto a la sanción.

En cuanto al valor de la sanción ello obedeció a que es la empresa usuaria la que incurre en intermediación laboral.

**HECHO DECIMO CUARTO:** No es cierto. Es una apreciación del actor.

**HECHO DECIMO QUINTO:** No es un hecho, por consiguiente no estoy obligado a responder.

Con radicado número 02040 del 19 de noviembre de 2012, el señor **LUIS CARLOS PITALUA BAZA**, en condición de presidente del Sindicato Nacional presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores Transportadores de Mercancías, Documentos, Paquetes, Empresa de Mensajería, Masivos y Contenedores, Demás Servicios Similares de Industria y Rama de Actividad Económica de Colombia "SINTRAIMCOL" instauró queja contra la empresa **COORDINADORA MERCANTIL S.A.**, con Nit. 890904713-2, con domicilio en el Centro Industrial Ternera No. 1 Bodega 1.

Mediante Auto Comisorio número 1015 del 29 de noviembre de 2012, se ordenó al Doctor **CRECENCIANO ESCORCIA REYES**, Inspector de





Trabajo y Seguridad Social, adelantar las actuaciones administrativas correspondientes.

Dentro del curso de la averiguación preliminar, se concluyó que la empresa **COORDINADORA MERCANTIL S.A.**, se encontraba realizando actividades de intermediación laboral, al contratar con un tercero empresa de servicios temporales personal suministrado para la realización y/o ejecución de su objeto social, actividad misional permanente, "cargue y descargue de mercancías, por lo que se inició el procedimiento administrativo sancionatorio, y el día 27 de febrero de 2013, se le formuló pliego de cargos.

### **ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA DIRECCION TERRITORIAL**

Por lo anterior, el Coordinador del Grupo Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de esta Territorial, mediante Resolución número 503 del 8 de julio de 2013, resolvió sancionar a la empresa **COORDINADORA MERCANTIL S.A.**, con multa de (850) salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a \$ 501.075.000.00, con destino al Sena, por intermediación laboral.

Estando dentro del término legal para recurrir, la empresa **COORDINADORA MERCANTIL S.A.**, por intermedio de apoderado especial interpuso recurso de reposición ante la Coordinación del Grupo Prevención, Inspección, Vigilancia y Control contra la resolución 503 del 8 de julio de 2013, por considerar que la actividad desplegada por su representada es válida y legal, y que por consiguiente el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, reglamentado por el artículo 1º del Decreto 2025 no le son aplicables a su apadrinada.

Mediante Resolución No. 635 del 5 de septiembre de 2013, el Coordinador resolvió confirmar el acto administrativo definitivo, Resolución número 503 del 8 de julio de 2013, y se concedió el subsidiario de apelación ante el Director Territorial.

Posteriormente, mediante Resolución número 805 del 5 de diciembre de 2013, el Director Territorial resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución No. 503 del 8 de julio de 2013.

### **III. RAZONES DE LA DEFENSA**

En el presente evento se demanda la nulidad de la Resoluciones números 503 del 8 de julio; 635 del 5 de septiembre y la 805 del 8 de diciembre, todas de







**MinTrabajo**  
República de Colombia

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

2013, proferida por la Dirección Territorial de Bolívar, por medio de la cual se sancionó a la empresa COORDINADORA MERCANTIL S.A., con la suma de QUINIENTOS UN MILLONES SETENTA Y CINCO MIL PESOS M/cte (\$501.075.000), con base en los siguientes fundamentos normativos y jurisprudenciales:

### **COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO**

Revisemos el contenido de las siguientes disposiciones:

El artículo 485 al señalar:

“.- Autoridades que los ejercitan. La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen. “

A su vez el artículo 486 del Código Sustantivo de Trabajo señala:

Art. 486.- Modificado. Decreto 2351 de 1965, art. 41. Atribuciones y sanciones, Modificado ley 584/2000.

1o) Los funcionarios del Ministerio del Trabajo podrán 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, la obtención de copias y extractos de los mismos, entrar sin previo aviso y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin, y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos cuando lo crean conveniente, para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

2o) Subrogado. Ley 50 de 1990, art. 97. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez





multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

3o) Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo, conforme al procedimiento especial de que trata el Capítulo 16 del Código del Procedimiento del Trabajo.”

De las normas precitadas es clara la función de los servidores públicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas del Código Sustantivo de Trabajo y demás disposiciones sociales, que se ejerce por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen, que para el caso se estipuló en el Decreto 1128 de 1999, numeral 32, y los artículos 26 y 4 de la Resolución 218 de 2000 y la 404 de 2012, mediante las cuales se señala como competente para sancionar violaciones a las normas laborales y de Seguridad Social, al Coordinador del Grupo de Inspección y Vigilancia de las Direcciones Territoriales del Trabajo y a los Directores en segunda Instancia, siendo en consecuencia una atribución propia de su cargo.

#### **LA FUNCIÓN DE POLICIA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS DEL TRABAJO.**

Ahora bien, es claro que los funcionarios del MINISTERIO DEL TRABAJO imponen sanciones en su carácter de autoridades de policía administrativa especial, en el entendido de que la policía administrativa es “el poder o facultad que tiene la administración para aplicar limitaciones a la actividad de los gobernados, con el fin de mantener el orden público” (Derecho Administrativo General y Colombiano, Libardo Rodríguez R., Pág. 405.)

En ese orden de ideas, la policía administrativa se encamina a garantizar además de la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, los derechos mínimos e irrenunciables de los trabajadores, y hacer respetar el cumplimiento de las leyes de orden público, como son las normas del Código Sustantivo de Trabajo, cuyo objeto es lograr la justicia en las relaciones que surgen entre los patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.

La Corte Suprema de Justicia. Salas Varias, en Octubre 7 de 1936, dentro del expediente No. de Rad.: O 0739, G. J 1914 -P- 15, señaló:





**\*ORDEN PUBLICO \ Policía administrativa.**

"En síntesis: la policía administrativa para realizar su fin la conservación del orden público en sus tres elementos ya indicados establece, dentro de la legalidad y por medio de la reglamentación normas jurídicas que por su misma naturaleza y de manera inevitable implican restricciones para las libertades públicas, pero estas restricciones no pueden extenderse hasta donde lo requiera el fin de la policía administrativa sino hasta donde lo permitan las leyes o los textos constitucionales que,(...) Excepcionalmente, y cuando ello sea indispensable y urgente, la misma Policía administrativa, para asegurar el cumplimiento de los reglamentos, podrá hacer uso de la coerción, que es distinta de la sanción penal y que no la convierte en Juez, ni implica la facultad de castigar o sancionar".

**Igualmente la Corte Suprema de Justicia, Salas Varias, en Octubre 7 de 1936, No. de Rad.: O 0737, ( G J 1914 -P- 11) expreso:**

**\*ORDEN PUBLICO \ Policía Administrativa.**

"Los tratadistas de derecho administrativo distinguen la policía administrativa que es la que tiene por fin mantener el orden público, en sus tres elementos: tranquilidad pública, seguridad pública y salubridad pública de la policía judicial, que es un auxiliar de la justicia represiva y tiene por objeto buscar, detener y entregar a los tribunales a los autores de las infracciones penales.

En Colombia, por razones históricas que se explicarán más adelante, existe, al lado de la policía administrativa y de la policía judicial, la que pudiera llamarse policía penal, encargada de juzgar y castigar ciertos delitos de poca gravedad.

Pero el orden público que está llamada a mantener la autoridad de policía es el orden material y exterior considerado como un estado de hecho opuesto al desorden y no el "orden moral en las ideas y en los sentimientos", para cuyo mantenimiento resultaría radicalmente incompetente la Policía, hasta tal punto de que si ensayara hacer eso, caería inmediatamente en la inquisición y en la opresión de las conciencias.

Los elementos constitutivos del orden público así entendidos son: la tranquilidad pública, la seguridad pública y la salubridad pública. Por demás está advertir que en materia de policía la expresión orden público tiene un sentido completamente distinto de aquél con que se



emplea esa misma expresión en el derecho civil. Se dice en éste que una regla de derecho o una institución son de orden público cuando se refieren a objetos sociales de tal manera importantes que quedan fuera del alcance de las convenciones particulares.

Así, pues, cuando el ordinal 8o., del artículo 120 de la Constitución señala como atribución del Presidente de la República la de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado", lo enviste de una suprema autoridad de policía administrativa y lo facultad para prevenir, por medio de la reglamentación, las perturbaciones de la tranquilidad pública, de la seguridad pública y de la salubridad pública, así como para reprimir por medio de la coerción las perturbaciones que se produzcan.

Así mismo cuando el artículo 15 del A. L., número 1o., de 1936 dispone que las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas, les confía a tales autoridades, que son las administrativas, una misión de policía, siendo de advertir que por lo ya indicado sobre la necesidad de hacer, en materia de moralidad, para los efectos de policía, una distinción entre las ideas y los hechos la referencia que en ese texto se hace al concepto moral no implica intervención de las autoridades de policía en el mantenimiento de lo que propiamente constituye ese "orden moral en las ideas y en los sentimientos" de que habla Hauriou, pero sí en todo lo conducente a prevenir o evitar y reprimir aquellos hechos que (como las exhibiciones o representaciones obscenas y los actos contrarios a la moral cristiana ejecutados con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto) producen, por su inmoralidad, al ser ejecutados, un desorden que viene a tener ya un carácter exterior y material".

Ahora bien, quedando claro que los funcionarios del MINISTERIO DEL TRABAJO en calidad de autoridades de policía al imponer sanciones, o como en este caso al requerir a un empleador, en razón de lo previsto en las normas precitadas, mediante los actos demandados simplemente buscaba mantener el orden público, y en particular la observancia de la ley que en este caso es de orden público.

Ahora bien, se viene señalando por las autoridades judiciales que conocen y ejercen el control a través de la vía jurisdiccional sobre los actos de policía, en particular las sanciones, que con esos actos de policía se desborda esa función de policía administrativa y se invade la función propia de los jueces, no obstante ser de diferente índole el objeto de los conflictos que deben conocer respectivamente, sobre el particular la jurisprudencia ha señalado:





“La circunstancia de que la policía laboral se halle frente a un quebrantamiento de una norma protectora del trabajo, aun cuando implique menoscabo directo al trabajador, no inhibe el correctivo que sea del caso, por la sola consideración de que la justicia laboral estaría llamada a proveer sobre la satisfacción del interés individual protegido por el derecho. Son dos consideraciones completamente diferentes: La policiva previene o reprime la violación de la norma objetiva de derecho, sin restituir de modo alguno al sujeto que resulte lesionado por la conducta antijurídica. La función judicial procura la realización del derecho según lo alegado y probado en la respectiva litis, o sea, dentro del marco estricto del conflicto de interés, donde habrá indudablemente un actor que invoca una pretensión y un demandado que se opone o no se allana. Cuando la policía ejerce su poder, o por mejor decir, se hace presente la función policiva, no dirime o desata la controversia que pueda existir entre sujetos de derecho. Ese no es su alcance y finalidad.” (Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de octubre 8 de 1986).

De lo expuesto se desprende con claridad, que para que el funcionario de policía administrativa pueda imponer una sanción, como en este caso, debe determinar el comportamiento antijurídico de quien viola la ley y en consecuencia imponer el correctivo, incluso aun cuando se detecte que existe un menoscabo directo al trabajador, si ello es así, no puede identificarse la finalidad de la función de policía con el conflicto jurídico, en tanto el control sobre los actos de policía deben ir dirigidos al fin, esto es mantener el orden público y el control sobre los motivos, es decir si existe el incumplimiento a la norma por parte de un ciudadano o en este caso del empleador.

En el caso presente, es claro que el MINISTERIO DEL TRABAJO ha actuado dentro de los precisos límites de la función de policía, en tanto mediante los actos demandados requiere al empleador para que demuestre el cumplimiento de los estatutos y regímenes, lo que en manera alguna puede interpretarse como la definición de una controversia o el reconocimiento de un derecho, y menos aún restituye el menoscabo que se vislumbra en los trabajadores; quienes consideran que el empleador no ha cumplido con la dichos estatutos, pero en forma alguna los actos demandados se pronuncian en su parte resolutive sobre, el supuesto conflicto que alega el demandante.

La investigación administrativa en materia laboral, hace parte del conjunto de actuaciones a cargo de la Administración Pública que propenden por un oportuno control y vigilancia al cumplimiento de la normatividad en materia laboral por parte de los empleadores. Concretamente se refiere a los actos y actuaciones de los funcionarios del Ministerio del Trabajo las cuales







comprenden la obligación de adelantar visitas e investigaciones de oficio, o a petición de parte, para verificar el cumplimiento de una norma laboral o de seguridad social. Sobre las atribuciones de los Inspectores del Trabajo, el artículo 486 del C.S.T. establece:

**“ARTICULO 486.**

**ATRIBUCIONES Y SANCIONES.** Subrogado por el art. 41, Decreto 2351 de 1965. **El nuevo texto es el siguiente:**

1. Modificado por el art. 20, Ley 584 de 2000. **El nuevo texto es el siguiente:** Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán 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, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical. (...)

Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista,





con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA.” (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, la Resolución 404 del 22 de marzo de 2012, expedida por este Ministerio, “Por la cual se crean grupos internos de trabajo y se asignan las coordinaciones en las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo”, establece claramente las facultades que les asisten a los Directores Territoriales en materia de inspección, vigilancia y control de los empleadores, sin denotar restricciones en cuanto a la oportunidad o naturaleza de esa labor legal.

En este orden, para el suscrito es claro que en el caso planteado resultaba viable la iniciación y trámite de una investigación administrativa contra el empleador, ello como consecuencia de que las normas en materia laboral no establecen una limitante al ejercicio del control y vigilancia por parte del Ministerio del Trabajo. Ahora bien, por simple teoría del gigantismo procesal, esta dependencia sugiere que si en el decurso de la investigación administrativa es necesario adelantar un trámite que requiera la participación directa de alguno de los trabajadores, por vía de ejemplo un testimonio o peritazgo, la autoridad competente que esté adelantando la investigación deberá aguardar a la oportunidad propicia de contar con el o los trabajadores necesarios para el procedimiento, so pena de una posible violación al debido proceso propio de todas las actuaciones en materia administrativa.

En materia de sanciones, las mismas fueron aumentadas, según se explica:

**SANCIONES APLICABLES POR LOS INSPECTORES DE TRABAJO**  
(Ley 1610 de 2013, la cual rige a partir de su promulgación, esto es desde el 02 de enero de 2013.)

De acuerdo a esta norma los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social realizarán funciones de prevención, coacción, conciliación, mejoramiento de la normatividad laboral y acompañamiento y garante para el cumplimiento de las normas del Sistema de Riesgos Laborales y de Pensiones. Las actuaciones podrán iniciarse de oficio o a solicitud de parte. Se modificó el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, quedando así: “(...) imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista... “. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social también podrán imponer la sanción de cierre de un lugar de trabajo cuando ponga en peligro la vida, la integridad y la seguridad de los trabajadores, además podrán ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas





por la inobservancia a la normatividad sobre la Prevención de Riesgos Laborales.

## **NATURALEZA DEL CONFLICTO**

Ahora, es claro que la imposición de una multa por violación a la Ley exige una operación mental sobre la existencia del acto y como contraviene la ley, para determinar si su resultado debe ser objeto de la función propia de la policía administrativa, descalificar abiertamente cualquier operación mental del funcionario de policía administrativa, bajo el supuesto de que se trata de un juicio de valor es ni más ni menos, como lo señala el recurrente dejar sin dientes a la ley.

Significa entonces que con la decisión del MINISTERIO DEL TRABAJO no hay para que acudir ante la Justicia laboral ordinaria a efectos de que se reconozcan, y restablezcan los derechos de los trabajadores que resultaron afectados con la violación por parte de la empresa a la norma estatutaria.

Es importante destacar que La situación alegada por la empresa demandante, incuestionablemente tiene carácter jurídico, puesto que deviene de la aplicación de una estipulación consagrada tanto en la ley como en los estatutos.

De la anterior afirmación y de otras citadas en el escrito de demanda, se desprenden dos hipótesis:

- a) Que siempre que el empleador decida violar una norma y el MINISTERIO DEL TRABAJO, conociera de esa situación y se llegare a comprobar mediante la actuación administrativa pertinente la existencia de la misma, deberá declararse inhibido para sancionar al empleador, porque de conformidad con la ley las convenciones colectivas de trabajo modifican los contratos de trabajo que rigen la relación laboral entre patronos y empleados.
- b) Que el MINISTERIO DEL TRABAJO en ejercicio de sus funciones no podría imponer multas por violación a la ley; en tanto todas las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo y en general las disposiciones sociales están establecidas para proteger un derecho de los trabajadores, y un acto administrativo que contemple esa sanción necesariamente afectaría los contratos de trabajo que regula las condiciones de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores.

Del contenido de la demanda se desprende que la parte actora identifica los dos conflictos, el de la policía administrativa que es hacer respetar la ley y el





de la justicia laboral que es definir controversias y declarar derechos, tal como lo señalo la jurisprudencia cuando expreso:

“La circunstancia de que la policía laboral se halle frente a un quebrantamiento de una norma protectora del trabajo, aun cuando implique menoscabo directo al trabajador, no inhibe el correctivo que sea del caso, por la sola consideración de que la justicia laboral estaría llamada a proveer sobre la satisfacción del interés individual protegido por el derecho. Son dos consideraciones completamente diferentes: La policiva previene o reprime la violación de la norma objetiva de derecho, sin restituir de modo alguno al sujeto que resulte lesionado por la conducta antijurídica. La función judicial procura la realización del derecho según lo alegado y probado en la respectiva litis, o sea, dentro del marco estricto del conflicto de interés, donde habrá indudablemente un actor que invoca una pretensión y un demandado que se opone o no se allana. Cuando la policía ejerce su poder, o por mejor decir, se hace presente la función policiva, no dirime o desata la controversia que pueda existir entre sujetos de derecho. Ese no es su alcance y finalidad. (Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de octubre 8 de 1986).

Al respecto señalo el Honorable Tribunal Administrativo del Atlántico en sentencia del 10 de agosto de 1995, expediente No. 5784-M:

"Ahora bien en cuanto a que la mencionada declaración defina una controversia judicial, tal afirmación no es acertada dado que ella se limita a puntualizar el contenido de una cláusula convencional previa y claramente establecida. Tal labor la adelanta la entidad expedidora del acto precisamente en cumplimiento de la ley que dispone que las autoridades administrativas del trabajo deben velar por la protección de los derechos laborales.

(...)"

El incumplimiento por parte del patrono de la legislación de intermediación laboral equivale jurídicamente al incumplimiento de la ley misma. Las autoridades administrativas del trabajo, en cumplimiento de la vigilancia y control deben ejercer sobre el obediencia de las normas laborales y disposiciones sociales que protegen a los trabajadores, pueden y deben tomar las medidas administrativas que impidan la violación de tales normas y disposiciones, incluidas las cláusulas estatutarias que favorezcan a los trabajadores.





225

En el caso presente la multa impuesta a la empresa COORDINADORA MERCANTIL S.A., tuvo por finalidad obligar a dicha entidad a obedecer la Constitución, la ley y el derecho laboral, para la imposición de tal multa era menester el reconocimiento de que la citada norma legal existía previamente y que por consiguiente, era de obligatorio cumplimiento. Por tanto, dicha declaración no definió un punto debatido en juicio ni un asunto atribuido a la rama jurisdiccional, sino que, para su fundamento, se limitó a citar como violada una norma legal.

Este Ministerio se opone a todas las pretensiones incoadas por el demandante, ya que las actuaciones surtidas dentro de la investigación administrativa laboral, fueron realizadas con apego a la Constitución Política de Colombia, la ley y los reglamentos existentes al interior de nuestra entidad.

Al mismo tiempo, en dicha actuación se respetaron las ritualidades propias de los procesos administrativos sancionatorias, como son: publicidad de la actuación, derecho de contradicción y defensa, imparcialidad, economía, celeridad, racionalidad, principios pilares del debido proceso.

Por otra parte, como fundamento de sus pretensiones el solicitante se apoya en la presunta existencia de unos supuestos vicios de los Acto Administrativos, tales como:

1) Violación al Debido Proceso:

Reiteradamente hemos señalado que, la actuación administrativa laboral trascurrió por los cauces legales y constitucionales, sin quebrantamiento de principio alguno, lo cual se demuestra con las diligencias surtidas y las oportunidades otorgadas a los intervinientes para que hicieran valer sus derechos, es más, la empresa ahora demandante solicitó como prueba que se oficiara a la firma ACCION S.A. para que informara sobre los trabajadores enviados en misión a dicha compañía; de manera que, no se entiende como actualmente tilda de ocultas las pruebas cuando tuvo el conocimiento de ellas y, el tiempo suficiente para contradecirlas.

Con relación al debido proceso administrativo, esto ha señalado la Corte Constitucional: *“La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la*





*imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa". C- 089/11.*

- 2) El derecho de defensa: Este en ningún momento se desconoció puesto que el demandante contó con la oportunidad de aportar pruebas, solicitarlas (como lo hizo), contradecirlas e impugnar la decisión como efectivamente lo hizo.
- 3) El derecho de contradicción: Al igual que el anterior, la encartada contó con todas las garantías para ejercer su derecho de contradicción, como quiera que hubo publicidad de los actos procedimentales desplegados.
- 4) La supuesta falsa motivación del acto administrativo sancionatorio: Baste recordar la jurisprudencia del máximo órgano de administración de justicia en lo contencioso administrativo, para enervar la dislocada aseveración de que el acto administrativo adolecía de motivación, al respecto dijo el Consejo de Estado: "La falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la administración tuvo como determinantes para la toma de la decisión no se encuentren probados dentro de la actuación administrativa; o b) que la administración omitió o no tuvo en cuenta hechos que si estaban debidamente demostrados y que si hubiesen sido tenidos en cuenta se habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión deben ser reales y la realidad, por su puesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la administración para tomar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario factico que la administración supuso existía al momento de tomar la decisión" Rad. 2004-92271, C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS.

Por lo tanto, resulta palmario que el acto administrativo demandado sí fue motivado, puesto que se sustentó en los hechos debidamente probados sin la omisión de ninguno

Así pues, como puede verse, no es el MINISTERIO DEL TRABAJO quien declara o impone la obligación respectiva; por el contrario, es precisamente





la entidad demandante la que expresamente la contrae y, el que esta situación resulta tan evidente es precisamente lo que amerita el que se sancione tal incumplimiento con las multas que las autoridades administrativas del trabajo si pueden imponer por estar expresamente facultadas. No es acertada la afirmación de la demandante de que los actos acusados están declarando derechos individuales.

La sanción a la Convocante se impuso por incumplimiento del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, en cuanto establece que el personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Tanto el artículo 77 de la Ley 50 de 1990, como el artículo 6° del Decreto 4369 de 2006 señalan claramente los casos en los cuales las empresas usuarias pueden contratar servicios con las Empresas de Servicios Temporales y solo es para: i) desempeñar labores ocasionales, accidentales o transitorias; ii) cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad; y iii) para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogable hasta por seis (6) meses más.

En el caso que nos ocupa, se demostró durante la investigación administrativa laboral que la convocante COORDINADORA MERCANTIL S.A. contrató para el desarrollo de su objeto misional permanente con empresas de servicios temporales ASERVIN, a través de la modalidad de envío de trabajadores en misión, incurriendo con ello en intermediación laboral no permitida.

De otra parte, no es de recibo el argumento de la convocante según el cual se cumple respecto de los trabajadores con la totalidad de las obligaciones prestacionales, ya que la razón por la cual se impuso la sanción no fue ésta, sino por realizar intermediación laboral no permitida.

Finalmente, es pertinente señalar que el Ministerio del Trabajo en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales, tenía plena competencia para sancionar a la sociedad convocante, si en desarrollo de la investigación encontraba, como sucedió en el presente caso, que se estaban desconociendo normas de carácter laboral, en este caso el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 y el artículo 6° del Decreto 4369 de 2006.





Finalmente, debe expresarse:

1. Que la parte que represento tiene competencia para imponer sanciones por violaciones a la Ley laboral (artículos 17, 485 y 486 del C.S.T., convenio 81 de la OIT.)
2. Que objetivamente y sin que mediara ningún tipo de declaración de derecho, la autoridad administrativa laboral, comprobó, que se desconocieron los términos estipulados en las normas laborales y con ello se violaron las normas de los trabajadores.

Así las cosas y sin que sea necesario hacer ningún tipo de esfuerzo interpretativo, es clara y expresa la ley y las normas laborales y por lo tanto la actuación de los funcionarios del Ministerio, se ajustó en un todo a los convenios internacionales, la legislación laboral, a los mandatos constitucionales y legales, señalados anteriormente.

En sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, en Acción de Reparación Directa, radicada bajo el N. 73001-33-31-009-2007-00445-01 cuyo demandante es la Cooperativa de Trabajo Toliactivos contra la Nación Ministerio del Trabajo, claramente se dilucidan las responsabilidades que deben asumir las entidades en casos como el que se discute en el que se imponen sanciones a las empresas y se aclara quien debe devolver los recursos en caso de ser condenada la entidad que represento.

**IV. EXCEPCIONES:**

Propongo como excepciones la general e innominada que resulte probada en el proceso, además de las siguientes:

**PREVIAS**

**1. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO**

El Ministerio en su poder de policía solamente aplica las sanciones, las cuales son ejecutadas por el SENA, quien es el ente que en últimas recibe los dineros de estos conceptos.

Es por lo anterior que al presente proceso se debe integrar al SENA.







## DE FONDO:

### 2. INEXISTENCIA DE CAUSA PETENDI

Existe ausencia de causa legal para pedir por cuanto el MINISTERIO DEL TRABAJO tiene la competencia y la función de aplicar multas a las entidades que incumplan las normas de intermediación laboral, laborales y de seguridad social de conformidad con los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo de Trabajo

### 3. COBRO DE LO NO DEBIDO

Mal podría solicitarse devolución de dichos conceptos cuando el recaudador es el SENA. Menos aún se le puede exigir a este Ministerio que devuelva el dinero cuando el SENA efectúa para el cobro un debido proceso administrativo, en el cual se le conceden todas las garantías a las partes.

### 4. LA INNOMINADA

Les solicito a los Honorables Magistrados, declarar probadas todas las excepciones que se encuentren en el presente proceso y que no hayan sido mencionadas por el suscrito.

## V. PRUEBAS

### DOCUMENTALES

- Sentencia aludida de fecha 15 de JULIO de 2014.

### OFICIOS

- Que se oficie al SENA para que se aporte copia del proceso de cobro coactivo que se le viene realizando a la empresa COORDINADORA MERCANTIL con ocasión del pago de la multa, con el fin de determinar que es esa entidad la que recibe los dineros por concepto de multas y que en ningún momento son percibidas por el Ministerio del Trabajo.
- Que se oficie a la Directora de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo, del Ministerio del Trabajo, doctora MARIA PATRICIA MARULANDA, para que certifique cuál es el procedimiento que deben seguir los Inspectores de Trabajo al aplicar una multa por violación a las normas laborales, sociales y de seguridad social integral. La





**MinTrabajo**  
República de Colombia

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

230

mencionada puede ser localizada en la carrera 14 N 99 33, piso 7, Edificio REM, de la ciudad de Bogotá.

#### **VI.- PETICIÓN**

Por las anteriores razones, con todo respeto se solicita a los señores Magistrados, denegar las pretensiones de la demanda, declarar probadas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y exonerar al **Ministerio del Trabajo** de toda responsabilidad en el caso que se analiza.

#### **VI- NOTIFICACIONES**

Demandado: La Nación - **Ministerio del Trabajo** en la Carrera 14 No. 99-33 Piso 11, Edificio REM, Bogotá D.C.

Apoderado: Las recibiré en la Carrera 14 No. 99-33 Piso 11, Edificio REM, Bogotá D.C., o en el correo electrónico: jajimenez@mintrabajo.gov.co

#### **VII- ANEXOS**

- Sentencia aludida de fecha 15 de JULIO de 2014

Del señor Juez, atentamente.

  
**JOHNNY ALBERTO JIMENEZ PINTO**  
C.C. No. 72.135.470  
T.P. No 59.056 del Consejo Superior de la Judicatura

Anexo: lo anunciado en 23 folios  
Transcriptor/ Elaboró: J. Jiménez  
Revisó/Aprobó: J. Jiménez



**MinTrabajo**  
República de Colombia

PROSPERIDAD  
PARA TODOS


HONORABLE MAGISTRADA  
Dr. JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR  
CARTAGENA – BOLIVAR

EXPEDIENTE: 13001233300020140036700  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: COORDINADORA MERCANTIL S.A.  
DEMANDADO: NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCION  
TERRITORIAL DE BOLIVAR

**MYRIAM SALAZAR CONTRERAS**, mayor de edad, domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.711.723 de La Dorada (Caldas), en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E), nombrada mediante la Resolución No. 000153 del 16 de Enero de 2014 y en virtud de lo dispuesto por el numeral 5º del Artículo 8º del Decreto 4108 de 2011, manifiesto que mediante el presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente al doctor **JOHNNY ALBERTO JIMENEZ PINTO** identificado con cédula de ciudadanía número **72.135.470** de Barranquilla - Atlántico., abogado titulado con tarjeta profesional No. **59.056** del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre de la Nación – Ministerio del Trabajo, asista y represente a la Entidad dentro de la acción de la referencia.

El apoderado queda facultado para adelantar todas las gestiones que precisen el cabal cumplimiento de este mandato y la adecuada defensa de los intereses de la Nación – Ministerio del Trabajo. En consecuencia sírvase reconocerle personería.

Cordialmente,

  
**MYRIAM SALAZAR CONTRERAS**  
Jefe de Oficina Asesora de Jurídica (E)  
C.C. No. 24.711.723 de La Dorada (Caldas)

Acepto:

  
**JOHNNY ALBERTO JIMENEZ PINTO**  
C.C. No. 72.135.470 de Barranquilla - Atlántico.  
T.P. No. 59.056 del Consejo Superior de la Judicatura

Proyecto: Maria del Pilar Herrera M.  
Reviso: Costanza Duarte  
Fecha: 07/10/2014




**NOTARIA DÉCIMA DE BOGOTÁ**  
**RECONOCIMIENTO Y PRESENTACION PERSONAL**  
 Bogotá, D.C.

Ante mí el Notario D. [Nombre] del Circuito de Bogotá  
 D.C. (E) Comparete. **07 OCT. 2014**

*Funam Solazari Contreras*  
 Quien exhibió la C.C. **24711723**

*[Firma]*

Y declaró que la firma que aparece en este documento es la suya y que el contenido es cierto.  
 En constancia se firma esta diligencia.



07 OCT. 2014


**NOTARIA DÉCIMA DE BOGOTÁ**  
**RECONOCIMIENTO Y PRESENTACION PERSONAL**  
 Bogotá, D.C.

Ante mí el Notario D. [Nombre] del Circuito de Bogotá  
 D.C. (E) Comparete. **07 OCT. 2014**

*Johanna Alberto Jimenez Pinto*  
 Quien exhibió la C.C. **72 033970**  
**TP 89056**

*[Firma]*

Y declaró que la firma que aparece en este documento es la suya y que el contenido es cierto.  
 En constancia se firma esta diligencia.







MINISTERIO DEL TRABAJO

RESOLUCIÓN NÚMERO 000153 DE 2014

( 16 ENE 2014 )

Por la cual se prórroga el encargo de un servidor público de la planta global del Ministerio del Trabajo como Jefe de Oficina Asesora Jurídica

EL MINISTRO DEL TRABAJO

En ejercicio de sus atribuciones legales, especialmente las conferidas por el artículo 24, inciso 3, de la Ley 909 de 2004; el artículo 23 del Decreto 2400 de 1968; los artículos 34 al 37 del Decreto 1950 de 1973; el Decreto 4108 de 2011; y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el Decreto 4567 del 1 de diciembre de 2011, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y decreto ley 770 de 2005", en la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva del orden nacional, sin perjuicio de la discrecionalidad propia de la naturaleza del empleo, se tendrán en cuenta la transparencia en los procesos de vinculación de servidores y se realizará una evaluación de las competencias laborales.

Que actualmente el Ministerio del Trabajo se encuentra evaluando a los posible candidatos al empleo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica Código 1045 Grado 16 ubicado en la Oficina Jurídica, con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado por el Decreto 4567 de 2011.

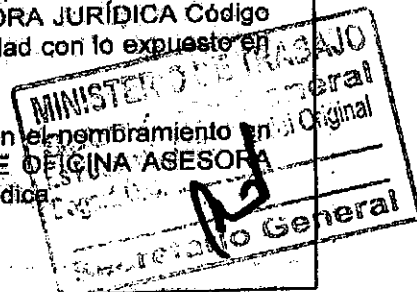
Que mediante Resolución 03807, de fecha 16 de octubre de 2013, se encargó a la doctora **MYRIAM SALAZAR CONTRERAS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.711.723, titular del empleo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 20, ubicado en la Oficina Asesora Jurídica; del empleo de JEFE DE OFICINA ASESORA JURÍDICA Código 1045 Grado 16 de la Oficina Asesora Jurídica.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

**ARTICULO PRIMERO.**- Prorrogar el encargo a la doctora **MYRIAM SALAZAR CONTRERAS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.711.723, titular del empleo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 20, ubicado en la Oficina Asesora Jurídica; del empleo de JEFE DE OFICINA ASESORA JURÍDICA Código 1045 Grado 16 de la Oficina Asesora Jurídica, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTICULO SEGUNDO.**- El presente encargo finalizará con el nombramiento en propiedad, por parte del Ministro del Trabajo, del JEFE DE OFICINA ASESORA JURÍDICA Código 1045 Grado 16 de la Oficina Asesora Jurídica.



233





Continuación de la Resolución por la cual se prórroga el encargo de un servidor público de la planta global del Ministerio del Trabajo como Jefe de Oficina Asesora Jurídica

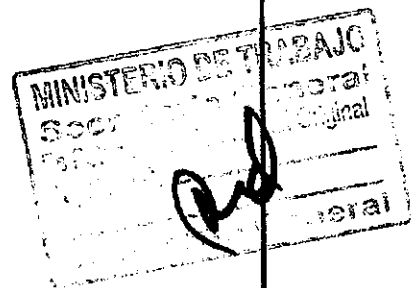
**ARTÍCULO TERCERO.**- La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 16 ENE 2014

*Rafael Pardo Rueda*  
**RAFAEL PARDO RUEDA**  
Ministro del Trabajo

Elaboró: M. A. Rodríguez Lara  
Revisó: Miguel Alfonso Castelblanco / Daniela Sánchez Polanco







**MinTrabajo**  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

**ACTA DE POSESION**

En la ciudad de Bogotá, D.C., a los dieciséis (16) días del mes de octubre del año 2013, se presentó en el Despacho de la suscrita

**SECRETARIA GENERAL**

La doctora **MYRIAM SALAZAR CONTRERAS**, identificada con la cédula de ciudadanía No 24 711 723, con el objeto de tomar posesión del cargo de Jefe de Oficina Asesora Jurídica Código 1045 Grado 16, ubicado en el Oficina Jurídica, para el cual fue encargada con carácter ordinario mediante Resolución No. 03807 del 16 de octubre de 2013.

Manifestó no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición de las establecidas por los Decretos 2400 de 1968, 1950 de 1973, Ley 4ª de 1992, Ley 734 de 2002 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Una vez verificados los requisitos para el cargo, prestó el juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, efectuándose la correspondiente posesión.

En fe de lo actuado, firma:

La posesionada,

La Secretaria General,

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Carrera 14 No. 99 - 33  
PBX. 489 3900 - 489 3100  
Bogotá - Colombia  
www.mintabajo.gov.co

Ministerio del Trabajo  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa  
en esta dependencia  
Bogotá, D.C. *[Signature]*





**MinTrabajo**  
República de Colombia

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**EL SUSCRITO SUBDIRECTOR DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO**

**CERTIFICA:**

Que la servidora pública MYRIAM SALAZAR CONTRERAS, identificada con cédula de ciudadanía número 24.711.723 expedida en La Dorada (Caldas), ingresó al extinto Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el 25 de Julio de 1979, permaneciendo hasta el 6 de Febrero de 2003. A partir del 7 de Febrero de 2003 fue incorporada en la Planta Global del entonces Ministerio de la Protección Social, permaneciendo hasta el 16 de Noviembre de 2011 y desde el 16 de Noviembre del mismo año, fue incorporada en la Planta de Personal del Ministerio del Trabajo.

Actualmente desempeña el cargo de JEFE DE OFICINA ASESORA JURIDICA Código 1045 Grado 16, de la Planta de Personal del Ministerio del Trabajo; encargada mediante Resolución No. 3807 del 16 de Octubre de 2013.

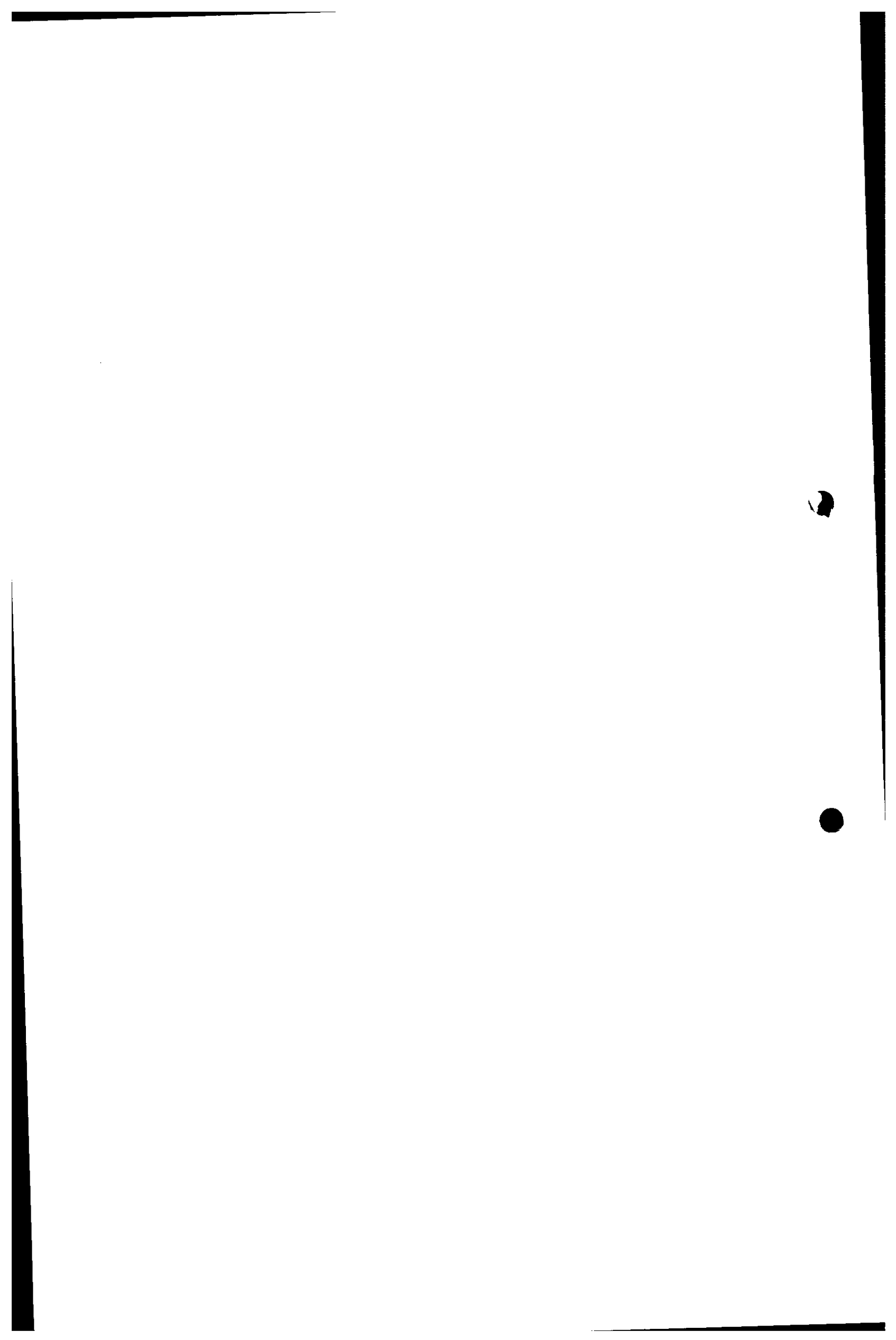
Se expide en Bogotá D.C., a los 21 (veintiún) días del mes de Octubre de 2013 (dos mil trece), a solicitud de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, de acuerdo con la documentación que reposa en la historia laboral.

**MIGUEL ALFONSO CASTELBLANCO GORDILLO**  
Subdirector de Gestión del Talento Humano

Elaboró: Johan Hartus  
Revisó: Ivonne Morales Caro  
Ruta Electrónica:  
C:\Users\jhartus\Documents\SubGTH - 1\Certificaciones\Certificaciones sencillas\Certificaciones sencillas 2013\Myriam Salazar Contreras2.doc

Ministerio del Trabajo  
Subdirección de Gestión del Talento Humano  
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia  
Bogotá, D.C.

Carrera 14 No. 89 - 33  
PBX: 489 3900 - 489 3100  
Bogotá - Colombia  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



237

REPUBLICA DE COLOMBIA



Fecha:	21
Por:	
Por:	

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**DECRETO 4108 DE 2011**

**21 NOV 2011**

Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y,

**CONSIDERANDO:**

Que en virtud de la Ley 1444 de 2011 se escindieron del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de Salud y Bienestar y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico.

Que en virtud del artículo 7º de la Ley 1444 de 2011, se reorganizó el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominó Ministerio del Trabajo.

Que en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se confirieron facultades extraordinarias para fijar los objetivos y estructura a los ministerios reorganizados por dicha ley y para integrar los Sectores Administrativos, facultad que se ejercerá para el Ministerio del Trabajo.

**DECRETA:**

**CAPITULO I**

**Objetivos, funciones y dirección**

**Artículo 1. Objetivos.** Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente.





Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo."

- 3.3.2. Subdirección de Gestión Territorial.
- 3.3.3. Direcciones Territoriales.

4. Secretaría General.

- 4.1. Subdirección Administrativa y Financiera.
- 4.2. Subdirección de Gestión del Talento Humano.
- 4.3. Oficina de Control Interno Disciplinario.

5. Órganos de Asesoría y Coordinación.

- 5.1. Comité de Dirección.
- 5.2. Comité de Gerencia.
- 5.3. Comisión de Personal.
- 5.4. Comité de Coordinación de Sistema de Control Interno.

**Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro.** Son funciones del Despacho del Ministro, además de las señaladas en la Constitución Política y en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Dirigir y orientar la formulación, adopción y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo del Trabajo.
2. Dirigir, orientar y evaluar los procesos para la formulación de la política social en materia de relaciones laborales, derecho al trabajo, empleo, pensiones y otras prestaciones.
3. Dirigir, orientar y evaluar los procesos para la formulación de la política social en materia de las actividades de economía solidaria y trabajo decente.
4. Coordinar y garantizar la participación del Ministerio en los sistemas nacionales creados por la ley y que tengan relación con el trabajo y el empleo.
5. Proponer medidas que fomenten la estabilidad de las relaciones del trabajo, la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, y la protección a los desempleados.
6. Formular las políticas de armonización de la formación del talento humano, la capacitación y el aprendizaje a lo largo de la vida, con las necesidades económicas y las tendencias de empleo.
7. Definir en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y velar por la ejecución de las políticas, planes y programas en las áreas de salud ocupacional, medicina laboral, higiene y seguridad industrial y riesgos profesionales, tendientes a la prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.
8. Coordinar y supervisar los planes y programas que desarrollan las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio, en el campo del empleo, pensiones y otras prestaciones trabajo, salud y seguridad en el trabajo, y de actividades de economía solidaria y trabajo decente.
9. Promover el estudio, elaboración, seguimiento, firma, aprobación, revisión judicial y la ratificación de los tratados o convenios internacionales de la OIT relacionados con el empleo, el trabajo, los derechos fundamentales del trabajo, las pensiones, los relativos a la economía solidaria y velar por el cumplimiento de los mismos, en coordinación con las entidades competentes en la materia.
10. Representar en los asuntos de su competencia al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.



Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo."

11. Promover la protección del derecho al trabajo, los derechos humanos laborales, los principios mínimos fundamentales del trabajo, así como el derecho de asociación y el derecho de huelga, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.
12. Estimular y promover el desarrollo de una cultura en las relaciones laborales que propenda por el diálogo, la conciliación y la celebración de los acuerdos que consoliden el desarrollo social y económico, el incremento de la productividad, la solución directa de los conflictos individuales y colectivos de trabajo y, la concertación de las políticas salariales y laborales.
13. Diseñar, formular, ejecutar y evaluar políticas tendientes a proteger a la población desempleada y a facilitar su tránsito hacia nuevos empleos y ocupaciones.
14. Proponer y promover el desarrollo, con instituciones públicas y privadas legalmente reconocidas, en el marco de sus competencias, de estudios técnicos e investigaciones para facilitar la formulación y evaluación de políticas, planes y programas en materia de empleo, trabajo, seguridad y salud en el trabajo.
15. Dirigir el ejercicio de inspección y vigilancia sobre las entidades, empresas, trabajadores, grupos y demás instancias que participen en la generación, promoción o ejercicio del trabajo y el empleo de acuerdo con lo señalado por la ley.
16. Dirigir, orientar, coordinar y controlar las acciones del Ministerio y de las entidades adscritas y vinculadas en materia de políticas sectoriales, su regulación y control.
17. Formular, en coordinación con las entidades competentes, la política en materia de migración laboral.
18. Dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los temas de cooperación y negociación internacional relacionados con trabajo, empleo, pensiones y otras prestaciones económicas.
19. Ejercer la representación legal del Ministerio.
20. Definir las políticas de gestión de la Información del Sector Administrativo del Trabajo.
21. Nombrar y remover los funcionarios del Ministerio y distribuir los empleos de su planta de personal, con excepción de los empleos cuya nominación esté atribuida a otra autoridad.
22. Dirigir la administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
23. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio.
24. Dirigir la Agenda Legislativa en materia de trabajo, empleo, pensiones y economía solidaria del Sector Administrativo del Trabajo y de la Comisión Permanente de Políticas Salariales y Laborales, y presentar los proyectos de ley al Congreso de la República.
25. Dirigir y orientar las comunicaciones estratégicas del Ministerio.
26. Dirigir la implementación, mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional.
27. Organizar y conformar comités, comisiones y grupos internos de trabajo, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por el Ministerio para su adecuado funcionamiento.
28. Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la Ley 734 de 2002 o en las normas que lo modifiquen.
29. Organizar y conformar las Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo y determinar la jurisdicción de éstas y de las Direcciones Territoriales.
30. Presidir la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.



Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo."

- 17. Realizar el seguimiento y acompañar el proceso de evaluación a los planes de acción y de mejoramiento, así como de los componentes del plan de desarrollo a cargo del Ministerio.
- 18. Consolidar el informe de resultados de la gestión institucional y sectorial y atender la preparación y remisión de informes a las instancias competentes.
- 19. Recomendar las modificaciones a la estructura organizacional del Ministerio y de las entidades del Sector que propendan por su modernización, en coordinación con la Secretaría General.
- 20. Apoyar al Ministro en la preparación y presentación de informes de gestión y rendición de cuentas a la ciudadanía y a los entes de control.
- 21. Dirigir, desarrollar y realizar estudios y análisis económicos en materia de pensiones y otras prestaciones.
- 22. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 8. Funciones de la Oficina Asesora Jurídica.** Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:

- 1. Asesorar al Despacho del Ministro y a las demás instancias directivas del Ministerio en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con las funciones, competencias y gestión de cada una de las dependencias del Ministerio.
- 2. Proponer las políticas tendientes al fortalecimiento jurídico de las dependencias del Ministerio en lo relacionado con asuntos de su competencia.
- 3. Conceptuar sobre la constitucionalidad y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, de las iniciativas legislativas en materia de asuntos del Ministerio del Trabajo, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
- 4. Analizar, proyectar y avalar para la firma del Ministro o sus delegados los actos administrativos y consultas que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
- 5. Representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que éste deba promover, mediante poder o delegación y supervisar el trámite de los mismos.
- 6. Dirigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva.
- 7. Suministrar al Ministerio Público y a la autoridad competente, en los procesos en que sea parte la Nación, todo el apoyo y las informaciones, documentos y actos de Gobierno necesarios para la defensa de los intereses del Estado, e informar al Ministro sobre el curso de dichos procesos.
- 8. Coordinar el desarrollo de sus actividades con la Secretaría General del Ministerio, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y las oficinas jurídicas de las entidades adscritas o vinculadas, sobre la base de los principios de unidad de criterio en la administración pública y la seguridad jurídica.
- 9. Ejercer, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, la defensa del Estado ante Organismos Internacionales, de conformidad con las competencias del Ministerio.
- 10. Mantener actualizado y sistematizado el registro de las normas y la jurisprudencia expedidas sobre las materias de competencia del Ministerio.
- 11. Preparar y conceptuar sobre los informes y demás documentos de interés sometidos a su consideración.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo."

**Artículo 53. Transitorio.** El Certificado de Disponibilidad Presupuestal para proveer los nombramientos de Ministro, Viceministro, Secretario General y Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces, de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social, será expedido por el Jefe de Presupuesto o por quien haga sus veces del Ministerio de la Protección Social, con cargo a los respectivos presupuestos.

**Artículo 54. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en lo pertinente el decreto 205 de 2003 y demás disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D. C., a los

**2 NOV 2011**

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

EL MINISTRO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL,

MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

ELIZABETH RODRIGUEZ TAYLOR





242

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
**RESOLUCIÓN NÚMERO 005486 DE 2011**  
**( 23 NOV 2011 )**

Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio del Trabajo

**EL MINISTRO DEL TRABAJO**

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial de las conferidas por el Artículo 9 de la Ley 489 de 1998, y

**CONSIDERANDO:**

Que las autoridades administrativas para la debida atención de los asuntos a ellas conferidas, podrán conforma a la Constitución Política y la Ley, transferir mediante delegación el ejercicio de funciones a sus colaboradores.

Que la delegación obrará a través de acto administrativo que la regule, pudiendo recaer en los empleados públicos de los niveles Directivos y Asesor, según se observa en la Sentencia C-561 de 1999, proferida por la Honorable Corte Constitucional.

Que para este Despacho resulta imperioso regular la delegación de la constitución de apoderados para la debida representación judicial y administrativa en general de la Nación – Ministerio del Trabajo, en los procesos en que sea parte o tercero interviniente, así como también la materia afusiva a su notificación por las autoridades judiciales y administrativas, según sea el caso.

Que en mérito de lo expuesto este Despacho,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** DELEGAR en el JEFE de la OFICINA ASESORA JURIDICA la facultad de recibir todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas en general, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como también las provenientes de las autoridades administrativas en general, donde la NACION – MINISTERIO DEL TRABAJO sea parte o tercero interviniente.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** DELEGAR en el JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURIDICA la facultad de constituir apoderados para que representen los intereses de la NACION – MINISTERIO DEL TRABAJO, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales, así como administrativas, en las que sea parte o tercero interviniente y de los cuales trate el Artículo Primero de esta resolución.

**ARTICULO TERCERO.-** Previo al ejercicio de las facultades conferidas al apoderado en todos los casos de que trata la presente resolución, éste deberá oír y considerar las instrucciones y parámetros que respecto al caso concreto pueda impartir el poderdante.

MINISTERIO DE TRABAJO  
Secretaría General  
Es Fotocopia Auténtica del Original  
Bogotá D.C.  
  
Secretario General



243

Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio del Trabajo

**ARTICULO CUARTO.** - La autoridad administrativa del Ministerio del Trabajo en quien recae la delegación prevista en la presente resolución, dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes rendirá informe a este Despacho relacionado con la gestión judicial y administrativa a ella encomendada.

El informe a que hace mención el inciso anterior, estará referido básicamente a los procesos judiciales y a las actuaciones administrativas en general, donde haya tenido lugar la notificación y la constitución de apoderado.

**ARTICULO QUINTO.** - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D. C., a los **23 NOV 2011**



**RAFAEL PARDO RUEDA  
MINISTRO DEL TRABAJO**

Proceso: Mylpa S.  
Desarrollo: Liga R

Ministerio del Trabajo  
Secretaría General  
Bogotá D.C.  
23 NOV 2011



244

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
PALACIO DE JUSTICIA OFICINA 108 - TELEFAX: 2619856

OFICIO NUMERO: AJGB-0763

Ibagué, agosto 8 de 2014



MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL  
Radicado No: 201442301280622  
DESTINO: 1150 G. DEPENSA LEGA - REA: TRIBUNAL ADMI  
Folio: 1 Anuncio: 37 Fecha radicación: 2014-08-13 15:43 Cód. Vot. 4021  
Consulte su estado en <http://www.mps.gov.co>

Señores  
MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL  
CARRERA 13 32-76  
BOGOTA, D.C.

Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 176 y 177 del C.C.A., me permito remitirle fotocopia auténtica de las providencias proferidas por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué el veinte de enero de dos mil once y por esta Corporación el quince de julio de dos mil catorce, dentro del proceso de ACCION DE REPARACION DIRECTA, Radicado bajo el número 73001-33-31-009-2007-00445-01 INTERNO 00868/11, demandante: COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS contra LA NACION - MINISTERIO DE PROTECCIN SOCIAL

Va constante de (37) Folios

AL CONTESTAR FAVOR CITAR LA REFERENCIA Y NUMERO DE OFICIO

Cordialmente,

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA  
Secretaria

AJGB/mfm





13 AGU 2014

Reparación Directa  
Dir: Cooperativas de Trabajo Asociado Toliactivos  
Duo: Nación - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Radicación: 2007 - 00445

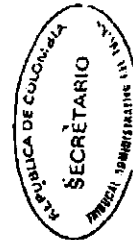
258



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veinte (20) de enero del dos mil once (2011)



Radicación: 2007 - 00445  
Acción: REPARACIÓN DIRECTA  
Demandante: COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS  
Demandada: NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) - EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

En ejercicio de la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 16 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, el señor JAIME GUTIERREZ ARIAS, que obra como representante legal de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS, a través de su apoderado judicial presentó demanda contra la NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) - EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (I.C.B.F.), para que mediante sentencia se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES

"1. Que se declare a la NACIÓN - MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL es administrativamente responsable de los perjuicios materiales causados a mi representada, con motivo de la expedición del decreto 2996 del 2004, cuyas expresiones "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar", contenidas en el artículo 1º, fueron declaradas nulas por el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el doce (12) de octubre de dos mil seis (2006), en el marco del expediente 11001-3-2500-200400187-01."

"2. Que como consecuencia de lo anterior, y o título de reparación del daño ocasionado, se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - AL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (I.C.B.F.), en condición de recaudadores del tributo declarado nulo, a reintegrar a la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS, de todas las valores pagados por concepto de

249

Representación Directa  
Dir.: Cooperativa de Trabajo Asociado Tejedores  
Dir.: Medellín - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Reclamos: 2007 - 00445

259  
SECRETARIO  
REPUBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL

aportes parafiscales, al SENA y al I.C.B.F., cuyo monto total asciende a la suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$55.792.344,00=) discriminados así:"

Periodo de pago	SENA	ICBF	Valores pagados
Enero 2005	279.128	418.692	697.820
Febrero 2005	308.630	462.945	771.575
Marzo 2005	341.569	512.945	853.923
Abril 2005	393.981	590.971	984.952
Mayo 2005	434.947	652.421	1.087.368
Junio 2005	554.009	831.014	1.385.023
Julio 2005	915.387	1.373.080	2.288.467
Agosto 2005	1.237.579	1.856.369	3.093.948
Septiembre 2005	1.072.518	1.608.777	2.681.295
Octubre 2005	955.437	1.433.155	2.388.592
Noviembre 2005	963.427	1.445.141	2.408.568
Diciembre 2005	1.102.719	1.654.079	2.756.798
Enero 2006	1.196.506	1.794.759	2.991.265
Febrero 2006	1.238.220	1.857.330	3.095.550
Marzo 2006	1.405.139	2.107.709	3.512.848
Abril 2006	1.242.243	1.863.365	3.105.608
Mayo 2006	1.190.708	1.786.062	2.976.770
Junio 2006	1.202.523	1.803.785	3.006.308
Julio 2006	1.584.293	2.376.440	3.960.733
Agosto 2006	1.750.255	2.625.383	4.375.638
Septiembre 2006	1.438.526	2.157.789	3.596.315
Octubre 2006	1.509.192	2.263.788	3.772.980
Totales	22.316.936	33.475.408	55.792.344

"3. Que se ordene que la condena respectiva sea actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la ejecutoria del correspondiente fallo definitivo."

"4. Que se ordene que la parte demandada de cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A."

"5. Que se condene en costas a la parte demandada en caso que se oponga a las presentes pretensiones."

FUNDAMENTOS DE HECHO

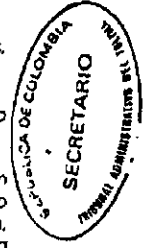
"3.1. DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO"

"3.1.1. Las cooperativas de trabajo asociado como mi representada, "son empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de



260

República Democrática de Colombia  
Dirección de Cooperación de Trabajo Asociado Toliactivos  
Dirección Nacional - Ministerio de Protección Social - SENA - ICBF  
Radicado: 2007 - 00445



sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios en forma autogestionaria."1)

"3.1.2. Por ello, las Cooperativas de Trabajo Asociado constituye un modelo válido para desarrollar el derecho humano fundamental a la Asociación."

"3.1.3. Los orígenes de las C.T.A.'s, se remontan al siglo XIX, y su desarrollo en nuestro país comienza con la expedición de la ley 134 de 1931, pasando luego por la promulgación de las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, y por la emisión, entre otros, el Decreto 468 de 1990, hoy derogado por el 4588 de 2006, que a su vez fue modificado por el 2417 de 2007."

"[...]"

"3.4 CASO CONCRETO"

"3.4.1. La COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS, en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto 2996 de 2004, a partir de enero del año 2005 y hasta octubre del año 2006, efectuó el pago de los aportes parafiscales, ante la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - (CAFASUR), cancelando mes a mes y oportunamente los aportes al SENA y al I.C.B.F., en un total equivalente al 5% de las compensaciones que periódicamente percibieron los asociados."

"3.4.2. Los citados pagos se resumen en lo siguiente cuadro, explicativo mes a mes, y se comprueban con la certificación expedida por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - (CAFASUR):"

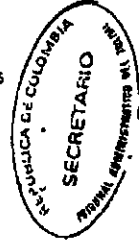
"3.4.3. En el mes de octubre del año 2006, la sección IV de la Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, profirió sentencia que declara la nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar" contenida en el artículo 1º del decreto 2996 de 2004, razón por la cual que mi patrocinada efectuó los pagos por concepto de aportes parafiscales, hasta ese mes."

"3.4.4. Los pagos efectuados por parte de mi representada, por concepto de aportes entre enero del año 2005 y octubre de 2006, y que en total ascienden a la cuantiosa suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$55.792.344.00=), generaron un grave detrimento al patrimonio de los Asociados de la Cooperativa de representada; lo que más grave si se tiene en cuenta los alcances citados en el 3.1 de este escrito (que más adelante se complementará), de donde se concluye que los asociados con los dueños y gestores de la Cooperativa de Trabajo Asociado demandante. (Sic)"

1 Sentencia C-211/2000 Corte Constitucional

República Directa  
Dir: Corporación de Trabajo Asociado Telecómicos  
Dir: Nación - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Radical: 2007 - 00445

261



**NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

La apoderada del accionante, invoca como normas violadas, las siguientes:

**Normas Constitucionales**

Artículos 90, 150 numeral 12, 189 numeral 11 y 338.

**Normas Legales**

Ley 79 de 1988 artículos 3, 4, 5, 59  
Artículos 86, 136 numeral 8º a 139, 206 y 55 del C.C.A.  
Ley 446 de 1998 artículos 70.

*"Al tenor del artículo 90 de la constitución nacional y del 86 del Código Contencioso Administrativo, el ente estatal está investido de potestad para regular y proteger la vida en sociedad, respetando los derechos plasmados en la carta; en todo caso al no satisfacer ni cumplir cabalmente su obligación constitucional y al causar lesión o daño por presente caso, queda comprometida su responsabilidad pública, haciendo la obligación concomitante de reparar los perjuicios ocasionados con el incumplimiento de los deberes fundamentales que le traza la norma legal."*

**TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil siete (2007); mediante auto del veintiocho (28) de noviembre del mismo año, se inadmitió la demanda por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 143 del C.C.A.; la cual fue admitida en este Despacho mediante auto del doce (12) de diciembre de dos mil siete (2007), asumiéndose el conocimiento del presente asunto. Realizada la notificación correspondiente, la cual fue contestada dentro el término por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y de manera extemporánea por el Ministerio de la Protección Social, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, y donde el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) propuso las siguientes excepciones:

- Inepta demanda
- Inexistencia del derecho
- Falta de legitimación por pasiva

Por auto del cuatro (04) de agosto del dos mil ocho (2008), se efectuó el decreto de pruebas, vencido el término probatorio, mediante auto del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diez (2010), se ordenó correr

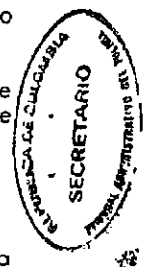
250

262

Reparación Directa  
D.L. Cooperativo de Trabajo Asociado Tiblicinos  
Dato: Nacimiento - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Radicación: 2007 - 00445

traslado para alegar de conclusión, donde ninguna de las partes hizo uso de este derecho.

Ritudo el proceso con las formalidades legales y sin que se observe causal alguna de nulidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir.



**CONSIDERACIONES**

Procede el despacho al estudio de las excepciones planteadas por la parte demanda.

• **Inepta demanda**

El apoderado del Instituto Nacional de Aprendizaje (SENA), propuso esta excepción, alegando que se debe declarar probada, ya que la acción de reparación directa no es la correctamente indicada para este tipo de controversia.

Se procede al estudio de la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

Para decidir la excepción propuesta por el apoderado de la parte demandada, se plantea dos problemas jurídicos:

1. ¿La acción de Reparación Directa, es un mecanismo procedente para obtener indemnización por los daños producidos por la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de interés general.?
2. ¿Cuál es la acción pertinente?

Ahntes de resolver los interrogantes planteados, se debe realizar un esquema de la acción Reparación Directa y así mismo si es viable o no dicha acción en el tema a tratar.

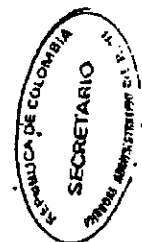
La acción de Reparación Directa se encuentra consagrada en el artículo 86 del C.C.A., que establece:

*"ARTÍCULO 86. Modificado por el art. 16, Decreto Nacional 2304 de 1989, Modificado por el art. 31, Ley 846 de 1998. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación, temporal o permanente, de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa."*

*"Las Entidades Públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conculcado por una actuación administrativa originada en*

Reparación Directa  
Dir.: Cooperación de Trabajo Asociado Tolimethivos  
Dir.: Nación - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Referencia: 2007 - 00445

263



*cuipo grave o dolo de un servidor o ex-servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de la otra Entidad Pública."*

De tal manera la persona que ha sufrido un daño por parte del Estado, ya sea por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, podrá obtener el resarcimiento del mismo, por medio de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sin necesidad de agotar vía gubernativa.

Dicha acción, tiene una mayor ampliación, dado que ella "se puede originar en los casos en los que se comprometa la responsabilidad extracontractual del estado", ya que nace del rompimiento del principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas.

Con el rompimiento de las Cargas Públicas se ha originado por parte de la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, lo que ha denominado Daño Especial y el Riesgo Excepcional.

Por tal motivo, es pertinente realizar la respectiva delimitación de cada uno de estos elementos.

El Daño especial "se presenta esta clase de responsabilidad, cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones y obrando dentro de su competencia y ceñido a la ley, produce con su actuación perjuicios a los administrados, perjuicios que son especiales y anormales en el sentido que implican una carga o sacrificio adicional al que los administrados normalmente deben soportar por el hecho de vivir en sociedad."<sup>3</sup>

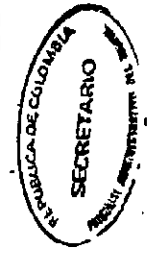
Frente al Riesgo excepcional, nos encontramos con la definición dada por el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en sentencia del veinte (20) de febrero de mil novecientos ochenta y nueve (1989), con ponencia del doctor Antonio J. De Iñárriz Restrepo, que estableció:

*"Según esta teoría, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados, bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un 'riesgo de naturaleza excepcional' que, dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio."*

<sup>3</sup> Derecho Procesal Administrativo, Decima edición: González Rodríguez, Miguel, pág. 48.  
<sup>4</sup> El daño anómalo y la responsabilidad extracontractual del estado colombiano; Iñárriz Restrepo, Catalina, Pág. 37

264

Reparación Directa  
Dirección General de Trabajo Asociado Tollerantes  
Oficina: Nación - Ministerio de Protección Social - SENA - ICBF  
Radicación: 2007 - 00435



Es de concluir, que estos dos mecanismos dados por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, se desarrollan en la violación del principio de igualdad, ya como se ha dicho, frente unas cargas que generan un desequilibrio por parte de los particulares y el actuar lícito de la administración pública.

El Daño Especial, por hecho producido por el Estado - Legislador, según lo ceñido por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, procede como título de imputación, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

*"Se indica que en principio puede ventilarse esta controversia en sede de reparación directa, sin embargo, para que ello sea procedente es necesario que se reúnan fundamentalmente las siguientes condiciones: i) Que se trate de un acto administrativo legal, esto es, que se trate de una actuación legítima de la administración; ii) Que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada (rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas o violación de la justicia distributiva)."*

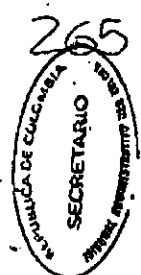
Frente el primer problema jurídico planteado, es pertinente responder de manera negativa, ya que la acción de reparación directa no es procedente para dirimir este problema jurídico, ya que la demanda planteada se esgrima sobre la sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta del doce (12) del Octubre de dos mil seis (2006), la cual se declaró nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación" contenida del artículo 1 del Decreto 2996 de 2004.

Con la tesis expuesta por el Honorable Consejo de Estado sobre el Daño Especial por hecho del Estado - Legislador, debe cumplirse con los requisitos establecidos por este, frente al primer requisito tenemos, si el acto administrativo es legal, como se puede observar, que la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación" contenida del artículo 1 decreto 2996 de 2004, fue objeto de la demanda de acción de nulidad contenida en el artículo 84 del C.C.A., y posteriormente fue declarada nula por el Honorable Consejo de Estado de Sala de lo Contencioso Sección Cuarta en sentencia del doce (12) de octubre de dos mil seis (2006), no se puede aducir que la Nación es responsable patrimonialmente por el tiempo que estuvo en vigencia, ya que este gozaba de presunción de legalidad, y era el deber del administrado entablar la acción correspondiente para desvirtuar su legalidad.

Es de conceptualizar que no se encuentra en ninguna relación con el

\* CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007)

Reparación Directa  
Dir.: Corporativa de Trabajo Asociado Talcahuano  
Dir.: Nación - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Número: 2007 - 00445



primer requisito, ya que no cumple con este, que el acto administrativo sea legal y que la actuación que se desprende de ella es una actuación legítima, ya que el decreto en mención fue declarado nulo por la Jurisdicción Contenciosa; frente al segundo requisito, que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal, no se encuentra debidamente justificada el actor, como se observa dentro de las pretensiones de la demanda, el accionante solicita es la devolución de los pagos efectuados por concepto de parafiscales, de una manera más concreta, ya que se debe de la declaratoria de la nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación" contenida en el artículo 1 del decreto 2996 de 2004, que el rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Con la declaración de nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación" contenida en el artículo 1 del decreto 2996 de 2004 por parte del Honorable Consejo de Estado de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, el actor debía presentar un derecho de petición ante la entidad correspondiente solicitando el reintegro de los pagos efectuados por concepto de parafiscales, provocando así, una respuesta por parte de la administración, y de manera hipotética podemos establecer que ante la negativa por parte de la administración, la misma podía demandarse por la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dentro de los lineamientos del artículo 85 del C.C.A., que reza:

**"ARTÍCULO 85. Modificado por el art. 15. Decreto Nacional 2304 de 1989**  
*Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá que pretender que se modifique una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente."*

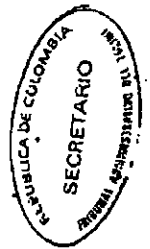
Del tal manera damos respuesta al segundo interrogante planteado, si el pronunciamiento por parte de la administración era de manera negativa, con respecto a la devolución de los aportes parafiscales cancelados, y agotada la "vía" gubernativa, el accionante se encontraba legitimado para entablar la demanda de acción Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante la Jurisdicción Contenciosa, solicitando la nulidad del acto administrativo como restablecimiento, el reintegro de la suma cancelada y que se le reparara el daño ocurrido por el actuar ilegal de la administración.

En conclusión el despacho se abstendrá de resolver de fondo el proceso de la referencia, ya que el actor incurrió en una indebida escogencia de la acción, como quiera que la acción de Reparación Directa no es pertinente frente los hechos y las pretensiones de la

254

266

Registración Derecho  
Dpto: Gobernación de Trabajo Asociado Tolantinos  
Dpto: Niños - Min. de Protección Social - SENA - ICBF  
Resolución 2007 - 00445



demanda, dado que no se encuentra dentro los lineamientos establecidos por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, sobre el Daño Especial sobre el hecho del Estado-Legislator. Por consiguiente la acción pertinente era la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la cual, la parte demandante podría haber solicitado la devolución de los pagos efectuados por concepto de parafiscales, sin embargo como se puede observar en el expediente no se elevó el correspondiente derecho de petición generando así un pronunciamiento de manera expresa o tácita por parte de la administración y si fuese negativa a lo solicitado demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso la nulidad del acto administrativo y los respectivos perjuicios ocasionados. Por tal motivo, se declarará probada la respectiva excepción.

Frente a las demás excepciones propuestas por la parte demandada, el despacho se abstendrá de resolver ya que fue probada una en el proceso de la referencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, administrando justicia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRESE** probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

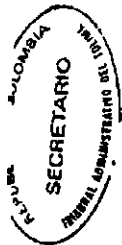
**SEGUNDO: EN FIRME** la presente providencia archívense las diligencias.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

LA JUEZ,

ADRIANA DEL PLAZO GARCÍA

JAGB



Juzgado Noveno  
Administrativo del Circuito

NOTIFICACION

Ibagué, VEINTE (20) DE ENERO DE DOS MIL ONCE (2011), en la fecha se NOTIFICÓ la providencia que antecede, A LA PROCURADURIA DELEGADA ANTE ESTE DESPACHO

El Notificado \_\_\_\_\_

*[Signature]*  
Camilo Andrés Piedrahíta Pérez  
Secretario

CONSTANCIA SECRETARIAL

El VEINTIUNO (21) DE ENERO DE DOS MIL ONCE (2011) a las 8 de la mañana, empieza a correr el término para que las partes concurren al Despacho para NOTIFICARSE PERSONALMENTE de la anterior providencia.

*[Signature]*  
Camilo Andrés Piedrahíta Pérez  
Secretario  
Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué

CONSTANCIA SECRETARIAL

El VEINTICINCO (25) DE ENERO DE DOS MIL ONCE (2011) a las 6 de la tarde, venció el término para que las partes se notificaran personalmente de la anterior providencia, lo cual no hicieron.

*[Signature]*  
Camilo Andrés Piedrahíta Pérez  
Secretario  
Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué

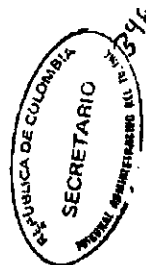
NOTIFICACION POR EDICTO

Para notificar a las partes del contenido de la anterior providencia, se fijó en el lugar público acostumbrado de la Secretaría del Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, a las 8 de la mañana del VEINTISEIS (26) DE ENERO DE DOS MIL ONCE (2011) por el término de tres (3) días.

*[Signature]*  
Camilo Andrés Piedrahíta Pérez  
Secretario  
Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué



REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCIÓN SOCIAL- ICBF-SENA



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: DR. ALVARO JAVIER GONZÁLEZ BOCANEGRA

Ibagué, quince de julio de dos mil catorce.

**Expediente:** 73001-33-31-009-2007-00445-01  
**No. Interno:** 2011-868  
**Acción:** Reparación Directa  
**Demandante:** COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
**Demandado:** LA NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF-SENA

ASUNTO A DECIDIR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, contra el fallo proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué 20 de enero de 2011, por medio del cual se declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

1. ANTECEDENTES

La COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS, en ejercicio de la acción de Reparación Directa, solicita se declare que la Nación - Ministerio de la Protección Social, el ICBF y SENA, son administrativamente responsables de los perjuicios materiales causados, con motivo de la expedición del Decreto 2996 del 2004, que posteriormente fue declarado nulo en algunos de sus apartes por el Consejo de Estado.

2. PRETENSIONES

**PRIMERA:** Que se declare que la NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, es administrativamente responsable de los perjuicios materiales causados a mi representada, con motivo de la expedición del Decreto 2996 del 2004, cuyas expresiones "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación", contenidas en su artículo 1º, fueron declaradas nulas por el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 12 de octubre de 2006, en el marco del expediente 11001-3-25000-2004-00187-01.

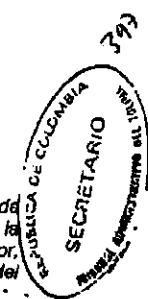
**SEGUNDO:** Que como consecuencia de lo anterior, y a título de reparación del daño ocasionado, se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, en condición de recaudador del tributo declarado nulo, a reintegrar a la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS, todos los valores pagados por concepto de aportes parafiscales al SENA y al I.C.B.F., cuyo monto total asciende a la suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$55.792.344), discriminados así:

10 1

256

257

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



**TERCERA:** Que se ordene que la condena respectiva sea actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del Índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondientes fallo definitivo.

**CUARTA:** Que se ordene que la parte demandada de cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

**QUINTA:** Que se condene en costas a la parte demandada en caso de que se oponga a las pretensiones."

### 3. HECHOS

(...)

3.1.5 De esta forma, podemos concluir que en las Cooperativas de Trabajo Asociado no se presenta relación entre Capital - Empleador y trabajador asalariado, pues el capital de éstas, está conformado principalmente por el trabajo de sus asociados, además de que el trabajador es el mismo asociado, dueño y gestor de la misma.

(...)

3.2.8 De lo anterior se infiere que la obligación de efectuar los aportes al SENA, ICBF, y CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, surge en virtud del vínculo laboral existente entre empleador y trabajador y que el salario base sobre la cual debe calcularse el respectivo aporte, amén de que su imposición, por ser tributo, deriva de la Ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Política Nacional. Es decir que, conforme a lo expuesto, las Cooperativas de Trabajo Asociado no tienen la obligación objeto de debate, como ya lo expuso el Honorable Consejo de Estado, según lo expongo a continuación.

#### 3.3 DE LA IMPOSICIÓN DE APORTES PARAFISCALES A LAS C.T.A.'S

3.3.1 Así las cosas, pasando por alto lo expuesto en los puntos anteriores, el Gobierno Nacional, profirió el Decreto 2996 de 2004, estableciendo en su artículo 1º: ...

(...)

3.3.2 Mediante sentencia proferida el 12 de octubre de 2006, en el marco del expediente 11001-3-25000-2004-00187-01, con ponencia de la Doctora LIGIA LOPEZ DÍAZ, la Sección IV de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, se declaró la nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación" contenida en el artículo 1º del Decreto 2996 de 2004,...

(...)

#### 3.4 DEL CASO CONCRETO

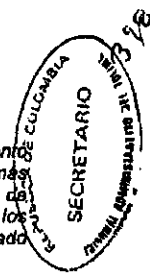
3.4.1 La COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2996 de 2004, a partir de Enero del año 2005 y hasta Octubre del año 2006, efectuó el pago de aportes parafiscales ante la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA-CAFASUR a la que se encontraba afiliada cancelado mes a mes y oportunamente los aportes al SENA y al I.C.B.F., en un total equivalente al 5% de las compensaciones que periódicamente percibieron sus asociados.

(...)

3.4.4 Los pagos efectuados por parte de mi representada, por concepto de aportes parafiscales al I.C.B.F., entre enero del año 2005 y Octubre de 2006, y que en total ascienden a la cuantiosa suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS

U

2



CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$55.792.344), generaron un grave detrimento al patrimonio de los Asociados de la Cooperativa de represento; lo que es más grave si se tiene en cuenta los alcances de las normas citadas en el punto 3.1 de este escrito (que más adelante se complementan), de donde se concluye que los asociados con los dueños y gestores de la Cooperativa de Trabajo Asociado demandante.

3.4.5 Por lo anterior y dada la ilegalidad del acto por medio del cual se había impuesto la equívoca obligación de pagar aportes parafiscales a la Cooperativas de Trabajo Asociado, los daños y perjuicios causados con ocurrencia del acto declarado nulo, deben ser resarcidos por el Estado, dada la falla en el ejercicio de la función pública; razón por la que es completamente viable el reintegro impetrado con esta demanda."

#### 4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demanda fue admitida, en contra de la Nación – Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y el SENA.

El apoderado del ICBF contestó:

"..."

"Basado en todo lo expuesto, los efectos de la sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, en el mes de octubre de 2006, en el caso ahora objeto de demanda, son ex nunc, esto es, hacia el futuro; por ello, no es procedente exigir la aplicación retroactiva con el fin de obtener la restitución de lo pagado por la Cooperativa de Trabajo Asociado.

De otra parte el Código Contencioso Administrativo, establece que los actos administrativos será obligatorio mientras no se haya declarado la nulidad o suspensión por parte de la jurisdicción en lo contencioso administrativo, y que perderán su fuerza ejecutoria en los casos allí señalados.

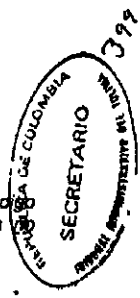
En concordancia con lo anterior, ha dicho que la nulidad declarada por la jurisdicción contenciosa administrativa busca que el orden jurídico será reparado: por tanto, involucra una pretensión general y no particular, significando ello que la decisión no favorece a las situaciones individuales nacidas durante la vigencia de la disposición declarada nula, las cuales requieren declaración expresa de la jurisdicción contenciosa administrativa; los efectos del fallo de nulidad como la misma norma lo establece, son erga omnes (para la generalidad) y, frente a situaciones no consolidadas."

"..."

Me opongo a las pretensiones de la demanda, por cuanto carecen de todo fundamento, como bien se dijera anteriormente, la devolución de los aportes pagados al ICBF y SENA por las cooperativas de Trabajo Asociado, con base en la declaratoria de nulidad parcial del Decreto 2996 de 2004, no tiene una base o soporte jurídico; para la época en que se efectuaron los pagos, dicha disposición se encontraba vigente y por tanto, creaba para el ICBF la facultad de proceder a su cobro y a las Cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, a la obligación de realizar los pagos.

El Honorable Consejo de Estado al regular una situación similar a la que ahora se discute y en la cual las EPS pretendieron el reintegro de unos impuestos pagados durante la vigencia de una ley que posteriormente fue declarada inexecutable, ha retomado el pronunciamiento hecho por la Corte Constitucional para denegar las pretensiones del parte demandante, el cual es aplicable por vía de extensión..."

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD-00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



...  
*"Es importante reiterar además que al tenor de lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos."*

Por su parte el apoderado del SENA manifestó:

...  
*"Las contribuciones parafiscales impuestas en vigencia del Decreto 2996 de 2004 a las Cooperativas de trabajo asociado, fueron impuestas con base en la facultad impositiva del Estado y se encontraban sometidas al principio de legalidad; por lo que las situaciones individuales y concretas que se hayan producido en vigencia del Decreto anulado y que se encuentran consolidadas no se afectan con la decisión anulatoria realizada por la sentencia proferida por la sección IV de lo Contencioso administrativo del Honorable Consejo de Estado, de 12 de octubre de 2006, en el marco del expediente 11001-3-25000-200400187-01, con ponencia a la Dra. Ligia Lopez Diaz, pues este fallo no tiene efectos retroactivos, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica y de que no se reabran discusiones concluidas ni se revivan términos concluidos, porque no están en discusión, ni son susceptibles de discutirse en sede administrativa o judicial."*

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, e inexistencia del derecho e inepta demanda.

El Ministerio de la Protección Social contestó la demanda extemporáneamente.

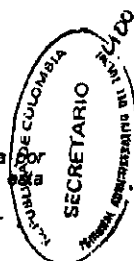
**5. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué, en sentencia proferida el día 20 de enero de 2011, declaró de oficio la INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA por INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN, expresando:

...  
*"En conclusión el despacho se abstendrá de resolver de fondo el proceso de la referencia, ya que el actor incurrió en una indebida escogencia de la acción, como quiera que la acción de reparación directa no es pertinente frente a los hechos y las pretensiones de la demanda, dado que no se encuentra dentro de los lineamientos establecidos por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, sobre el Daño especial sobre el hecho del estado -Legislador. Por consiguiente la acción pertinente era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual, la parte demandante podría haber solicitado la devolución de los pagos efectuados por concepto de parafiscales, sin embargo como se puede observar en el expediente no se elevó el correspondiente derecho de petición generando así un pronunciamiento de manera expresa o tacita por parte de la administración y si fuese negativa a lo solicitado demandar ante la Jurisdicción de los Contencioso la nulidad del acto administrativo y los respectivos perjuicios ocasionados. Por tal motivo, se declarara probada la respectiva excepción."*

En su parte resolutive dispuso:

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-1007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCIÓN SOCIAL- ICBF-SENA



*"PRIMERO: DECLARASE probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

**6. RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado judicial de la parte demandante TOLIACTIVOS., mediante escrito visto a folios 270-279 del cuaderno principal, interpuso recurso de apelación solicitando se revoque la sentencia de fecha 20 de enero de 2011, y en su lugar se acceda a las solicitudes de declaración y condena, contenidas en la demanda, con fundamento en que contrario a lo expuesto en el fallo impugnado, es totalmente procedente acudir a la Acción de reparación directa para obtener el resarcimiento del daño causado por el Estado, con ocasión de un acto administrativo general que se ha declarado nulo; así lo ha considerado la jurisdicción contenciosa administrativa, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. La responsabilidad extracontractual del Estado puede provenir de un acto administrativo que ha sido declarado ilegal, en la medida en que dicha declaratoria reconoce la anomalía administrativa presentada.
2. La acción de reparación directa ó extracontractual del Estado, solo tiene lugar cuando quiera que entre el daño antijurídico causado y el acto administrativo general no medie acto administrativo particular que pueda ser atacado en sede jurisdiccional.
3. La acción de reparación directa sólo procede si la antijuridicidad del daño deriva directamente de la declaración de nulidad del acto administrativo general.

Por último señala, que con la demanda no se está atacando por ilegal un acto administrativo, sino que lo cuestionado es una conducta fáctica consistente en el cobro arbitrario de un impuesto que ya fue declarado nulo, siendo esta la causa generadora del daño. Que tratándose, la acción de reparación directa de naturaleza resarcitoria, se concluye que la demandante debe ser indemnizada, recibiendo a título de daño emergente la devolución de los dineros cobrados en exceso y como lucro cesante la correspondiente indexación.

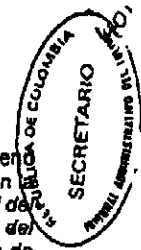
**7. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

En el caso concreto, tenemos que la Cooperativa de Trabajo Asociado Toliactivos promovió acción de reparación directa contra la Nación -Ministerio de la Protección Social-SENA- ICBF, con el fin que sean declarados responsables por los perjuicios materiales ocasionados con la expedición del decreto 2986 de 2004, y en ese orden se les condene a reintegrar los valores pagados por concepto de aportes parafiscales por la suma de (\$55.792.344)

Una vez surtido el trámite y las etapas procesales, mediante sentencia del día 20 de enero de 2011, el Juez Noveno Administrativo, declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción; surtida la notificación por edicto y vencido el término de ejecutoria, mediante constancia secretarial del día 11 de marzo de 2011, obrante a folio 268, se procedió a archivar el expediente.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 19 de abril de 2001, Rad.: 19517. C.P. Dra. María Helena Giraldo Gómez.

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL-ICBF-SENA



Posteriormente, el día 12 de julio de 2011, la citadora del Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, elaboró y agregó constancia en la que expresó: "el día 8 de julio se acerca a la baranda el dependiente judicial del Dr. Raúl Humberto Monroy, quien solicita información del estado actual del proceso en mención, se procede inmediatamente a averiguar en el sistema de registro de actuaciones justicia siglo XXI sobre el proceso, encontrándose que la última actuación reflejada en el mismo es del día 11/03/2011, con registro de actuación "archivo definitivo"; se procedió a verificar el expediente y se revisó que en el, no se encontró el memorial original en mención. Solicite la constancia de recibido con sello de secretaría original al dependiente del apoderado apelante verificando que si fue recibido por mí, memorial que después de una minuciosa revisión en los diferentes procesos existentes en este juzgado no se halló, sin saber la fecha en que ocurrió lo relatado."

Por lo anterior, se anexo al expediente el recurso de apelación promovido por la parte demandante contra el fallo atrás mencionado con fecha de recibido del día 03 de febrero de 2011, es decir, dentro de término para darle trámite al mismo.

Así las cosas, el juzgado de primera instancia, mediante providencia del 13 de julio de 2011, dejó sin efectos la constancia de ejecutoria del fallo, la certificación de archivo y concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo remitiendo el proceso a esta Corporación.

Posteriormente, mediante auto del día 10 de agosto de 2011, se admitió el recurso de apelación y por auto del día 10 de febrero de 2012, se corrió traslado para alegar a las partes.

Finalmente, el día 02 de mayo de 2012, esta Corporación profirió sentencia, por medio de la cual revocó el fallo de primera instancia y en su lugar accedió a las pretensiones de la demanda.

En virtud de lo anterior, la apoderada del SENA promovió el presente incidente de nulidad, expresando que solo hasta el día 14 de mayo de 2012, se enteró que el proceso se había desarchivado y que se profirió fallo en su contra, negándosele la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y reviviendo un proceso que se encontraba legalmente precluido sin haberle sido notificada tal decisión.

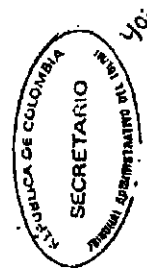
Dicha nulidad fue resuelta mediante auto del día 22 de abril de 2013, mediante el cual se resolvió:

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de todo lo actuado a partir de la providencia del 13 de julio de 2011, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, obrante a folio 280 del expediente.

**SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, por secretaría** remítase el presente proceso al juzgado de origen e iniciase nuevamente el trámite pertinente, teniendo en cuenta las consideraciones de esta providencia.

**TERCERO: COMPULSAR** copias al Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima-Sala Jurisdiccional Disciplinaria a fin que las actuaciones del Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué sean investigadas, conforme la parte motiva de esta providencia.

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MÍN PROTECCIÓN SOCIAL- ICBF-SENA



**CUARTO:** *Por secretaría, déjense las constancias secretariales pertinentes, háganse las anotaciones respectivas en Siglo XXI y entréguese copia al Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima-Sala Jurisdiccional Disciplinaria de todas las actuaciones adelantadas en primera instancia y segunda instancia incluyendo esta providencia, desde la sentencia proferida por el A-quo, y el cuaderno del incidente de nulidad.*

Así las cosas, una vez surtido el trámite correspondiente ante el juez de primera instancia, el expediente reingreso nuevamente al despacho, mediante auto de fecha 19 de noviembre de 2013, por medio del cual se admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 20 de enero de 2011 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué.

Posteriormente mediante providencia del 10 de diciembre de 2013, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público por un término igual, para que emitiera su concepto de fondo.

La parte actora manifestó:

“...”

*“En el caso concreto, no podía mi representada demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que ninguna forma se podía cuestionar la legalidad o no del Decreto 2996 de 2004, pues cuando se presentó la demanda, esa norma ya había sido declarada nula por el Honorable Consejo de Estado; circunstancia que hacía inadecuada una acción en el mismo sentido.*

*En consecuencia, lo procedente en estos casos, tal como lo ha planteado ese máximo tribunal en lo contencioso administrativo, es deprecar el resarcimiento de perjuicios, por a evidente falla del servicio en la función pública, a través de la acción de reparación directa.*

*En relación con el tema, con la mayor consideración y respeto, ruego a ese Honorable Colegiado de alzada, además de los argumentos fácticos expuestos, tener en cuenta el fallo proferido por esa misma corporación el 18 de enero de 2013, en el marco del expediente radicado bajo el No. 73001-33-31-702-2011-00027-01, siendo accionante la COOPERATIVA ESPECIALIZADA DE SERVICIOS OPERATIVOS TECNICOS Y PROFESIONALES-COOSERTEP y demandada LA NACION-MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, en el marco del cual se declaró administrativa y patrimonialmente responsable a este último, por un asunto similar al que nos ocupa.”*

“...”

La apoderada del SENA expresó:

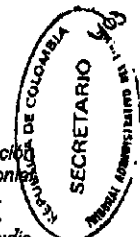
“...”

*“Es claro y evidente que el SENA no expidió el Decreto 2996 de 2004, que efectuó un recaudo de aportes en cumplimiento de un deber legal y reglamentario y en sana lógica no solo jurídica sino legal y reglamentaria los recaudos se realizaron basados en una situación jurídica consolidada amparada por la presunción de legalidad hasta que se resolvió por el Consejo de Estado que dichas expresiones eran nulas.”*

*Y al inferir que el Honorable Tribunal considerar que la acción de reparación directa si era procedente, no es dable al actor, reclamar indemnización o*

16

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOUACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL-ICBF-SENA



*derecho alguno, puesto que el pago de la aportación tuvo un sustento de presunción de legalidad. Y en gracia de discusión no está probado ningún detrimento patrimonial de la Cooperativa actora, en consecuencia, se rompe cualquier nexo causal posible.*

*Además, es fundamental que el Honorable Tribunal realice un estudio juicioso de los efectos de la nulidad del acto administrativo que impuso el pago del tributo puesto que estos corren a partir de la ejecutoria de la sentencia y no tenían el carácter de retroactivos, situación que permite descartar una posible configuración de daño al actor.*

*Más aun cuando fallos reiterados del Consejo de Estado, han advertido que el Decreto 2996 de 2004, se promulgo en debida forma por el Presidente de la Republica y por lo tanto, desde su promulgación su cumplimiento se hizo estricto e inmediato su cumplimiento y una vez es declarado nulo por el Consejo de Estado, privo de legitimidad de los efectos ya generados y expulsó de la vida jurídica dichas orientaciones, así las cosas estamos frente a una situación jurídica consolidada ya que en este caso la nulidad del Decreto no tiene efectos retroactivos.*

**8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

**9. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

**9.1 COMPETENCIA**

Es competente esta corporación para resolver la presente controversia, tal como lo establece el artículo 133 No.1 del C.C.A.

**9.2 PROBLEMA JURÍDICO**

¿Es procedente la Acción de Reparación Directa, para solicitar la devolución de los aportes parafiscales SENA, ICBF y CAJAS DE COMPENSACIÓN, realizados en vigencia del artículo 1º del Decreto 2996 de 2004, el cual fue declarado nulo posteriormente?

**9.3 TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE**

El apoderado de la Cooperativa demandante, indica que la Acción de Reparación Directa es la acción procedente para obtener el resarcimiento del daño causado por el Estado, teniendo en cuenta que el mismo se generó con ocasión de un Acto Administrativo General que fue declarado nulo por el Consejo de Estado; es decir que la antijuridicidad del daño deriva directamente de la declaración de nulidad del acto administrativo general, acto que contenía la obligación de pagar los parafiscales, verificándose que era una errónea imposición por parte de dicho Decreto Presidencial.

17



REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



**9.4 TESIS DE LA PARTE DEMANDADA**

> el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF manifestó respecto de la declaratoria de nulidad del mencionado decreto, que los efectos de ésta solo pueden ser hacia futuro, esto es, a partir del momento en que la providencia quede en firme, lo cual va en salvaguarda del Principio de Seguridad Jurídica y de las situaciones individuales generales ya consolidadas con fundamento en el acto que ha sido declarado nulo.

Trae a colación la Jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la seguridad jurídica e indica que, la jurisprudencia ha sido reiterativa también en señalar que con la declaratoria de nulidad no se afectan los actos particulares que se hayan expedido con base en la disposición anulada, ya que no puede afectarse la buena fe y la seguridad jurídica.

Argumenta su tesis, señalando que la Sentencia de nulidad proferida por el Consejo de Estado, genera efectos ex nunc, es decir hacia el futuro, por ello no es procedente exigir la aplicación retroactiva con el fin de obtener la restitución de lo pagado por la Cooperativa de Trabajo Asociado. Argumentando además que los actos administrativos serán obligatorios mientras no se haya declarado la nulidad o suspensión de los mismos. Razón por la cual los pagos efectuados durante el periodo 2004-2006, estaban soportados en una obligación impuesta por una disposición que se encontraba vigente para esa época y por ende se reputan válidos, no existiendo fundamento legal para proceder al reintegro de los mismos.

> El SENA señala que las contribuciones parafiscales establecidas en el decreto 2996 de 2004 fueron recaudadas con base en un decreto que era legal, por lo cual todas las situaciones concretadas en vigencia del mismo se presumen legales y por ende los efectos de nulidad no pueden retrotraer las coas a su estado anterior.

**9.5 TESIS DEL A-QUO**

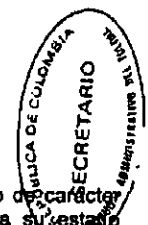
Considera la juez de primera instancia, que desde el mes de octubre de 2006, época en la cual es declarada la nulidad de la expresión contenida en el Decreto 2996 de 2004, nació la oportunidad para la parte actora de iniciar reclamación de devolución de los dineros que él consideraba, y en virtud de una respuesta formulada por el ente correspondiente iniciar los trámites respectivos, que en caso de ser negativos a su pretensión, se traducirían en la posibilidad de acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con sagrada en el artículo 85 del C.C.A.; razón por la cual declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

**9.6 TESIS DE LA SALA**

En el presente asunto, es procedente la Acción de Reparación Directa, teniendo en cuenta que, se encuentran configurados los elementos indispensables para proceder a efectuar la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado, por cuanto el daño generado a la parte actora se concreto en la expedición de una norma que posteriormente fue declarada nula por ilegal, y durante su vigencia generó el pago de unas sumas de dinero que no tenían sustento jurídico para ser cobradas.

265

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD-00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



405

Así las cosas la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter general genera efectos ex tunc, es decir, retrotrae las cosas a su estado anterior, siendo por tanto procedente que la sumas de dinero canceladas por concepto de aportes parafiscales, por parte de la Cooperativa Toliactivos, sean devueltas y más aun cuando no existía una situación jurídica consolidada.

La anterior tesis se justifica, en los siguientes términos:

**HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES QUE SE ENCUENTRAN PROBADOS**

- Que la entidad demandada es una Cooperativa de Trabajo Asociado, denominada TOLIATIVOS., debidamente registrada en la Cámara de Comercio de Ibagué. (Folios 2-5 c-1.)
- Que la cooperativa realizó aportes parafiscales, los años 2004 a 2006 por la suma de \$55.792.344. (Folios 66-87 c-1)
- Sentencia del Consejo de Estado del 12 de octubre del 2006, por medio de la cual declaró la nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de compensación", contenida en el artículo 1º del Decreto 2996 de 2004.(folios 3-13 cuaderno No. 2)

**FONDO DEL ASUNTO**

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

En el presente caso, se entra a estudiar si la Acción de Reparación Directa ejercida por el demandante, es la acción procedente para reclamar los perjuicios derivados de la declaratoria de nulidad, de un acto administrativo de carácter general; razón por la cual es necesario indicar que la naturaleza de la acción se encuentra contenida en el artículo 86 del C.C.A., que señala:

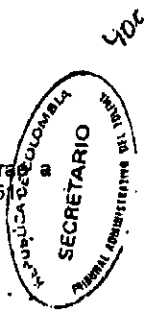
*"La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa."*

La acción de reparación directa, hace parte de las acciones indemnizatorias, donde el afectado puede reclamar directamente el perjuicio que crea que se le ha causado; la escogencia de las acciones deriva de las causas que originan su ejercicio, en la presente acción la causa es que la generó un daño, que por ende ha de solicitarse su reparación.

Ahora bien, la discusión se centra, en la procedencia de la acción de reparación directa, frente a un daño ocasionado por un acto administrativo de contenido general, que en principio podría pensarse que como es un acto administrativo, deriva la acción de simple nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, pero es en este punto donde debemos observar los planteamientos del Consejo de Estado, al indicar que si la nulidad del acto administrativo ya es cosa juzgada y si no media un acto de contenido particular, es procedente la acción de reparación directa.

19

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLUACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



Así lo ha expuso el Honorable Consejo de Estado, para lo cual se transcribe la sentencia de cinco (5) de julio de dos mil seis (2006) Rad.: 21051

*"3. La procedencia excepcional de la acción de reparación directa frente al daño causado directamente con el acto administrativo general que es declarado nulo.*

*La Sala ha precisado que la responsabilidad extracontractual del Estado puede provenir de un acto administrativo que ha sido declarado ilegal, en la medida en que dicha declaratoria reconoce la anomalía administrativa presentada<sup>21</sup>. Procedencia de la acción, que sólo tiene lugar cuando quiera que entre el daño antijurídico causado y el acto administrativo general no medie acto administrativo particular que pueda ser atacado en sede jurisdiccional.*

*Es claro que la acción de reparación directa sólo procede si la antijuridicidad del daño deriva directamente de la declaración de nulidad del acto administrativo general por parte del juez del mismo:*

*"Así pues, el actor, obedeciendo la imposición de un tributo departamental contenida en la Ordenanza 044 de 1998, pagó lo que correspondía mientras tal Ordenanza estuvo vigente, soportando un perjuicio que, durante la vigencia del acto, se reputó jurídico, pero cuya antijuridicidad quedó delatada con la declaración de nulidad de dicha ordenanza en sede judicial, declaración que privó de legitimidad a los efectos ya generados e impidió que produjera otros en la medida en que la expulsó de la vida jurídica.*

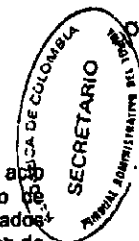
*"El perjuicio aducido por el actor, tal como se deriva de su planteamiento, se causó con la aplicación de la Ordenanza 044 de 1998, y su antijuridicidad se derivó de su declaración de nulidad proferida por el Consejo de Estado. En consecuencia, habiendo decisión judicial sobre la ilegalidad del acto en virtud del cual el actor sufrió según dice el detrimento patrimonial que pretende se le repare, en otros términos, habiendo operado la institución de la cosa juzgada respecto de la legalidad del acto, él ha dejado de existir como objeto de cualquier acción que pretenda su nulidad, de manera que los daños causados por tal acto, debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa."*

Es así, como en el presente caso, se observa claramente que no existe un acto de contenido particular, sino general el cual ya fue objeto de estudio y declarado nulo por el Consejo de Estado.

Otro aspecto importante es la causa de la acción, la cual se observa desde el contenido de la demanda, advirtiéndose que, en el caso *sub-lite*, los motivos se relacionan con el daño ocasionado por la entidad demandada a la Cooperativa, en razón a los pagos realizados durante el tiempo que duró vigente la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación", contenido en el artículo 1º del Decreto 2998 de 2004, y que se convirtió en un daño antijurídico, cuando el mismo fue declarado nulo por el Consejo de Estado en el año 2006, razón por la cual la Cooperativa sufrió un detrimento patrimonial, que pretende se le repare.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Ponente: RUTH STELLA CORREA PALADIO. Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil seis (2006). Radicación número. 26000232600019980048201 (21051)

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



Habiendo operado la institución de cosa juzgada respecto del acto administrativo de contenido general<sup>3</sup>, ha dejado de existir como objeto de cualquier acción la pretensión de la nulidad, de manera que los daños causados por tal acto, facultan al perjudicado para demandarlos por medio de la acción de reparación directa, pues es totalmente procedente para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de la aplicación y ejecución de una norma que fue declarada nula.

Sin duda alguna, existe un daño producido por el Estado a un particular, debidamente comprobado por la declaratoria de nulidad de una norma, dejando a la vista una falla en el ejercicio de la función pública.

*"Cuando una norma de carácter general ha sido fuente de obligaciones que deban cumplir los particulares y dicha norma se declare nula, las cargas que en desarrollo de tales normas hubieren cumplido esos particulares carecerían de causa, si entre el acto general y el cumplimiento de la carga no hubiera mediado acto administrativo de carácter particular que lo hubiera individualizado frente a cada obligado y, en consecuencia, el pago realizado en esas condiciones devendría antijurídico, lo cual le daría derecho a reclamar directamente la reparación del perjuicio sufrido, bien a través de la acción de reparación directa o de la de grupo.*

*"El caso más claro es el de la nulidad de actos de carácter general en los cuales se establecen cargas tributarias, siempre que en ese acto se determinen todos los elementos del tributo, de manera tal que éste sea fuente directa del pago que se realice, sin que medie acto que concrete el pago; una vez declarada la nulidad de tales actos, los pagos que en ocurrencia de los mismos hubieran realizado los contribuyentes devienen antijurídicos, por falta de causa, lo cual habilita a los afectados para reclamar, a través de la acción de reparación directa, los daños que el mismo les hubiere causado".<sup>4</sup>*

Con todo lo anterior es claro, que el medio procesal invocado por la entidad demandante, para pretender el pago de los perjuicios, derivados de la declaratoria de nulidad del aparte señalado del artículo 1° del Decreto 2996 de 2004, es el adecuado, razón por la cual, es claro que la sentencia de primera instancia, en este sentido ha de ser revocada; desatada la anterior controversia es necesario entrar al estudio del fondo del asunto.

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

**Antes de la Constitución de 1991**

Frente a la Responsabilidad del Estado antes de la Constitución de 1991 se puede indicar que su primera fase va desde el año 1913 al 1964, año en que se expidió el Decreto 528 en virtud del cual en el Consejo de Estado se pasa de tener una competencia residual a tener una competencia de carácter general.

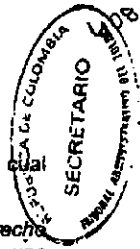
Frente a este periodo de tiempo se destaca la decisión adoptada por el consejo de estado en el expediente 1989- 298 sentencia del 2 de Noviembre de 1980, C.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, en la cual se establecen características

<sup>3</sup> Decreto 2996 de 2004

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. BALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D.C., ses (8) de marzo de dos mil ocho (2008). Radicación número: 73001-23-31-000-2003-01550-01(AG).

268

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



propias en materia de responsabilidad extracontractual del Estado y de la cual se destaca:

*"Ese nuevo sistema jurídico está regido por normas sustantivas de derecho público, por reglas adjetivas de derecho público y sometido al control de una Jurisdicción especial de derecho público, porque parte del principio básico de que la actividad del Estado es de naturaleza jurídica distinta de la actividad de los particulares y debe estar, por consiguiente, reglamentada por normas diferentes. Dada la circunstancia de que la actuación de la administración pública ha de estar orientada siempre por fines altruistas de servicio y de satisfacción de necesidades colectivas y no por el propósito egoísta de atender intereses particulares, el sistema jurídico que regule la responsabilidad estatal ha de tener en cuenta ese trascendental elemento que es totalmente extraño al derecho civil. En las actividades del Estado como supremo gestor de los servicios públicos, no hay nada que lo identifique con los particulares, hecho que no podía ser indiferente para el derecho. El Estado actúa generalmente como persona de derecho público, expide mandamientos unilaterales en función de poder público, crea situaciones jurídicas de derecho público, utiliza procedimientos de derecho público y está sometido a una jurisdicción especial de derecho público. (subrayado fuera de texto)*

Tal providencia sirvió de base, para que después de un tiempo se otorgara fundamento autónomo a la responsabilidad del Estado, sin embargo se tiene como precedente que desde 1947 se comenzó a cimentar la idea de separar el estudio de la responsabilidad estatal de las normas del derecho privado, con la expedición de la sentencia del caso del periódico El Siglo S.A.<sup>5</sup>

Siguiendo con el pensamiento del Consejo de Estado, debe mencionarse la aplicación en ciertos casos de la teoría de la responsabilidad objetiva, como ejemplo cuando se trata de trabajos públicos y expropiaciones. El sistema empleado para deducir responsabilidad en estos eventos, era simplemente la remisión a la ley que contemplaba la indemnización, tal y como en su momento lo hizo la Corte Suprema de Justicia<sup>6</sup>.

Para el año de 1964, la corporación contaba con las bases, necesarias para estructurar con una concepción netamente ius publicista la teoría de la falta del servicio, la cual a la postre se convertiría en el fundamento jurídico principal de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia<sup>7</sup>.

La responsabilidad del Estado a partir de la Carta Política de 1991 se fundamenta en el artículo 90 del estatuto superior, el cual como lo ha venido sosteniendo en forma reiterada el Consejo de Estado, estableció como elementos de la responsabilidad: i) El daño antijurídico, ii) la imputación del

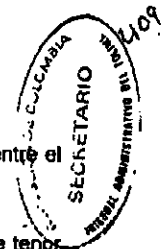
<sup>5</sup> En el citado año se produjo un golpe de Estado que generó un estado de sitio, dentro del cual se expedieron varios decretos que establecieron la censura de prensa. Por esta razón, el periódico no pudo operar debido al acordonamiento que impidió el ingreso de cualquier persona a las instalaciones del diario. El Siglo demandó por lo dejado de percibir durante esos días anormales, aunque no hay duda acerca de que la Policía Nacional hizo exactamente lo que debía. Sin embargo, resulta igualmente ostensible el perjuicio que le fue ocasionado al citado periódico, por lo que la Nación resultó condenada aplicando las primeras manifestaciones de la Teoría del Daño Especial. El diario El Siglo S.A., sufrió un daño que en manera alguna estaba obligado a soportar, con lo que se quebrantó la igualdad frente a las cargas públicas.

<sup>6</sup> Sentencia del 21 de octubre de 1921, en la cual el Consejo manifestó que "probado que los daños tuvieron por causa los trabajos públicos de construcción de las líneas... la responsabilidad por tales daños es incuestionable, atendiendo... las disposiciones especiales de la Ley 38 de 1918".

<sup>7</sup> Ver sentencia dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de abril de 1987, con ponencia del doctor Carlos Portocarrero Muña.

58

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MÍN PROTECCIÓN SOCIAL- ICBF-SENA



mismo a una autoridad en sentido lato o genérico y (iii) el nexo causal entre el daño y la actuación u omisión de la administración.

El inciso primero del texto constitucional antes señalado, es del siguiente tenor literal:

*"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*"(...)"*

La jurisprudencia del Consejo de Estado, así lo ha entendido, cuando ha dicho:

*"porque a términos del art. 90 de la constitución política vigente, es más adecuado que el Juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona jurídica de derecho público.*

*"La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el Juez se ocupa inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión"*<sup>8</sup>

*"Por consiguiente, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa es lo relativo a la existencia del daño, por cuanto si en el proceso no se logra establecer la ocurrencia de éste, se torna inútil cualquier otro análisis y juzgamiento.*

*"Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores<sup>9</sup>, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, es la existencia del daño puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.*

*"En efecto, en sentencia proferidas dentro de los procesos acumulados 10948 y 11643 y número 11883, se ha señalado tal circunstancia precisándose en ésta última, que "... es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, estos es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...", y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado"*<sup>10</sup>

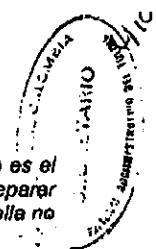
*La anterior posición, según la cual el principal elemento configurativo de la responsabilidad del Estado corresponde al daño antijurídico, se ve igualmente reflejado en los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, en donde en la ponencia para segundo debate (de la disposición que fuera a convertirse en el actual artículo 90 de la Carta Política), se precisó:*

<sup>8</sup> Sentencia Consejo de Estado del diez de septiembre de 1993 expediente 6144 Consejero Ponente Juan de Dios Montes.

<sup>9</sup> En este sentido pueden verse también las sentencias de 2 de marzo de 2000, exp. 11135; 8 de marzo de 2000 exp. 11006; 18 de marzo de 2000 exp. 11890 y 18 de mayo de 2000 exp. 12129

<sup>10</sup> Sentencia proferida por el Consejo de Estado del 4 de diciembre de 2002 expediente 12625 Consejero Ponente Germán Rodríguez Villemizar

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



"(...) La noción de daño en este caso, parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo.

"La responsabilidad se deriva del efecto de la acción administrativa y no de la actuación del agente de la administración causante material del daño, es decir, se basa en la posición jurídica de la víctima y no sobre la conducta del actor del daño, que es el presupuesto de la responsabilidad entre particulares.

"Esta figura tal y como está consagrada en la norma propuesta, comprende las teorías desarrolladas por el Consejo de Estado sobre responsabilidad extracontractual por falta o falla del servicio, daño especial o riesgo..."<sup>11</sup>

Así mismo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha asumido la anterior posición en reiteradas ocasiones<sup>12</sup>, en la cual se ha puntualizado, entre otros aspectos, lo siguiente:

"De manera tal que "la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable"<sup>13</sup>.

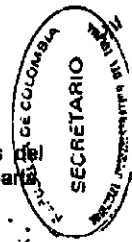
"La Corte Constitucional ha entendido que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración"<sup>14</sup>.

igualmente ha considerado que se ajusta a distintos principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución<sup>15</sup>.

"El segundo elemento que configura la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz el artículo 90 constitucional es la imputabilidad del daño antijurídico a las autoridades públicas, aspecto en el cual también ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación y tratado profusamente por el Consejo de Estado. Esta última autoridad judicial ha sostenido que la imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto en ciertos eventos se produce una disociación entre tales conceptos, razón por la cual para imponer al Estado la obligación de reparar un daño "es menester, que además de constatar la antijuricidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un 'título jurídico' distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la imputatio juris' además de la imputatio facti"<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Ponencia para segundo debate - Plenario Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 112 de 3 de julio de 1991, págs. 7 y 8.  
<sup>12</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-333 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-533 de 1996, C-043 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-038 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.  
<sup>13</sup> Sentencia C-533 de 1996.  
<sup>14</sup> Sentencia C-333 de 1996.  
<sup>15</sup> Sentencia C-832 de 2001.  
<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 13 de julio de 1993.

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



La Corte Constitucional, de esta manera, reiterado las consideraciones del Consejo de Estado sobre los alcances del inciso primero artículo 90 de la Carta tribunal que ha resumido su criterio en los siguientes términos:

*"Son dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del daño a alguna de ellas.*

*La noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no esté en el deber jurídico de soportar."*<sup>17</sup>

Ahora bien, el Daño Antijurídico es entendido jurisprudencialmente como el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien, en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc., suponiendo la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo, sin que el ordenamiento jurídico le haya impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carezca de causeles de justificación (Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia del 27 de enero del 2000, M.P: Alir E. Hernández Enríquez).

Frente a la interpretación del artículo 90 Constitucional, el Honorable Consejo<sup>18</sup> ha manifestado que, la responsabilidad del Estado se origina, de un lado, cuando existe una lesión causada a la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar y, de otro, cuando esa lesión es imputable fáctica y jurídicamente a una autoridad pública. Dicha Tesis fue avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-333 de 1993, en donde expresó, que además de constatar la antijuridicidad del daño, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión.

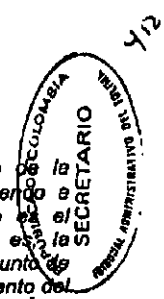
Al referirnos a la imputación jurídica y fáctica, debemos remitirnos a lo explicado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado que considera, "imputar, para nuestro caso, es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine qua non para declarar la responsabilidad patrimonial de este último (...) la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público o en nexo con él, excluyendo la conducta personal del servidor público que, sin conexión con el servicio, causa un daño" (sentencia del 21 de octubre de 1999, expediente 10948, M.P: Alir Eduardo Hernández Enríquez).

La responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado, puede surgir en virtud de dos regímenes de imputación: (i) el subjetivo, que se basa en la teoría de la falla del servicio y (ii) el objetivo, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del riesgo excepcional, y por otro, debido a la ruptura de la igualdad entre las cargas públicas, caso en el cual estamos en presencia del régimen del daño especial.

<sup>17</sup> Sentencia del Consejo de Estado de mayo 8 de 1995, Expediente 8118, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández.  
<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dr. Alir Eduardo Hernández Enríquez, de fecha 01 de marzo de 2006.



REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIATIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



De otro lado, en cuanto al nexo de causalidad entre el hecho de la administración y el daño causado, nuestro Órgano<sup>19</sup> de Cierre trayendo a colación apartes de la doctrina francesa ha considerado que este es el elemento principal en la construcción de la responsabilidad, esto es, la determinación de que un hecho es la causa de un daño, pues desde el punto de vista teórico resulta fácil, en criterio de los autores, diferenciar el tratamiento del nexo de causalidad dentro de los títulos objetivo y de falla; entrándose de la falla del servicio, la relación de causalidad se vincula directamente con la culpa, con la irregularidad o la anomalía, y en los casos de los títulos objetivos, se admite la responsabilidad inmediatamente, el daño se relaciona con la actividad del demandado, con independencia de que se acredite o no la culpa.

Se concluye que el artículo 90 de la Constitución Política establece que la responsabilidad del Estado nace del daño antijurídico que le sea imputable, causado por la acción u omisión de las autoridades públicas o particulares investidos con funciones administrativas. Por lo tanto, en los supuestos de daños causados es necesario precisar el régimen de responsabilidad que puede ser subjetivo u objetivo dependiendo de cada caso concreto. Como consecuencia de ello, la responsabilidad en general descansa en dos elementos: el daño antijurídico y la imputación.

A pesar de la claridad de la existencia de estos dos elementos que configuran la responsabilidad patrimonial del Estado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha persistido en la tendencia de aplicar a los casos en estudio dos teorías, la teoría de la responsabilidad subjetiva que ha descansado en la culpa y la teoría de la responsabilidad objetiva, que descansa en el riesgo creado. Todo ello para efectos probatorios, de las cuales se han construido distintos títulos de imputación.

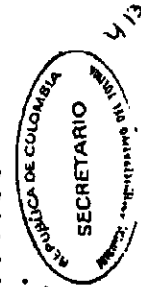
Frente a la responsabilidad del Estado derivada de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de contenido general, la Jurisprudencia del Consejo de Estado, ha señalado:

*"La jurisprudencia de esta Sección ha encontrado fundamento jurídico suficiente en la falta en el servicio en la cual se traduce el ejercicio de la potestad normativa de la cual se hallen investidas las autoridades administrativas, cuando tal facultad se ejerce de forma contraria a la Constitución y/o a la ley, para sostener que resulta procedente reclamar, a través del cauce procesal constituido por la acción de reparación directa, la indemnización de los perjuicios respectivos e, incluso, para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en eventos en los cuales esa irregular expedición de normas generales, impersonales y abstractas ocasiona, de forma directa —vale decir, sin que medie el proferimiento de un acto administrativo de alcance individual, en cuyo caso la reparación del daño pendería de la anulación del correspondiente acto de efectos singulares y concretos—, daños antijurídicos a alguna persona, en la anotada dirección, mediante auto calificado el 15 de mayo de 2003, la Sala precisó: "Origen del daño aducido por el actor. Algunos actos administrativos, como se dijo, se traducen en un sacrificio en la esfera de actuación personal o en el patrimonio de los particulares. Por lo general, los administrados resultan asumiendo una posición de sacrificio cuando la administración cumple funciones para proveerse de recursos. En efecto, si la administración necesita medios para el cumplimiento de las finalidades que el legislador y el constituyente le han impuesto y tales medios deben provenir de la comunidad, su obtención, supondrá un sacrificio: "sacrificio*

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Marie Elena Giraldo Gómez, Sentencia del 10 de agosto de 2005, Rad. 73001-23-31-000-1997-04725-01(15127).

26

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLLACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



es realizar una prestación personal obligatoria, soportar una expropiación... y contribuir con las cargas públicas mediante el pago del impuesto". En esos casos, sin duda, se genera un perjuicio que habrá de considerarse jurídico en tanto el particular está obligado a soportarlo en cumplimiento de sus deberes constitucionales (artículo 95 C.P.) y en obediencia de los mandatos legales o administrativos que los desarrollen en cada evento concreto. (...) Así pues, el actor, obedeciendo la imposición de un tributo departamental contenido en la Ordenanza 044 de 1998, pagó lo que correspondía mientras tal Ordenanza estuvo vigente, soportando un perjuicio que, durante la vigencia del acto, se reputó jurídico, pero cuya antijuridicidad quedó delatada con la declaración de nulidad de dicha ordenanza en sede judicial, declaración que privó de legitimidad a los efectos ya generados e impidió que produjera otros en la medida en que la expulsó de la vida jurídica. El perjuicio aducido por el actor, tal como se deriva de su planteamiento, se causó con la aplicación de la Ordenanza 044 de 1998, y su antijuridicidad se derivó de su declaración de nulidad proferida por el Consejo de Estado.<sup>20</sup>

En este punto se hace necesario, entrar a estudiar los elementos configurativos de la responsabilidad para que exista obligación por parte de las entidades estatales demandada.

**A. HECHO GENERADOR DEL DAÑO Y SU RELACIÓN CON EL SERVICIO**

El Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las contenidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de los artículos 59 de la Ley 79 de 1988 y Decreto 468 de 1990, proferió un acto administrativo general, el Decreto 2996 de 2004, que estableció una obligación tributaria, para las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, en los siguientes términos:

**"ARTICULO 1.** En desarrollo del principio constitucional de solidaridad, los estatutos, reglamentaciones, regímenes de compensaciones, previsión y seguridad social de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, deberán establecer la obligatoriedad de los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social: Salud, Pensión, Riesgos Profesionales y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, lo anterior sin sujeción a la Legislación Laboral Ordinaria."

En virtud de la anterior norma, todas las cooperativas de trabajo asociado efectuaban sus aportes parafiscales, en el sub-líte Tollactivos de manera mensual realizaba su contribución al SENA y al ICBF, por los años 2004 a 2006 tal y como se observa a folio 66 del expediente, a fin de acatar y cumplir con una disposición legal que le impuso una obligación tributaria.

Sin embargo, el Honorable Consejo de Estado mediante providencia del día 12 de octubre de 2006, con ponencia de la Dra. LIGIA LOPEZ DIAZ, dentro del expediente No. 11001-03-25-000-2004-00187-01-15214, en la acción de simple nulidad de Decreto 2996 de 2004, declaró la nulidad de la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación" contenida en el artículo 1 del mencionado decreto, al considerar que esta disposición era

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D. C., febrero veintitrés (23) de dos mil cuatro (2012). Radicación número: 2006-23-26-000-2000-01697-01(24655)



1912

1913

1914

1915

1916

1917

1918

-----

-----

1919

1920

1921

1922

1923

1924

1925

1926

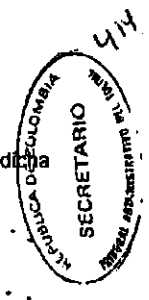
1927

1928

-----

-----

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



violatoria del principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual, dicha facultad está reservada al legislador.<sup>21</sup>

Así expresó:

*"Así las cosas, y habida consideración que los aportes al SENA y al ICBF son contribuciones parafiscales obligatoria, impuestas con base en la facultad impositiva del Estado; que se encuentran sometidas al principio de legalidad; y tienen una naturaleza excepcional, por cuanto no afectan genéricamente a todas las personas con igual capacidad de pago, sino que la ley obliga solo a un grupo de personas a efectuar los aportes, debe concluirse que el decreto acusado es violatorio del principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual, está reservada al legislador ordinario la facultad impositiva. Por ello habrá de declararse la nulidad del artículo acusado."*

Es así como, dicho Decreto 2996 de 2004 "por el cual señalan algunos requisitos que deben contener los estatutos y reglamentos de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado." expedido por el Presidente de la República el día 16 de septiembre de 2004, no se ajustó a los postulados de la constitución y la Ley, razón por la cual el Consejo de Estado declaró su nulidad, en lo relativo a la expresión "y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación", que obligaba a las Cooperativas de Trabajo Asociado, de pagar dichos tributos.

Es decir, que el hecho generador de daño fue la contribución o tributo fijado-en el artículo 1 del decreto 2996 de 2004, por parte del Presidente de la Republica quien asumió funciones que no le competían por cuanto la facultad de reglamentar e imponer tributos, es exclusiva del Congreso de la Republica."

**B. DAÑO ANTIJURIDICO**

De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de todas las autoridades públicas, incluidas, por supuesto, las judiciales, las cuales pueden llegar a comprometer la Responsabilidad del Estado, bien a través de decisiones contenidas en providencias judiciales proferidas en ejercicio de sus funciones, o bien a través de acciones u omisiones constitutivas de falla, que se produzcan con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia.

Ahora bien, respecto del segundo elemento tenemos que, el Daño<sup>22</sup> "según la academia, que , que remite la definición del substantivo al verbo; detrimento, perjuicio menoscabo, dolor molestia" y el Daño Antijurídico es entendido jurisprudencialmente<sup>23</sup> como el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien, en su persona, bienes, libertad, honor, afectos,

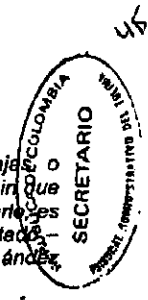
<sup>21</sup> Consejo de Estado Expediente 1521-06, 12 de octubre de 2006. Consejera Ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ 11001-02-25-000-2004-00187-01.

<sup>22</sup> Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Manuel Ocasio editorial Neónales S.R.L.

<sup>23</sup> ... el daño antijurídico es una especie del daño jurídico relevante, cuando su relevante deriva de su antijuridicidad. El daño o perjuicio que las normas jurídicas pretenden reparar o evitar no es cualquier daño, sino únicamente aquél que frustra expectativas o seguridades por el derecho. La nota de antijuridicidad, es la conación en sentido convencional que se produce de lo contrario a derecho, lo cual sin lugar a dudas es una tautología, y aunque, el concepto como tal fue establecido por la dogmática penal, pasó a ser una categoría general del derecho. Nota de Fallos: Ver Sentencia proferida por el Consejo de Estado del 4 de diciembre de 2002 expedientes 12525 Consejero Ponente Germán Rodríguez Villamizar.

28

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:0045-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



*creencias, etc., suponiendo la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extrapatrimoniales de que goza un individuo, sin que el ordenamiento jurídico le haya impuesto a la víctima el deber de soportar, es decir, que el daño carezca de causales de justificación (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de enero del 2000, M.P. Alir E. Hernández Enriquez).*

Ahora bien, de las pruebas allegadas al proceso, se evidencia que en efecto, la Cooperativa TOLIACTIVOS, sufrió un daño cierto, un perjuicio concreto y antijurídico, consistente en el detrimento patrimonial ocasionado, como consecuencia del pago realizado, por concepto de aportes parafiscales, que se vio obligado a efectuar en vigencia del Decreto 2996 del 2004, pues a folios 66-67, se observa que para los años 2004 y 2006, aportó al SENA \$22.316.936 y al ICBF \$33.475.408, lo que arroja la suma total de \$55.792.344.

En este orden, tal entidad realizó sus aportes en virtud de una norma que posteriormente fue declarada nula, lo que le causó un daño que no debía soportar, y por tanto merece ser indemnizado.

**C. NEXO DE CAUSALIDAD EXISTENTE ENTRE LA CONDUCTA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL DAÑO ANTIJURÍDICO EXPERIMENTADO POR LA DEMANDANTE**

En tratándose de la falla del servicio, la relación de causalidad se vincula directamente con la culpa, con la irregularidad o la anomalía de la administración que ocasionó el daño antijurídico.

Como se ha indicado, la parte demandada, sufrió un daño antijurídico, en virtud de una obligación de pagar los aportes parafiscales, impuesta por el Decreto 2996 de 2004 expedido por el Presidente de la República, contrariando la Constitución y la ley, razón por la cual es claro que, este acto administrativo de contenido general es la fuente directa del daño, teniendo en cuenta además que no median actos administrativos de contenido particular.

De lo anterior, se observa claramente y sin lugar a duda, que existe nexo causal entre el daño antijurídico ocasionado a la cooperativa demandante por los pagos realizados, y la expedición del Decreto 2996 de 2004, configurándose así los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, a cargo de las demandadas.

Así las cosas, al declararse la nulidad parcial del artículo 1 del mencionado decreto por considerarse ilegal, las cosas deben retrotraerse a su estado inicial, es decir, debe entenderse que la norma jamás nació a la vida jurídica y por tanto nunca debió efectuarse el pago de los aportes parafiscales por parte de la demandante.

**D. SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS**

La situación jurídica consolidada solo puede predicarse "cuando existiendo un plazo legal para controvertir el acto o para solicitar la devolución del pago de lo no debido, habiendo estado el contribuyente en posibilidad de exigirlo, no lo hizo dentro del término legal para ello."<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 23 de agosto de 2005. Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos. Radicación. 2005-01672.

29





Al respecto la Jurisprudencia, indicó:

"La tesis jurisprudencial en comento ha sido igualmente prolijada por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado; esta Sala, de hecho, ha colegido de la anotada postura en virtud de la cual las situaciones jurídicas consolidadas en vigencia de la norma creadora de la obligación tributaria no se ven comprometidas por los efectos ex tunc del fallo que dispone la exclusión del ordenamiento jurídico de dicho precepto de alcance general, ha colegido —se repite— la conclusión consistente en que, por una parte, si los perjuicios derivados de la ejecución del enunciado normativo en cuestión se han producido tras la expedición de un acto administrativo de efectos individuales y concretos, es este acto el que debe ser demandado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que, como consecuencia de su anulación, se repare el daño irrogado y, por otra parte, como corolario de lo anterior, sólo cuando los perjuicios cuya indemnización se deprecia tengan origen directo en la disposición —legal o reglamentaria— de alcance general expulsada del sistema jurídico por decisión judicial —sin que medie acto administrativo individual—, procede, excepcionalmente, incoar la acción de reparación directa: "Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos ex tunc ('desde entonces'), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo. En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativa entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Tal y como quedó expuesto, en el apartado anterior, el hecho de que la declaratoria de nulidad de un acto tenga efectos ex tunc o retroactivos, en modo alguno significa que dicha decisión judicial incida automáticamente en la validez de los actos administrativos particulares dictados con apoyo en aquel que configure situaciones consolidadas, esto es, que no hayan sido oportunamente discutidas administrativa o judicialmente dentro de los plazos y en la forma indicada por el ordenamiento jurídico... Es claro que la acción de reparación directa sólo procede si la antijuridicidad del daño deriva directamente de la declaración de nulidad del acto administrativo general por parte del juez del mismo."<sup>43</sup>

Ahora bien, es necesario indicar que el Decreto 2996 de 2004 al ser un acto de carácter general procedía para su controversia la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., mientras tanto el particular, es decir la Cooperativa, estaba obligado a cumplir con la disposición contenida en dicho acto administrativo, hasta que la Jurisdicción Contenciosa decidiera frente a la acción interpuesta, por lo tanto los efectos de dicho acto no se encontraban debidamente consolidados.

En este orden de ideas, tenemos que la acción de reparación directa tiene una caducidad de dos años (Art. 136 del CCA), en este caso, para solicitar la devolución de las sumas pagadas por concepto de aportes parafiscales, tal

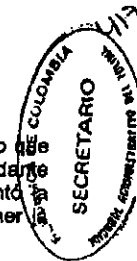
<sup>43</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A. Consejero ponente MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Bogotá, D.C., febrero veintitrés (23) de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-28-000-2008-01907-01(2492)

30





REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
CODOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



termino empezó a correr a partir del 12 de octubre de 2006 fecha del fallo de decreto la nulidad del Decreto, por tanto la situación de la entidad demandante estaría consolidada el 13 de octubre de 2008, sin embargo esta presentó respectiva demanda el día 22 de noviembre de 2007, con el fin de obtener reparación de daño.

Al respecto ha expresado el Consejo de Estado:

*"El fallo de nulidad de un acto de carácter particular produce efectos ex tunc. El fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos son ex nunc, pero si afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso sus efectos son ex tunc, por ello la sentencia de nulidad en relación con estos últimos actos produce efectos retroactivos.*

*Para poder establecer si en el sub lite existía una situación jurídica consolidada es necesario determinar si las declaraciones presentadas se encontraban en firme pues, ha sido criterio de esta Sala<sup>26</sup>, que no lo están mientras el término para solicitar la devolución no esté vencido y por lo tanto, procede la solicitud de reintegro.<sup>27</sup>*

Por tanto, el término para solicitar la devolución de las sumas de dinero no se encontraba vencido, pues la entidad presentó la demanda antes del vencimiento de los dos años de la caducidad de la acción de reparación directa.

Con todo lo anterior, es indudable que en el presente caso se evidencia una clara afectación o daño a la entidad demandante, lo que no se podría concluir en todos los casos, teniendo en cuenta que no siempre la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de contenido general, causa los mismos efectos a los destinatarios; además que en el presente caso es procedente acceder a las pretensiones de la demanda por vía de acción de reparación directa, por cuanto se pudo constatar la ilegalidad del acto administrativo cuya nulidad fue decretada por esta jurisdicción y que dio origen a la presente acción.

Por último es necesario indicar, que la NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, no es la entidad a la cual estaban destinadas las contribuciones, cuya devolución se solicita, toda vez que no ingresó a su patrimonio suma alguna por dicho concepto, de manera que mal haría esta Corporación en condenarlo a devolver unos dineros que jamás ingresaron a su patrimonio.

#### LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS

De conformidad con todas las consideraciones expuestas, es necesario indicar, que a título de indemnización de perjuicios, la parte actora solicita la devolución de todos los valores pagados por aportes parafiscales al SENA y el I.C.B.F.,

<sup>26</sup> Sentencia de marzo 5 de 2003, Exp. 12248, M.P. María Inés Ortiz Barbosa

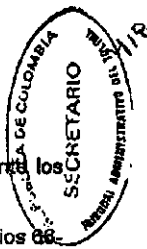
<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009) Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01107-01(17403)

280

90



REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIM PROTECCION SOCIAL- ICBF-SENA



cuyo monto total asciende a la suma de \$55.792.344, efectuados durante los años 2004 y 2006 a favor del ICBF.

De las pruebas arrojadas al proceso, se hace necesario indicar que a folios 66 y 67, se evidencia claramente los pagos realizados por la Cooperativa demandante, a las entidades demandadas, observándose que para los años 2004 y 2006, aportó al SENA \$22.316.936 y al ICBF \$33.475.408, lo que arroja la suma total de \$55.792.344.

Por lo anterior, se ordenará al SENA y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF que se realice la devolución de los aportes parafiscales en lo que le corresponde a cada una, a la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS, sumas que deberán ser debidamente indexadas al momento de su pago de conformidad con la siguiente fórmula:

$$S = \frac{R \times IF}{I}$$

R= corresponde a los aportes parafiscales mensualmente cancelados por la demandante.

IF= IPC o INDICE FINAL (Fecha de la presente sentencia)  
I= IPC o INDICE INICIAL (mes del aporte)

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada aporte realizado, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento del pago efectivo del aporte.

#### 10. CONDENA EN COSTAS

Frente a las costas, la Sala no condenará al demandado conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, dado que no existe prueba de que hubiese incurrido en una conducta grave o temeraria.

Con relación a lo anterior, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Magistrada Ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez en sentencia del 5 de agosto de 2010, señala:

#### "CONDUCTA TEMERARIA O MALA FE EN EL PROCESO - Existencia

*Son deberes y responsabilidades de las partes y sus apoderados, proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos, y obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensa y en el ejercicio de los derechos procesales (artículo 71 del C.P.C. - numerales 1º y 2º). Se considera que ha existido temeridad o mala fe cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso (artículo 74 numeral 5º ibidem)"*

#### 11. ARANCEL JUDICIAL

La sala no ordenará el pago de arancel judicial, teniendo en cuenta que tal como lo manifiesta el Honorable Consejo de Estado en los procesos declarativos como este de reparación de directa, se encuentran entre las

283

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLIACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL - ICBF-SENA



excepciones al pago de dicho gravamen, conforme a lo dispuesto por el artículo 4° de la ley 1394 de 2010<sup>23</sup>.

Así mismo, como quiera que mediante providencia del 22 de abril de 2013, esta Corporación ordenó en el numeral tercero de la misma "COMPULSAR copia al Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima-Sala Jurisdiccional Disciplinaria a fin que las actuaciones del Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué sean investigadas, conforme la parte motiva de esta providencia.", es necesario, que por Secretaría se oficie al Consejo Seccional de la Judicatura, con el fin de poner en conocimiento las actuaciones adelantadas con posterioridad a dicha providencia, para que si así lo considera el Consejo Seccional, obren las mismas dentro de la investigación que pueda estar adelantando dicha corporación, para lo cual, también se solicita se informe a este Tribunal, si se adelantó o no investigación por los hechos acontecidos en el desarrollo de este proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima en Sala de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** REVOQUESE la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, el día 20 de enero de 2012, mediante la cual se declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

**SEGUNDO:** En su lugar, DECLÁRESE administrativa y patrimonialmente responsable al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-SENA y al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF - por los perjuicios ocasionados a la demandante, como consecuencia de la expedición del Decreto 2996 del 2004, en la parte que fue anulada por el Consejo de Estado, de conformidad con lo expuesto anteriormente.

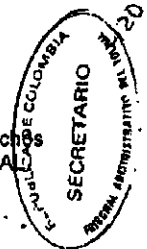
**TERCERO:** CONDÉNESE al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF-, a pagar a favor de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO - TOLIACTIVOS, la suma de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS OCHO PESOS (\$33.475.408), por concepto de indemnización de perjuicios; valor que deberá ser debidamente indexado al momento de su pago, aplicando la fórmula indicada en la parte considerativa de la presente providencia.

**CUARTO:** CONDÉNESE al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-SENA, a pagar a favor de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO - TOLIACTIVOS, la suma de de VEINTIDOS MILLONES TRESCIENTOS DIECISEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$22.316.936), por concepto de indemnización de perjuicios; valor que deberá ser debidamente indexado al momento de su pago, aplicando la fórmula indicada en la parte considerativa de la presente providencia.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Jaime Orlando Santofemio Gamboa, 23 de mayo de 2012. Radicación número: 34001-23-31-000-2003-01301-01(41142)

284

REPARACIÓN DIRECTA  
RAD:00445-2007  
COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO TOLUACTIVOS  
MIN PROTECCION SOCIAL-ICBF-SENA



**QUINTO:** EXONERAR de responsabilidad patrimonial, dentro de los hechos materia de estudio, a la NACIÓN-MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

**SEXTO:** NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

**SEPTIMO:** Por Secretaria, OFICIESE al Consejo Seccional de la Judicatura, de conformidad con lo preceptuado en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

**NOVENO:** Por secretaria hágase entrega de los remanentes que por concepto de gastos ordinarios del proceso existan a favor del accionante.

**DECIMO:** Una vez en firme, por secretaria háganse las anotaciones en el programa Siglo XXI.

**DECIMO PRIMERO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

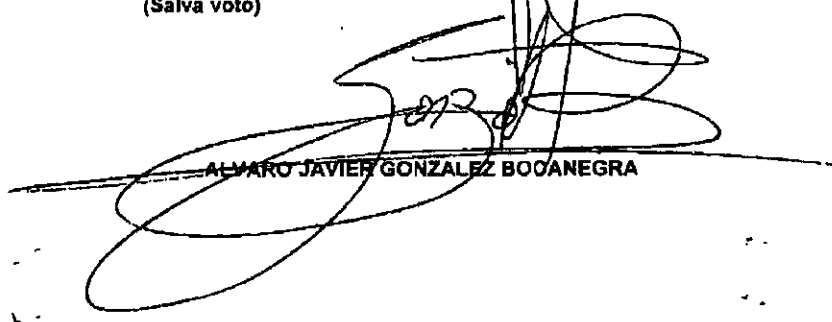
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día diez de julio de dos mil catorce.

**LOS MAGISTRADOS,**

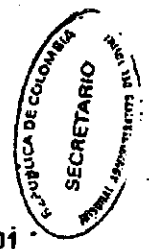
  
SUSANA NELLY ACOSTA PRADA  
(Salva voto)

  
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

  
ALVARO JAVIER GONZALEZ BOANEGRA

285

42



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Salvamento de Voto

Radicación 73001-33-31-009-2007-00445-01

Interno: (2011-868)

Ibagué, quince de julio de dos mil catorce.

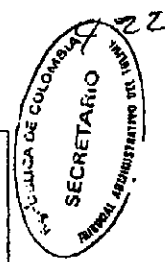
Con el respeto acostumbrado por la Sala mayoritaria, manifiesto que salvo mi voto, toda vez que en mi sentir, no se debió condenarse al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, como responsables de los presuntos perjuicios ocasionados al demandante, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Decreto 2996 de 2004 expedido por el Gobierno Nacional.

En gracia de la brevedad, en los anteriores términos, dejo rendido el fundamento de mi salvamento de voto.

*Susana Nelly Acosta Prada*  
SUSANA NELLY ACOSTA PRADA  
Magistrada

35

175



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA**

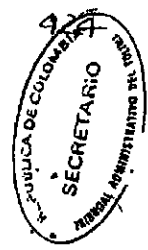
**NOTIFICACIÓN AL SEÑOR AGENTE DEL  
MINISTERIO PÚBLICO**

HOY 22/07/14 SE NOTIFICA  
PERSONALMENTE AL SEÑOR PROCURADOR JUDICIAL EN  
LO ADMINISTRATIVO, LA PROVIDENCIA DE 15 DE JULIO  
DE 2014.

EL PROCURADOR JUDICIAL

# EDICTO No. 00160

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
HACE SABER:



Que dentro del proceso: **REPARACION DIRECTA**

**RADICACIÓN:** 73001-33-31-009-2007-00445-01  
(INTERNO No.00868/2011)

**MAGISTRADO PONENTE:** ALVARO JAVIER GONZALEZ BOCANEGRA

**INSTAURADO POR:** COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO  
TOLIATIVOS

**CONTRA:** MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

**SE DICTO SENTENCIA DE FECHA:** QUINCE (15) DE JULIO DE DOS MIL  
CATORCE (2014)

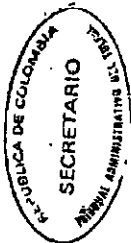
Para notificar a las partes el contenido de la anterior sentencia se fijó Edicto en el lugar público acostumbrado de la Secretaria del Tribunal, por el término de tres (3) días, en Ibagué Tolima, a las ocho de la mañana del día de hoy veintiuno (21) de julio de dos mil catorce (2014).-

  
MARIA VICTORIA AYALA PALOMA  
Secretaria

AJGB/rbt

37





**DESFIJACIÓN EDICTO: EMPLEZA EJECUTORIA**  
 24-07-14 AKA  
 A las 8 p.m. venció el término de fijación  
 del presente edicto. EN SILENCIO  
 A partir de las 8 a.m. de hoy, empieza a  
 correr el término de ejecutoria.  
 La secretaria [Signature]

EJECUTORIA  
 28-07-14. venció el término de ejecutoria  
 de la providencia anterior. EN SILENCIO  
COMUNICAR Y DEVOLVER  
 [Signature]  
 secretario

SECRETARÍA GENERAL ADMINISTRATIVA DEL TALLER  
 - 8 AGO 2014 - El enton.  
 Documento constante de 2 p. folios es certificado  
 validando con su original que ha tenido a la  
 vista.  
 [Signature]  
 EL SECRETARIO