



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA**

MAGISTRADO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D. C., cuatro (04) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicación: No. 08001-23-31-000-1998-01689-01

Expediente: No. 0700-2006

**Actor: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA
INDUSTRIA METAL MECANICA METALURGICA Y SIDERURGICA -
SINTRAIME**

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala, en única instancia, sobre las pretensiones de la demanda formulada por el **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA METAL-MECÁNICA-METALÚRGICA Y SIDERÚRGICA**, en adelante “**SINTRAIME**”, con personería jurídica No. 1289 de 26 de julio de 1967, representada por su presidente,

señor Luis Javier Beltrán Rivera, contra la Nación- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo.

ANTECEDENTES

El **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES “SINTRAIME”** actuando en representación del Sindicato de Trabajadores de la Empresa **“ASTILLEROS MAGDALENA S.A.”**, interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo con el fin de obtener la nulidad de los siguientes actos:

a).- **Resolución No. 063 de 16 de diciembre de 1997, Artículos 1°, 2° y párrafo**, proferida por el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico, por medio de la cual se resuelve una petición, en la cual se autorizó el cierre total y definitivo de las actividades de la empresa Astilleros Magdalena S.A. - En liquidación, para lo cual se exigió otorgar caución dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a partir de su ejecutoria y contratar una póliza con una compañía de seguros en Colombia para amparar a los trabajadores.

b).- **Resolución No. 004 de 23 de enero de 1998, Artículos 1°, 2°, 3° y 4°**, expedida por el mismo funcionario, por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición y se concede el de apelación, confirmando el cierre definitivo de la empresa, autorizando la terminación de los contratos de trabajo de sus empleados con la correspondiente liquidación según la Ley 50 de 1990 y declarando no probada la sustitución patronal.

c).- **Resolución No. 001038 de 21 de abril de 1998, Artículos 1°, 2° y 3°**, expedida por el Director Técnico de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico, por medio de la

cual se resuelve el recurso de apelación, modificando los artículos primeros de las Resoluciones No. 0063 y 004 citadas, condicionando la autorización del cierre de la empresa Astilleros del Magdalena S.A. al otorgamiento de las cauciones o garantías correspondientes y el consecuente despido de sus trabajadores, y revocó el artículo 2° de las mismas Resoluciones y las confirmó en lo demás.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad accionada a reconocer y pagar a los trabajadores afectados con la decisión, las prestaciones dejadas de recibir como salarios, vacaciones, cesantías, prestaciones extralegales, desde el 20 de junio de 1998, cuyo monto estimó provisionalmente en mil millones de pesos (\$1.000'000.000,00); asimismo, solicitó que, se declare que no existió solución de continuidad "*de los derechos de las personas afectadas*", se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A, y se condene al pago de las agencias en derecho.

Los **hechos** de la demanda se resumen así:

Refiere la demanda que el 6 de marzo de 1997, la empresa Astilleros Magdalena S.A., a través de apoderado judicial, solicitó al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, con sede territorial en el Departamento del Atlántico, autorización para el cierre definitivo de la empresa.

Informa que el 25 de marzo de 1997 se llevó a cabo, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, una visita de inspección ocular en las instalaciones de la empresa Astilleros Magdalena S.A., con el fin de constatar la modalidad de contrato y la fecha de entrada de cada uno de sus trabajadores según reposa en Acta de Visita No. 1009.

Se alude que durante el desarrollo de la actuación administrativa por parte del Ministerio se logró determinar la celebración de un contrato de arrendamiento de bienes entre la empresa Astilleros Magdalena S.A. y la empresa IMSAL LTDA, la presencia de personal de las empresas ASTIMAG e IMSAL LTDA y la venta de la empresa Astilleros Magdalena S.A. a la empresa Proasticol S.A.

Se afirma que los contratos de promesa de compraventa entre Proasticol S.A. y Astilleros Magdalena S.A. y copias de los contratos individuales de los trabajadores fueron enviados a la Dirección Regional del Trabajo y Seguridad Social del Atlántico el 9 de octubre de 1997.

Sostiene la parte actora que la empresa Astilleros Magdalena S.A., a pesar de encontrarse en proceso de liquidación, vendió las instalaciones y maquinaria a la empresa Proasticol S.A., y arrendó sus bienes a la empresa IMSAL LTDA, con el fin de burlar los derechos de los trabajadores.

Afirma, que mediante la **Resolución No. 0063 de 16 de diciembre de 1997**, el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico autorizó el cierre total y definitivo de las actividades de la empresa Astilleros Magdalena S.A y estableció las cauciones necesarias para garantizar el pago de las pensiones, así como los derechos ciertos, prestaciones sociales y demás derechos de los trabajadores.

Contra la resolución anterior se interpusieron los recursos de reposición y apelación procedentes en sede gubernativa.

Indica la parte actora que a través de la **Resolución No. 004 de 23 de enero de 1998**, proferida por el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico, se resolvieron los recursos de reposición interpuestos y se dispuso modificar el artículo 1 de la Resolución No. 0063 de 16 de diciembre de 1997 que autorizó el cierre total y definitivo de las actividades de la empresa y dar por terminados los contratos de trabajo de sus trabajadores, debiendo proceder a liquidarlos conforme a la Ley 50 de 1990, asimismo, se dispuso modificar el artículo segundo en el sentido de exigir las cauciones o garantías que acrediten el pago de las pensiones de jubilación causadas o que llegaren a causarse con motivo de la decisión y el de los derechos ciertos, prestaciones sociales y demás derechos laborales legales y extralegales, quedando obligada al pago de la pensión del señor Tomas Carbonell hasta tanto sea conmutada.

Y, mediante la **Resolución No. 001038 de 21 de abril de 1998**, expedida por el Director Técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se resolvió el recurso de apelación, modificando el artículo primero de las Resoluciones 0063 de diciembre de 1997 y 004 de 1998, emanadas de la Dirección Regional, y autorizando el cierre en forma definitiva de la empresa y el despido de sus trabajadores una vez constituidas las garantías que acrediten el pago de las pensiones y los derechos ciertos y prestaciones sociales de los trabajadores.

Refiere la demanda que en los actos expedidos por el Ministerio del Trabajo se omitió remitir copia del tiempo de servicio de los trabajadores de la empresa a la junta de prestaciones económicas del ISS para el estudio actuarial como lo dispone la ley; asimismo afirma la parte actora que la constitución de las cauciones debe ser antes y no después de la autorización del cierre de la empresa. Se afirma también que la Resolución 004 de 23 de enero de 1998 contiene una extralimitación de funciones porque se dispuso conmutar la pensión de un trabajador, lo que va en contra vía de lo establecido en el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. Igualmente

considera la parte actora que al negar la sustitución patronal, el Ministerio se extralimitó en sus funciones porque la definición de dicha situación es competencia de los jueces al tenor del numeral 2 del Decreto 2158 de 1948, y además no se fijó la caución necesaria como lo indica el numeral 6 del artículo 37 del Decreto 1469 de 1978 con el fin de garantizar el pago de pensiones de jubilación, prestaciones sociales y demás derechos ciertos de los trabajadores.

Se informa que en cumplimiento de los actos administrativos anteriores, el liquidador de la empresa Astilleros Magdalena S.A., el 15 de mayo de 1998, presentó la póliza de cumplimiento No. 002887 expedida por la compañía de seguros Alfa S.A. por la suma de \$180.000.000 millones de pesos, garantizándole solo al señor Tomás Carbonell la conmutación de la pensión y aportó un cuadro de prestaciones sociales a liquidar por la suma de \$156.695.975.

El 12 de junio de 1998 el apoderado de SINTRAIME presentó un memorial radicado bajo el número 2253, en el que solicitó al Ministerio no dar aprobación a la caución presentada, petición que fue reiterada el 24 de junio del mismo año.

El 17 de junio de 1998 el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico profirió el auto No. 0113 a través del cual comisionó al Inspector de Trabajo de la División de Inspección y Vigilancia, para que levantara un acta de compromiso con la empresa Astilleros Magdalena S.A. en liquidación, diligencia que se cumplió mediante Acta No. 0583 suscrita por el liquidador de la referida empresa, en donde manifestó, en relación con los créditos laborales, que la empresa pagará dichos créditos en la medida que estos se vuelvan ciertos y a cargo de Astilleros Magdalena S.A., de acuerdo con la ley laboral y comercial.

Manifiesta la parte actora que fue de esa forma como el Director de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico reemplazó la aprobación de la caución por la suscripción del acta No. 0583, en forma unilateral con el liquidador de la empresa Astilleros Magdalena S.A., infringiendo la Ley.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Nacional: artículos 2, 4, 25, 53, 90, 93, 113, 115, 121, 123, 150.

De orden legal: artículos 9, 10, 11, 14, 195 y 198 del Código Sustantivo del Trabajo; artículo 9 y 41 del Decreto 2351 de 1965; artículo 3 inciso 6, 13, 15, 16, 35, 43, 44, 45, 77 y 83 del Código Contencioso Administrativo; artículos 6, 13, 16 numeral 4, 174 y 690 del Código de Procedimiento Civil; artículo 82, 84 numeral 5, 85, 87, 90 de la Ley 222 de 1995; artículos 221, 222, 245 y 246 del Código de Comercio.

Se invocan en este acápite los vicios de desviación de poder por incompetencia, falsa motivación, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de los trabajadores y violación de la ley.

.- Desviación de poder por vicio de incompetencia: Afirma la parte demandante que el Director Regional de Trabajo del Atlántico al expedir la Resolución 0063 de 16 de diciembre de 1997 invadió órbitas de otras autoridades jurisdiccionales y administrativas lo que generó la transgresión de la norma superior, artículo 121 de la

C.N. en el sentido que asumió funciones por un lado jurisdiccionales propias de los jueces de la República y por otro, de otra autoridad administrativa como la Superintendencia de Sociedades o las autoridades administrativas al ordenar el cierre total y definitivo de las actividades de la empresa ASTILLEROS MAGDALENA S.A. como lo dispuso el artículo 1 de la citada Resolución. Sostiene que tal facultad fue atribuida a la Superintendencia de Sociedades por el numeral 1 del artículo 84, 85 y 86 de la Ley 222 de 1995, en concordancia con los numerales 5, 6 y 7 del artículo 2 del Decreto 1080 de 19 de junio de 1996.

.- Falsa Motivación. El cargo se funda en que los hechos que sirven de sustento a la decisión contenida en los actos demandados relacionados con la situación económica de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. no corresponden a la realidad. En tal sentido, afirma la organización sindical que la Resolución No. 0063 de 1997 se fundó en lo manifestado por la sociedad solicitante de la autorización para el cierre de la empresa, sin realizar un análisis de las pruebas, lo que considera como una violación al principio de imparcialidad; se sostiene de otra parte, que no se precisaron los factores económicos como causal para autorizar el cierre de la empresa y el despido de los trabajadores, por lo que se concluye que no hay correspondencia entre la parte motiva y la parte resolutive; indica que se ignoró por completo el proceso de venta de la empresa a la Sociedad PROASTICOL y que la simulación de la venta fue utilizada para burlar los derechos de los trabajadores y evadir a la DIAN; por último, se afirma que se emplearon “frases de cajón” que nada tienen que ver con las situación de la empresa y que la descripción normativa no es sinónimo de motivación.

.- Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de los Trabajadores en la expedición de los actos administrativos cuya nulidad se solicita. Refiere la demanda que los actos administrativos se expedieron con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa del sindicato como representante de los

trabajadores, cuya causal de nulidad de los actos acusados se encuentra previsto en los artículos 84 del C.C.A.

La causal de desconocimiento del derecho de audiencia y defensa se funda en que al estudio técnico elaborado por el Ministerio del trabajo como sustento de la decisión demandada no se le dio el trámite del debido proceso y se mantuvo como prueba “clandestina” al no dársele traslado al sindicato ni a los trabajadores para que estos solicitaran la aclaración y fuera corregido de acuerdo a las pruebas obrantes en toda su extensión.

.- Violación de la Ley: Se afirma que los actos acusados desconocieron preceptos constitucionales contenidos en los artículos 2, 4, 13, 25, 53 de la C.P. , sostiene la parte actora que los mismos fueron expedidos en forma ilegal, sin que se hubiese cumplido con las ritualidades y el respeto y acatamiento de las normas superiores.

SUSPENSION PROVISIONAL

La parte actora solicitó la suspensión provisional de los actos acusados; fundó su petición en la necesidad inminente de evitar perjuicios notoriamente graves a los trabajadores de la empresa Astilleros Magdalena S.A. por no poder seguir ejerciendo el derecho fundamental al trabajo como único medio de sustento.

Mediante auto de 25 de marzo de 1999 (f. 101 a 104), el Tribunal Administrativo del Atlántico se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional negando el decreto de la medida cautelar, al respecto, consideró que la solicitud no reunía el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 152 del C.C.A, toda vez que al realizar el estudio del concepto de violación y cotejarlo con los actos demandados no se ve

la manifiesta, protuberante u ostensible transgresión aducida de las normas de carácter superior. Indicó que la solicitud tampoco cumple la exigencia del numeral 3, la cual consiste en demostrar aunque sea sumariamente el perjuicio que la ejecución del acto demandado le causa o podría causarle al particular afectado.

El 9 de abril de 1999, la parte actora interpuso recurso de apelación contra la providencia que negó el decreto de la medida cautelar (fs. 105 y 106).

Mediante auto de 23 de marzo de 2000 (fs. 112 a 118), la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación, confirmó el numeral 2 del auto de 25 de marzo de 1999 que negó la solicitud de suspensión provisional, al respecto, consideró la Sala que la petición de suspensión provisional de los efectos del acto acusado no fue debidamente sustentada ya que solamente se refiere a las disposiciones violadas y al concepto de su violación en relación con la demanda general y ha debido sustentarse de modo expreso en la solicitud, razón que impidió realizar la confrontación con las normas superiores.

TRAMITE

La demanda fue inicialmente admitida por el Tribunal administrativo del Atlántico el 25 de marzo de 1999 (fs. 101 a 105).

Mediante auto de 12 de septiembre de 2005 (fs 173 a 176), el Tribunal decretó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda inclusive, por falta de competencia al tenor del artículo 128 numeral 2 del C.C.A., por tratarse de actos administrativos proferidos por autoridad del orden nacional y carecer de cuantía; sobre este último aspecto, sostuvo el Tribunal que los actos acusados son

de carácter abstracto y que a la pretensión de nulidad no es viable acumular pretensiones económicas en consideración a que estas deben quedar reservadas para ser formuladas a través de posteriores acciones que los interesados podrán intentar ante la jurisdicción ordinaria laboral.

El apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto anterior mediante escrito visible a folios 177 y 178 en el que solicitó revocar el auto apelado y declarar la nulidad parcial; estimó que los actos demandados produjeron la desvinculación laboral lo que conlleva una valoración económica y por ende un restablecimiento del derecho; sostuvo que en gracia de discusión, si la competencia radica en el Consejo de Estado no resulta necesaria la declaratoria total de lo actuado sino la remisión del proceso en el estado en que se encuentre, de conformidad con el numeral 8 del artículo 99 del C.P.C.

Mediante providencia de 22 de febrero de 2007 (fs. 188 a 197), la Sección Segunda, Subsección B de la Corporación, confirmó el auto de 12 de septiembre de 2005 proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico que declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de competencia; al respecto, sostuvo que atendiendo el carácter general y abstracto de los actos que ordenaron el cierre de la empresa, la Corporación es competente para conocer de su legalidad; indicó además, que las consecuencias que se deriven de la decisión adoptada en el proceso no son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sino de la ordinaria dada la vinculación eminentemente privada que existe entre la empresa ASTILLEROS MAGDALENA S.A. y sus trabajadores, y, que los actos que ordenaron el cierre de la empresa no pueden ser considerados estrictamente de carácter laboral sino con consecuencias laborales, distinción que radica en que el examen de su legalidad no les imprime necesariamente esta connotación sino que aquella resulte como consecuencia de la nulidad de tales decisiones. Respecto de la pretensión económica derivada de las reclamaciones que puedan formular los trabajadores, sostuvo que esta jurisdicción no es competente por tratarse de una controversia contractual. Por último, consideró que, no obstante el numeral 2 del

artículo 134 B del C.C.A le asigna a los jueces administrativos la competencia para conocer asuntos de carácter laboral sin cuantía, y que dicha competencia resultaría concordante con el numeral 2 del artículo 128 del C.C.A, la Sala aprecia que los actos que ordenen el cierre de la empresa, si bien pueden tener incidencia laboral, no tienen propiamente esta connotación.

El 6 de agosto de 2007 se admitió la demanda presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal- Mecánica – Metalúrgica y Siderúrgica “SINTAIME” (fs. 200 y 201).

A través de escrito presentado el 9 de octubre de 2007 (fs. 208 a 211), el apoderado de la parte actora solicitó la nulidad del auto de 6 de agosto de 2007 que admitió la demanda.

La petición anterior fue resuelta mediante auto de 24 de abril de 2008 (fs. 260 a 266) en el que se negó la solicitud de nulidad con fundamento en la competencia del Consejo de Estado para conocer en única instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos del orden nacional, de conformidad con el numeral 2 del artículo 128 del C.C.A.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación- Ministerio de la Protección Social, por conducto de apoderada judicial, contestó la demanda con los siguientes argumentos (folios 226 a 232).

Manifestó que la sociedad Astilleros Magdalena S.A. -En liquidación solicitó al Director Regional del Trabajo y Seguridad Social del Atlántico permiso para el despido colectivo de los trabajadores de la empresa por cesación de actividades en virtud de su estado de disolución y liquidación. El Ministerio, previo el agotamiento de cada una de las etapas propias de este tipo de solicitudes, expidió la Resolución No. 0063 de 1997, la que fue recurrida en reposición y en subsidio apelación, profiriendo los actos que hoy se demandan.

Afirmó que para adoptar la anterior decisión, el Ministerio realizó el respectivo estudio técnico, a través de la Subdirección de Relaciones Individuales, en el que se concluyó que existen pérdidas netas en miles de pesos de \$108.361 y \$230.116 para 1995 y 1996 respectivamente y pérdidas acumuladas en miles de pesos de \$5823 para el primer año y \$114.184 para el último, por lo cual y ante la difícil situación económica estimaba posible el cierre definitivo de la misma. Indicó que no es posible obligar a una empresa a seguir operando a pérdidas, ni en su propio perjuicio, motivo por el cual se establecieron mecanismos garantizadores de los derechos de una y otra parte que en este caso corresponde al Ministerio darles aplicación.

Sostuvo que su misión es adoptar dirigir y coordinar, entre otras, las políticas de empleo y trabajo, previsión y seguridad social, conforme los preceptos constitucionales y legales debiendo tener en cuenta tanto las circunstancias en que se encuentran los trabajadores y pensionados, así como la empresa.

Aseguró que con la expedición de los actos acusados y especialmente la Resolución No. 1038 de 1998 el Ministerio estableció los mecanismos que garantizaran de la mejor manera posible los derechos laborales de todas y cada una de las personas cobijadas con la autorización para el cierre definitivo de una empresa, y el consecuente despido colectivo, y así darle cabal cumplimiento a las

normas vigentes sobre la materia, las cuales son de imperativo cumplimiento, ya que cuando el empleador aplique la autorización concedida, debe demostrar que está en capacidad real de hacer el pago de todas sus obligaciones tanto legales como extralegales para con sus trabajadores y pensionados, bien sea de manera directa o por un tercero. Por tanto, la autorización debe estar condicionada al cumplimiento previo de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico que rige la materia.

Con fundamento en lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSION

.- Parte demandada: En esta oportunidad, la apoderada judicial del Ministerio del Trabajo reiteró que la actuación administrativa realizada para autorizar el cierre definitivo a la empresa Astilleros Magdalena S.A. se ajustó a los precisos cánones constitucionales y legales (fs. 283 a 286)

La parte actora no alegó de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación, emitió concepto No. 243-2008 en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda; en tal sentido sobre el vicio de incompetencia manifestó que no se configuraba porque el Ministerio del Trabajo si es competente para autorizar el cierre de las empresas de acuerdo con lo establecido por el artículo 66 de la Ley 50 de 1990; afirmó que no resultaba

procedente el estudio del cargo contra el artículo segundo de la Resolución No. 004 de 1998 porque el mismo había sido revocado directamente por la administración en la Resolución 001038 de 1998; indicó que no es cierto que el Ministerio hubiera emitido pronunciamiento sobre la sustitución patronal. En lo atinente al cargo de falsa motivación, consideró que el análisis de los antecedentes expuestos en los actos ponen en evidencia la grave situación económica deficitaria y a pérdidas de la sociedad, hecho que motivó la decisión administrativa, razón por la que concluyó que dicho cargo tampoco estaba llamado a prosperar. Respecto al desconocimiento del derecho de defensa y audiencia indicó que el Ministerio atendió todas las solicitudes presentadas por la organización sindical durante el desarrollo de la actuación administrativa situación por la cual no encontró probado el cargo planteado en tal sentido. Finalmente, indicó que la actuación del Ministerio se sujetó a la ley y que el cargo de nulidad por infracción del ordenamiento jurídico superior no podía analizarse porque no se explicó el alcance y el sentido de la infracción. (fs. 288 a 297)

CONSIDERACIONES

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

1. Competencia

Dado que la controversia planteada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal Mecánica Metalúrgica y Siderúrgica –SINTRAIME- en torno a la expedición de las *Resoluciones Nos. 0063 de 16 de diciembre de 1997, 004 de 23 de enero de 1998 y 001038 de 21 de abril de 1998*, proferidas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -hoy Ministerio de Trabajo-, versa sobre (i) actos expedidos por una autoridad nacional, (ii) que carecen de cuantía, y que (iii) no

pueden ser considerados estrictamente de carácter laboral sino con consecuencias laborales, la competencia radica en esta Corporación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 128 numeral 2 del código contencioso administrativo -Decreto 01 de 1984¹, tal y como se dejó expuesto en el auto de 22 de febrero de 2007 (fs. 188 a 197).

2. Análisis del fondo del asunto.

El problema jurídico por resolver se contrae a revisar la legalidad de los actos administrativos acusados que autorizaron a la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. en liquidación para el cierre en forma definitiva de su empresa y el consecuente despido de sus trabajadores.

La parte demandante, adujo la violación de las normas citadas en el acápite de concepto de violación, y señaló que los actos administrativos acusados están incursos en los cargos de desviación de poder por incompetencia(sic), falsa motivación, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de los trabajadores y violación del ordenamiento jurídico superior porque el Ministerio invadió órbitas de competencia de otras autoridades jurisdiccionales y administrativas al ordenar el cierre total y definitivo de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A., el pago de la pensión del señor Tomás Carbonell hasta tanto sea conmutada a cargo del ISS y negar la sustitución patronal; desconoció la realidad de los hechos sobre la situación económica de la Sociedad porque no se precisaron los factores económicos como causal para el cierre de la empresa, e invocó una norma, numeral 5 del decreto 1469 de 1978, que nada tiene que ver con la materia; desconoció el derecho de audiencia y defensa de los trabajadores porque no dio traslado a los trabajadores, del informe técnico económico elaborado por la subdirección de relaciones individuales del Ministerio de Trabajo que sirvió de base

¹Norma vigente para la fecha de presentación de la demanda, 18 de septiembre de 1998 (f. 51 vto).

para la autorización de cierre de la empresa, y violó preceptos constitucionales superiores al desconocer los derechos fundamentales de los trabajadores con la expedición de actos administrativos desprovistos de toda legalidad.

Los actos acusados se refieren a la autorización, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. en liquidación, para el cierre definitivo de la empresa y el despido de los trabajadores con la condición de constituir previamente cauciones o garantías indispensables que acrediten el pago de las pensiones de jubilación, prestaciones sociales y demás derechos ciertos de los trabajadores.

En el primer acto acusado, **Resolución No. 0063 de 16 de diciembre de 1997**, proferida por el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico en uso de las facultades conferidas por el Decreto 1741 de 3 de septiembre de 1993, artículo 36 numeral 2 y la Ley 50 de 1990 artículo 66, el Ministerio autorizó el cierre definitivo y total de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. en liquidación, por haber entrado en estado de disolución y liquidación debido a la situación financiera, al respecto, consideró que la petición se enmarcaba en una de las causales para autorizar el cierre de la empresa, *“debido a la situación financiera que la coloca en peligro de entrar en cesación de pago, tal como lo establece el art. 67 de la Ley 50 de 1990”*, para lo cual tuvo en cuenta el estudio económico realizado por la Subdirección Técnica de Relaciones Individuales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el que se concluyó que *“la situación económica de Astilleros Magdalena S.A. es bastante delicada en 1995 y 1996, se obtienen pérdidas netas de \$108.361.230.116 respectivamente y pérdidas acumuladas de \$5.823 para el primer año y \$114.184 para el último año, todo esto en millones de pesos”*, prueba que, según lo expresado por el Ministerio, fue practicada con la presencia de los miembros del Sindicato y su apoderado, y no fue objetada en su momento. En dicho acto, se exigió previamente a la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. en liquidación,

constituir las cauciones o garantías indispensables que acrediten el pago de pensiones de jubilación, prestaciones económicas legales y extralegales a que hubiere lugar.

Contra la decisión anterior, los apoderados del Sindicato Sintraime y de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A., interpusieron los recursos previstos en sede gubernativa, los cuales fueron resueltos mediante las Resoluciones No. 004 de 23 de enero de 1998 y 001038 de 21 de abril de 1998 que también se demandan.

En la **Resolución No. 004 de 23 de enero de 1998**, expedida por el Jefe de la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico en ejercicio de las facultades previstas en el Decreto 1741 de 1993, artículo 36 numeral 4 y artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, el Ministerio, al resolver los motivos de impugnación propuestos por el apoderado de la organización sindical, sostuvo que los hechos ocurridos fueron comprobados dentro de la actuación administrativa y los contratos de compraventa y arrendamiento de los bienes de la empresa se celebraron para procurar los ingresos necesarios con el fin de atender el funcionamiento de la entidad hasta el cierre definitivo; indicó además, que el Tribunal de Arbitramento no puede ser considerado parte integrante del Ministerio del Trabajo y que el mismo no tenía competencia para definir el fenómeno de la sustitución patronal; finalmente sostuvo que el Ministerio es competente para recibir, investigar y decidir la petición de cierre definitivo y que el estudio económico realizado no fue oportunamente objetado por los interesados.

Por su parte, al resolver la impugnación de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A., el Ministerio procedió a adicionar el artículo primero de la Resolución 0063 de 1997, autorizando a la sociedad Astilleros Magdalena S.A. a dar por terminados y liquidar los contratos de trabajo con sujeción a la ley 50 de 1990. En punto al numeral segundo, indicó que la referida sociedad se encuentra obligada al cumplimiento de

las mesadas de los pensionados a su cargo y que tiene a su cargo la pensión del señor Tomás Carbonell, obligación que debe atender hasta tanto sea conmutada a cargo del ISS.

Y, mediante la **Resolución No. 001038 de 21 de abril de 1998**, proferida por el Director Técnico de Trabajo en ejercicio de las facultades del numeral 2 del artículo 26 del Decreto 1741 de 1993 y artículo 466 del CST, subrogado por el artículo 66 de la Ley 50 de 1990, el Ministerio procedió a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Sindicato SINTRAIME en procura de obtener la revocatoria de la Resolución 0063 de 1997 para en cambio, lograr la declaratoria de una “*sustitución patronal*” por el hecho de haberse celebrado entre la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. y las empresas ISMAL LTDA y PROASTICOL S.A. los contratos de arrendamiento y compraventa de la empresa.

En dicho acto, el Ministerio se pronunció para precisar que la sustitución patronal es un asunto que debe ser demostrado dentro de un proceso judicial ante la justicia laboral, indicó que existe una diferencia entre el trámite de negociación colectiva y el de autorización para el cierre definitivo de una empresa, el cual se encuentra condicionado a la ocurrencia de una de las causales previstas en la ley 50 de 1990, artículo 67. En lo pertinente al aspecto económico, sostuvo el Ministerio que para determinar la situación económica de la empresa, se realizó el respectivo estudio por parte de la Subdirección de Relaciones Individuales que conceptuó la existencia de pérdidas netas y la difícil situación económica, indicando que las obligaciones en el corte plazo no están suficientemente respaldadas, y, con base en los anteriores razonamientos, resolvió lo siguiente:

“(…)

ARTICULO PRIMERO: MODIFICAR el(sic) artículos primero de las Resoluciones 0063 de diciembre 16 de 1997 y 004 de enero 23 de 1998,

emanadas por la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico, por medio de las cuales se le resolvieron: una petición y unos recursos respectivamente, el cual quedará así. “ARTICULO PRIMERO: AUTORIZAR a la empresa ASTILLEROS DEL MAGDALENA S.A. EN LIQUIDACION, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, para que cierre en forma definitiva su empresa y en consecuencia despida a sus trabajadores, la cual solamente podrá hacer efectiva(sic) una vez sea constituida las cauciones o garantías indispensables que acrediten el pago de las pensiones de jubilación, prestaciones sociales y demás derechos ciertos de los trabajadores, conforme al numeral 6 del artículo 37 del decreto reglamentario 1469 de 1978”, conforme a lo manifestado en este proveído.

ARTICULO SEGUNDO: REVOCAR el artículo segundo de las Resoluciones antes referidas en el artículo anterior, por las razones expuestas en la parte considerativa de este acto administrativo.

ARTICULO TERCERO: CONFIRMAR los demás artículos de las resoluciones citadas en el artículo primero, por lo argumentado anteriormente.

ARTICULO CAURTO: NOTIFICAR a los jurídicamente interesados el contenido de la presente providencia de acuerdo con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso, por agotamiento de la vía gubernativa conforme al artículo 63 ibídem, por intermedio de la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social del Atlántico.”

Al respecto, sea lo primero precisar que el artículo 67 de la Ley 50 de 1.990, estableció que:

“Cuando algún empleador considere que necesita hacer despidos colectivos de trabajadores, o terminar labores, parcial o totalmente, por causas distintas a las previstas en los artículos 5º, ordinal 1º, literal d) de esta ley y 7º del Decreto Ley 2351 de 1.965, **deberá solicitar autorización al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social explicando los motivos y acompañando**

las correspondientes justificaciones si fuere el caso, igualmente deberá comunicar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores de tal solicitud... (Subrayado por la Sala)

El numeral 3º de la misma normatividad, señala:

“La autorización de que trata el numeral 1º de este artículo podrá concederse en los casos en que el empleador se vea afectado por hechos tales como la necesidad de adecuarse a la modernización de procesos, equipos o sistemas de trabajo que tengan por objeto incrementar la productividad o calidad de sus productos, la supresión de procesos, equipos o sistemas de trabajo y unidades de producción; o cuando estos sean obsoletos o ineficientes o que hayan arrojado pérdidas sistemáticas, o los coloquen en desventaja desde el punto de vista competitivo con empresas o productos similares a los mencionados.

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

Y el numeral 4 ibídem, dispone:

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

Finalmente, el numeral 7 establece:

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

Así las cosas, la normativa anterior faculta al Ministerio de Trabajo para autorizar a los empleadores o las empresas, la adopción de las medidas de cierre definitivo total o parcial y la realización de despidos colectivos de trabajadores o la terminación de labores parcial o totalmente, cuando razones económicas colocan al empleador en peligro de clausurar la empresa, de liquidarla parcialmente, o disminuir personal; situación que las autoridades administrativas del Trabajo deben verificar, mediante los medios de prueba de carácter financiero, contable, técnico, comercial, administrativo, según el caso, que acrediten debidamente la situación aludida, siendo tal actuación administrativa una garantía para salvaguardar los derechos de los trabajadores en caso de despidos masivos².

Efectuada la precisión anterior, le corresponde a la Sala verificar si los cargos de anulación propuestos están o no llamados a prosperar.

² En el mismo sentido se pronunció la Sala en sentencia de mayo 25 de 2.000, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, radicación número: 0137/1894/98, Actor: SINTRAIME Y SINTRAINDUACERO, Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, en la que precisó:

“En este orden de ideas, y de conformidad con la anterior preceptiva, dirá la Sala que la ley prevé que cuando la mala situación coloca al empleador en trance de clausurar la empresa, de liquidarla parcialmente, o disminuir personal, no puede hacerlo por iniciativa propia, sino que es necesario acudir ante las autoridades administrativas del trabajo para solicitar y obtener el permiso para adoptar esas medidas. Estas autoridades, luego de hacer todas las investigaciones y análisis, concluirán si, en efecto, es posible autorizar la terminación de los contratos de trabajo. En estas condiciones, no está al arbitrio del empleador reducir colectivamente el número de sus trabajadores porque la investigación de la autoridad administrativa constituye un requisito ineludible para hacerlo. Esta es la garantía que el legislador le concede a los asociados en el caso de despidos masivos. Las penurias económicas en estos casos, constituyen el fundamento para que la autoridad consienta en que se realicen los despidos”.

2.1. El cargo relacionado con la desviación de poder y la falta de competencia.

Afirma la parte demandante que el Ministerio del Trabajo invadió órbitas de competencia de otras autoridades jurisdiccionales y administrativas al ordenar el cierre total y definitivo de la empresa Astilleros Magdalena S.A. En tal sentido afirma que dicha facultad radica en la Superintendencia de Sociedades por disposición de los artículos 84, 85 y 86 de la Ley 222 de 1995, en concordancia con los numerales 5, 6 y 7 del artículo 2 del Decreto 1080 de 1996.

En primer lugar, advierte la Sala que lo planteado en la demanda es en verdad un vicio de incompetencia y no un vicio de desviación de poder, toda vez que la parte actora controvierte la competencia del Ministerio de Trabajo para autorizar el cierre definitivo de la empresa. En tales condiciones, la Sala abordará el estudio del cargo de nulidad como un vicio de incompetencia y no de desviación de poder.

Precisado el cargo, la Sala advierte que, efectivamente los artículos 84, 85 y 86 de la Ley 222 de 1995 le otorgan facultades a la Superintendencia de Sociedades para ejercer la vigilancia y control de las Sociedades y velar porque en el desarrollo de su objeto social se ajusten a la ley y a los estatutos. Dentro del ámbito de tales competencias, el legislador le atribuyó a dicha Superintendencia la facultad de decretar la disolución y ordenar la liquidación de las sociedades cuando se cumplan los supuestos previstos en la ley y en los estatutos, así como adoptar las medidas a que haya lugar³.

³ **Artículo 84. Vigilancia.** La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente.

Se afirma en la demanda, que a través de los actos acusados el Ministerio del Trabajo decretó la liquidación de la sociedad Astilleros Magdalena S.A., razón por la que considera que se extralimitó en sus funciones toda vez que dicha competencia se encuentra atribuida a la Superintendencia de Sociedades.

En criterio de la Sala, la parte actora yerra en la formulación de su argumento toda vez que del contenido de los actos demandados es posible advertir con suma claridad que la decisión allí contenida es la de autorizar el cierre definitivo de la empresa y el despido masivo de sus trabajadores al tenor de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 50 de 1990, y no la de decretar la disolución y ordenar la liquidación de la sociedad teniendo en cuenta que la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. se disolvió por decisión de la asamblea general de accionistas el 15 de febrero de 1997 según se desprende de las pruebas allegadas⁴.

En dicho argumento, la organización sindical asimila “la autorización para el cierre definitivo de la empresa” con “el decreto de disolución y liquidación de la sociedad”,

Estarán sometidas a vigilancia, las sociedades que determine el Presidente de la República. También estarán vigiladas aquellas sociedades que indique el Superintendente cuando del análisis de la información señalada en el artículo anterior o de la práctica de una investigación administrativa, establezca que la sociedad incurre en cualquiera de las siguientes irregularidades:

a. (...)

5. Decretar la disolución, y ordenar la liquidación, cuando se cumplan los supuestos previstos en la ley y en los estatutos, y adoptar las medidas a que haya lugar.

6. Designar al liquidador en los casos previstos por la ley.

7. Autorizar las reformas estatutarias consistentes en fusión y escisión.

(...)

⁴ Ver Escritura Pública No. 248 de 20 de febrero de 1997, Notaría Sexta de Barranquilla (fs. 9 a 19 cuaderno anexo No. 1).

conceptos que difieren entre sí en cuanto a las causales que les dan origen y la autoridad competente para ordenarlas.

En efecto, como se indicó anteriormente, la Superintendencia de Sociedades tiene competencia para ordenar la disolución y liquidación de las sociedades en los eventos previstos en la ley o en sus estatutos, atribución que se encuentra establecida en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995, la cual es inherente a las facultades de control y vigilancia asignadas a tal entidad. Por su parte, al Ministerio del Trabajo le corresponde autorizar el cierre total y definitivo de las empresas y el consiguiente despido colectivo de trabajadores en los casos enunciados por el artículo 67 de la Ley 50 de 1990, asunto que es sustancial y procesalmente diferente.

La disolución de una sociedad implica la terminación del contrato de sociedad por el advenimiento de una de las causales de disolución previstas en la ley o en los estatutos; al disolverse la sociedad pierde su capacidad para seguir desarrollando su objeto social y por ende lo que prosigue es su liquidación⁵; sin embargo, las relaciones jurídicas que la sociedad tenga vigente en el momento de su disolución no fenecen al ocurrir ésta, por lo tanto, la sociedad que se halle en estado de disolución está obligada a cumplir todas las obligaciones contraídas, incluyendo las laborales. El proceso de liquidación tiene como finalidad realizar activos para extinguir las obligaciones existentes.

⁵ Artículo 222 del Código de Comercio: "Disuelta la sociedad se procederá de inmediato a su liquidación. En consecuencia, no podrá iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto y conservará su capacidad jurídica únicamente para los actos necesarios a la inmediata liquidación. Cualquier operación o acto ajeno a este fin, salvo los autorizados expresamente por la Ley, hará responsables frente a la sociedad, a los asociados y a terceros, en forma ilimitada y solidaria, al liquidador, y al revisor fiscal que no se hubiere opuesto.

El nombre de la sociedad disuelta deberá adicionarse siempre con la expresión "en liquidación". Los encargados de realizarla responderán de los daños y perjuicios que se deriven por dicha omisión.

Por su parte, la autorización para el cierre de la empresa conlleva la clausura de las actividades desarrolladas, es decir, la cesación de labores, lo que implica la facultad de realizar despidos colectivos, autorización que proviene del Ministerio del Trabajo, con el lleno de las formalidades legales y que busca proteger el derecho de los trabajadores a continuar laborando en la empresa mientras subsistan las fuentes de empleo.

Significa lo anterior que disuelta la sociedad, los contratos de trabajo se mantienen vigentes, salvo expresas excepciones, y por ende, si se pretenden despidos colectivos, el liquidador de la misma debe solicitar al Ministerio de Trabajo la autorización correspondiente para efectuar los despidos colectivos de sus trabajadores, de acuerdo con las disposiciones del artículo 67 de la Ley 50 de 1990.

Como puede advertirse, se trata de dos situaciones jurídicas diferentes, por lo tanto carece de sustento lo manifestado por la parte actora al considerar que el Ministerio del Trabajo se extralimitó en sus funciones al autorizar el cierre en forma definitiva de la empresa Astilleros Magdalena S.A., toda vez que, de una parte, tal facultad si le corresponde a tal autoridad por disposición del artículo 67 de la Ley 50 de 1990⁶,

⁶ En el mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de 12 de diciembre de 1994, radicación No. 660, C.P. Roberto Suarez Franco, sostuvo:

“Corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social autorizar el cierre total y definitivo y el consiguiente despido colectivo de trabajadores, en los casos enunciados por el artículo 67 de la Ley 50 de 1990, previa observancia de los trámites legales.

La disolución de una sociedad, motivada por la expiración del término de duración no faculta a sus directivos para proceder a despidos colectivos. Solo cuando la disolución ocasione la terminación de la empresa o empresas que la sociedad viene desarrollando y la consiguiente clausura de labores, se podrá proceder al despido, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Si la disolución de la sociedad no pone fin a las empresas no existirá causa jurídica que motive un despido colectivo”.

y por la otra, el ejercicio de dicha facultad no puede confundirse con la orden de disolución consagrada en el artículo 221⁷ del Código de Comercio por las razones que ya fueron expresadas en párrafos anteriores.

De otra parte, se afirma en la demanda que el Director Regional del Trabajo, al expedir la Resolución No. 004 de 23 de enero de 1998 asumió facultades jurisdiccionales al reconocer, en el artículo segundo, derechos ciertos en cabeza de un trabajador cuando expresa: *“quedando la empresa obligada con el pago de la pensión del señor TOMAS CARBONELL hasta tanto sea conmutada ésta quedando a cargo del ISS las demás causadas y las que llegaren a sobrevenir. Todo de conformidad con la parte motiva de esta providencia”*, y al declarar, en el artículo cuarto, *“no probada la sustitución patronal”*.

Al respecto, es preciso aclarar que el artículo segundo de la Resolución No. 004 de 23 de enero de 1998 fue revocado por el artículo segundo de la Resolución No. 001038 de 21 de abril de 1998. En estas condiciones, la disposición controvertida y sobre la cual se edifica el vicio de nulidad dejó de existir en el mundo jurídico por revocatoria del acto por parte de la entidad que lo expidió, razón por la que al tenor del artículo 138⁸ del C.C.A, sólo procedía demandar la última decisión; por ende, dirá la Sala que no resulta procedente realizar el estudio de legalidad del citado artículo segundo de la Resolución No. 004 de 23 de enero de 1998 por sustracción de materia.

⁷ ARTICULO 221. <DISOLUCION DE SOCIEDAD VIGILADA POR LA SUPERINTENDENCIA>. En las sociedades sometidas a vigilancia, la Superintendencia de Sociedades podrá declarar, de oficio o a solicitud del interesado, la disolución de la sociedad cuando ocurra cualquiera de las causales previstas en los ordinales 2o., 3o., 5o. y 8o. del artículo 218, si los asociados no lo hacen oportunamente.

⁸ Art. 138 del C.C.A. “(...) Si el acto administrativo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, solo procede demandar la última decisión (...)”

Por último, en lo referente a la falta de competencia del Ministerio del Trabajo para pronunciarse sobre la “*sustitución patronal*” se advierte por la Sala que tanto en la Resolución 004 de 1998 como en la Resolución 1038 de 21 de abril de 1998⁹, el Ministerio expresó sus razones para no acceder a la solicitud de declaratoria de sustitución patronal las cuales tienen que ver con la falta de competencia para hacerlo por considerar que se trata de un asunto que debe ser resuelto ante la justicia laboral; en consecuencia, para la Sala es claro que la decisión de no acceder a lo solicitado por la organización sindical se basó precisamente en la falta de competencia de las autoridades administrativas del trabajo, razón por la que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

Así las cosas, advierte la Sala que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social actuó dentro del marco de su competencia y con sujeción a la normatividad que regula la materia, ajustando su actuación al procedimiento establecido en el artículo 67 de la Ley 50 de 1990, razón por la cual el cargo de incompetencia no prospera¹⁰.

⁹ En dicho acto, sostuvo el Ministerio: “En relación con la sustitución patronal alegada por el recurrente así como lo manifestó el ad quo no se encuentra probada por cuanto es preciso demostrarla en juicio, lo cual se debe hacer ante la justicia laboral ordinaria, es por ello que las razones incoadas por él están llamadas a no prosperar (...)”

¹⁰ Mediante sentencia de mayo 25 de 2.000, la Sección Segunda, Subsección B, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, radicación número: 0137/1894/98, Actor: SINTRAIME Y SINTRAINDUACERO, Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, precisó:

“En este orden de ideas, y de conformidad con la anterior preceptiva, dirá la Sala que la ley prevé que cuando la mala situación coloca al empleador en trance de clausurar la empresa, de liquidarla parcialmente, o disminuir personal, no puede hacerlo por iniciativa propia, sino que es necesario acudir ante las autoridades administrativas del trabajo para solicitar y obtener el permiso para adoptar esas medidas. Estas autoridades, luego de hacer todas las investigaciones y análisis, concluirán si, en efecto, es posible autorizar la terminación de los contratos de trabajo. En estas condiciones, no está al arbitrio del empleador reducir colectivamente el número de sus trabajadores porque la investigación de la autoridad administrativa constituye un requisito ineludible para hacerlo. Esta es la garantía que el legislador le concede a los asociados en el caso de despidos masivos. Las

2.2. El cargo relacionado con la falsa motivación:

El cargo se funda en que los hechos que sirven de sustento a la decisión contenida en los actos demandados relacionados con la situación económica de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. no corresponden a la realidad.

Se afirma en la demanda que la Resolución No. 0063 de 1997 se fundó en lo manifestado por la sociedad solicitante de la autorización para el cierre de la empresa, sin realizar un análisis de las pruebas, lo que considera como una violación al principio de imparcialidad; se sostiene de otra parte, que no se precisaron los factores económicos como causal para autorizar el cierre de la empresa y el despido de los trabajadores, por lo que se concluye que no hay correspondencia entre la parte motiva y la parte resolutive; indica que se ignoró por completo el proceso de venta de la empresa a la Sociedad PROASTICOL y que la simulación de la venta fue utilizada para burlar los derechos de los trabajadores y evadir a la DIAN; por último, se afirma que se emplearon “frases de cajón” que nada tienen que ver con las situación de la empresa y que la descripción normativa no es sinónimo de motivación.

penurias económicas en estos casos, constituyen el fundamento para que la autoridad consienta en que se realicen los despidos”.

Al respecto, la Sala advierte que el permiso solicitado el 6 de marzo de 1997¹¹ por la sociedad Astilleros Magdalena S.A. para el cierre definitivo total y el despido masivo de los trabajadores se fundó en el estado de disolución y liquidación de la sociedad desde el 15 de febrero de 1997, al que se llegó por las pérdidas arrastradas en años anteriores, reflejadas en los balances financieros.

Al examinar la Resolución No. 0063 de 16 de diciembre de 1997 se aprecia que el Ministerio del Trabajo motivó la decisión de autorizar el cierre de la empresa en la situación financiera de la misma y se basó para tal efecto en el artículo 67 de la Ley 50 de 1990 que señala:

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

El Ministerio motivó su decisión en las razones de hecho y de derecho que se transcriben a continuación:

¹¹ Folios 1 a 4 Cuaderno 1.

“Ante las situaciones de crisis empresarial, con incapacidad patronal de cumplir con obligaciones laborales, las condiciones económicas que impone el artículo 1 del C.S.T. al Estado, es la que tiene que armonizar las disposiciones mercantiles y laborales que regulan los procedimientos establecidos por el mismo Estado para hacer frente a tales crisis. En el evento de una liquidación impuesta por las circunstancias económicas las normas no pueden ser indiferentes a las limitaciones que el artículo 222 del C.Com impone a la sociedad más concretamente a su liquidador quien debe así evitar el nacimiento de nuevas obligaciones que haga más gravosa la situación de endeudamiento y que por lo tanto dificulte la liquidación y la haga más traumática para los intereses de los trabajadores” (fs. 34 a 43 Cdn. 3)

Y más adelante expresó:

“Es de advertir que con la solicitud de cierre formulada a esta dirección la Empresa Astilleros Magdalena S.A. en liquidación se ajusta su actuación a las(sic) preceptuado en los art. 37 del decreto reglamentario 1469 de 1978, numeral primero, y el 466 del C.S.T modificado por el art. 66 de la ley 50 de 1990. De suerte que las causales invocadas para el cierre de la empresa fueron de orden económico de conformidad con lo establecido con el numeral quinto del artículo 37 del Decreto 1469 de 1978, se remitió la correspondiente diligencias a la subdirección técnica de Relaciones Individuales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Santa Fe de Bogotá para atender lo anterior la Dra. Lucila Milán de Lozano, Subdirectora técnica de Relaciones Individuales comisiono a la Dra. Lucia del Pilar Matiz Pulido economista para que realizara el correspondiente estudio económico y quien dentro del mismo analizó y llegó a las siguientes conclusiones; la situación económica de Astilleros Magdalena S.A. es bastante delicada en 1995 y 1996, se obtienen pérdidas netas de \$108.361.230.116 respectivamente y pérdidas acumuladas de \$5.823 para el primer año y \$114.184 para el último año, todo esto en millones de pesos.

El capital de trabajo es negativo en los dos períodos estudiados ya que el pasivo corriente supera al activo a corto plazo, es decir que no se cuenta con activo de gran liquidez en un momento dado y se debe recurrir a fondos extraordinarios. Por lo anterior se tiene una solvencia inferior a la unidad, indicando que las obligaciones en el corto plazo no están suficientemente respaldadas se observan rentabilidades negativas para 1995 y 1996. Fueron períodos que se presentaron pérdidas. Es conveniente precisar que esta prueba fue practicada con la presencia de los miembros del Sindicato y su apoderado y en su momento oportuno no fue objetada de suerte que con las

pruebas aportadas y analizadas emerge por si solo que la situación económica por las pérdidas acumuladas se hace inminente el cierre de ASTILLEROS MAGDALENA S.A. EN LIQUIDACION (...)"

A folios 117 a 129 del cuaderno 2 obra el estudio realizado por la Subdirección Técnica de Relaciones Individuales del Ministerio del Trabajo que contiene el análisis económico financiero de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A.- en liquidación, del cual se destaca el aumento del pasivo laboral así como las rentabilidades negativas para 1995 y 1996 por ser periodos que presentaron pérdidas; dicho estudio que se basó en el balance general de la sociedad a diciembre 31 de 1995 y 1996, en los índices económicos, el estado de resultados¹² y en las actas de visita a las instalaciones de la empresa de 21 de marzo y 16 de abril de 1997.

En visita realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 25 de marzo de 1997 a las instalaciones de Astilleros Magdalena S.A. (en liquidación) con la participación del apoderado de la organización sindical SINTAIME y el apoderado de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A., se constató la vigencia de los contratos de trabajo existentes y la modalidad de los mismos, igualmente se pusieron a disposición de los funcionarios del Ministerio del Trabajo, los documentos y contabilidad de la empresa para verificar los balances de los últimos siete años. En dicha diligencia, el apoderado de la organización sindical intervino para oponerse a la solicitud de cierre definitivo de la empresa aduciendo que debe ser demostrada la situación económica de la empresa para lo cual solicitó la realización del estudio económico por parte de funcionarios del Ministerio. (fs. 37 a 40 cdn. 1)

Posteriormente, en visita de 16 de abril de 1997, realizada por funcionarios del Ministerio del Trabajo a las instalaciones de la empresa Astilleros Magdalena S.A.,

¹² Folio 43 cuaderno 1.

se pudo verificar el arrendamiento de las oficinas a la sociedad IMSAL LTDA, también se constató que la empresa se encontraba realizando actividades de su objeto social a través de trabajadores suyos, “algunos de los cuales venían disfrutando vacaciones y aparecen contratados, según se manifiesta por la empresa ASERVIN”, también se encontraron trabajadores que manifestaron estar contratados por otras personas y entidades. En dicha diligencia, el apoderado de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. manifestó que el contrato de arrendamiento de las instalaciones se realizó para poder pagar los gastos de funcionamiento y procurar la conservación de los equipos por su obligado mantenimiento. (fs. 44 a 46 Cdn. 1)

A folios 9 a 19 del cuaderno 1 se allegó copia de la Escritura Pública No. 248 de 20 de febrero de 1997 por medio de la cual se protocolizó el acta No. 98 de 15 de febrero de 1997 de la asamblea de accionistas, en la que se acordó la disolución y liquidación de la sociedad Astilleros Magdalena S.A. por voluntad unánime de los socios, teniendo en cuenta la crítica situación financiera de la sociedad que le impedía continuar desarrollando con normalidad las actividades comerciales.

Del material probatorio allegado al proceso, es posible establecer que, en el presente caso, se encuentran acreditados los presupuestos del artículo 67 de la Ley 50 de 1.990 para otorgar la autorización para el cierre de la empresa Astilleros Magdalena S.A. por cuanto se demostró que la referida sociedad se encontraba en peligro de entrar en estado de cesación de pagos a raíz de la crítica situación financiera reflejada en las pérdidas contables que se registran en los balances de los años 1995 y 1996, hecho que se tuvo como antecedente de la decisión de los accionistas de disolver y liquidar la sociedad el 15 de febrero de 1997.

En este orden de ideas, concluye la Sala que las causales invocadas por la Sociedad Astilleros Magdalena S.A. en la petición de 6 de marzo de 1997 resuelta a

través de los actos administrativos demandados, con base en la situación económica, se encuentran debidamente acreditadas en el estudio técnico elaborado por la Subdirección de Relaciones Individuales del Ministerio de Trabajo, documento público que goza de pleno valor probatorio dentro del proceso toda vez que no fue objetado por las partes, razón por la cual no encuentra sustento el cargo de falsa motivación planteado en la demanda, el que no está llamado a prosperar.

2.3. El cargo relacionado con el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de los trabajadores en la expedición de los actos administrativos demandados:

Afirma la parte demandante que los actos se expidieron con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa del sindicato como representante de los trabajadores porque no se le corrió traslado del estudio económico realizado por la subdirección de relaciones individuales del Ministerio de Trabajo que sirvió de sustento a la decisión de autorizar el cierre de la empresa.

Como se indicó en párrafos anteriores, la Subdirección Técnica de Relaciones Individuales del Ministerio del Trabajo realizó un análisis económico financiero de la Sociedad Astilleros Magdalena S.A.- en liquidación con fundamento en el cual estableció la situación de crisis financiera de la empresa por el aumento del pasivo laboral y las rentabilidades negativas para 1995 y 1996; estudio que se fundó en el balance general de la sociedad a diciembre 31 de 1995 y 1996, en los índices económicos, el estado de resultados y en las actas de visita a las instalaciones de la empresa de 21 de marzo y 16 de abril de 1997.

La Sala considera que el cargo de violación del derecho de audiencia y defensa de los trabajadores de la sociedad no se encuentra probado porque durante el curso de

la actuación administrativa realizada por el Ministerio del Trabajo para adoptar la decisión demandada el apoderado de la organización sindical tuvo la oportunidad de expresar los argumentos de oposición a la solicitud elevada por la sociedad Astilleros Magdalena S.A. para el cierre definitivo de la empresa, de lo cual dan cuenta los escritos de 28 de mayo de 1997 (fs. 136 cdn 2), 25 de noviembre de 1997 (fs. 53 a 54 Cdn 1), recurso de reposición y en subsidio apelación de 13 de enero de 1998 (fs. 20 a 30 Cdn 3), así como las actas de 25 de marzo y 16 de abril de 1997 (fs. 37 a 46 cdn1) y 30 de octubre y 5 de noviembre de 1997 (fs. 63 a 68 Cdn3) en las que se consignó la intervención del apoderado de la organización sindical.

Por otra parte, el estudio técnico se fundó en los documentos contables tales como los balances y estados financieros de la empresa, aportados con la solicitud de permiso para el cierre de la empresa, los cuales estuvieron a disposición de las partes dentro del trámite de la actuación y en las diligencias de inspección que se llevaron a cabo en las instalaciones de la empresa, documentos que reflejan la crisis económica de la sociedad que condujo a la disolución y liquidación de la misma, situación de público conocimiento por parte de la organización sindical demandante.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho al debido proceso, lo que significa que las entidades públicas deben observar los principios mínimos allí establecidos para asegurar que los particulares afectados con una decisión puedan ser oídos previamente, presentar pruebas, recibir notificaciones, controvertir los elementos probatorios y tengan la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas.

En criterio de la Sala, la organización sindical tuvo la oportunidad de ser oída en el trámite de la actuación administrativa prueba de ello son los escritos presentados y la participación en el desarrollo de las visitas de inspección practicadas por el

Ministerio del Trabajo a las instalaciones de la empresa; también, la organización sindical contó con el acceso a la documentación aportada como prueba de la situación económica de la empresa, la cual no fue desvirtuada; igualmente, interpuso los recursos procedentes en sede gubernativa como garantía del derecho de contradicción; por otra parte, el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 50 de 1990 no consagra el traslado del estudio económico que echa de menos la organización sindical en la formulación del cargo, dicha disposición sólo establece que la solicitud de permiso para el cierre de la empresa y despido masivo deberá contar con los soportes necesarios para acreditar la situación económica de la empresa, los cuales fueron aportados por la sociedad Astilleros Magdalena en liquidación y puestos a disposición de las partes, en las diferentes visitas a las instalaciones de la empresa. En este orden de ideas, considera la Sala que dentro de la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de Trabajo sí se respetaron las garantías mínimas del debido proceso, razón suficiente para concluir que el cargo no está llamado a prosperar.

2.4. El cargo relacionado con la violación de normas superiores:

Se funda el cargo en que con la expedición de los actos demandados se violaron los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 2, 4, 13, 25 y 53 porque fueron expedidos en forma ilegal sin cumplir con las ritualidades.

Considera la Sala que el cargo no está llamado a prosperar teniendo en cuenta que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social obró dentro del marco de su competencia y en aplicación de las normas existentes que regulan la materia, esto es, observando rigurosamente el procedimiento que la ley señala; se demostraron los presupuestos de que trata el artículo 67 de la Ley 50 de 1.990 para autorizar la medida de cierre definitivo de la empresa y despido de los trabajadores, razón por la cual la presunción de legalidad que ampara los actos acusados no se desvirtuó.

Consecuente con lo anterior, la Sala no accederá a las pretensiones de la demanda.

Por último, atendiendo la manifestación de voluntad expresada por el apoderado de la parte actora mediante escrito allegado al folio 304 del expediente por el cual sustituye el poder que le fue conferido, procederá la Sala a reconocer personería al apoderado sustituto, por reunir los requisitos del artículo 76 del Código General del Proceso.

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

F A L L A:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA METAL MECÁNICA METALÚRGICA Y SIDERÚRGICA “SINTRAIME” contra la Nación- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo.

SEGUNDO: RECONÓCER personería al abogado Brayan Antonio Pérez Martínez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.045.679.935 de Barranquilla, y portador de la tarjeta profesional No. 211.796 del C.S.J, para actuar como apoderado sustituto en representación del demandante, en los términos del poder visible al folio 304 del expediente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN (E)

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ