

No. Radicado: 08SE2024704700100002150  
Fecha: 2024-05-21 10:21:44 am  
Remitente: Sede: D. T. MAGDALENA  
Depen: DESPACHO DIRECCIÓN TERRITORIAL  
Destinatario: QUERELLANTE ANONIMO  
Anexos: 0 Folios: 1  
08SE2024704700100002150

Santa Marta, 21 de mayo del 2024

Al responder por favor citar este número de radicado



Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

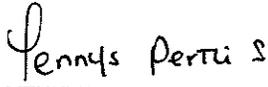
Señor(a),  
**QUERELLANTE ANONIMO**  
E. MAIL. [medinajanine77@gmail.com](mailto:medinajanine77@gmail.com)  
E.S.D.

**ASUNTO:** Notificación por aviso en página electrónica y en un lugar de acceso al público  
Ref. Radicación: No. **02EE2021410600000034735**  
Querellante: **ANONIMO**  
Querellado: **PASTEUR LABORATORIOS CLINICO DE COLOMBIA SAS**

Por medio de la presente se notifica por AVISO al **QUERELLANTE ANONIMO** de la Resolución **No. 0160 del 25 de abril 2024** proferido por la DIRECCION TERRITORIAL MAGDALENA, del Ministerio del Trabajo, "por medio del cual se resuelve un recurso de apelación"

En consecuencia, se publica el presente aviso por un término de cinco (5) días, así como también un anexo, de la copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión aludida en VENTITRES (23 folios) escritos en anverso y reverso, se le advierte que se considerará surtida al finalizar el día siguiente de la publicación de este aviso y se le informa que contra el acto administrativo **NO** procede recurso alguno.

**Atentamente,**

  
**YENNYS ROCIO PERTUZ SIERRA**  
AUXILIAR ADMINISTRATIVO  
Dirección  
[ypertuz@mintrabajo.gov.co](mailto:ypertuz@mintrabajo.gov.co)

Anexo: copia electrónica del acto administrativo en VENTITRES(23) folios en anverso y reverso

**Elaboró:**  
Nombre y apellido  
Cargo  
Oficina

**Revisó:**  
Nombre y apellido  
Cargo  
Oficina

**Aprobó:**  
Nombre y apellido  
Cargo  
Oficina





ID 14905354

MINISTERIO DEL TRABAJO  
DIRECCION TERRITORIAL DE MAGDALENA

Radicación: 02EE202141060000034735

Querellante: ANÓNIMO

Querellado: PASTEUR LABORATORIOS CLÍNICOS DE COLOMBIA S.A.S

RESOLUCIÓN No. 0160  
Santa Marta, (25/04/2024)

**“POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION”**

La Directora Territorial del Magdalena del Ministerio del Trabajo, en uso de sus facultades legales y las reglamentarias conferidas por el Decreto 4108 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública modificado por el Decreto No. 0223 de febrero de 2023 de la Presidencia de la República, y, en especial las conferidas por el Código Sustantivo del Trabajo, la ley 1610 de 2013, Ley 1437 de 2011, Decreto 1072 de 2015, Resolución No. 3238 de noviembre 3 de 2021, Resolución No.3455 de noviembre 16 de 2021 y demás normas concordantes, con fundamento en lo siguiente,

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Procede el despacho a proferir el acto administrativo que resuelva el recurso de apelación interpuesto en subsidio del de reposición presentado por el doctor JORGE MARIO MAYA RUGELES identificado con Cédula de Ciudadanía Número 1.045.682.361 y y T.P No. 232.976 del C.S. de la Judicatura quien, funge como apoderado de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. identificada con Nit No. 890.111.339-7, con domicilio en la carrera 50 No. 79 – 172 Barranquilla – Atlántico, representada legalmente por el señor HUMBERTO CARLOS ABELLO LASCANO o quien haga sus veces, según certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla, contra la Resolución sancionatoria número 0077 de fecha 03/03/2023 “Por medio de la cual se resuelve un procedimiento administrativo sancionatorio” proferida por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Coordinación del Grupo de Prevención Inspección, Vigilancia y Control, Doctor JOSE CELEDON SANCHEZ, allegado al despacho el martes 13 de junio de 2023 empleando los canales virtuales de la Dirección Territorial, documento que posteriormente se la asignó el número radicado interno 05EE2023734700100002413 de fecha 14/06/2023.

**CONSIDERANDO**

Nos cuenta el acto administrativo recurrido que, en dicho proveído se decidió la responsabilidad de la empresa empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., identificado con número Nit 890.111.339-7, con domicilio en la carrera 50 No. 79 – 172 Barranquilla – Atlántico, representada legalmente por el señor HUMBERTO CARLOS ABELLO LASCANO o quien haga sus veces, según certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla

La Primera Instancia señalo en el acto primigenio que la génesis de la actuación que nos ocupa se tuvo de “...el contenido de la queja presentada de manera anónima radicada bajo el No. 02EE202141060000034735, se dispuso avocar el conocimiento de la presente actuación y en consecuencia dictar acto de trámite por medio de Auto No. 243 de fecha 04/06/2021, para adelantar averiguación preliminar a la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, por la presunta conducta de **tercerización y/o intermediación laboral indebida**, con el fin de determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta y recabar elementos de juicio que permitiesen verificar la ocurrencia de la conducta, en ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control...”

**ANTECEDENTES PROCESALES**

Prosigue el acto atacado y expone que mediante Auto de Averiguación Preliminar No. 243 del 04/06/2021 la otrora Coordinadora del Grupo Prevención Inspección, Vigilancia y Control de la dirección territorial Magdalena, Doctora LEUDITH MAIGUEL ORTEGA, ordeno decretar unas pruebas, da cuenta dicho acto administrativo “...En consecuencia, de conformidad con lo

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"  
señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ordenó decretar las siguientes pruebas por considerarlas conducentes, pertinentes y necesarias:

1. Requerir a **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S**, la siguiente documentación para que sea aportada en un término perentorio:

a) Certificado de Existencia y Representación Legal actualizado; b) Mapa de procesos especificando lo dispuesto para las agencias y/o sucursales y/o centros de trabajo dispuestos en la ciudad de Santa Marta; c) Manual de funciones especificando lo dispuesto para las agencias y/o sucursales y/o centros de trabajo dispuestos en la ciudad de Santa Marta; d) Listado de empresas, compañías, sociedades u otras con quienes **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S** tenga suscritos contratos (de asociación, vinculación o prestación de servicios; a través de Cooperativa de Trabajo Asociado, Pre Cooperativa de trabajo Asociado, Empresa de Servicios Temporales, Orden de Prestación de Servicios, contrato sindical y demás), para desarrollar actividades en todas sus áreas (administrativas y operativas). El listado debe contener nombre, identificación (NIT), nombre representante legal y dirección; e) Copias de los contratos de asociación, vinculación o prestación de servicios suscritos; a través de Cooperativa de Trabajo Asociado, Pre Cooperativa de trabajo Asociado, Empresa de Servicios Temporales, Orden de Prestación de Servicios, contrato sindical y demás; f) Listado de trabajadores con indicación de: nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las vigencias 2019 - 2020 - 2021; g) Copias de los contratos de trabajo suscritos con los trabajadores directos; h) Copias de soportes de pago de salarios, prestaciones sociales (cesantías, intereses de cesantías, primas de servicios), afiliaciones y pago de aportes a seguridad social integral de los trabajadores a cargo; i) Registros de vacaciones y soportes de pago de dicho concepto a trabajadores a cargo; j) Soporte de entrega de dotaciones a los trabajadores a cargo; k) Autorización para laborar horas extras y registro de trabajo suplementario; l) Reglamento de trabajo.

2. De oficio:

El despacho tendrá como prueba los Registros Mercantiles de los empleadores, los cuales serán descargados por la página [http://www.rues.org.co/RUES\\_Web/](http://www.rues.org.co/RUES_Web/), para efectos de tomar la dirección electrónica allí registrada y hacer las respectivas comunicaciones.

3. Todas aquellas pruebas que se consideren conducentes, pertinentes y necesarias, con el propósito de tener mayores elementos de juicio.

Para la práctica de las diligencias señaladas, se comisionó al suscrito Inspector de Trabajo y Seguridad Social, adscrito al grupo interno de trabajo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo con amplias facultades.

Se comunicó el Auto de Averiguación Preliminar No. 243 de fecha 04/06/2021 a la querellada, a la vez de requerir información, por medio de oficio identificado con No. Radicado 08SE2021734700100002415 de fecha 21/06/2021.

La querellada dio respuesta al requerimiento por medio de oficio de fecha 30/06/2021, en los siguientes términos:

"Con respecto a los literales (g), (h), (i) y (j): No aplica, en vista de que los trabajadores entre Pasteur Laboratorios Clínicos de Colombia S.A.S. y las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S. y SU ALIADO TEMPORAL S.A. existe una relación comercial materializada por medio de un contrato comercial, que nos permitimos aportar, cuyo objeto es la colaboración temporal en las actividades de la empresa Pasteur Laboratorios Clínicos de Colombia S.A.S. que legitima el envío de trabajadores en misión, siendo estas empresa de servicios temporales, los únicos y verdaderos empleadores de los trabajadores en misión y por lo tanto los custodios de la información solicitada en relación a copia de contratos, soportes de pago, copia de aportes a la seguridad social, entre otros. Con respecto al literal (k), no se adjunta autorización para laborar horas extras y registro de trabajo suplementario, ya que las labores desarrolladas en esta sucursal no causan horas extras y/o trabajo suplementario. Con respecto al literal (h), se adjunta reglamento interno de trabajo".

(...)

Se comunicó a la querellada, la existencia de mérito para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio, a través del Auto No. 601 del 15 de diciembre del 2021.

Se dio inicio al proceso administrativo, por medio de Auto de Formulación de Cargos No. 0325 de fecha 17/08/2022.

La querellada recibió notificación por aviso del Auto de Formulación de Cargos el 28/10/2022.

La empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLÍNICOS DE COLOMBIA S.A.S**, presentó escrito de descargos, documento recibido a través de los canales virtuales de la Dirección Territorial Magdalena el 21 de noviembre del 2022, y radicado posteriormente con No. radicado interno 05EE2022734700100003780 de fecha 22/11/2022.

En consideración a que no existió necesidad o solicitud de practicar otras pruebas, se dispuso correr traslado común a los investigados por el término de tres (3) días para presentar alegatos de conclusión, mediante Auto No. 0020 de fecha 16/01/2023, el cual fue comunicado a la querellada el 30/01/2023.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, presentó escrito de alegatos de conclusión, documento recibido a través de los canales virtuales de la Dirección Territorial Magdalena el 31 de enero del 2023, y radicado posteriormente con No. radicado interno 05EE2023734700100000370 de fecha 01/02/2023..."

En desarrollo y sustento de la instrucción adelantada en la indagación, resuelve el togado de la Primera Instancia hacer la FORMULACION DE CARGOS "... A través de Auto No. 0325 del 17/08/2022 se dio inicio al Procedimiento Administrativo Sancionatorio y se hace **FORMULACIÓN DE CARGOS, elevando** el siguiente cargo, en contra de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S:

**"CARGO ÚNICO: Presuntamente la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., incurrió en las prohibiciones señaladas por las normas laborales relacionadas con intermediación laboral indebida, al contratar personal a través de la empresa de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADOTEMPORAL S.A.S., para el desarrollo de actividades misionales permanentes, con afectación de sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes, tal como lo dispone el Artículo 63 de la ley 1429 de 2010.**

Artículo 63 de la ley 1429 de 2010:

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 a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo tercero de la Ley 1233 de 2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave.

La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. presta sus servicios al parecer con vinculación indirecta de trabajadores en misión, para desarrollar actividades misionales permanentes, cuando la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en dicha empresa, en atención al acervo probatorio recaudado en desarrollo del proceso de Averiguación Preliminar, en el cual se observa que las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S., suscriben contratos comerciales con la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, para que desarrollen actividades misionales por periodos presuntamente superiores a los establecido en la Ley, es decir que las labores contratadas, no revisten presuntamente, las características de temporalidad, transitoriedad y tampoco ocasional, razón por la cual, concluye el Despacho, que estas deben ser contratadas de manera directa por la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.

Lo anterior teniendo en cuenta que, pese al requerimiento de información hecho a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, puntualmente lo relacionado con el listado de trabajadores con indicación de: Nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las vigencias 2019 – 2020 – 2021, la investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, correspondientes a la vigencia 2021, en ese mismo sentido, tampoco obra en su respuesta, las copias de los contratos laborales suscritos con los trabajadores directos, en ese orden de ideas, la querellada no logró demostrar a estas instancias, no estar inmersa en la práctica de la conducta de tercerización y/o intermediación laboral indebida. "..."

Igualmente enlista el acto administrativo atacado las **"...PRUEBAS ALLEGADAS A LA ACTUACIÓN.**

**Pruebas aportadas por la querellada:**

- Certificado de existencia y representación legal.
- Relación de trabajadores vinculados de manera indirecta, a través de las empresas SU ALIADO TEMPORAL S.A y TEMPO S.A.S, correspondientes al año 2021.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

- Contrato comercial para el envío de trabajadores en misión suscrito entre la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S y la empresa TEMPO S.A.S.
- Contrato comercial para el envío de trabajadores en misión suscrito entre la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S y la empresa SU ALIADO TEMPORAL.
- Copia de mapa de procesos la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.
- Relación de perfiles de cargos.
- Reglamento Interno de Trabajo..."

Asimismo, señala que el encartado presentó los "...DESCARGOS Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN. La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, allegó en oportunidad, escrito de descargos, documento recibido a través de los canales virtuales de la Dirección Territorial Magdalena el 21 de noviembre del 2022, y radicado posteriormente con No. radicado interno 05EE2022734700100003780 de fecha 22/11/2022., de la misma manera, arrió escrito de alegatos de conclusión, documento recibido a través de los canales virtuales de la Dirección Territorial Magdalena el 31 de enero del 2023, y radicada posteriormente con No. radicado interno 05EE202373470010000370 de fecha 01/02/2023, en los términos descritos a continuación:

La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. frente al cargo imputado manifestó entre otros aspectos, lo siguiente:

"Falta de motivación del Auto de formulación de cargos No. 0325 del 17 de agosto de 2022.

Sea lo primero indicar al Despacho que, luego de revisar el contenido del auto de formulación de la referencia, se hace evidente la falta de motivación del acto administrativo, toda vez que, en ningún aparte fueron establecidas las razones o medidas en las que se da el incumplimiento de la norma presuntamente vulnerada por la empresa.

Lo anterior, cobra mayor sustento, si es analizado en consonancia con lo dispuesto en la Sentencia 00064 del Consejo de Estado, consejero Ponente Milton Chaves García que respecto a la falta de motivación indica:

"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos1." (Subrayado y negrita por fuera del texto).

Por lo anterior, somos enfáticos en afirmar que, el acto administrativo a través del cual se formulan cargos a mi representada carece de motivos ciertos, claros y objetivos, en tanto que, por medio de los expuestos NO se logra determinar el contenido y alcance en los que se fundamenta el auto de formulación de cargos. Adicionalmente, tenemos que, la motivación no es clara, ni puntual y mucho menos suficiente, toda vez que, no logra justificar la expedición del acto y, tampoco logra suministrar razones de hecho y de derecho que conllevaron a su producción.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la norma presuntamente vulnerada no se encuadra en la realidad fáctica de mi representada, toda vez que esta no ha contratado con Cooperativas de Trabajo Asociado y mucho menos ha vulnerado derechos laborales de ninguna índole a quienes prestan sus servicios a la empresa, por lo que debemos reiterar que no existe razón ni sustento en el cargo formulado.

1.1. La norma presuntamente vulnerada por Pasteur NO está llamada a regular la realidad de las empresas vinculadas a este proceso.

En línea con lo mencionado anteriormente, debemos poner de presente que, las normas en las que se fundamenta la decisión de formular cargos a mi representada por un presunto incumplimiento, conforme a su interpretación exegética, NO está llamada a regular la realidad de las empresas vinculadas dentro de esta investigación, toda vez que:

- El artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 – Se refiere a la prohibición de contratar personal para la realización de actividades misionales a través de COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO.

Teniendo en cuenta lo indicado, no se requieren mayores elucubraciones para determinar que NO hay relación directa entre la norma que indica el Despacho como presuntamente vulnerada y la realidad que contractual entre las empresas que se pretenden sancionar, teniendo en cuenta que Pasteur NO ha suscrito contratos con cooperativas de trabajo asociado, sino con Empresas de Servicios Temporales que, contratan a sus trabajadores por medio de contrato laboral, con todas las prestaciones, derechos y garantías que otorga la Ley.

Por lo anterior, es evidente la falta de motivación del acto administrativo mediante el cual se formulan cargos a mi representada que, entendiendo que no se explican las razones, ni los fundamentos que, tiene el Despacho para atribuir una norma que, regula unas condiciones completamente distantes de la realidad fáctica y jurídica de Pasteur.

2. CARGO ÚNICO: Mi representada no se encuentra incurso en la prohibición del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010. Pasteur NO ejerce intermediación laboral ilegal, ni ninguna otra forma de contratación que afecte los derechos labores.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

La principal actividad económica de Pasteur está relacionada con la prestación de servicio de laboratorio clínico para apoyo diagnóstico, tal como se evidencia en el Certificado de Existencia y Representación Legal que obra a folios del expediente.

Es por ello que, cuando es necesario para el desarrollo de sus actividades, sean estas principales o secundarias, conexas o complementarias, Pasteur contrata con terceros, mediante figuras plenamente válidas y aceptadas por el ordenamiento jurídico colombiano, como son las empresas de servicios temporales, contratistas independientes, entre otras. En ningún caso, mi representada ha contratado con cooperativas de trabajo asociado o ha utilizado figuras de intermediación laboral ilegal.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Ministerio del Trabajo debe abstenerse de imponer sanción a mi representada y, en su lugar, ordenar el archivo del expediente la referencia por no existir fundamentos fácticos y jurídicos que, sustenten la acusación caprichosa e infundada que, se realizó mediante el auto de formulación de cargos de la referencia.

2.1. Las empresas de servicios temporales con quienes contrata mi representada son compañías válidamente constituidas y que, ejecutan los servicios de suministro de personal a mi representada con sujeción a las normas legales aplicables.

En línea con lo indicado, sea lo primero aclarar que, el suministro de personal mediante Empresas de Servicios Temporales es una figura legítima, por esto, mi representada ha suscrito contratos comerciales con Empresas de Servicios Temporales debidamente constituidas y reconocidas a nivel nacional, tal como es el caso de Tempo y Su Aliado Temporal.

Vale precisar que, estas empresas de servicios temporales se encuentran debidamente constituidas y autorizadas por el Ministerio del Trabajo para su funcionamiento. Además, cumplen con todos los requisitos de ley para su funcionamiento, tal como lo exige el artículo 82 y ss. de la Ley 1990, entre ellos, la constitución de pólizas de seguros a favor de la contratante, para el amparo de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores en misión suministrados a mi representada y otras empresas usuarias.

Dicho suministro de personal en misión ha tenido como única causa, la consagrada en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 y, en consecuencia, obedeció exclusivamente a las diferentes necesidades extraordinarias permitidas por ésta, como lo fue la atención de los incrementos en la prestación de servicios que, en todo caso no exceden de los seis (6) meses y que, en algunos casos ha sido prorrogada por seis meses más que, es el límite máximo establecido en la ley para estos casos de incrementos en la prestación de servicio.

Vale aclarar que, todos los empleados en misión suministrados a Pasteur, por parte de las empresas de servicios temporales: (i) se han vinculado mediante contrato de trabajo, (ii) han sido afiliado al Sistema General de Seguridad Social,

(iii) han sido vinculados a una ARL y, (iv) reciben su salario y prestaciones sociales por parte de su empleador.

También se hace importante resaltar que, en algunos casos, empleados que tienen alguna condición especial de salud han sobrepasado el límite temporal establecido en el mencionado artículo 77 de la Ley 50 de 1990, esto, acatando lo dispuesto en la Ley y jurisprudencia colombiana respecto de la protección de los trabajadores con alguna condición especial de salud.

De conformidad con lo expuesto, para las empresas de servicios temporales, es legítimo el suministro de personal cuando se respeten los derechos de los trabajadores que, en tal virtud, sean suministrados a la usuaria, lo que se cumplió a cabalidad en la presente investigación y que no ha sido desvirtuado por el despacho.

2.2. El suministro de personal mediante empresa de servicios temporales es una figura legítima de intermediación laboral cuando NO existe afectación a los derechos laborales de los trabajadores en misión.

Al respecto, debemos indicar en primer lugar que, la intermediación laboral no está prohibida para actividades temporales, mucho menos en cabeza de las empresas de servicios temporales que, como bien se indicó, se encuentran legitimadas para suministrar personal a terceras personas y, en consecuencia, están legitimadas para realizar intermediación laboral cuando ocurran las circunstancias excepcionales que establece la norma.

En ningún caso, el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 hace referencia a las empresas de servicios temporales, ni tampoco puede equipararse ésta a otra forma de vinculación, toda vez que, es esta la única figura creada para la intermediación laboral o el envío de trabajadores en misión a las empresas usuarias, independientemente de que las actividades sean permanentes, ocasionales, secundarias, de apoyo o coordinación.

Así lo estableció el Decreto 2025 del 8 de junio de 2011 que, reglamentó la norma presuntamente vulnerada por mi representada:

"Artículo 1°. Para los efectos de los incisos 1° y 3° del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, cuando se hace mención a intermediación laboral, se entenderá como el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

"Esta actividad es propia de las empresas de servicios temporales según el artículo 71 de la Ley 50 de 1990 y el Decreto 4369 de 2006. Por lo tanto, esta actividad no está permitida a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.

"Para los mismos efectos, se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa." (Subrayado y negrita por fuera del texto).

Lo anterior, reafirma que las empresas de servicios temporales son una figura jurídica creada y regulada y, por tanto, autorizada por la legislación para ejercer el suministro de trabajador que, cubren áreas que son del corebusiness que, son actividades misionales permanentes de la compañía, es éste el espíritu mismo de las normas que regulan esta figura.

Dado que NO existe norma que prohíba la contratación de las empresas de servicios temporales para ejecutar actividades misionales de las compañías, entonces NO podría considerarse válidamente que el suministro de personal para realizar este tipo de actividades (misionales) sea una situación de informalidad laboral; por el contrario, todos los trabajadores enviados a misión se vinculan a través de contrato de trabajo, se afilian a todos los riesgos del Sistema de Seguridad Social, se cancelan salarios y prestaciones sociales y aportes parafiscales por todo el tiempo que dure la relación laboral y, se constituyeron pólizas para garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Asimismo, las empresas de servicios temporales están respaldadas internacionalmente por el convenio C 181 sobre las agencias de empleo privadas expedido en 1997 por la OIT, según el cual, se indica que estas agencias son totalmente aceptables y coherentes aquellas agencias de empleo que "presten servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante "empresa usuaria"), que determine sus tareas y supervise su ejecución". De manera tal que, también internacionalmente, la OIT reconoce a las mismas como un modelo válido de tercerización laboral y generador de empleo formal.

Lo anterior, fue ratificado por dicho organismo internacional, mediante informe expedido en la 85a reunión de la conferencia internacional del trabajador llamado "Trabajo en régimen de subcontratación".

En línea con lo indicado, no existe vulneración alguna a normas laborales, si se tiene en cuenta que, es precisamente esta modalidad, la autorizada por la ley para este tipo de contratación. En ningún caso, prohíbe que sea ejecutado para actividades misionales y permanentes, por el contrario, el objetivo de la norma es el de dar cumplimiento y apoyar a las compañías en este tipo de actividades.

En segundo lugar, debemos indicar que, la prohibición que señala la norma presuntamente vulnerada, no solamente se refiere a que se de una intermediación laboral, sino que, la misma afecte los derechos laborales, prestacionales y constitucionales de los trabajadores que se utilicen para el efecto.

Tal elemento tampoco se configura en el caso que nos ocupa, de ahí que, dentro de la investigación en referencia, no existe una sola prueba que permita presumir siquiera que, a través de la contratación de empresas de servicios temporales, nos encontramos violando los derechos laborales de los trabajadores en misión.

En este punto, vale traer a colación que el Ministerio del Trabajo – Unidad de Investigaciones Especiales de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, adujo en una investigación sobre la prohibición contenida en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, a saber:

" (...) no se puede sancionar con una única motivación consistente en invocar la supuesta intermediación laboral, fundamentada ésta únicamente en la realización de actividades misionales, sino que debe apreciarse la realidad de la infracción, que como ya se vio, se traduce en observar y detectar la afectación de los derechos legales y prestacionales de los trabajadores, con la presencia de esa figura, requisito cuya necesidad ha de valorarse en el caso particular y concreto de los trabajadores, pero que no se puede ser suplido con sólo detectar una supuesta intermediación laboral como única razón que justifica la imposición de la sanción.

"(...) Es preciso señalar que para que pueda configurarse la infracción de intermediación laboral indebida, (...) primando en todo caso la determinación clara y precisa de cuáles son aquellos derechos violentados a los trabajadores. Para el caso que nos ocupa, la Dirección Territorial de La Guajira - Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de Conflictos - Conciliaciones, únicamente tipificó la ocurrencia de la sanción..., sin hacer mención alguna del perjuicio ocasionado a los derechos de los trabajadores, sino únicamente justificando su decisión en el sólo hecho de que presuntamente AVIANCA S.A. había entregado sus actividades misionales a un tercero llamado LASA S.A." (Negrita por fuera del texto)

Esta hermenéutica es la que más se compadece con el espíritu de la norma, la cual, además, es vinculante a su Despacho, debiendo aplicarla en su integridad atendiendo al principio de seguridad jurídica, por lo que, somos enfáticos en indicar que, su Despacho debe abstenerse de imponer sanción a mi representada y en su lugar, ordenar el archivo del expediente.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

En ese mismo sentido, el Ministerio del Trabajo mediante Resolución 5670 del 29 de diciembre de 2016, estableció que la tercerización no se encuentra prohibida, indicando que es una figura legal y legítima, cuando en sus consideraciones estableció:

"Que tercerizar en el marco estricto de lo pretendido por dicha figura no es ilegal, ni prohibido por nuestra legislación, pero lo que sí se encuentra prohibido en nuestra estructura normativa es la indebida intermediación laboral. Es muy importante que aquel que adelante la respectiva investigación valore el acervo probatorio existente en el plenario a fin de determinar cuál es la finalidad en el suministro de bienes y servicios que el tercero realiza con la empresa, pues si la razón de ser no es el suministro de la actividad (bien o servicio) sino de la persona individualmente considerada estamos ante una intermediación laboral indebida y por tanto procede una sanción administrativa. Este contenido volitivo del empresario como sujeto investigable por el Ministerio del Trabajo es el que marca la pauta en materia sancionatoria administrativa por estos asuntos, y es lo que debe analizarse cuidadosamente al adelantar una investigación, a través de la práctica de pruebas conducentes y pertinentes dentro del marco de libre apreciación de las pruebas y de la sana crítica que inspiran el derecho probatorio." (Negritas por fuera del texto original)

Lo anterior, ratifica que, las actuaciones de mi representada tienen respaldo en la ley, por tanto, si no se afectan los derechos de sus trabajadores, ni de los que han sido suministrados, mucho menos podría considerarse que existe intermediación laboral ilegal.

Como corolario, debemos indicar que, el transcurso del suministro de personal en misión a mi representada, Pasteur ha verificado que, las referidas EST cumplen cabalmente con sus obligaciones laborales.

Por consiguiente, la prohibición consagrada en la norma presuntamente vulnerada por Pasteur NO se encuentra configurada para el caso que nos ocupa, de tal suerte que, debe abstenerse su Despacho emitir resolución sancionatoria en contra de mi representada. "..."

Continuó el Acto deprecado "...La empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S** en su escrito de alegatos de conclusión manifestó entre otros aspectos, lo siguiente:

**"Falta de motivación del Auto de formulación de cargos No. 0325 del 17 de agosto de 2022.**

Insistimos en que, en el auto de formulación de la referencia, se hace evidente la falta de motivación, toda vez que, en ningún aparte fueron establecidas las razones o medidas en las que se da el incumplimiento de la norma presuntamente vulnerada por la empresa. Lo anterior, cobra mayor sustento, si es analizado en consonancia con lo dispuesto en la Sentencia 00064 del Consejo de Estado, consejero Ponente Milton Chaves García que respecto a la falta de motivación indica:

**"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos1."** (Subrayado y negrita por fuera del texto).

Por lo anterior, somos enfáticos en afirmar que, el acto administrativo a través del cual se formulan cargos a mi representada carece de motivos ciertos, claros y objetivos, en tanto que, por medio de los expuestos NO se logra determinar el contenido y alcance en los que se fundamenta el auto de formulación de cargos.

Adicionalmente, tenemos que, la motivación no es clara, ni puntual y mucho menos suficiente, toda vez que, no logra justificar la expedición del acto y, tampoco logra suministrar razones de hecho y de derecho que conllevaron a su producción.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la norma presuntamente vulnerada no se encuadra en la realidad fáctica de mi representada, toda vez que esta no ha contratado con Cooperativas de Trabajo Asociado y mucho menos ha vulnerado derechos laborales de ninguna índole a quienes prestan sus servicios a la empresa, por lo que debemos reiterar que no existe razón ni sustento en el cargo formulado.

Conforme a lo anterior y en defensa de mi representada, me permito controvertir el cargo endilgado, reiterando los argumentos, de la siguiente manera:

1.1. El artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, norma presuntamente vulnerada por Pasteur, NO regula la realidad de las empresas vinculadas a este proceso.

Iteramos que, las normas en las que se fundamenta la decisión de formular cargos a mi representada por un presunto incumplimiento, conforme a su interpretación exegética, NO está llamada a regular la realidad de las empresas vinculadas dentro de esta investigación, toda vez que, el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 – Se refiere a la prohibición de contratar personal para la realización de actividades misionales a través de COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, y en el asunto que nos concierne, estamos frente a un caso de intermediación laboral en razón a la prestación de servicios de una EST a la compañía Pasteur.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Teniendo en cuenta lo indicado, no se requieren mayores elucubraciones para determinar que NO hay relación directa entre la norma que indica el Despacho como presuntamente vulnerada y la realidad contractual entre las empresas que se pretenden sancionar, teniendo en cuenta que Pasteur NO ha suscrito contratos con cooperativas de trabajo asociado, sino con Empresas de Servicios Temporales, quien contratan a sus trabajadores por medio de contrato laboral, con todas las prestaciones, derechos y garantías que otorga la Ley.

En ningún caso, el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, hace referencia a las empresas de servicios temporales, ni tampoco puede equipararse ésta a otra forma de vinculación, ya que es ésta la única figura jurídica creada para la intermediación laboral o el envío de trabajadores en misión a las empresas usuarias, independientemente si se trata de actividades permanentes propias de la empresa u ocasionales, secundarias, de apoyo o coordinación.

En consecuencia, resulta válido afirmar que el acto administrativo mediante el cual se formulan cargos a mi representada, presenta una falsa motivación, siendo que el despacho pretende señalar a Pasteur como vulneradora de normas laborales, sin tomar en consideración que estas no aplican al caso que nos concierne, es decir, la norma presuntamente vulnerada no atiende a la realidad fáctica y jurídica del asunto que hoy se estudia, por lo que este despacho deberá ordenar el archivo de la presente actuación administrativa.

**CARGO ÚNICO:** Mi representada no se encuentra incurso en la prohibición del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010. Pasteur NO ejerce intermediación laboral ilegal, ni ninguna otra forma de contratación que afecte los derechos labores. Como ya ha sido expresado en anteriores oportunidades, la principal actividad económica de Pasteur está relacionada con la prestación de servicio de laboratorio clínico para apoyo diagnóstico, tal como se evidencia en el Certificado de Existencia y Representación Legal que obra a folios del expediente.

Es por ello que, cuando considera necesario para el desarrollo de sus actividades, sean estas principales o secundarias, conexas o complementarias, Pasteur contrata con terceros, mediante figuras plenamente válidas y aceptadas por el ordenamiento jurídico colombiano, como son las empresas de servicios temporales, contratistas independientes, entre otras

Se advierte que, en ningún caso, mi representada ha contratado con cooperativas de trabajo asociado o ha utilizado figuras de intermediación laboral ilegal, de allí que es imposible endilgar el incumplimiento del contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Ministerio del Trabajo debe abstenerse de imponer sanción a mi representada y, en su lugar, ordenar el archivo del expediente de la referencia por no existir fundamentos fácticos y jurídicos que sustenten la acusación caprichosa e infundada que, se realizó mediante el auto de formulación de cargos de la referencia.

2.1. Las empresas de servicios temporales con quienes contrata mi representada son compañías válidamente constituidas y que, ejecutan los servicios de suministro de personal a mi representada con sujeción a las normas legales aplicables.

Reiteramos que el suministro de personal mediante Empresas de Servicios Temporales es una figura legítima, la cual tiene como fin la prestación de servicios personales por parte de trabajadores de un contratista y a favor, directamente, de un contratante. Se trata, por lo tanto, del envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones.

En Colombia es una actividad propia de las Empresas de Servicios Temporales y puede ser gratuita u onerosa, aunque siempre será gratuita para el trabajador; y se encuentra prohibida su prestación por parte de Cooperativas y Precooperativas, al igual que para Empresas Asociativas de Trabajo y los Fondos Mutuales o similares.<sup>2</sup>

Con base a lo anterior y atendiendo a las circunstancias expresamente señaladas en el artículo 2.2.6.5.6 del decreto 1072 de 2015, mi representada suscribió contratos comerciales con Empresas de Servicios Temporales, tal como es el caso de Tempo y Su Aliado Temporal, compañías debidamente constituidas y autorizadas por el Ministerio del Trabajo para su funcionamiento, además, cumplen con todos los requisitos de ley para su funcionamiento, tal como lo exige el artículo 82 y ss. de la Ley 1990, entre ellos, la constitución de pólizas de seguros a favor de la contratante, para el amparo de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores en misión suministrados a mi representada y otras empresas usuarias.

Asimismo, se aclara que mi representada, durante la vigencia de la relación comercial con las EST, siempre cumplió con sus obligaciones contractuales, en el sentido que auditó de manera completa que éstas estuviesen cumpliendo con los derechos constitucionales, prestacionales y laborales de los trabajadores en misión, de allí que no es de recibo las afirmaciones que realiza el despacho en auto 0325 de 2022, en cuanto a que: "(...) Presuntamente la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., incurrió en las prohibiciones señaladas por las normas laborales relacionadas con intermediación laboral indebida, al contratar a través de la empresa de servicios temporales TEMPO S.A.S. Y SU ALIADO TEMPORAL S.A.S, para el desarrollo de actividades misionales permanentes, con afectación de sus derechos constitucionales, legales y prestacionales (...)"

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

No obstante, de las pruebas que reposan en el expediente y los argumentos aquí argüidos, es claro que mi representada, en ninguna circunstancia, violenta las disposiciones que regulan la materia, sino que por el contrario es evidente su cabal cumplimiento.

El suministro del personal en misión ha tenido como única causa, la consagrada en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 y, en consecuencia, obedeció exclusivamente a las diferentes necesidades extraordinarias permitidas por ésta, como lo fue la atención de los incrementos en la prestación de servicios que, en todo caso no exceden de los seis (6) meses y que, en algunos casos ha sido prorrogada por seis meses más que, es el límite máximo establecido en la ley para estos casos de incrementos en la prestación de servicio.

Iteramos que, todos los empleados en misión suministrados a Pasteur, por parte de las empresas de servicios temporales: (i) se han vinculado mediante contrato de trabajo, (ii) han sido afiliado al Sistema General de Seguridad Social, (iii) han sido vinculados a una ARL y, (iv) reciben su salario y prestaciones sociales por parte de su empleador e incluso en algunos casos, empleados que tienen alguna condición especial de salud, han sobrepasado el límite temporal establecido en el mencionado artículo 77 de la Ley 50 de 1990, esto, acatando lo dispuesto en la Ley y jurisprudencia colombiana respecto de la protección constitucional de los trabajadores con alguna condición especial de salud, lo cual hace referencia al denominado fuero de salud.

En consonancia con lo expuesto, para las empresas de servicios temporales, es legítimo el suministro de personal cuando se respeten los derechos de los trabajadores que, en tal virtud, sean suministrados a la usuaria, lo que se cumplió a cabalidad en la presente investigación y que no ha sido desvirtuado por el despacho, por el hecho de que mi representada siempre ha ceñido sus actuaciones al ordenamiento jurídico, y en consecuencia no ha incurrido en conductas prohibidas y sancionables por la ley.

2.2. El suministro de personal mediante empresa de servicios temporales es una figura legítima de intermediación laboral cuando, por lo tanto, NO existe afectación a los derechos laborales de los trabajadores en misión.

Insistimos en que, la intermediación laboral no está prohibida para actividades temporales, mucho menos en cabeza de las empresas de servicios temporales que, como bien se indicó, son estas las legitimadas para suministrar personal a terceras personas bajo la figura de la intermediación laboral, siempre que ocurran las circunstancias excepcionales que establece la norma.

Se reitera que no es posible endilgar a mi representada como una compañía vulneradora del contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, debido a que no hace referencia a las empresas de servicios temporales, ni tampoco puede equipararse ésta a otra forma de vinculación, toda vez que, es esta la única figura creada para la intermediación laboral o el envío de trabajadores en misión a las empresas usuarias, independientemente de que las actividades sean permanentes, ocasionales, secundarias, de apoyo o coordinación.

Así lo estableció el Decreto 2025 del 8 de junio de 2011 que, reglamentó la norma presuntamente vulnerada por mi representada:

"Artículo 1°. Para los efectos de los incisos 1° y 3° del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, cuando se hace mención a intermediación laboral, se entenderá como el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones.

"Esta actividad es propia de las empresas de servicios temporales según el artículo 71 de la Ley 50 de 1990 y el Decreto 4369 de 2006. Por lo tanto, esta actividad no está permitida a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.

"Para los mismos efectos, se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa." (Subrayado y negrita por fuera del texto).

Lo anterior, reafirma que las empresas de servicios temporales son una figura jurídica creada y regulada y, por tanto, autorizada por la legislación para ejercer el suministro de trabajador que, cubren áreas que son del Core business que, son actividades misionales permanentes de la compañía, es éste el espíritu mismo de las normas que regulan esta figura.

Dado que NO existe norma que prohíba la contratación de las empresas de servicios temporales para ejecutar actividades misionales de las compañías, entonces NO podría considerarse válidamente que el suministro de personal para realizar este tipo de actividades (misionales) sea una situación de informalidad laboral; por el contrario, todos los trabajadores enviados a misión se vinculan a través de contrato de trabajo, se afilian a todos los riesgos del Sistema de Seguridad Social, se cancelan salarios y prestaciones sociales y aportes parafiscales por todo el tiempo que dure la relación laboral y, se constituyeron pólizas para garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones, como ocurre en el caso que nos ocupa.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Asimismo, las empresas de servicios temporales están respaldadas internacionalmente por el convenio C 181 sobre las agencias de empleo privadas expedido en 1997 por la OIT, según el cual, se indica que estas agencias son totalmente aceptables y coherentes aquellas agencias de empleo que "presten servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante "empresa usuaria"), que determine sus tareas y supervise su ejecución". De manera tal que, también internacionalmente, la OIT reconoce a las mismas como un modelo válido de tercerización laboral y generador de empleo formal.

Lo anterior, fue ratificado por dicho organismo internacional, mediante informe expedido en la 85a reunión de la conferencia internacional del trabajo llamado "Trabajo en régimen de subcontratación".

En línea con lo indicado, es posible inferir, que no existe vulneración alguna a normas laborales por parte de mi representada, si se tiene en cuenta que, es precisamente esta modalidad, la autorizada por la ley para este tipo de contratación.

Por otra parte, debemos indicar que, la prohibición que señala la norma presuntamente vulnerada, no solamente se refiere a que se dé una intermediación laboral, sino que, la misma afecte los derechos laborales, prestacionales y constitucionales de los trabajadores que se utilicen para el efecto.

Tal elemento tampoco se configura en el caso que nos ocupa, de ahí que, dentro de la investigación en referencia, no existe una sola prueba que permita presumir que, a través de la contratación de empresas de servicios temporales, mi representada ha violado los derechos laborales de los trabajadores en misión.

En este punto, vale traer a colación que el Ministerio del Trabajo – Unidad de Investigaciones Especiales de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, adujo en una investigación sobre la prohibición contenida en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, a saber: "(...) no se puede sancionar con una única motivación consistente en invocar la supuesta intermediación laboral, fundamentada ésta únicamente en la realización de actividades misionales, sino que debe apreciarse la realidad de la infracción, que como ya se vio, se traduce en observar y detectar la afectación de los derechos legales y prestacionales de los trabajadores, con la presencia de esa figura, requisito cuya necesidad ha de valorarse en el caso particular y concreto de los trabajadores, pero que no se puede ser suplido con sólo detectar una supuesta intermediación laboral como única razón que justifica la imposición de la sanción.

"(...) Es preciso señalar que para que pueda configurarse la infracción de intermediación laboral indebida, (...) primando en todo caso la determinación clara y precisa de cuáles son aquellos derechos violentados a los trabajadores. Para el caso que nos ocupa, la Dirección Territorial de La Guajira - Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de Conflictos - Conciliaciones, únicamente tipificó la ocurrencia de la sanción..., sin hacer mención alguna del perjuicio ocasionado a los derechos de los trabajadores, sino únicamente justificando su decisión en el sólo hecho de que presuntamente AVIANCA S.A. había entregado sus actividades misionales a un tercero llamado LASA S.A." (Negrita por fuera del texto)

Esta hermenéutica es la que más se compeadece con el espíritu de la norma, la cual, además, es vinculante a su Despacho, debiendo aplicarla en su integridad atendiendo al principio de seguridad jurídica, por lo que, somos enfáticos en indicar que, su Despacho debe abstenerse de imponer sanción a mi representada y en su lugar, ordenar el archivo del expediente.

En ese mismo sentido, el Ministerio del Trabajo mediante Resolución 5670 del 29 de diciembre de 2016, estableció que la tercerización no se encuentra prohibida, indicando que es una figura legal y legítima, cuando en sus consideraciones estableció:

"Que tercerizar en el marco estricto de lo pretendido por dicha figura no es ilegal, ni prohibido por nuestra legislación, pero lo que sí se encuentra prohibido en nuestra estructura normativa es la indebida intermediación laboral. Es muy importante que aquel que adelante la respectiva investigación valore el acervo probatorio existente en el plenario a fin de determinar cuál es la finalidad en el suministro de bienes y servicios que el tercero realiza con la empresa, pues si la razón de ser no es el suministro de la actividad (bien o servicio) sino de la persona individualmente considerada estamos ante una intermediación laboral indebida y por tanto procede una sanción administrativa.

Este contenido volitivo del empresario como sujeto investigable por el Ministerio del Trabajo es el que marca la pauta en materia sancionatoria administrativa por estos asuntos, y es lo que debe analizarse cuidadosamente al adelantar una investigación, a través de la práctica de pruebas conducentes y pertinentes dentro del marco de libre apreciación de las pruebas y de la sana crítica que inspiran el derecho probatorio." (Negritas por fuera del texto original)

Finalmente, se precisa que del tenor literal del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, se tiene que para que se configure la prohibición en ella consagrada, se hace necesario que se cumplan dos ingredientes: (i) intermediación laboral indebida a través de Cooperativas de Trabajo Asociado o cualquier otra modalidad de vinculación, que (ii) afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

En el presente caso, ambos ingredientes normativos se encuentran descartados, pues los servicios que se investigan se refieren al suministro de personal por parte de Tempo S.A.S. y Su Aliado Temporal S.A.S., que son Empresas de Servicios Temporales debidamente constituidas y, en consecuencia, autorizadas para funcionar como tal, por lo que no es posible inferir la existencia de alguna afectación de derechos. Asimismo, se precisa que no nos encontramos frente a casos de Cooperativas de trabajo asociado, quienes solo están autorizados por la ley para desarrollar actividades de tercerización y no de intermediación.

Por consiguiente, la prohibición consagrada en la norma presuntamente vulnerada por Pasteur NO se encuentra configurada para el caso que nos ocupa, de tal suerte que, debe abstenerse su Despacho de emitir resolución sancionatoria en contra de mi representada. `` (...)

#### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO DE PRIMERA INSTANCIA PARA RESOLVER LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA LABORAL**

El Inspector de Trabajo y Seguridad Social de la Primera Instancia, Doctor JOSE DANIEL CELEDON SANCHEZ, expone sobre la competencia que lo habilita para responder el recurso interpuesto y realiza el "...ANÁLISIS DE LOS HECHOS Y LAS PRUEBAS" Este Despacho es competente para pronunciarse en el presente asunto de conformidad con el Decreto 4108 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública y en especial la ley 1610 de 2013, Código Sustantivo del Trabajo, Ley 1437 de 2011, Resolución Ministerial 2143 del 2014 la cual deroga los artículos 1º al 7º de la Resolución 00404 del 22 de marzo de 2012, modificada Resolución 3455 de 2021, Resolución 3238 de 2021, Decreto 1072 de 2015 y demás normas concordantes.

#### **ANÁLISIS DE LOS HECHOS Y LAS PRUEBAS**

En esta instancia, procede el Despacho a valorar los hechos y las pruebas recaudadas en el interregno de la actuación administrativa, con el fin de exponer los argumentos facticos y jurídicos que fundamentan la presente decisión.

La empresa **PASTEURLABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, incurrió en la conducta intermediación laboral indebida, como se explica a continuación:

La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. presta sus servicios con vinculación indirecta de trabajadores en misión, para desarrollar actividades misionales permanentes, cuando la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en dicha empresa, en atención al acervo probatorio recaudado en desarrollo del proceso de Averiguación Preliminar, en el cual se observa que las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S., suscriben contratos comerciales con la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, para que desarrollen actividades misionales por periodos superiores a los establecido en la Ley, es decir que las labores contratadas, no revisten las características de temporalidad, transitoriedad y tampoco ocasional, razón por la cual, concluye el Despacho, que estas deben ser contratadas de manera directa por la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.

Lo anterior teniendo en cuenta que, pese al requerimiento de información hecho a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, puntualmente lo relacionado con el listado de trabajadores con indicación de: Nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las anualidades 2019 - 2020 - 2021, la investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, correspondientes al año 2021, de la cual se observa que, los cargos de Bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales en mención, labores inherentes a la actividad permanente y misional de la empresa, que en virtud del Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, deben ser contratadas de manera directa por el empleador, en ese mismo sentido, tampoco obra en su respuesta, las copias de los contratos laborales suscritos con los trabajadores directos, en consecuencia, la querellada no logró demostrar a estas instancias, no estar inmersa en la práctica de la conducta de tercerización y/o intermediación laboral indebida..."

#### **Continúa con el togado con el "...ANÁLISIS Y VALORACIÓN JURÍDICA DE LAS NORMAS CON LOS HECHOS PROBADOS**

La empresa **PASTEURLABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, incurrió en la conducta tercerización y/o intermediación laboral indebida.

De esta forma la investigada habría contrariado lo dispuesto por el Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, que reza: "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 a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral **o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.**

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo tercero de la Ley 1233 de 2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave."

Es relevante expresar que los funcionarios del Ministerio del Trabajo están sometidos únicamente al imperio de la Ley, lo que excluye la posibilidad de llevar a la práctica, criterios de interpretación ajenos al tenor literal de la norma laboral en los procedimientos inherentes a las funciones de vigilancia y control, atribuidas a este Ente Ministerial.

Frente a los argumentos esgrimidos por la investigada en los descargos y los alegatos de conclusión, el Despacho debe expresar lo siguiente: Respecto al argumento relacionado con la "**Falta de motivación del Auto de formulación de cargos No. 0325 del 17 de agosto de 2022**", es menester señalar que, el Despacho motivó de manera clara el cargo impuesto en el Auto de referencia, en atención a los elementos facticos y jurídicos obrantes en la actuación administrativa y en consonancia con el acervo probatorio, en el cual se evidenció que, pese al requerimiento de información hecho a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, puntualmente lo relacionado con el listado de trabajadores con indicación de: Nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las anualidades 2019 - 2020 - 2021, la investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, correspondientes al año 2021, del cual se observe, los cargos de Bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales en mención, labores inherentes a la actividad permanente y misional de la empresa, que en virtud del Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, deben ser contratadas de manera directa por el empleador, en ese mismo sentido, tampoco obra en su respuesta, las copias de los contratos laborales suscritos con los trabajadores directos, en consecuencia, la querellada no logró demostrar a estas instancias, no estar inmersa en la práctica de la conducta de tercerización y/o intermediación laboral indebida.

Los actos administrativos están todos revestidos de legitimidad y legalidad que se les atribuye al contar con todos los requisitos establecidos por el procedimiento administrativo.

El proceso administrativo sancionatorio corresponde a aquella actuación administrativa reglada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 1610 de 2013, adelantada por los servidores del Ministerio del Trabajo por medio de la cual, se verifica el cometimiento o no de infracciones de orden laboral y se adopta una decisión con fundamento en la Ley.

En tal contexto la formulación de cargos responde al acto administrativo que señala los hechos que originan el Procedimiento Administrativo Sancionatorio. En éste se identifican claramente las personas naturales o jurídicas objeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, en caso de comprobarse la infracción; requerimientos que se encuentran presentes en su totalidad en el Auto de formulación obrante en el expediente, tanto como las demás decisiones expedidas.

No huelga resaltar en este punto que, da cuenta el expediente de desarrollo de procesos de comunicaciones y notificaciones en debida forma, con agotamiento de etapas procesales en las que siempre hubo pronunciamiento por parte de la empresa con exposición de argumentos de defensa, verbi gracia, la oportunidad de descargos, alegatos, inclusive; con lo cual se evidencia el férvido interés y procura por parte de esta Entidad, en garantizar y respetar los derechos constitucionales de defensa y debido proceso.

Respecto a los argumentos "**El suministro de personal mediante empresa de servicios temporales es una figura legítima de intermediación laboral cuando NO existe afectación a los derechos laborales de los trabajadores en misión**", Resulta relevante indicar que, si bien la actividad de las Empresas de Servicios Temporales goza de legitimidad según lo consagrado en el Decreto 4369 de 2006, están sujetas a unas condiciones o presupuestos para poder operar, en ese orden de ideas, sea lo primero en indicar que, la naturaleza de las E.S.T de acuerdo al Artículo 2 del Decreto en mención, corresponde a :

"Empresa de Servicios Temporales "EST" es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios **para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades**, mediante la labor desarrollada por personas

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación”  
*naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador*”. (subrayado y negrita fuera del texto).

En correlación con lo citado, es menester traer a colación lo señalado en los Artículos 6 del Decreto 4369 del 2006, Artículo compilado en el artículo 2.2.6.5.6 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1072 de 2015; y Artículo 77 de la Ley 50 del 1990, que establecen:

“Los usuarios de las Empresas de Servicios Temporales sólo podrán contratar con estas en los siguientes casos.

1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.
3. 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 prorrogables hasta por seis (6) meses más.

Parágrafo. Si cumplido el plazo de seis (6) meses más la prórroga a que se refiere el presente artículo, la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en la empresa usuaria, esta no podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales, para la prestación de dicho servicio”. (subrayado y negrita fuera del texto)

En atención a lo anterior, el carácter temporal enmarcado en las actividades desarrolladas por este tipo de empresas, determina el derrotero de su operación, de ahí que el parágrafo del citado artículo 2.2.6.5.6 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, estipule un término perentorio de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más, para ejecutar las labores en misión, y estrictamente bajo las condiciones que el mismo señala.

En concordancia con lo expuesto, el Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, señala de manera precisa la prohibición relacionada con la contratación de personal en instituciones o empresas públicas o privadas para el desarrollo de las actividades misionales permanentes, en ese sentido, no podrán ser vinculados a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral **o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.**

Dicho esto, debe entenderse por actividad misional permanente, aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa, como las que desarrollan los trabajadores en cargos como: Bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, que se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, contrariando la normativa en comento.

Bajo esa óptica, como se ha expuesto en líneas precedentes, las labores contratadas con las empresas TEMPO S.A.S y SU ALIADO TEMPORAL S.A.S, en el caso que nos ocupa, no revisten el carácter temporal que exige la citada norma como presupuesto para poder ser contratadas a través de empresas de servicios temporales, razón por la cual, estas deben ser asumidas directamente por la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.

El desarrollo jurisprudencial ha sido incuestionable tal como lo desarrolló la Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral en Sentencia SL467-2019 Radicación N° 71281 MP Clara Cecilia Dueñas Quevedo, conforme el siguiente tenor:

Pues bien, en lo que concierne a este punto, la Corte debe recordar que las empresas de servicios temporales no pueden ser instrumentalizadas para cubrir necesidades misionales de la usuaria o sustituir personal, sino para cumplir las actividades excepcionales y temporales previstas en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990, que pueden o no ser del giro habitual de sus negocios. Al respecto, en la sentencia CSJ SL-3520-2018 la Sala adoctrinó:

[...] Cabe recordar que conforme al artículo 77 de la Ley 50 de 1990, las empresas de servicios temporales (EST), “son aquellas que contratan la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas (sic) el carácter de empleador”.

Son pues empresas cuyo objeto consiste en el suministro de mano de obra con el fin de ponerla a disposición de una tercera persona, natural o jurídica (empresa usuaria), quien determina sus tareas y supervisa su ejecución. De esta forma, los empleados en misión son considerados como trabajadores de la empresa de servicio temporal, pero por delegación de esta, quien ejerce la subordinación material es la usuaria.

Según el artículo 77 ibidem, el servicio a cargo de las EST solo puede ser prestado para: (1) la ejecución de las labores ocasionales, accidentales o transitorias de las que trata el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo; (2) para reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad, y (3) para

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"  
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 prorrogables hasta por un período igual.

Conforme a lo anterior, las EST tienen a su cargo la prestación de servicios transitorios en la empresa cliente, en actividades propias y ajenas al giro habitual de la misma por tiempo limitado. Suele pensarse que las empresas usuarias pueden contratar con las EST cualquier actividad permanente siempre que no exceda el lapso de 1 año; sin embargo, esta visión es equivocada dado que solamente puede acudir a esta figura de intermediación laboral para el desarrollo de labores netamente temporales, sean o no del giro ordinario de la empresa, determinadas por circunstancias excepcionales tales como trabajos ocasionales, reemplazos de personal ausente o incrementos en la producción o servicios.

En torno al punto, la doctrina más extendida ha estipulado que "si bien [las empresas de servicios temporales] se ubican dentro de los mecanismos de flexibilidad organizativa, no pueden considerarse estrictamente como una manifestación de la descentralización porque en principio no pueden cubrir necesidades permanentes de la empresa, no pueden sustituir personal permanente. La empresa usuaria o cliente no descentraliza actividades, sino que, al contrario, contrata con una empresa de trabajo temporal el suministro de personal temporal para actividades excepcionales o para un incremento excepcional de su actividad ordinaria".<sup>1</sup>

Por estas razones, las empresas usuarias no pueden acudir fraudulentamente a esta contratación para suplir requerimientos permanentes. De allí que el artículo 6° del Decreto 4369 de 2006, les prohíba "prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales", cuando al finalizar el plazo de 6 meses, prorrogables por otros 6, aún subsistan incrementos en la producción o en los servicios.

Al respecto, esta Sala en sentencia CSJ SL17025-2016 adujo que las empresas usuarias no pueden "encubrir una necesidad indefinida en el desarrollo de sus actividades bajo la apariencia de una necesidad temporal, con el objeto de aprovecharse ilimitadamente de los servicios personales" de los trabajadores en misión, tal como ocurriría cuando la contratación no encuadra en ninguna de las causales del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 o cuando exceden el término máximo previsto en el numeral 3° del precepto citado..."

El A quo para decidir estableció como "...**RAZONES QUE FUNDAMENTARON LA DECISIÓN.** En materia laboral se protegen los intereses jurídicos tutelados de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Política, y las demás normas que los establecen, con base en ello, lo que se busca proteger es que no se menoscaben aquellas normas de índole laboral por parte de los destinatarios de los procesos sancionatorios ejerciendo en la mayoría de los casos acciones correctivas mediante la imposición de multas o clausura del sitio de trabajo.

La sanción cumplirá en el presente caso una función coactiva toda vez que como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, conforme con el principio de proporcionalidad, atendiendo para el caso sub júdice el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados que para el caso concreto, se circunscribe a la estabilidad en el empleo, como uno de los principales pilares del trabajo digno y decente; evidenciándose ausencia de diligencia en la atención de los deberes y aplicación de las normas legales pertinentes por parte de la investigada.

Las autoridades investidas del poder de policía están facultadas para procurar el cumplimiento de las normas sustantivas laborales, a las autoridades del Ministerio del Trabajo le corresponde en ejercicio del poder de policía administrativa, realiza funciones de prevención, vigilancia, protección y control en el campo laboral.

El artículo 17, 485 y 486 del C.S.T. determinan:

**ARTICULO 17. ORGANOS DE CONTROL.** La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del Trabajo.

**ARTICULO 485. 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.

**ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES.** <Artículo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

1. <Numeral modificado por el artículo 20 de la 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

<sup>1</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar y COLOTUZZO, Natalia, *Descentralización, Tercerización y Subcontratación*. Lima: OIT, Proyecto FSAL, 2009, P. 29.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

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.

2. <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para 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 uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

1. 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..."

La Primera Instancia expone el basamento legal para realizar la "...**GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN** Según el Artículo 7° de la Ley 1610 de 2013, que modificó el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral 1 y están facultados para 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, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Fondo para el Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia, Control del Trabajo y la Seguridad Social (FIVICOT).

El artículo 12 de la ley 1610 de 2013 dispone la graduación de las sanciones teniendo en cuenta: 1) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3) Reincidencia en la comisión de la infracción. 4) Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5) Utilización de medio fraudulento o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6) Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7) Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8) Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas y 9) Grave violación a los derechos humanos de las y los trabajadores.

No obstante, atendiendo el número de trabajadores afectados y la gravedad de la infracción que sustenta la sanción a imponer, el suscrito Inspector de Trabajo y Seguridad Social, determinará cuales son los factores para proceder a la graduación de la sanción en el caso que nos ocupa..."

Mediante Resolución número 0077 de fecha 03/03/2023, por medio de la cual se resolvió un procedimiento administrativo sancionatorio, acto administrativo proferido por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Coordinación del Grupo de Prevención Inspección, Vigilancia y Control Doctor JOSE CELEDON SANCHEZ. Debidamente notificada se interpuso recurso de reposición en subsidio el de apelación por el doctor JORGE MARIO MAYA RUGELLES identificado con Cédula de Ciudadanía Número 1.045.682.361 y y.T.P.No. 232.976 del C.S. de la Judicatura quien, funge como apoderado de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. identificada con Nit No. 890.111.339-7, con domicilio en la carrera 50 No. 79 – 172 Barranquilla – Atlántico, representada legalmente por el señor HUMBERTO CARLOS ABELLO LASCANO o quien haga sus veces, según certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla, proferida por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Coordinación del Grupo de Prevención Inspección, Vigilancia y Control, Doctor JOSE CELEDON SANCHEZ, escrito allegado al despacho el martes 13 de junio de 2023 empleando los canales virtuales de la Dirección Territorial, documento que posteriormente se la asignó el número radicado interno 05EE2023734700100002413 de fecha 14/06/2023.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Atendiendo al debido proceso con oficio No.08SE2023734700100001102 |de 2023/03/17 se citó mediante comunicación para notificación personal al representante legal o quien haga sus veces de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., visible a folio 60. Igualmente, a folio 62 obra certificado de entrega en la dirección señalada del envío relacionado de Servicios Postales Nacionales S.A.S 472.

Avizora el Despacho que en el expediente visible a folio 65, obra el oficio radicado No.08SE2023734700100002202 |de fecha 2023/05/24 remitido que contiene NOTIFICACION POR AVISO al representante legal o quien haga sus veces de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., Igualmente, como constancia de que se notificaron obra a folio 66 certificado de entrega en la dirección señalada del envío relacionado de Servicios Postales Nacionales S.A.S 472.

Atendiendo al debido proceso con oficio No.08SE2023734700100001103 |de 2023/03/17 se citó mediante comunicación para notificación personal al querellante ANONIMO, visible a folio 61.

En el expediente visible a folio 64, obra el oficio radicado No.08SE2023734700100002222 |de fecha 2023/05/24 remitido que contiene NOTIFICACION POR AVISO al querellante anónimo, igualmente, como constancia de que se notificaron obra a folio 67 se observa el Acta de Envío y Entrega de correo electrónico de la Empresa 4-72

Una vez surtida la notificación en legal forma de la Resolución No. 077 del tres (3) de marzo de 2023 a la empresa sancionada PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra dicho acto administrativo, el doctor JORGE MARIO MAYA RUGELES identificado con Cédula de Ciudadanía Número 1.045.682.361 y y T.P No. 232.976 del C.S. de la Judicatura quien, funge como apoderado de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. identificada con Nit No. 890.111.339-7, con domicilio en la carrera 50 No. 79 – 172 Barranquilla – Atlántico, representada legalmente por el señor HUMBERTO CARLOS ABELLO LASCANO o quien haga sus veces, según certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla, contra la Resolución sancionatoria número 0077 de fecha 03/03/2023 "Por medio de la cual se resuelve un procedimiento administrativo sancionatorio" proferida por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Coordinación del Grupo de Prevención Inspección, Vigilancia y Control, Doctor JOSE CELEDON SANCHEZ, allegado al despacho el martes 13 de junio de 2023 empleando los canales virtuales de la Dirección Territorial, documento que posteriormente se la asignó el número radicado interno 05EE2023734700100002413 de fecha 14/06/2023.

### **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN**

Da cuenta el A quo que, que estando dentro del término legal fue presentado recurso de apelación interpuesto en subsidio del de reposición contra la Resolución sancionatoria número 0077 de fecha 03/03/2023 "Por la cual se resuelve un procedimiento administrativa sancionatorio", escrito presentado por el doctor JORGE MARIO MAYA RUGELES identificado con Cédula de Ciudadanía Número 1.045.682.361 y y T.P No. 232.976 del C.S. de la Judicatura quien funge como apoderado de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., identificada con Nit No. 890.111.339-7, con domicilio en la carrera 50 No. 79 – 172 Barranquilla – Atlántico. Expone el apelante recurrente en el libelo de su escrito:

**"...CONSIDERACIONES FÁCTICAS Y LEGALES"**

**I. YERROS SUSTANCIALES DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 0077 DEL 03 DE MARZO DE 2023.**

**1. LA RESOLUCIÓN NO. 077 DEL 03 DE MARZO DE 2023, CARECE DE MOTIVOS CIERTOS, CLAROS Y OBJETIVOS PARA SANCIONAR A MI REPRESENTADA.**

"El Ministerio del Trabajo Dirección Territorial Magdalena, en la resolución que hoy es objeto de recurso, decidió: "(...) ARTICULO PRIMERO: SANCIONAR a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. identificada con numero Nit. 890.111.399- 7, con domicilio en la carrera 50 No. 79- 172 Barranquilla- Atlantico, representada legalmente por el señor HUMBERTO CARLOS ABELLLO LASCANO, o quien haga sus veces, según certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de comercio de Barranquilla, por incurrir en las prohibiciones señaladas por las normas laborales relacionadas con intermediación labora indebida, al contratar personal a través de las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S. y SUALIADO TEMPORAL S.A.S., para el desarrollo de actividades misionales permanentes, con afectación de sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes, tal como lo dispone el Artículo 63 de la ley 1429 de 2010.(...)"

No obstante, revisado el contenido de la resolución mediante la cual se sancionó a mi representada, se evidencia la falta de motivación de la que esta adolece, toda vez que, en ningún aparte fueron establecidas las razones o la medida en la que se da el presunto incumplimiento de la norma señalada como vulnerada por la empresa.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

La conducta del despacho desconoce lo dispuesto en la Ley, que luego se desarrolla a nivel jurisprudencial, tal y como se contempla en la Sentencia 00064 del Consejo de Estado, consejero Ponente Milton Chaves García que respecto a la falta de motivación de los actos administrativos indica:

"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos<sup>1</sup>." (Negrita por fuera del texto).

Por lo anterior, estamos obligados a resaltar que el acto administrativo objeto del presente recurso, carece de motivos ciertos, claros y objetivos puesto que, por la ausencia de estos no se logra determinar el sustento en el que se fundamenta la resolución, imposibilitando controvertirla, lo que claramente vulnera el derecho de defensa y contradicción.

A pesar de haber dejado claro, que la recurrida, es una resolución que, por su carencia de sustento impide un justo ejercicio de controversia por parte de mi representada, nos asiste el deber de resaltar el cumplimiento de la norma que el despacho se limitó a señalar en la resolución objeto de recurso, pues la Dirección Territorial Magdalena mencionó el artículo 63 de la ley 1429 de 2010, como vulnerada por la empresa con fundamento en una serie de consideraciones que no atienden a la realidad del caso.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la norma presuntamente vulnerada no se encuadra en la realidad fáctica de mi representada, toda vez que esta no ha contratado con Cooperativas de Trabajo Asociado y mucho menos ha vulnerado derechos laborales de ninguna índole a quienes prestan sus servicios a la empresa en calidad de trabajadores en misión, por lo que debemos reiterar nuestra inconformidad frente a la sanción impuesta mediante la resolución que hoy es objeto de recurso.

En sustento de lo mencionado en párrafos precedentes y en defensa de mi representada, se pasa a explicar el argumento expuesto de la siguiente manera:

#### **1.1 EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY 1429 DE 2010, NORMA PRESUNTAMENTE VULNERADA POR PASTEUR, NO REGULA LA REALIDAD FÁCTICA DEL ASUNTO OBJETO DE ESTUDIO POR SU DESPACHO.**

En este punto, resulta importante advertir a su despacho que la norma en la que se fundamenta la decisión del ente ministerial de sancionar a mi representada, NO está llamada a regular la realidad de las empresas vinculadas dentro de esta investigación, toda vez que, el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 – Se refiere a la prohibición de contratar personal para la realización de actividades misionales permanentes a través de COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, y en el asunto que nos concierne, estamos frente a un caso de intermediación laboral en razón a la prestación de servicios de una EST de manera legítima, a la compañía Pasteur quien ostenta la calidad de empresa usuaria.

Teniendo en cuenta lo indicado, no se requieren mayores elucubraciones para determinar que NO hay relación directa entre la norma que indica el Despacho como presuntamente vulnerada y la realidad contractual entre las empresas de servicios temporales con mi representada, teniendo en cuenta que Pasteur NO ha suscrito contratos con cooperativas de trabajo asociado, sino con Empresas de Servicios Temporales, quienes contratan a sus trabajadores por medio de contrato laboral, con todas las prestaciones, derechos y garantías que otorga la Ley y a quienes de ninguna manera se les ha vulnerado derechos derivados de una relación laboral.

En ningún caso, el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, hace referencia a las empresas de servicios temporales, ni tampoco puede equipararse ésta a otra forma de vinculación, ya que es ésta la única figura jurídica creada para la intermediación laboral o el envío de trabajadores en misión a las empresas usuarias, independientemente si se trata de actividades propias del giro normal de la empresa.

En consecuencia, resulta válido afirmar que la norma que señala el despacho como presuntamente vulnerada no atiende a la realidad fáctica y jurídica del asunto que hoy se estudia, por lo que este despacho deberá ordenar el archivo de la presente actuación administrativa.

#### **1.2. PASTEUR, NO EJERCE INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL, NI NINGUNA OTRA FORMA DE CONTRATACIÓN QUE AFECTE DERECHOS LABORES.**

Como ya ha sido expresado en anteriores oportunidades, la principal actividad económica de Pasteur está relacionada con la prestación de servicio de laboratorio clínico para apoyo diagnóstico, tal como se evidencia en el Certificado de Existencia y Representación Legal que obra a folios del expediente.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Es por ello que, cuando considera necesario para el desarrollo de sus actividades, sean estas principales o secundarias, conexas o complementarias, Pasteur contrata con terceros, mediante figuras plenamente válidas y aceptadas por el ordenamiento jurídico colombiano, como son las empresas de servicios temporales.

Se advierte que, en ningún caso, mi representada ha contratado con cooperativas de trabajo asociado o ha utilizado figuras de intermediación laboral ilegal que pudieren afectar derechos laborales del personal, por el contrario, al despacho fue oportunamente aportado el contrato comercial suscrito con las empresas de servicios temporales, que soportan la relación comercial, que permite que estas suministren el personal necesario, siempre en cumplimiento de las limitaciones contempladas en el artículo 2.2.6.5.6 del Decreto 1072 de 2015, que a la letra dispone:

"(...) Los usuarios de las Empresas de Servicios Temporales sólo podrán contratar con estas en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6 del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.
3. 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 ..."

De ahí que, NO es posible endilgar el incumplimiento del contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, a mi representada cuando esta ha demostrado ser fiel cumplidora de las normas que regulan la intermediación laboral y más aún cuando ya hemos señalado que en el presente caso no es aplicable dicha normatividad.

En este punto, resulta importante advertir que el suministro de personal mediante Empresas de Servicios Temporales es una figura legítima, la cual tiene como fin la prestación de servicios personales por parte de trabajadores de un contratista y a favor, directamente, de un contratante. Se trata, por lo tanto, del envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones. En Colombia es una actividad propia de las Empresas de Servicios Temporales y puede ser gratuita u onerosa, y se encuentra prohibida su prestación por parte de Cooperativas y Precooperativas, al igual que para Empresas Asociativas de Trabajo y los Fondos Mutuales o similares.

Con base a lo anterior y atendiendo a las circunstancias expresamente señaladas en el artículo 2.2.6.5.6 del decreto 1072 de 2015, mi representada suscribió contratos comerciales con Empresas de Servicios Temporales, tal como es el caso de Tempo y Su Aliado Temporal, compañías debidamente constituidas y autorizadas por el Ministerio del Trabajo para su funcionamiento, además, cumplen con todos los requisitos de ley para ejecutar dichas actividades, tal como lo exige el artículo 82 y ss. de la Ley 1990, entre ellos, la constitución de pólizas de seguros a favor de la contratante, para el amparo de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores en misión suministrados a mi representada y otras empresas usuarias.

Asimismo, se aclara que mi representada, durante la vigencia de la relación comercial con las EST, siempre cumplió con sus obligaciones contractuales, en el sentido que auditó de manera completa que éstas estuviesen cumpliendo con los derechos constitucionales, prestacionales y laborales de los trabajadores en misión, de allí que no es de recibo la decisión de sancionar a mi representada.

De las pruebas que reposan en el expediente y los argumentos aquí argüidos, es claro que mi representada, bajo ninguna circunstancia, violenta las disposiciones que regulan la materia, sino que por el contrario es evidente que vela por su cabal cumplimiento.

### **1.3. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL NO SE ENCUENTRA PROHIBIDA PARA CARGOS CONSIDERADOS COMO MISIONALES COMO ERRADAMENTE LO HA SEÑALADO EL DESPACHO.**

Ahora bien, en caso de que su despacho insista en el presunto incumplimiento por parte de mi representada del artículo 63 de la ley 1429 de 2010, el cual dispone 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 a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes. (...)

Tenemos que del anterior texto se derivan dos situaciones, que resultan ser las siguientes:

- (i) Para el desarrollo de actividades misionales permanentes dentro de una empresa, el personal no podrá estar vinculado mediante CTA que haga intermediación laboral.
- (ii) Para el desarrollo de actividades misionales permanentes dentro de una empresa, el personal no podrá estar vinculado mediante otra modalidad de vinculación que afecte derechos constitucionales, legales y prestacionales.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Así las cosas tenemos que la primera situación, no aplica en el caso bajo estudio, tomando en consideración las manifestaciones sustentadas en la realidad, realizadas en párrafos precedentes, en cuanto a la segunda, tenemos que es evidente como yerra el despacho en la resolución que es objeto de recurso, al considerar que no es posible la existencia de intermediación laboral para cargos que presuntamente pueden considerarse como del giro ordinario de la empresa, además el mismo despacho a estos cargos les da el carácter de permanentes y no bastando lo anterior, consideró que ello se entendía como una vulneración de derechos laborales de los colaboradores, cuando la figura de las EST precisamente es creada para esto.

Lo anterior se deduce del siguiente aparte de la resolución, donde el inspector a cargo señala que:

"(...) La investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S. y SUALIADO TEMPORAL S.A.S., correspondientes al año 2021, del cual se observa que, los cargos de Bacteriólogo, técnico de laboratorio y auxiliar de laboratorio, se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales en mención, laborales inherentes a la actividad permanente y misional de la empresa, que en virtud del artículo 63 de la ley 1429 de 2010, deben ser contratadas de manera directa por el empleador (...)

"(...) Dicho esto, debe entenderse por actividad misional permanente, aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa, como las que desarrollan los trabajadores en cargos como: bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, que se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S. y SU ALIADO TEMPORAL S.A.S., contrariando la normativa en comento. (...)" (negrita fuera del texto).

El argumento del despacho desconoce que la intermediación laboral se encuentra legalmente reconocida, que es una figura legítima y que tomando en consideración lo anterior, mi representada la ha utilizado conforme a las causas originarias del servicio y en atención a las situaciones expresamente definidas en el artículo 2.2.6.5.6 del decreto 1072 de 2015.

Ahora bien, resulta importante indicar a su despacho, que el objetivo del legislador con la norma que se pretende endilgar incumplimiento a mi representada, es evitar la vulneración de derechos constitucionales, legales o prestacionales a los trabajadores con el uso de modelos de contratación utilizados de manera indebida, pero su intención no ha sido cercenar la posibilidad de que estos trabajadores en misión pudieran realizar actividades propias del giro ordinario de la empresa, la prohibición que señala la norma radica única y exclusivamente en cuanto a actividades misionales permanentes, situación que no se da en el caso bajo estudio, quiere decir lo anterior, que no está prohibida la posibilidad de que trabajadores en misión realicen actividades propias del giro ordinario de la empresa, siempre que estas tengan el carácter de transitorias.

Así las cosas, puede darse la situación de que en una empresa, con el fin de atender incrementos en la producción se vea obligada a contratar con empresa de servicios temporales para que esta suministre personal para cargos considerados del giro ordinario de esta, sin que esto de ninguna manera torne en indebida la intermediación realizada, o por ejemplo, para reemplazar a personal de vacaciones como lo es un auxiliar de laboratorio, siendo este un cargo misional no está prohibida la posibilidad de que se acuda a la intermediación laboral para cubrir esta necesidad transitoria.

O incluso, debe tenerse que en cuenta que, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, la principal actividad económica de Pasteur está relacionada con la prestación de servicio de laboratorio clínico para apoyo diagnóstico, tal como se evidencia en el certificado de Existencia y Representación Legal que obra a folios del expediente, ahora bien, entre los años 2020 y 2021, a nivel mundial fuimos gravemente afectados por la pandemia de Covid - 19, situación que generó emergencia económica y con ello el incremento en la prestación de servicios de salud y por supuesto lo relacionado con la actividad económica de mi representada, de allí que es normal que se haya hecho necesario recurrir a la contratación de empresas de servicios temporales para el suministro de personal, a fin de poder atender el incremento en la prestación de servicios, pero no por ello debe entenderse que la necesidad de la empresa fuera permanente.

La Corte Suprema de Justicia, a través de providencia SL 2710-2019, donde figura como magistrado ponente el Doctor Rigoberto Echeverri Bueno, adoctrinó que las empresas de servicios temporales pueden ser utilizadas para cumplir las actividades excepcionales y temporales previstas en la norma en cita, sean o no del giro habitual de sus negocios.

Así las cosas, dado que no existe norma que prohíba la contratación de suministro de trabajadores en misión por medio de empresas de servicios temporales para ejecutar actividades misionales de las compañías, sino que, por el contrario, existen muchas que avalan la figura, entonces no podría considerarse que el suministro de personal para realizar este tipo de actividades (misionales) sea una situación de informalidad laboral, y en consecuencia no podría sancionarse a mi representada con base a un análisis que de manera particular y desafortunada realiza el despacho.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Por todo lo anterior, itero que el despacho incurre en error y por supuesto en falta de motivación dentro de la resolución, siendo que pretende darle una interpretación incorrecta a la norma y con ello sancionar sin soporte jurídico y fáctico a mi representada.

Por otra parte, debemos indicar que, la prohibición que señala la norma presuntamente vulnerada, no solamente se refiere a que se dé una intermediación laboral, sino que, se hace necesario que para su ilegalidad la misma afecte los derechos laborales, prestacionales y constitucionales de los trabajadores que se utilicen para el efecto.

El despacho dentro de la resolución recurrida se limitó a indicar que se afectaron derechos, pero no argumenta las razones, ni menciona las pruebas, que lo condujeron a dicha conclusión, puesto que del material probatorio lo que se colige es que, todos los trabajadores reciben sus pagos, no hay diferencias salariales entre directos e indirectos, todos están afiliados a la seguridad social y reciben sus prestaciones sociales, entonces surge la inquietud ¿Cuál es la vulneración de derechos que destaca el despacho?

Así las cosas, tenemos que este supuesto tampoco se configura en el caso que nos ocupa, de ahí que, dentro de la investigación en referencia, no existe una sola prueba que permita presumir que, a través de la contratación de empresas de servicios temporales, mi representada ha violado los derechos laborales de los trabajadores en misión.

En el caso de Pasteur, todos los empleados en misión suministrados, por parte de las empresas de servicios temporales: (i) se han vinculado mediante contrato de trabajo, (ii) han sido afiliado al Sistema General de Seguridad Social, (iii) han sido vinculados a una ARL y, (iv) reciben su salario y prestaciones sociales por parte de su empleador.

Las anteriores aseveraciones fueron expuestas en escrito de descargos y alegatos, no obstante, el Despacho guardó silencio frente a la tesis planteada, sin que se haya hecho un estudio acucioso y de fondo, explicado las razones fácticas que le permitieron desechar la tesis de defensa y por su parte tomar la decisión de imponer sanción a mi representada.

Así las cosas tenemos entonces que, para las empresas de servicios temporales, es legítimo el suministro de personal cuando se respeten los derechos de los trabajadores que, en tal virtud, sean suministrados a la usuaria, situación que se logró probar en la presente investigación y que no ha sido desvirtuado por el despacho, lo anterior por el simple hecho de que mi representada siempre ha ceñido sus actuaciones al ordenamiento jurídico, por lo tanto, no existe ninguna conducta que deba ser objeto de sanción por el ente ministerial.

## **2. NO HA EXISTIDO AFECTACIÓN ALGUNA DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES, NO OBRA MATERIAL PROBATORIO EN EL EXPEDIENTE QUE DEMUESTRE INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE MI REPRESENTADA.**

Con fundamento en lo expuesto y atendiendo a lo establecido en el principio general del derecho "nulla poena sine culpa" que traduce la imposibilidad de sancionar sin la existencia tangible de un hecho reprochable que cause daños reales, en este caso en detrimento de los derechos de los trabajadores, no encontramos motivación clara de la imposición de una sanción a mi representada, por un hecho que no supone ninguna afectación a los intereses económicos o sociales de los trabajadores.

En ese sentido, debe tener en cuenta el despacho que en el caso sub examine no existe afectación alguna de los derechos de los trabajadores de la organización sindical, y que la falta de causación de un daño por parte de mi representada, en virtud de la supuesta vulneración de las normas señaladas en el auto de formulación de cargos, no debe ser motivo suficiente para que proceda la imposición de una sanción en contra de mi representada.

Es importante en este punto, recordar que el Ministerio del Trabajo antes de ser un organismo con una función exclusivamente sancionatoria, es un organismo cuya misión se caracteriza por garantizar y proporcionar seguridad en el cumplimiento de normativas que regulan las relaciones laborales, de forma que atendiendo a los hechos del caso particular y concreto, es evidente la garantía por parte de mi representada de todos los derechos fundamentales de los trabajadores, lo que supone el cumplimiento cabal de los objetivos trazados por su entidad y deja de lado cualquier necesidad de uso de la facultad sancionatoria.

Ahora bien, realizando un análisis del material probatorio aportado en la oportunidad procesal al expediente, es posible realizar el siguiente análisis:

(SIC)

### **1.1. CON RESPECTO AL TÉRMINO Y NATURALEZA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO TEMPORALES DE COLABORACIÓN, SUSCRITO ENTRE PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA Y TEMPO S.A.S. Y SU ALIADO TEMPORAL S.A.**

Cabe señalar, que los presentes contratos del cual forma parte el esqueleto probatorio de la presente investigación, se evidencia la fecha puntual de suscripción de la prestación del servicio con la empresa de servicio temporal TEMPO SAS el día 2 de enero del 2021 y SU ALIADO TEMPORAL S.A. el 4 de enero del 2021, el cual se detalla de manera clara y precisa su vigencia, que confrontándola a la fecha del radicado 02EE202141060000034735 del 29 de abril del 2021, no se estaría inmerso dentro del término de los seis meses, periodo que no quebranta lo estipulado en el Decreto

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"  
4369 de 2006 y Decreto 1072 del 2015, que ponderando los términos de la querrela, estos y la suscripción del contrato, solo había transcurrido aproximadamente cuatro (4), meses.

Por otro lado, y aunado a lo señalado dentro del escrito del recurso, es preciso resaltar que la génesis de la suscripción de los contratos de prestación de servicio con la empresa de servicio temporal no es caprichosa por parte de la empresa, por el contrario, surge de la necesidad imperiosa de cubrir la EMERGENCIA SANITARIA por efecto de la pandemia mundial denominada Covid – 19, lo que implica el desarrollo integral del objeto social que consiste en la prestación de los servicios propios de los laboratorios clínicos a través de sus establecimientos, lo que implicaba por fuerza mayor la adquisición del recurso humano para el desempeño de los cargos de bacteriólogo, técnico de laboratorio y auxiliar de laboratorio, para cubrir el incremento en la producción, y las ventas de servicios del cual forma parte del sector salud, preponderante para brindar la mayor cobertura posible dentro del menor tiempo dable, lo que nos obligaba a establecer alternativas inmediatas para salvaguardar la integridad y el servicio de salud.

Dejando en esta oportunidad, claridad que dentro del contexto de los contratos de prestación de servicios con las empresas de servicios temporales se estableció la temporalidad conforme a los artículos 71, 72 y 77 de la ley 50 del 1990 parágrafo del artículo 6 del decreto 4369 del 2006 y demás normas concordantes.

Términos que no fue óbice de verificación y/o comprobación por parte de inspector de trabajo y seguridad social de la Dirección Territorial al detallar las condiciones y términos que se suscribieron en el contrato y mucho menos determinar la circunstancia extraordinaria de una pandemia mundial que impactó de manera imprevista a todo el sector salud.

(SIC)

### **1.2. ORFANDAD PROBATORIA POR PARTE DEL MINISTERIO DE TRABAJO, PARA DETERMINAR LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA EMPRESA PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA.**

Es pertinentes (sic) precisar en esta etapa procesal, que el único acervo probatorio existente dentro de la investigación administrativa es la documental suministrada por parte de la empresa que represento, el cual es pertinente destacar:

- Contrato de prestación de servicio. La principal finalidad de demostrar vínculo civil con las empresas de servicio temporales, al pormenorizar los términos y condiciones para su ejecución, así como la exclusividad para la ejecución de la labor demostrando la ausencia de las actividades permanentes misionales.
- Mapa de proceso especificando lo dispuesto para las agencias y/o sucursales y/o centro de trabajo dispuesto en la ciudad de Santa Marta, detalla el cronograma de los procesos internos y el personal responsable por área dentro de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA.
- Manual de funciones especificando lo dispuesto para las agencias y/o sucursales y/o centro de trabajo dispuesto en la ciudad de Santa Marta.

Así las cosas, es evidente que se informó al despacho que los cargos de bacteriólogo, técnico en laboratorio y auxiliar de laboratorio, por los hoy se pretende sancionar a mi representada, pertenecen a cargos directos en que detalla desde el perfil del cargo hasta la descripción de funciones y que, dentro de la temporalidad del año 2021, periodo objeto de investigación, se efectuó dentro de los parámetros de numerales 2 y 3 del artículo 6 del Decreto 4369 de 2006 y demás normas concordantes.

Los postulados señalados dentro los actos administrativos de formulación de cargos, así como la Resolución Sanción, como conducta presuntamente infringida apunta a la caracterización de actividades misionales permanentes, ausente de la temporalidad transitoriedad.

Conducta que fueron adoptada de manera liberal dentro del contexto del acto administrativo, para aseverar por parte de la autoridad administrativa el desarrollo de contrato de prestación de servicio, el cual falta a la verdad, ya que no logro validar tales opresiones sobre la ejecución de tiempo del contrato, debido a que no recaudó material probatorio que le permitiera afirmar que efectivamente se ejecutado en los términos señalado.

Lo que implica una extralimitación de sus funciones al declarar y reconocer derechos ante la conducta investigada sin contar con el lleno de las formalidades sustanciales que le permita revestir de fuerza probatoria para el reconocimiento del derecho.

### **2.3. ERROR EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VERBOS RECTORES QUE CONSTITUYERON OBJETO DE SANCIÓN.**

Los postulados señalados dentro los actos administrativos de formulación de cargos, así como la Resolución Sanción, como conducta presuntamente infringida apunta a la caracterización de actividades misionales permanentes, ausente de la temporalidad transitoriedad.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Conducta que fueron adoptada de manera liberal dentro del contexto del acto administrativo, para aseverar por parte de la autoridad administrativa el desarrollo de contrato de prestación de servicio, el cual falta a la verdad, ya que no logro validar tales opresiones sobre la ejecución de tiempo del contrato, debido a que no recaudó material probatorio que le permitiera afirmar que efectivamente se ejecutado en los términos señalado.

Lo que implica una extralimitación de sus funciones al declarar y reconocer derechos ante la conducta investigada sin contar con el lleno de las formalidades sustanciales que le permita revestir de fuerza probatoria para el reconocimiento del derecho.

#### **2.4 LA RESOLUCIÓN SANCIÓN NO. 077 DEL 03/03/2023 CARECE DE FUERZA PROBATORIA DETERMINANTE PARA LA SANCIÓN.**

No existió dentro de la querrela anónima, ni por parte de la entidad administrativa material probatorio de manera oficiosa, que le permitiera a mi representada controvertir y ejercer su derecho de defensa, dado que el agente administrativo solo adoptó como único marco probatorio la documentación aportada por la empresa PASTEUR LABORATORIO CLINICO DE COLOMBIA SAS, para interpretar de manera errada la relación comercial con las empresas de servicios temporales.

La ausencia de terreno probatorio impidió a mi representada atacar y/o controvertir sus propias pruebas, dado a la inexistencia de otras y entendiendo que son las únicas dentro de la investigación no fueron garantizadas por parte de la administración, dado que se utilizaron con interpretación errada que condujo a una sanción.

Lo que concluye, que no existió dentro de las actuaciones administrativa el cumplimiento de los principios universales de imparcialidad, transparencia, legalidad, presunción de inocencia, y carga de la prueba, para brindar la defensa de mi representa, dada a la falta de estimación objetiva y la condena a un desacertado trámite administrativo.

#### **3. NO ES POSIBLE SANCIONAR CON LA ÚNICA MOTIVACIÓN CONSISTENTE EN INVOCAR LA SUPUESTA INTERMEDIACIÓN LABORAL, FUNDAMENTADA EN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES MISIONALES, SINO QUE EL ENTE MINISTERIAL DEBE OBSERVAR Y DETECTAR SI EN EFECTO HUBO AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS LEGALES Y PRESTACIONALES DE LOS TRABAJADORES. ANTECEDENTE ADMINISTRATIVO.**

En este punto, se hace pertinente enfatizar que frente a casos análogos el mismo Ministerio del Trabajo tiene recientes precedentes que, comparten esta misma posición en cuanto a la imposibilidad de sancionar motivado únicamente por la ejecución de actividades misionales por parte de trabajadores en misión.

A continuación, se citarán apartes de resoluciones y pronunciamientos del ente ministerial frente al asunto que nos concierne y que además sustentan los argumentos esgrimidos por la defensa, de la siguiente manera:

#### **Dirección Territorial Atlántico del Ministerio del Trabajo, Resolución No. 706 del 24 de Mayo de 2023:**

Se estudió el caso de una presunta intermediación laboral indebida, al respecto la directora territorial Atlántico, Doctora Cruz González Martínez, mediante la resolución en comento, decidió revocar la resolución 1025 del 7 de julio de 20233, por medio de la cual se sancionó a BAVARIA & CIA S.C.A. y KOOPS COMMERCIAL S.A.S., indicando que:

"(...) Revisada la resolución Número 1025 del 7 de julio de 2022, encuentra esta jefatura que en el capítulo de consideraciones, el inspector de trabajo y de seguridad social fallador solo se limita a señalar las normas que le dan competencia para pronunciarse sobre la querrela; en el de decisión afirma que en la visita realizada a la empresa se pudo constatar que los trabajadores de la empresa KOPPS S.A.S. realizan actividades permanentes de comercialización de productos propios de la empresa BAVARIA S.A. A.B. INVEB, y que no se evidencia la existencia de contratos comerciales y ordenes de servicios que se hubieran suscrito para el desarrollo de la actividad comercial; que se ha suministrado el personal en beneficio de la actividad desarrollada por BAVARIA S.A. A.B. INVEB para el desarrollo de sus funciones inherentes, conexas, complementarias e inescindibles, como lo es la comercialización de los productos de la marca Bavaria, siendo esta una conducta continuada.

(...)

De lo antes anotado, se concluye que no se determina cuáles son los derechos legales constitucionales, legales y jurisprudenciales, ni por qué existe violación de tales derechos.

(...)

Así las cosas consideramos pertinente manifestar que en los actos administrativos sancionatorios por intermediación ilegal, en acatamiento del artículo 63 de la ley 1429 de 2010 y la Resolución 2023 de 2018, no debemos aplicar sanciones por el solo desarrollo de actividades misionales si no que tal y como lo dispone la ley y la resolución en comento, se debe verificar si con esta contratación, el contratista y el contratante incurren en conductas violatorias de los principios y normas constitucionales, legales y prestacionales vigentes en la celebración o ejecución de la figura que los une.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

En lo relacionado con la resolución 1875 del 12 de diciembre de 2022, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición, encontramos que el funcionario fallador en los considerandos solo se limita a señalar su competencia, las quejas presentadas, señalar lo dispuesto por el artículo 63 de la ley 1429 de 2010, concluyendo que fundamentado en ello y analizando los argumentos presentados, que las empresas sancionadas incurrieron en la violación de las normas mencionadas en la presente actuación, sin rebatir ninguno de los argumentos presentados en los recursos. (negrita y subrayado fuera del texto)"

**Dirección Territorial Atlántico del Ministerio del Trabajo, Resolución No. 1674 del 28 de octubre de 2022:**

En este proceso, igualmente fue estudiado en presunto caso de intermediación laboral indebida, no obstante, la directora territorial Atlántico, Doctora Cruz González Martínez, mediante la resolución en comento, decidió revocar en todas sus partes el auto No. 00000041 del 11 de enero de 2019, por medio de la cual se formularon cargos, resolución No. 0571 del 25 de abril de 2022 por medio de la cual se sancionó a las empresas recurrentes y resolución 1193 del 17 de agosto de 2022, por medio de la cual se resolvió recurso de reposición, con base a lo siguiente:

(..) De lo plasmado en la norma antes transcrita se colige con claridad meridiana, que en el Auto 00000041 del 11 de enero de 2019, en el acápite de Descripción y determinación de la conducta, no se describió, ni se determinó la misma, como tampoco se estableció que derechos de los trabajadores se vulneraban presuntamente.

Es decir, no se establecieron las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentaran la transgresión del artículo 63 de la ley 1429 de 2010 por parte de las empresas endilgadas.

Lo que a todas luces es violatorio del debido proceso y el derecho de defensa de las hoy sancionadas, lo que amerita por sí solo la revocatoria directa de dicho auto por violar derechos fundamentales de las mismas, tales como el derecho de defensa y contradicción.

(...)

De lo antes anotado, se concluye que no se determina cuáles son los derechos legales constitucionales, legales y jurisprudenciales, ni por que existe violación de tales derechos.

Así mismo, nos se atendió lo dispuesto en la Resolución 2021 de 2018, emanada del Despacho de la entonces ministra de Trabajo, doctora Grisela Janeth Restrepo Gallego, que dispuso que las Direcciones Territoriales deberíamos identificar el esquema de contratación con los terceros (...)

Así las cosas consideramos pertinente manifestar que en los actos administrativos sancionatorios por intermediación ilegal en acatamiento del artículo 63 de la ley 1429 de 2010 y la Resolución 2021 de 2018, no debemos aplicar sanciones por el solo desarrollo de actividades misionales, si no que tal y como lo disponen la ley y la resolución en comento, se debe verificar si con esta contratación, el contratista y el contratante incurrir en conductas violatorias de los principios y normas constitucionales, legales y prestacionales vigentes en la celebración o ejecución de la figura que los une.

En lo relacionado con la resolución 1193 del 17 de agosto de 2022, por medio de la cual se resolvieron los recursos de reposición y apelación presentados, encontramos que el funcionario fallador en los considerados solo se limita a señalar su competencia, las quejas presentadas, señalar lo dispuesto por el artículo 63 de la ley 1429 de 2010, el artículo 2.2.8.1.41 del decreto 1072 de 2015, los artículos 485 y 486 del Código sustantivo del trabajo y el artículo 3 de la ley 1610 de 2013, concluyendo que fundamentado en lo y analizando los argumentos presentados que las empresas sancionadas incurrieron en la violación de las normas mencionadas en la presente actuación, sin rebatir ninguno de los argumentos presentados en los recursos, ni señalar las razones de la violación por parte de las empresas. (...)  
(negrita y subrayado fuera del texto).

- Igualmente, traigo a colación lo manifestado por la Unidad de Investigaciones especiales de la dirección de inspección, vigilancia, control y gestión territorial de este Ministerio, en un acto administrativo que definió un asunto análogo al que hoy nos ocupa, donde señaló:

"(...) no se puede sancionar por una única motivación consistente en invocar la supuesta intermediación laboral, fundamentada esta únicamente en la realización de actividades misionales, sino que debe apreciarse la realidad de la infracción, que como ya se vio, se traduce en observar y detectar la afectación de los derechos legales y prestacionales de los trabajadores, con la presencia de esa figura, requisito cuya necesidad ha de valorarse en el caso particular y concreto de los trabajadores pero que no se puede ser suplido con solo detectar una supuesta intermediación laboral como única razón que justifica la imposición de la sanción.

(...) Es preciso señalar que para que pueda configurarse la infracción de intermediación laboral indebida, (...) primando en todo caso la determinación clara y precisa de cuales son aquellos derechos violentados a los trabajadores. Para el caso que nos ocupa, la Dirección Territorial de la Guajira- Grupo de prevención, inspección, vigilancia, Control y

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Resolución de conflictos, conciliaciones, únicamente tipifico la ocurrencia de la sanción, sin hacer mención alguna del perjuicio ocasionado a los derechos de los trabajadores, sino únicamente justificando su decisión en el solo hecho de que presuntamente AVIANZA S.A.S había entregado sus actividades misionales a un tercero llamado LASA S.A. (...)" (negrita fuera del texto)

Esta hermenéutica es la que más se compadece con el espíritu de la norma, la cual, además, es vinculante a su Despacho, debiendo aplicarla en su integridad atendiendo al principio de seguridad jurídica, por lo que, somos enfáticos en indicar que, su Despacho debe abstenerse de imponer sanción a mi representada y en su lugar, ordenar el archivo del expediente.

En ese mismo sentido, el Ministerio del Trabajo mediante Resolución 5670 del 29 de diciembre de 2016, estableció que la tercerización no se encuentra prohibida, indicando que es una figura legal y legítima, cuando en sus consideraciones estableció:

"Que tercerizar en el marco estricto de lo pretendido por dicha figura no es ilegal, ni prohibido por nuestra legislación, pero lo que sí se encuentra prohibido en nuestra estructura normativa es la indebida intermediación laboral. Es muy importante que aquel que adelante la respectiva investigación valore el acervo probatorio existente en el plenario a fin de determinar cuál es la finalidad en el suministro de bienes y servicios que el tercero realiza con la empresa, pues si la razón de ser no es el suministro de la actividad (bien o servicio) sino de la persona individualmente considerada estamos ante una intermediación laboral indebida y por tanto procede una sanción administrativa. Este contenido volitivo del empresario como sujeto investigable por el Ministerio del Trabajo es el que marca la pauta en materia sancionatoria administrativa por estos asuntos, y es lo que debe analizarse cuidadosamente al adelantar una investigación, a través de la práctica de pruebas conducentes y pertinentes dentro del marco de libre apreciación de las pruebas y de la sana crítica que inspiran el derecho probatorio." (Negritas por fuera del texto original)

Así mismo, en el presente caso es evidente que el despacho ni siquiera atendió lo dispuesto en la resolución 2021 de 2018, emanada del despacho de la entonces ministra del Trabajo, Doctora Griselda Janeth Restrepo Gallego, que dispuso que las Direcciones Territoriales deberían identificar el esquema de contratación con los terceros y cuando se tratara de empresas de servicios temporales se debería analizar entre otras cosas las siguientes:

"(...) QUINTO: cuando el personal requerido por las instituciones públicas y/o empresas privadas para el desarrollo de sus actividades misionales permanentes, se encuentre vinculado bajo otras modalidades de vinculación diferentes a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, que vulneren los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes de los trabajadores, a través de desarrollo de actividades de intermediación laboral de manera ilegal, las direcciones territoriales adelantaran las investigaciones administrativas necesarias e impondrán las sanciones correspondiente, para lo cual deberán tener en cuenta lo siguiente:

- a) Se debe determinar si en las instituciones públicas y/ empresa privada hay trabajadores que estén prestando servicios en la misma sin estar contratados directamente por esta a través de un contrato de prestación de servicios.
- b) En caso de verificar lo anterior, se debe indagar si dicho personal está siendo contratado a través de una empresa de servicios temporales. En caso de ser así deberá verificarse que tal provisión de personal se realice conforme a lo establecido en la ley 50 de 1990 y del decreto único reglamentario del sector trabajo No. 1072 de 2015.

(...)

SIXTO. Con base en el material probatorio que se recaude del análisis anterior:

- c) Si la empresa de servicios temporales presta sus servicios en casos diferentes a los señalados en la ley, se configura una violación de las normas laborales que se sancionara conforme lo establece el artículo 2.2.6.5.20 del decreto único reglamentario del sector trabajo, decreto 1072 de 2015, infracción cometida (...)"

Lo anterior, no fue debidamente adelantado dentro del proceso de la referencia, siendo que el despacho se limitó a evaluar que cargos estarían ejecutando los trabajadores en misión y con base a ello considero que había infracción del artículo 63 de la ley 1429 de 2010, por cuanto estarían realizando actividades misionales que a su criterio serían permanentes, situación que evidentemente vicia de nulidad el acto administrativo proferido por este despacho.

Por ello es evidente que el acto sancionatorio no está motivado, debido a que su contenido carece de las razones que expliquen o que permitan conocer, a ciencia cierta, el porqué de la decisión del ente ministerial, contrariando los postulados legales y constitucionales tendientes a garantizarles a las partes que intervienen en el proceso el conocer las razones, los argumentos y los planteamientos en que se fundó la decisión y con ello vulnerando los derechos de defensa y contradicción.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Así las cosas es claro que en el acto administrativo sancionatorio por intermediación ilegal, en acatamiento del artículo 63 de la ley 1429 de 2010, no es posible aplicar las sanciones por el solo desarrollo de actividades misionales si no que tal y como lo dispone la ley y la resolución arriba señalada, se debe verificar en esa contratación, si el contratista y el contratante incurren en conductas violatorias de los principios y normas constitucionales, legales y prestacionales vigentes en la celebración o ejecución de la figura que los une, situación que no se evidenció en el presente caso, por el simple hecho que mi representada siempre ha actuado en el marco de la ley.

Por todo lo anterior, amablemente nos permitimos solicitar a su Despacho revocar la decisión de sancionar a mi representada y en su lugar, ordenar el archivo del expediente por no encontrarse probadas las conductas presuntamente vulneradas por Pasteur.

**II. YERROS PROCEDIMENTALES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA QUE NOS OCUPA**  
**1. CON EL ACTUAR DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, AL PRETENDER SANCIONAR A MI REPRESENTADA POR PRESUNTAMENTE VULNERAR UNA NORMA QUE NO ESTÁ LLAMADA A REGULAR LA REALIDAD DE MI REPRESENTADA, SE ESTARÍA VULNERANDO EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.**

Debemos resaltar en este punto, la flagrante vulneración al derecho al debido proceso que está padeciendo mi representada dentro del proceso de la referencia, toda vez que, como hemos manifestado, se pretende imponer una cuantiosa sanción económica sobre la base de supuestos fácticos que no corresponden a la realidad de mi representada.

En tal sentido, y como hemos manifestado en cada oportunidad procesal, se han visto lesionados los derechos de mi representada, al pretender establecer responsabilidades respecto a una norma del ordenamiento jurídico laboral que no está llamada a regir su realidad, hablamos del artículo 63 de la Ley 14 29 de 2010, toda vez que esta, como hemos manifestado ampliamente, se refiere a la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado, hecho que evidentemente el despacho no pudo sustentar en ningún aparte de los actos administrativos expedidos en contra de mi representada y tampoco en el que se recurre con la presente.

Así las cosas, es claro que, en detrimento del derecho de defensa y contradicción que asiste a mi representada, y por lógica, al debido proceso, se ha venido desconociendo de parte de la entidad el principio de tipicidad, toda vez que con el actuar de la entidad no se le ha permitido a mi representada conocer los hechos que de su parte han podido configurar una vulneración del citado artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

En este punto se hace importante recordar que sobre el particular principio de tipicidad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 2006, señaló:

"...Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la "exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras."

Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrán de reunir tres elementos, a saber:

- (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;
- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;
- (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;"

Por lo anterior, al revisar la resolución objeto del presente recurso, encontramos que el funcionario encargado de producirla, no sustenta la presunta violación de mi representada conforme a las prohibiciones de la norma, es decir, no existe en ningún aparte la forma claramente descrita en como se encuadra una conducta de mi representada en la prohibición que contempla la norma traída a colación por la entidad como presuntamente vulnerada, simplemente se limita el funcionario a manifestar que existe una intermediación ilegal de parte de Pasteur, sin que se sustente en que medida se da dicha vulneración, pues debemos resaltar que Pasteur NO ha contratado con Cooperativas de Trabajo Asociados y eso se encuentra probado en el expediente, y tampoco se logra probar alguna vulneración de los derechos de los trabajadores que han sido legítimamente suministrados por Empresas de Servicios Temporales a mi representada.

Es por todo lo anterior que, reiteramos que se ha violentado el derecho al debido proceso de mi representada, toda vez que se ha ejecutado el poder sancionador del estado, sin un sustento fáctico y jurídico que permita establecer bases para si quiera generar una defensa oportuna de parte de mi representada, todo lo contrario, lo que se ha establecido es un acto administrativo sancionatorio sobre la base de supuestos que no corresponde a la realidad de la compañía, lo que deja a esta última huérfana para poder establecer una defensa técnica.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

En tal sentido, consideramos que, para restablecer las cargas dentro de esta investigación, se hace imperante la revocatoria de la resolución sancionatoria, por haberse violado con esta el derecho al debido proceso de mi representada.

**2. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA INVESTIGADA CON LA IMPOSICIÓN DEL FUNDAMENTO NORMATIVO OBJETO DE SANCIÓN.**

Es determinante, inexorable y necesario informar al despacho, de los yerros facticos de derecho cometido por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social de la Dirección Territorial del Magdalena, dentro de la emisión del Auto de formulación No. 0325 del 17/08/2022, al desarrollar un acto administrativo carente de fundamento jurídico versus la conducta presuntamente vulnerada.

Entendiéndose que el artículo 63 de la ley 1429 del 2010, es inaplicable a los hechos objeto de investigación, lo que ocasiona una grave alteración sustancial, fragmentando de manera irremediable los principios de defensa y contradicción, debido a discrepancia entre lo pedido, lo debatido y lo probado por mi representada, concluyendo en una sanción subjetiva, carente de equilibrio jurídico y violatoria de los derechos fundamentales por parte de mi representada.

En virtud que la presente norma, versa única y exclusivamente sobre contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado, siendo disímil de la figura jurídica Empresa de Servicio Temporales, señalada tanto en el contexto de la queja, como el marco probatorio que reposa dentro del expediente.

Así mismo, cabe desatacar que mi representada ALERTÓ en la etapa de averiguación preliminar como procedimiento administrativo sancionatorio que la empresa PASTEUR LABORATORIO CLINICO, NUNCA, avocó la figura de Cooperativa de trabajo asociado para el desarrollo de actividades de intermediación del que arroga el artículo 63 de la ley 1429 del 2010.

Que claramente se ha esbozado que la única figura adopta para el desarrollo de actividades por parte de la empresa PASTEUR LABORATORIO CLINICO DE COLOMBIA SAS, fue la contrata con las empresas de servicios temporales, cumpliendo cabalmente los términos y limitación es que establece la Ley 50 de 1990, Decreto 4369 de 2006 y el Decreto 1072 de 2015, fuente de derecho que no fueron objeto de pronunciamiento por parte despacho, lo que conllevó a una indebida imposición de la sanción, carente de justificación y objetividad medular que todo proceso debe agotar dentro de esta instancia administrativa.

**3 DAÑO ANTIJURIDICO POR PARTE DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, POR VIOLACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA.**

El imperio que reviste al funcionario de la Dirección Territorial, para salvaguardar los derechos laborales, no deben superar el cumplimiento a la jerarquía de la norma y mucho menos la regulación de la función administrativa, del cual busca propender garantizar que todo proceso administrativo se desarrolle bajo la responsabilidad objetiva y la sana crítica, para evitar la vulnerabilidad de derecho por parte del investigado y la demostración efectiva de la comisión de falta.

Situación que fue quebrantada de manera abrupta por parte de la administración al no existir conexidad de los hechos objeto de la sanción, marco probatorio y norma presuntamente infringida.

La descontextualización y omisión en la unificación de criterios dentro de la presente investigación, desencadena unas conductas antijuridicas causada por la acción y/o omisión de la autoridad, ocasionando un alto nivel de imputabilidad estatal.

**3. LA RESOLUCIÓN NO. 0077 DEL 03 DE MARZO DE 2023, NO REALIZÓ UN ESTUDIO ACUCIOSO DE LAS PRUEBAS DEBIDAMENTE APORTADAS Y DE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LA DEFENSA, POR LO QUE SE CONSIDERA VULNERADO EL DERECHO DE DEFENSA DE MI REPRESENTADA.**

En consonancia con lo manifestado en párrafos precedentes, debemos advertir que el despacho en la resolución que hoy es objeto de recurso, no se estudió con precisión y claridad, los hechos y pruebas que reposan dentro del expediente. Al respecto tenemos que la mencionada resolución, no concretó, ni precisó en forma clara qué circunstancias de hecho o de derecho constituían para el Despacho, la presunta violación del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

En el cuerpo de la resolución, no se evidencia que el Despacho haya realizado una evaluación o apreciación formal de las pruebas aportadas por mi representada, como tampoco se estudió la tesis propuesta en defensa de la compañía,

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"  
ni se expresó las circunstancias que condujeron al ente ministerial a descartarlas de plano, por lo que consideramos una violación al derecho de la defensa y contradicción por parte de su despacho.

Del simple estudio de las pruebas aportadas, el despacho podía concluir que de parte de mi representada no ha existido violación normativa alguna que deba ser objeto de sanción por este ente ministerial, toda vez que su actuar fue ajustado a los preceptos legales a los que está sometido.

Lo anterior, ha sido tratado por la Corte Constitucional en sentencia C-536/08, donde ha argumentado lo siguiente con respecto a la igualdad probatoria o de armas:

"(...) El principio de igualdad de armas constituye un elemento esencial de la garantía del derecho de defensa, de contradicción, y más ampliamente del principio de juicio justo, y hace relación a un mandato según el cual, cada parte del proceso penal debe poder presentar su caso bajo unas condiciones y garantías judiciales, que permitan equilibrar los medios y posibilidades de actuación procesal, dentro de las cuales se presente como esencial las facultades en cuanto al material probatorio a recabar, de tal manera que no se genere una posición sustancialmente desventajosa de una de las partes frente a la otra parte procesal, como la que de hecho se presenta entre el ente acusador y el acusado, a favor del primero y detrimento del segundo(...)" (Subrayado y negrilla por fuera del texto).

En tal sentido, la Corte Constitucional, ha manifestado en distintas sentencias, que, al no darle la apreciación correcta a las pruebas dentro de un proceso, el fallador podría incurrir en defectos facticos, situación que tiene lugar cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado, situación que se configuró en el presente caso, donde el ente ministerial pretende endilgar responsabilidades de incumplimiento normativo a mi representada, cuando dentro del cúmulo de pruebas que reposan en el expediente, es factible inferir la inexistencia de tal transgresión.

Finalmente, es preciso indicar, en este punto que, la valoración de las pruebas aportadas en el transcurso del proceso ayuda a soportar los argumentos presentados frente al caso en concreto y a llenar el vacío de interpretación de su despacho, si los hubiere. En ningún caso, versaría sobre otros hechos distintos de esta investigación administrativa, máxime cuando tiene conocimiento directo de los hechos materia de esta.

Lo anterior, da fe que esta es necesaria y conviene ampliar la información y demostrar la verdad de los hechos sobre los cuales se funda mi defensa. Por lo tanto, todo documento allegado y prueba solicitada son un medio probatorio idóneo para ser arrimado al proceso y del cual su despacho, no realizó un estudio objetivo de los mismos.

En ese escenario, resulta evidente entonces que el acto que nos ocupa vulnera el derecho de defensa de mi representada, por lo que debe ser revocado, salvaguardando, además los principios constitucionales antes mencionados y el principio de la eficiencia que rige toda actuación administrativa.

**4. LA RESOLUCIÓN 077 DE 2023, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, TODA VEZ QUE, SE APARTA DE PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE INVESTIGACIONES SIMILARES Y DE LOS LINEAMIENTOS DADOS AL NIVEL CENTRAL POR EL MISMO MINISTERIO DEL TRABAJO, SOBRE CASOS SEMEJANTES, VULNERANDO ASÍ EL DEBIDO PROCESO QUE ASISTE A PASTEUR.**

Realizado el anterior análisis del antecedente administrativo, tenemos que el Ministerio del Trabajo ha marcado un precedente y directrices, que sin duda alguna resultan relevantes y vinculantes a su despacho.

El ente ministerial, ha sido claro en señalar, que, en las investigaciones administrativas sancionatorias donde se evalúen asuntos relacionados con presunta intermediación laboral indebida, debe analizarse con detenimiento si en efecto dicha conducta ha logrado vulnerar derechos constitucionales y legales de los colaboradores.

Como corolario, igual criterio debe adoptarse en esta oportunidad, atendiendo a principio de la seguridad jurídica como principio central del ordenamiento jurídico, en tanto que, existiendo una igualdad fáctica y jurídica en los trámites objeto de estudio, deberá el funcionario adoptar decisiones armónicas que no desconozcan los precedentes, especialmente cuando estos son proferidos por la misma entidad.

El principio de seguridad jurídica ha sido desarrollado por la jurisprudencia de las altas corte en donde lo han señalado como un principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta<sup>2</sup>, al respecto han sido reiterativos en que:

"(...) tanto las normas como las decisiones judiciales con las cuales se interpretan y aplican deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad, pues solo de esta manera es posible predicar que el ciudadano va a ser tratado conforme al principio de igualdad. La Corte ha explicado que la seguridad jurídica implica que "en la interpretación y aplicación del

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"  
derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite" (...)"

Por todo lo anterior, reiteramos que en el presente caso debe tomarse en consideración los antecedentes administrativos arriba señalados, los cuales deben ser analizados de fondo y en virtud de tal análisis, deberá archivar la presente actuación administrativa.

**5. EL MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA NO GRADUÓ LA SANCIÓN IMPUESTA. NO SE EXPRESARON LAS CIRCUNSTANCIAS DE RACIONALIDAD Y PROPORCIONALIDAD QUE LO GUIARON A TASAR LA MULTA.**

En este punto, debe indicarse, que si bien es cierto la graduación de las sanciones en los procesos administrativos tienen cierto grado de discrecionalidad por parte de la autoridad competente, también lo es que el monto de esta debe tener en cuenta ciertos criterios para su fijación, así lo ha señalado el artículo 12 de la ley 1610 de 2013.

En el presente caso, si bien el despacho en la resolución por la cual decidió sancionar a mi representada citó los criterios previstos en el artículo 12 de la ley 1610 de 2013, no los tuvo en cuenta al momento de tasar el monto por el que se pretende sancionar pecuniariamente a Pasteur.

Por lo que me permito realizar un estudio de fondo de cada uno de los criterios, de la siguiente manera:

1) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

No existen elementos fácticos, probatorios ni argumentos jurídicos que permitan inferir que la empresa haya vulnerado derechos inherentes a los trabajadores, conforme a como lo hemos demostrado durante el trámite de esta actuación, en donde, enfatizamos el cumplimiento de las normas laborales que obligan a la empresa.

Mi mandante cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas con las diferentes Empresas de Servicios Temporales con las cuales celebró oferta mercantil, así como también, auditó de manera completa que éstas estuviesen cumpliendo con los derechos constitucionales, prestacionales y laborales de los trabajadores en misión que fueron suministrados en diferentes períodos y por necesidades extraordinarias distintas a la compañía. De allí nuestro interés en que el Despacho en su decisión, tenga en cuenta y realice un estudio juicioso de las pruebas que reposan dentro del expediente.

2) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

Con respecto a este criterio, es pertinente indicar al despacho que mi representada, NO obtiene beneficio económico ilegal a costa de la celebración de contratos comerciales suscritos con las empresas de servicio temporales, para el suministro de personal.

La contratación con dichas empresas, tienen su origen en la necesidad de atender determinadas circunstancias que surgen de la operación.

No obstante, es de advertirse, que dicho criterio no fue tenido en cuenta por el despacho al momento de tasar la sanción.

3) Reincidencia en la comisión de la infracción.

En lo referente a este criterio, conviene indicar al despacho, que no cuenta con elementos materiales probatorios que señalen a mi representada de la comisión de una infracción relacionada al caso.

4) Resistencia, negativa u obstrucción de la acción investigadora o de supervisión.

Mi representada siempre ha puesto a disposición y conocimiento del despacho todas las pruebas y/o información que sirvan para esclarecer los hechos materias de este asunto.

5) Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. El despacho carece de prueba si quiera sumaria que indique que mi representada utiliza algún medio fraudulento, por el simple hecho de que el actuar de Pasteur siempre ha estado ajustado a lo estipulado por la Ley y no lesiona los derechos de los trabajadores.

6) Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

La compañía siempre ha actuado con transparencia en el curso de esta investigación administrativa al demostrarle al despacho en cada una de las oportunidades procesales, la aplicación correcta de la normatividad laboral para el caso en concreto.

Se insiste en que, no puede pretender el despacho señalar a mi representada de un incumplimiento rotundo de normas, cuando en el transcurso de la investigación ha logrado demostrar que, en efecto, ha cumplido con las disposiciones cuya vulneración se alega.

Se considera que, este criterio no fue evaluado en debida forma por parte del despacho al momento de tasar la sanción, lo que la hace desproporcionada frente a lo que evidentemente se probó dentro del proceso.

7) Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Mi representada ha sido diligente en el acatamiento de cada una de las disposiciones de esta autoridad, atendiendo a cada uno de los términos procesales establecidos dentro del proceso administrativo sancionatorio.

8) Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

No existe de parte de mi representada aceptación de la comisión de alguna falta sobre lo debatido en el presente proceso administrativo sancionatorio, prueba de ello es la presentación de este recurso. Tal reconocimiento no se realizó, teniendo en cuenta que la compañía, no ha actuado de tal forma que implique el incumplimiento de disposiciones legales, así mismo, dentro del expediente no existen pruebas que dejen entrever dicha situación.

9) Grave violación a los derechos humanos de las y los trabajadores.

La compañía es juiciosa en ceñir sus actuaciones al ordenamiento legal, es por ello que procura en todo momento cumplir, respetar y proteger los derechos humanos de cada una de las personas con las que exista algún vínculo contractual, dentro de los que encontramos a los trabajadores a quienes le debemos protección y seguridad, conforme lo señala el artículo 56 del Código Sustantivo del trabajo.

En concordancia con lo mencionado en párrafos precedentes, denotamos que, en ningún aparte, de la resolución de referencia se estableció, cómo se aplicaron los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, solo se limitaron a citar las normas, sin exponer las razones por las cuales mi representada es merecedora de la cuantiosa sanción contenida en la resolución recurrida.

Prueba de lo que se manifiesta en el párrafo precedente, resulta ser cuando el despacho al momento de argumentar su decisión en el acápite de graduación de la sanción solo menciona que:

"(...) "atendiendo el número de trabajadores afectados y la gravedad de la infracción que sustenta la sanción a imponer, el suscrito Inspector de trabajo y seguridad social, determinará cuales son los factores para proceder a la graduación de la sanción en el caso que nos ocupa (...)."

Lo anterior, coloca en evidencia, la falta de razonamiento de dicha decisión, lo que en consecuencia deslegitima la decisión y sanción impuesta por este despacho mediante la resolución en comentario.

Asimismo, tenemos que el hecho de no argumentar sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, contraria lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 160 de 1998, donde indica:

"El poder sancionador que se ha reconocido a la administración, tiene como fundamento el jus puniendi que ostenta el Estado. Potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deben hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal.

"El ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, se encuentra limitado por el respeto a los principios y garantías que rigen el debido proceso, tal como lo expresa el artículo 29 de la Constitución.

"Es claro, entonces, que las sanciones que puede imponer la administración deben estar enmarcadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad que legitimen su poder sancionador (...)."

Esta misma Corporación, en la sentencia C- 125 de 2003, estableció que el principio de la proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa exige que:

"tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad".

En directa contradicción a dicho principio, se impuso la sanción a mi representada, pues si bien es cierto, que en la misma se citaron todos los criterios expuestos en el artículo 12 de la Ley 1610 de 2012, no realizó análisis de estos en aplicación al caso en comentario.

Por otra parte, se aclara que, si en gracia a la discusión se estableciera que hay un incumplimiento de mi representada, el mismo no se originó de la mala fe de esta, ni de su descuido o negligencia, así como tampoco habría ocasionado intencionalmente o por falta de observancia de la normatividad laboral, daño o peligro alguno a los intereses jurídicos tutelados. De ahí, que se haya comprobado que mi representada ha cumplido con el contenido de las normas que regulan la intermediación laboral, situación que se logró demostrar en el curso de la presente investigación administrativa.

Tampoco se determinó que mi representada sea reincidente o que se hubiera negado o resistido u obstruido a la investigación o su supervisión. Mi representada tampoco ha utilizado medios fraudulentos ni ha ocultado la infracción o sus efectos. Por el contrario, la prudencia y diligencia de mi representada se encuentra incólume, por lo que subsidiariamente y de mantenerse la sanción, ésta deberá ser proporcional y congruente con la supuesta falta que se le imputa, en tanto que la contenida en la resolución de la referencia no lo es.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Por su parte, esta sanción tampoco respeta el principio de la razonabilidad, que implica que toda sanción, su quantum punitivo obedezca a una razón, para lo cual quien la imponga debe, por lo menos, indicar el porqué de esta, precisando expresamente qué circunstancias tuvo en cuenta para su tasación y las pruebas que la fundamentan, lo cual brilla por su ausencia en las resoluciones que nos ocupan.

De ahí, que el artículo 50 del CPACA y el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013 señalen unos criterios de graduación de las sanciones que delimitan el margen de apreciación del operador jurídico en la cuantificación de la sanción y que debe atender a ellos para fundamentar el rigor de la sanción. Nótese que el artículo 50 ibidem contempla supuestos tanto agravantes como atenuantes de la conducta, los cuales sirven para establecer la intensidad del castigo a imponer. Sin embargo, ninguna de estas consideraciones, ni la forma de graduarla, ni porqué su rigor, se expusieron en el acto administrativo sancionador que nos ocupa (sino solamente líneas muy generales de lo que doctrinariamente se ha entendido como la graduación de una sanción), de tal suerte que la misma debe ser revocada por ilegal, por carecer de motivación y por violar los derechos fundamentales de mi representada.

No obstante, solicitamos al despacho que, de no optar por el archivo de la presente, que revise el monto endilgado a mi representada, pues respetuosamente consideramos que este es desproporcionado.

#### **6. LA BUENA FE POR PARTE DE LA EMPRESA PASTEUR LABORATORIO CLINICO DE COLOMBIA SAS.**

Los parámetros establecidos dentro de los contratos de prestación de servicio con las empresas de servicio temporal TEMPO SAS y SU ALIADO TEMPORAL S.A., con la empresa que represento, se encuentra revestido bajo el principio de buena fe, garantes de derechos constitucionales y laborales.

El cual se ejecutaron dentro del término establecido y bajo los parámetros de la ley reconociendo en toda la etapa de ejecución lo siguientes criterios:

- Prestan sus servicios en la empresa usuaria.
- Su verdadero empleador es la E.S.T.
- Existe una delegación de la facultad subordinante
- La usuaria tiene la representación de la EST enmarcado en el contrato comercial
- Los trabajadores en misión deben hacer parte del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa usuaria

Resaltando dentro de esta oportunidad de defensa que la empresa que represento siempre actuando bajo los parámetros de ley, garantista de derechos y sobre revestido del principio de buena fe, para el efectivo desarrollo de la laboral que dentro del periodo 2021, era imperioso brindar nuestro máximo potencial para salvaguardar vidas.

#### **7. FALTA DE COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO. EL ASUNTO QUE SE DEBATE EN LA PRESENTE INVESTIGACIÓN ES UN CONFLICTO JURÍDICO, QUE ESCAPA DE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO.**

En el caso objeto de estudio, nos encontramos frente a un conflicto jurídico que no es de competencia del Ministerio del Trabajo, sino de la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Lo anterior, por cuanto el objeto de la presente querrela se dirige directamente a que el Ministerio del Trabajo defina, de cara a la evidencia planteada, la interpretación y la forma en cómo debe ser aplicado el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, relacionado con intermediación laboral ilegal, y al pretender imponer una sanción a la empresa bajo esa premisa, estaría rebasando sus competencias, toda vez que para probar la ilegalidad de la conducta se debe realizar un minucioso estudio jurídico y de las pruebas, situación que no tiene cabida en ante esta instancia.

Para el caso que nos ocupa, se hace importante tener en cuenta que, este no es un caso en el que la empresa que represento ejerza intermediación ilegal de forma generalizada, por el contrario, se trata de la imposición de una sanción por parte del Ministerio del Trabajo, a raíz de una mera presunción o errada interpretación del artículo 63 de la ley 1429 de 2010, basando su decisión en una lista de trabajadores en misión, aportado en la oportunidad procesal.

Por lo anterior, debemos citar el artículo 486 del CST, modificado por la ley 584 del artículo 20, que dispone que: "Los funcionarios del Ministerio de Trabajo (...) Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales en definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque si para actuar como conciliadores." (Subrayado fuera de texto)

En línea de lo anterior, el Consejo de Estado, en sentencia de septiembre de 1999, MP Javier Díaz Bueno, rad. 824 - 99, reiteró lo siguiente:

"Examinados los actos acusados y en especial de los artículos 17, 485 y 486 del CST, se observa que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social no obró en cumplimiento del poder de policía laboral de que está investido, sino que se excedió en el ejercicio de sus funciones, y por lo tanto actuó sin competencia, pues entró a resolver situaciones que son propias del Juez, antes de que sean propias del Ministerio del trabajo y Seguridad Social. (...)" (subrayado fuera del texto)

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

En el mismo sentido, la misma corporación en sentencia del 17 de agosto de 2000, precisó:

"Y en desarrollo del también transcrito artículo 2° del C. de P. del T., es evidente que la jurisdicción del trabajo es la competente para conocer y decidir de los conflictos jurídicos que de manera directa o indirecta, se originen en el contrato de trabajo, entre ellos, los surgidos de la aplicación o interpretación de las Convenciones Colectivas, constituidas en leyes para las partes, de conformidad con la jurisprudencia, y las que de una u otra manera, modifican los contratos de trabajo que rigen la relación laboral entre patronos y empleados (...)

"La situación alegada por la empresa demandante, incuestionablemente tiene carácter jurídico, puesto que deviene de la aplicación de una estipulación consagrada en la Convención Colectiva de noviembre 14 de 1994, que definió un conflicto laboral colectivo entre el Sindicato Nacional de la Industria de Alimentos Sinaltrainal y la empresa de maíz S.A. – maicena S.A., conforme se desprende de su texto. (...)

"Siendo el conflicto de Incontrovertibles perfiles jurídicos, los funcionarios del ministerio del Trabajo carecían de competencia para dilucidarlo. Por ello, la Sala reitera que la jurisprudencia de la Sección Segunda ha arrojado muchas luces sobre la diferencia que debe existir entre la competencia de los jueces laborales y la de los funcionarios administrativos.

"La primera de las competencias, tiene a su cargo el juzgamiento y la decisión de los conflictos jurídicos mediante juicios de valor que califiquen el derecho de las partes; los segundos, ejercen funciones de policía administrativa para la vigilancia y control del cumplimiento de las normas sociales, control que se refiere a situaciones objetivas y que no implican en ninguna circunstancia función jurisdiccional, razón por la que los funcionarios administrativos autorizados para imponer multas, lo pueden hacer pero dentro de la órbita de su competencia.(...)" (negritas por fuera del texto).

En sentencia emitida por la Sección Segunda, el 8 de agosto de 1996, el Consejo de Estado, reiteró: "Sin embargo, dichos funcionarios, no están facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias, cuya decisión está atribuida a los jueces"

Lo anterior, por cuanto las funciones de policía administrativa no se acompañan con las funciones jurisdiccionales, tal como lo ha ilustrado el Consejo de Estado de antaño en la sentencia de fecha septiembre 12 de 1980. Consejero Ponente: Doctor Ignacio Reyes Posada, cuando dijo:

"Es nítida y tajante la línea que separa las competencias de la jurisdicción ordinaria del trabajo y de los funcionarios administrativos. La primera tiene a su cargo el juzgamiento y decisión de los conflictos jurídicos mediante juicios de valor que califiquen el derecho de las partes; los segundos ejercen funciones de Policía Administrativa para la vigilancia y control del cumplimiento de las normas sociales; control que se refiere a situaciones objetivas y que no implica en ninguna circunstancia función jurisdiccional. Para la efectividad de sus labores estos funcionarios están autorizados para imponer multas, pero todo dentro de la órbita de su competencia".

Lo expuesto, adquiere mayor sustento, si tenemos en cuenta que, para resolver esta situación, se requiere discurrir y determinar el alcance de las normas legales. Además, dado que la simple confrontación de las normas que regulan tales asuntos con los hechos que puedan ser materia de investigación, no es posible determinar su violación sin acudir a raciocinios de valor de interpretación ni juicios de valor, entonces el Ministerio no podría legalmente decidir, en tanto que se estaría invadiendo la órbita de competencia de los jueces..."

El despacho del A quo mediante Auto No. 0701 de 12/10/2023 por medio del cual se decreta prueba de oficio en el trámite del recurso de reposición en los siguientes términos: "... **ORDENAR:** La práctica de la siguiente prueba: Declaración por parte del representante legal de PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S y/o a quien delegue con facultades de absolver el objeto de la diligencia, la cual se llevará a cabo el miércoles 8 de noviembre del 2023, a las 10:00 Am, en las instalaciones del Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial Magdalena ubicada en la calle 26 # 2 B 28 barrio el Prado, Santa Marta "..."

El referido acto administrativo se comunicó a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S por medio de oficio 08SE2023734700100004771 fechado 20/10/2023.

Igualmente se comunicó el Auto 0701 del 12/10/2023 al querellante anónimo con oficio con Radicado No. 08SE2023734700100004770 de fecha 20/10/2023.

La querellada, empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, solicitó aplazamiento de la diligencia programada por el Despacho, a través de oficio identificado, documento identificado con número radicado 05EE2023734700100004430 de fecha 08/11/2023.

Así las cosas, el 28 de diciembre del 2023 siendo las 10:00 AM, acuden al Despacho del suscrito Inspector de Trabajo y Seguridad Social, la señora representante legal de la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, VANESSA ABELLO ROSALES, identificada con cédula de ciudadanía No. 22479169 y el señor

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación”  
JORGE MAYA RUGELES identificado con cédula No. 1045682361 en calidad de apoderado de la misma, con el objeto de practicar prueba decretada de manera oficiosa. Acta que reposa en el expediente a folio 97 y 98.

Mediante oficio identificado con No. radicado 08SE2024734700100000319 de fecha 23/01/2024, el Despacho con oficio con el cual le da alcance al auto que decreta pruebas en recurso, solicitando información adicional a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.

La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, respondió a la solicitud 08SE2024734700100000319 de fecha 23/01/2024, con oficio con. Radicado No 05EE2024734700100000413 de fecha 31/01/2024.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO DE LA PRIMERA INSTANCIA PARA RESOLVER EL RECURSO DE REPOSICIÓN**

Revisado los argumentos expuestos por el recurrente en el respectivo recurso incoado por la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S** se observa que no se manifiesta ninguna circunstancia diferente o distinta de lo que se ha venido argumentando durante toda la investigación en las oportunidades que tuvo la investigada, esto conforme a lo evaluado y revisado encada escrito o argumento presentado por la investigada

Hace mención el A quo que le asiste “...**COMPETENCIA PARA RESOLVER EL RECURSO DE REPOSICIÓN.** Es competente el suscrito Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito al Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, de la Dirección Territorial del Magdalena, para resolver el recurso de reposición, en virtud de lo señalado en el Decreto 4108 de 2003 del Departamento Administrativo de la Función Pública, Resolución 2143 de 2014 del Ministerio del Trabajo, Ley 1437 de 2011 y la Resolución 3455 de 2021 y en particular, lo estatuido en los Artículos 1 - 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Artículo 74 ibidem, que dispone: “Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque”...”

Procede el Despacho a analizar los fundamentos expuestos por el recurrente y los hechos probados dentro de la actuación administrativa.

La empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, alega en su escrito recurrente:

“**LA RESOLUCIÓN NO. 077 DEL 03 DE MARZO DE 2023, CARECE DE MOTIVOS CIERTOS, CLAROS Y OBJETIVOS PARA SANCIONAR A MI REPRESENTADA**”. Sobre el particular el Despacho debe reiterar que, la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.** presta sus servicios con vinculación indirecta de trabajadores en misión, para desarrollar actividades misionales **PERMANENTES**, cuando la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en dicha empresa, en atención al acervo probatorio recaudado en desarrollo del proceso de Averiguación Preliminar y en el proceso Administrativo Sancionatorio, en el cual se observa que, las empresas de servicios temporales **TEMPO S.A.S** y **SUALIADO TEMPORAL S.A.S.**, suscriben contratos comerciales con la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, para que desarrollen actividades misionales por periodos superiores a los establecidos en la Ley, es decir que las labores contratadas, no revisten las características de temporalidad, transitoriedad y tampoco ocasional, razón por la cual, concluye el Despacho, que estas deben ser contratadas de manera directa por la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**

Lo anterior teniendo en cuenta que, pese al requerimiento de información hecho a la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S** en instancias preliminares, puntualmente lo relacionado con el listado de trabajadores con indicación de: Nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las vigencias 2019 – 2020 – 2021, la investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales **TEMPO S.A.S** y **SUALIADO TEMPORAL S.A.S.**, correspondientes al año 2021, en ese mismo sentido, tampoco obra en su respuesta, las copias de los contratos laborales suscritos con los trabajadores directos, por otra parte, la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en su escrito de descargos, en los alegatos de conclusión, en el recurso de reposición, en la declaración practicada al representante legal de la empresa y su apoderado, como prueba decretada de oficio dentro del recurso de reposición, según lo ordenado en el Auto No. 0701 de fecha 12/10/2023 y aún en el último requerimiento de información con el cual el Despacho le da alcance a dicho Auto, se circunscribió a traer a colación los mismos argumentos esbozados en las diligencias preliminares, en ese orden de ideas, la querellada no logró demostrar en ninguna de las etapas procesales, no estar inmersa en la práctica de la conducta de intermediación laboral indebida.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

**"EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY 1429 DE 2010, NORMA PRESUNTAMENTE VULNERADA POR PASTEUR, NO REGULA LA REALIDAD FÁCTICA DEL ASUNTO OBJETO DE ESTUDIO POR SU DESPACHO"**.

**"ERROR EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VERBOS RECTORES QUE CONSTITUYERON OBJETO DE SANCIÓN. CON EL ACTUAR DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, AL PRETENDER SANCIONAR A MI REPRESENTADA POR PRESUNTAMENTE VULNERAR UNA NORMA QUE NO ESTÁ LLAMADA A REGULAR LA REALIDAD DE MI REPRESENTADA, SE ESTARÍA VULNERANDO EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD"**.

**"VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA INVESTIGADA CON LA IMPOSICIÓN DEL FUNDAMENTO NORMATIVO OBJETO DE SANCIÓN"**.

Respecto a dichos argumentos, el Despacho debe insistir en que, el Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, señala de manera precisa la prohibición relacionada con la contratación de personal en instituciones o empresas públicas o privadas para el desarrollo de las actividades misionales permanentes, en ese sentido, no podrán ser vinculados a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Dicho esto, debe entenderse por actividad misional permanente, aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa, como las que desarrollan los trabajadores en cargos como: Auxiliar de laboratorio, técnico de laboratorio y bacteriólogo, que se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SU ALIADO TEMPORAL S.A.S, contrariando la normativa en comento.

Desde esa perspectiva, como se ha expuesto en las diligencias preliminares y en el proceso Administrativo Sancionatorio, las labores contratadas con la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.**, en el caso que nos convoca, no revisten el carácter **TEMPORAL** que exige la citada norma como presupuesto para poder ser contratadas a través de empresas de servicios temporales, razón por la cual, estas deben ser asumidas directamente por la investigada.

La Honorable Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral en Sentencia SL467-2019 Radicación N° 71281 MP Clara Cecilia Dueñas Quevedo, refrenda los argumentos esbozados en el marco de la presente actuación administrativa, conforme al siguiente tenor:

Pues bien, en lo que concierne a este punto, la Corte debe recordar que las empresas de servicios temporales no pueden ser instrumentalizadas para cubrir necesidades misionales de la usuaria o sustituir personal, sino para cumplir las actividades excepcionales y temporales previstas en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990, que pueden o no ser del giro habitual de sus negocios. Al respecto, en la sentencia CSJ SL-3520-2018 la Sala adoctrinó:

[...] Cabe recordar que conforme al artículo 77 de la Ley 50 de 1990, las empresas de servicios temporales (EST), "son aquellas que contratan la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas (sic) el carácter de empleador".

Son pues empresas cuyo objeto consiste en el suministro de mano de obra con el fin de ponerla a disposición de una tercera persona, natural o jurídica (empresa usuaria), quien determina sus tareas y supervisa su ejecución. De esta forma, los empleados en misión son considerados como trabajadores de la empresa de servicio temporal, pero por delegación de esta, quien ejerce la subordinación material es la usuaria.

Según el artículo 77 ibidem, el servicio a cargo de las EST solo puede ser prestado para: (1) la ejecución de las labores ocasionales, accidentales o transitorias de las que trata el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo; (2) para reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad, y (3) 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 prorrogables hasta por un período igual.

Conforme a lo anterior, las EST tienen a su cargo la prestación de servicios transitorios en la empresa cliente, en actividades propias o ajenas al giro habitual de la misma por tiempo limitado. Suele pensarse que las empresas usuarias pueden contratar con las EST cualquier actividad permanente siempre que no exceda el lapso de 1 año; sin embargo, esta visión es equivocada dado que solamente puede acudir a esta figura de intermediación laboral para el desarrollo de labores netamente temporales, sean o no del giro ordinario de la empresa, determinadas por circunstancias excepcionales tales como trabajos ocasionales, reemplazos de personal ausente o incrementos en la producción o servicios. (subrayado y negrita fuera del texto).

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

*En torno al punto, la doctrina más extendida ha estipulado que "si bien [las empresas de servicios temporales] se ubican dentro de los mecanismos de flexibilidad organizativa, no pueden considerarse estrictamente como una manifestación de la descentralización porque en principio no pueden cubrir necesidades permanentes de la empresa, no pueden sustituir personal permanente. La empresa usuaria o cliente no descentraliza actividades, sino que, al contrario, contrata con una empresa de trabajo temporal el suministro de personal temporal para actividades excepcionales o para un incremento excepcional de su actividad ordinaria".<sup>2</sup>*

*Por estas razones, las empresas usuarias no pueden acudir fraudulentamente a esta contratación para suplir requerimientos permanentes. De allí que el artículo 6° del Decreto 4369 de 2006, les prohíba "prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales", cuando al finalizar el plazo de 6 meses, prorrogables por otros 6, aún subsistan incrementos en la producción o en los servicios.*

*Al respecto, esta Sala en sentencia CSJ SL17025-2016 adujo que las empresas usuarias no pueden "encubrir una necesidad indefinida en el desarrollo de sus actividades bajo la apariencia de una necesidad temporal, con el objeto de aprovecharse ilimitadamente de los servicios personales" de los trabajadores en misión, tal como ocurriría cuando la contratación no encuadra en ninguna de las causales del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 o cuando exceden el término máximo previsto en el numeral 3° del precepto citado." (Negrilla fuera del texto).*

**"PASTEUR, NO EJERCE INTERMEDIACIÓN LABORAL ILEGAL, NI NINGUNA OTRA FORMA DE CONTRATACIÓN QUE AFECTE DERECHOS LABORES"**.

**"LA INTERMEDIACIÓN LABORAL NO SE ENCUENTRA PROHIBIDA PARA CARGOS CONSIDERADOS COMO MISIONALES COMO ERRADAMENTE LO HA SEÑALADO EL DESPACHO"**.

**" CON RESPECTO AL TÉRMINO Y NATURALEZA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO TEMPORALES DE COLABORACIÓN, SUSCRITO ENTRE PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA Y TEMPO S.A.S. Y SU ALIADO TEMPORAL S.A "**.

*Resulta relevante indicar que, si bien la actividad de las Empresas de Servicios Temporales goza de legitimidad según lo consagrado en el Decreto 4369 de 2006, están sujetas a unas condiciones o presupuestos para poder operar, en ese orden de ideas, sea lo primero en advertir que, la naturaleza de las E.S.T de acuerdo al Artículo 2 del Decreto en mención, corresponde a :*

*"Empresa de Servicios Temporales "EST" es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador". (subrayado y negrita fuera del texto).*

*En correlación con lo citado, es menester traer a colación lo señalado en los Artículos 6 del Decreto 4369 del 2006, Artículo compilado en el Artículo 2.2.6.5.6 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, teniendo en cuenta lo dispuesto por el Artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1072 de 2015; y Artículo 77 de la Ley 50 del 1990, que establecen:*

*"Los usuarios de las Empresas de Servicios Temporales sólo podrán contratar con estas en los siguientes casos.*

- 1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.*
- 2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.*
- 3. 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 prorrogables hasta por seis (6) meses más.*

*Parágrafo. Si cumplido el plazo de seis (6) meses más la prórroga a que se refiere el presente artículo, la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en la empresa usuaria, esta no podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales, para la prestación de dicho servicio". (subrayado y negrita fuera del texto)*

*En atención a lo anterior, el carácter temporal enmarcado en las actividades desarrolladas por este tipo de empresas, determina el derrotero de su operación, de ahí que el parágrafo del citado artículo 2.2.6.5.6 del Decreto Único*

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Reglamentario 1072 de 2015, estipule un término perentorio de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más, para ejecutar las labores en misión, y estrictamente bajo las condiciones que el mismo señala, en concordancia con lo expuesto, en el Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 de referencia.

En ese orden de ideas, obran en el expediente los contratos de naturaleza comercial suscritos entre la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S y las empresa de servicios temporales TEMPO SAS y SU ALIADO TEMPORAL S.A para el suministro de personal en misión, el primero con fecha de inicio el 2 de enero del 2021 y el segundo el 4 de enero del 2021, contratos que de acuerdo en lo establecido en las normas que regulan la actividad de las empresas de servicios temporales en mención, tienen un periodo máximo de vigencia de un año, sin embargo, no obra en el plenario, pruebas que acrediten la no continuidad de dichos contratos en los periodos anteriores al año 2021, toda vez que, pese a que en desarrollo del proceso de Averiguación Preliminar y posteriormente en proceso Administrativo Sancionatorio, puntualmente en la etapa de recursos, se solicitó a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A. Copias de los contratos de asociación, vinculación o prestación de servicios suscritos; a través de Cooperativa de Trabajo Asociado, Pre Cooperativa de trabajo Asociado, Empresa de Servicios Temporales, orden de Prestación de Servicios, contrato sindical y demás; el listado de trabajadores con indicación de: nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las vigencias 2019 – 2020 - 2021; esta se limitó a relacionar sólo lo concerniente al año 2021, con lo cual, no existe certeza de la temporalidad de la prestación de los servicios en misión a favor de la querellada, de esta forma, la empresa no logró demostrar a estas instancias, estar al margen de la práctica de intermediación laboral indebida.

**“NO HA EXISTIDO AFECTACIÓN ALGUNA DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES, NO OBRA MATERIAL PROBATORIO EN EL EXPEDIENTE QUE DEMUESTRE INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE MI REPRESENTADA”.**

**“LA BUENA FE POR PARTE DE LA EMPRESA PASTEUR LABORATORIO CLINICO DE COLOMBIA SAS”.**

Es pertinente puntualizar que los hechos que motivaron la apertura de la actuación admirativa, están relacionados con intermediación laboral indebida en cabeza de la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.**, no obstante, el Auto de Averiguación Preliminar No. 243 de fecha 04/06/2021 ordenó requerir a la empresa, copias soportes de pago de salarios, prestaciones sociales (cesantías, intereses de cesantías, primas de servicios), afiliaciones y pago de aportes a seguridad social integral de los trabajadores a cargo, registros de vacaciones, soportes de pago de dicho concepto a trabajadores a cargo y soporte de entrega de dotaciones a los trabajadores, documentos que no yacen en el plenario, teniendo en cuenta que no fueron aportados por la investigada en ninguna de las etapas procesales, en ese sentido, no existen pruebas que demuestren que la querellada cumplió con tales obligaciones.

Ahora bien, en el caso bajo estudio, para predicar que no se están afectando los derechos de los trabajadores, no basta con el cumplimiento de las obligaciones inherentes al empleador enunciadas previamente, toda vez que, se debe plena observancia a lo establecido en las disposiciones citadas en párrafos precedentes, alusivas a la reglamentación de la actividad de las empresas de servicios temporales, para efectos de no incurrir en la conducta de intermediación indebida.

**“NO ES POSIBLE SANCIONAR CON LA ÚNICA MOTIVACIÓN CONSISTENTE EN INVOCAR LA SUPUESTA INTERMEDIACIÓN LABORAL, FUNDAMENTADA EN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES MISIONALES, SINO QUE EL ENTE MINISTERIAL DEBE OBSERVAR Y DETECTAR SI EN EFECTO HUBO AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS LEGALES Y PRESTACIONALES DE LOS TRABAJADORES. ANTECEDENTE ADMINISTRATIVO”.**

**“LA RESOLUCIÓN 077 DE 2023, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DEL TRABAJO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, TODA VEZ QUE, SE APARTA DE PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE INVESTIGACIONES SIMILARES Y DE LOS LINEAMIENTOS DADOS AL NIVEL CENTRAL POR EL MISMO MINISTERIO DEL TRABAJO, SOBRE CASOS SEMEJANTES, VULNERANDO ASÍ EL DEBIDO PROCESO QUE ASISTE A PASTEUR”.**

Teniendo como referencia al estandarte de defensa de la empresa solicitante, fincado en decisiones precedentes, expedidas por la Dirección Territorial Atlántico del Ministerio del Trabajo, Resolución No. 706 del 24 de mayo de 2023 y Resolución No. 1674 del 28 de octubre de 2022, es importante esgrimir los siguientes argumentos:

Las decisiones a las que se hace referencia, si bien tuvieron lugar a la verificación de conductas similares a las que dieron origen a la sanción objeto de recurso, se generaron dentro de contextos distintos, conforme con el material probatorio que obró en dicho expediente. Por tanto, habría de evidenciarse distintas circunstancias de tiempo, modo y lugar.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Así las cosas, la mención relacionada con la figura y la aplicación que se pretende hacer en este evento del precedente administrativo, no es viable, toda vez que:

"La implementación de la figura del precedente en la administración pública obedece a una aplicación horizontal del contenido sustancial de la concepción que la Corte Constitucional tiene sobre el precedente en materia judicial. Este traslapeo conceptual y de principios se llevó a cabo con el ánimo de reconocer el papel fundamental que cumple la organización administrativa en un Estado Social de Derecho, el cual debe velar por condiciones de estabilidad y seguridad jurídica para todos sus integrantes" (Santofimio, 2010).

En ese orden, la figura busca destruir la arbitrariedad y el elemento subjetivo en las decisiones de la administración e intenta encontrar el mecanismo por el cual se garantice que una decisión adoptada se repita siempre y cuando cumpla con unos estándares de similitud, lo que permite que el concepto jurídico, así como la interpretación utilizada en un solo evento perdure, si no existe una mejor argumentación para ser modificado.

Para este caso concreto, la Administración no procedió con interpretación de normas ni contratos, entre otras cosas porque no son funciones del resorte del Ministerio del Trabajo, sencillamente se procedió a hacer un ejercicio de comparación de la exigencia normativa laboral frente a los aspectos demostrados dentro de la actuación para concluir que no se desvirtuaron los cargos imputados, habida cuenta que, en ningún momento la investigada demostró apego a las exigencias normativas, su filosofía y teleología.

Luego entonces, no permiten los análisis objetivos, técnicos y jurídicos efectuados, perdurabilidad de los criterios de los funcionarios del Ministerio del Trabajo referenciados por el recurrente, habiéndose desarrollado una actuación administrativa enmarcada en un contexto totalmente diferente desde el punto de vista fáctico y jurídico.

La jurisprudencia constitucional se ha referido a este hecho de la siguiente manera:

(...) La observancia del principio en manera alguna implica que todas las decisiones de la administración en la aplicación de una norma deban ser necesariamente iguales; pues el dinamismo de los hechos y variedad de situaciones que sirven de sustento a la subsunción de las hipótesis legales puede dar lugar a diversos puntos de vista en la definición de la situación concreta. Es más, puede existir divergencia de interpretación en las normas por los distintos funcionarios encargados de ejecutarlas: inclusive el funcionario puede variar su criterio sobre la forma en que ha venido interpretando una determinada disposición. En consecuencia, lo que importa, con miras a asegurarla vigencia del principio, es que las interpretaciones que se apartan de un precedente administrativo se justifiquen en forma razonada y suficiente para que el trato diferente sea legítimo (...) (Corte Constitucional, 1998) (Subrayado por fuera del documento original).

#### **``DAÑO ANTIJURIDICO POR PARTE DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, POR VIOLACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA``**

Es importante señalar la dificultad de comprensión de las presuntas controversias a las que alude el recurrente y sería redundante señalar la competencia que le asiste a este Ente Ministerial para revisar el incumplimiento o no por parte de la investigada, conforme con los fundamentos fácticos y lo probado a lo largo de la actuación administrativa.

Este Ente Ministerial se circunscribió en la providencia sancionatoria a contrastar el clausulado normativo con los supuestos probados dentro de la investigación, en ejercicio de las funciones de policía administrativa que le incumben.

En el mismo sentido, el Decreto 4108 de noviembre 02 de 2011, por la cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo, señala en el numeral 14 del artículo segundo que el Ministerio del Trabajo tiene como función ejercer, en el marco de sus competencias, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente.

El numeral 2° del artículo 3° de la Ley 1610 de 2013 señala que la autoridad de policía del trabajo tiene la facultad coercitiva de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.

A su vez la Resolución 3455 de 2021, por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo, dispone que el Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control tiene como función ejercer inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas laborales en lo individual y colectivo, de seguridad social en pensiones y empleo, e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes y puntualmente en el Artículo segundo párrafo tercero, respecto del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control:

“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación”

“Ejercer prevención, inspección, vigilancia y control sobre empresas de servicios temporales, entidades que realizan actividades de intermediación laboral, cooperativas de trabajo asociado, precooperativas de trabajo asociado, empresas asociativas de trabajo, agencias de gestión y colocación de empleo, bolsas de empleo y decidir las investigaciones.(...)”

18. Adelantar las investigaciones administrativo-laborales e imponer las sanciones previstas en materia de incumplimiento a las disposiciones legales sobre intermediación laboral, en especial las contenidas en el Decreto número 2025 de 2011, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015 y normas concordantes”.

Por su parte el Artículo 486 del C.S.T., subrogado D.L. 2351/65, artículo 41, modificado L.584/200, art. 20, subrogado ley 50 de 1990, art. 97, modificado ley 1610 de 2013, art. 7, dispone que:”

“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 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 considere necesarias, asesorándose de peritos como lo crean convenientes 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”.

En la presente querrela, analizando palmo a palmo las circunstancias que surgieron en el interregno de la misma, **no** se halló envergadura litigiosa en los supuestos precisos que fincaron la decisión sancionatoria, que dicho sea de paso, mostrara ejercicio de análisis jurídico que defina ruta distinta a la de la órbita funcional de las autoridades administrativas de trabajo.

Es necesario enfatizar al recurrente que, de acuerdo con las competencias definidas a los grupos internos de trabajo de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, la orientación, énfasis y finalidad el problema jurídico a definir en la investigación administrativa que culminó con sanción a la empresa **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.**, confluyó en determinar si hubo violación de las normativas a las que se ha hecho reiterada referencia.

En tal sentido, habiéndose precisado en la decisión que fue objeto de alzada, el propósito de los procedimientos de Averiguación Preliminar y proceso Administrativo Sancionatorio, no sobra reproducirlos en esta oportunidad:

El estatuto de Procedimiento Administrativo vigente y aplicable regla el procedimiento sancionatorio administrativo:

Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia”.

**“ORFANDAD PROBATORIA POR PARTE DEL MINISTERIO DE TRABAJO, PARA DETERMINAR LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA EMPRESA PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA”.**

**“LA RESOLUCIÓN SANCIÓN NO. 077 DEL 03/03/2023 CARECE DE FUERZA PROBATORIA DETERMINANTE PARA LA SANCIÓN”.**

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

**"LA RESOLUCIÓN NO. 0077 DEL 03 DE MARZO DE 2023, NO REALIZÓ UN ESTUDIO ACUCIOSO DE LAS PRUEBAS DEBIDAMENTE APORTADAS Y DE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LA DEFENSA, POR LO QUE SE CONSIDERA VULNERADO EL DERECHO DE DEFENSA DE MI REPRESENTADA"**.

Frente a estos elementos, es menester indicar que los Actos Administrativos están revestidos de legitimidad y legalidad que se les atribuye al contar con todos los requisitos establecidos por el procedimiento administrativo.

El proceso administrativo sancionatorio corresponde a aquella actuación administrativa reglada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 1610 de 2013, adelantada por los servidores del Ministerio del Trabajo por medio de la cual, se verifica el cometimiento o no de infracciones de orden laboral y se adopta una decisión con fundamento en la Ley.

En tal contexto la formulación de cargos responde al acto administrativo que señala los hechos que originan el Procedimiento Administrativo Sancionatorio. En éste se identifican claramente las personas naturales o jurídicas objeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, en caso de comprobarse la infracción; requerimientos que se encuentran presentes en su totalidad en el auto de formulación obrante en el expediente, tanto como las demás decisiones expedidas y que hoy son materia de solicitud de conciliación previa a demanda de nulidad y restablecimiento por parte de la investigada.

No huelga resaltar en este punto que da cuenta el expediente de desarrollo de procesos de comunicaciones y notificaciones en debida forma, con agotamiento de etapas procesales en las que siempre hubo pronunciamiento por parte de la empresa con exposición de argumentos de defensa, verbi gracia la oportunidad de descargos y alegatos, inclusive; con lo cual se evidencia el férvido interés y procura por parte de esta entidad en garantizar y respetar los derechos constitucionales de defensa y debido proceso.

Fueron observadas y valoradas las probanzas que obran en el expediente, las cuales se referencia a lo largo de la decisión objeto de recurso, **con lo cual no se comprende el dicho del recurrente relacionado con la ausencia de dicho ejercicio, el cual tuvo extensión de manera notable incluso en la oportunidad del estudio del recurso principal de reposición que en esta oportunidad se desata por el suscrito Inspector de Trabajo.**

**"EL MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA NO GRADUÓ LA SANCIÓN IMPUESTA. NO SE EXPRESARON LAS CIRCUNSTANCIAS DE RACIONALIDAD Y PROPORCIONALIDAD QUE LO GUIARON A TASAR LA MULTA"**.

La sanción impuesta a las empresas **PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A**, con ocasión a las infracciones de la Norma laboral, descrita en la Resolución 0077 de fecha 03/03/2023, están sujetas a los siguientes postulados:

"Dispone el artículo 63 de la ley 1429 de 2010 que el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo) a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas".

"En el mismo sentido, el Decreto 1072 de 2015 dispone en el numeral 4° de su artículo 2.2.6.5.20 sobre multas, que el Ministerio del Trabajo Social impondrá mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de reposición y apelación, multas diarias sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada infracción mientras esta subsista, cuando la Empresa de Servicios Temporales preste sus servicios con violación a las normas que regulan la actividad, siempre y cuando no originen una sanción superior, como la suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento.

Así mismo, conforme Resolución del Ministerio del Trabajo número 4277 del 27/12/2021, en consonancia con la Ley 1955 de 2019, Decreto 1094 del 03/08/2020, y reciente Decreto 2642 del 30 de diciembre de 2022 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Artículo 24. Modificación del inciso del artículo 2.2.8.1.34. del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. Modifíquese el inciso del artículo 2.2.8.1.34. del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector trabajo, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.8.1.34. Multas. El Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas diarias sucesivas hasta 2.631,30 UVT, a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado que incurran en las conductas descritas como prohibiciones en el artículo 2. 2. 8. 1. 16. del presente Decreto, de conformidad con lo previsto en la ley 50 de 1990."

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Artículo 25. Modificación del artículo -2.2.8.1.44. del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. Modifíquese el artículo 2.2.8.1.44. del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector trabajo, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.8.1.44. Sanciones. Cuando se establezca que una Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado ha incurrido en intermediación laboral, o en una o más de las conductas descritas en el artículo anterior, se impondrán sanciones consistentes en multas hasta de 131. 565 UVT, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, de conformidad con lo previsto en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

(...)

Al tercero que contrate con una Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado que incurra en intermediación laboral o que esté involucrado en una o más de las conductas descritas en el artículo anterior o que contrate procesos o actividades misionales permanentes, se le impondrá una multa hasta de 131. 565 UVT, a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo. (...)

Artículo 30. Modificación del inciso del artículo 2.2.6.5.20. del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. Modifíquese el inciso del artículo 2.2.6.5.20. del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector trabajo, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.6.5.20. Multas. El Ministerio del Trabajo impondrá mediante acto administrativo contra el cual proceden los recursos de reposición y apelación, multas diarias sucesivas hasta de 2. 631, 30 UVT, por cada infracción mientras esta subsista, en los siguientes casos:

1. Cuando cualquier persona natural o jurídica realice actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales, sin la correspondiente autorización de funcionamiento.
2. Cuando se contraten servicios para el suministro de trabajadores en misión con Empresas no autorizadas para desarrollar esta actividad, caso en el cual, fa multa se impondrá por cada uno de los contratos suscritos irregularmente.
3. Cuando la empresa usuaria contrate Servicios Temporales, contraviniendo lo establecido en los artículos 77 de la Ley 50 de 1990 y 2. 2. 6. 5. 7. del presente Decreto.
4. Cuando la Empresa de Servicios Temporales preste sus servicios con violación a las normas que regulan la actividad, siempre y cuando no originen una sanción superior, como la suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento."

El artículo 12 de la ley 1610 de 2013 dispone la graduación de las sanciones teniendo en cuenta:

"1) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3) Reincidencia en la comisión de la infracción. 4) Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5) Utilización de medio fraudulento o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6) Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7) Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8) Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas y 9) Grave violación a los derechos humanos de las y los trabajadores`.

En particular, atendiendo el número de trabajadores afectados, los activos y capitales pagados registrados; y de manera relevante, la gravedad de la infracción que sustenta la sanción impuesta.

Se indicó en el acápite "razones que fundamentan la decisión", que la sanción cumpliría en el presente caso una función coactiva, toda vez que, como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, conforme al principio de proporcionalidad; atendiendo para el caso subjuídice, el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados, que para el caso concreto, se circunscribe a la estabilidad en el empleo, como uno de los principales pilares del trabajo digno y decente; evidenciándose además, ausencia de diligencia en la atención de los deberes y aplicación de las normas legales pertinentes por parte de la investigada.

Es relevante puntualizar que, los trabajadores que prestan su fuerza de trabajo, a las empresas de servicios temporales en calidad de trabajadores en misión, en ningún caso podrán ejecutar labores por periodos superiores a un año, habida cuenta que, tal evento, lacera el fundamento normativo atinente a la temporalidad y automáticamente transgrede el principio y derecho Constitucional enunciado en el Artículo 53 Superior.

Por otra parte, si las labores reiteradamente referidas, no corresponden a actividades temporales determinadas por circunstancias específicas, y por el contrario, obedecen a un requerimiento permanente en la empresa usuaria, el no ser estos trabajadores vinculados directamente, genera quiebres temporales o interrupción en la continuidad y efectos

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación" adversos desde el punto de vista salarial y prestacional, como por ejemplo, el acceso a determinadas prestaciones a cargo del subsistema de salud, los aportes al sistema pensional, el acceso a beneficios del sistema de subsidio familiar, descanso anual de vacaciones, entre otros derechos garantizados para el trabajador que se encuentra vinculado de manera directa, como es el deber ser, en tratándose de actividades que no revisten temporalidad.

Entonces, es a partir de la fijación de la proporcionalidad que se procede en el acápite de graduación de la sanción, con plena observancia de lo reglado por el Artículo 12 de la Ley 1610 de 2013, para lo cual claramente, se reitera, que se indicaron como aspectos determinantes, el número de trabajadores afectados, los activos y capitales pagados registrados (determinables a lo largo del acto administrativo y del plenario); y de manera relevante, la gravedad de la infracción que sustenta la sanción impuesta...."

Como corolario de lo expuesto mediante Resolución No.0078 de 01/03 /2024 el Despacho del Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial del Magdalena, Doctor JOSE DANIEL CELEDON SANCHEZ, resuelve en su Artículo Primero **CONFIRMAR** en todas sus partes, la Resolución N° 0077 de fecha 03/03/2023, por las razones expuestas en la parte motiva de ese proveído.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO DE LA DIRECTORA TERRITORIAL MAGDALENA PARA RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN**

Es competente este Despacho en virtud de lo ordenado por la "...Resolución No 3455 de 2021 proferida por el Ministerio de Trabajo Por la cual se asignan unas competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales Inspecciones de Trabajo. En su (...) ARTÍCULO 1o. Los directores Territoriales de (...) Magdalena, (...) tendrán las siguientes funciones: 7. Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones tomadas por los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social en primera instancia y coordinadores de Grupo..."

El Recurso de Apelación, de conformidad con lo establecido por el Artículo 74 CPACA; el cual a la letra dice: "...**Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque... 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito..." Amén de que los recursos cumplen con los requisitos del artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La finalidad del recurso de apelación es que el superior se pronuncie sobre el acto administrativo impugnado, y, decida al estudiarla, si procede confirmarla revocarla o modificarla, vale decir, el recurso de apelación es el medio por el cual se ataca el acto administrativo producido por un instancia inferior, decisión con la cual se busca que el funcionario superior corrija, re dirija el proceso en caso de estar afectado el debido proceso, y/o subsane a tiempo conforme a ley y reglamento la decisión proferida por el funcionario inferior.

Avala el despacho lo dicho por el A quo, en que con base en el ramillete probatorio que se obtuvo y se pudo recaudar en el proceso, se logró comprobar los hechos denunciados.

Es imperioso destacar que luego del estudio del Expediente que nos ocupa, de evaluar y confrontar el acervo probatorio que obra en el proceso sancionatorio, además de la recaudada por el funcionario instructor de Primera Instancia, y la aportada por la sancionada se infiere y todo apunta a confirmar la decisión del A quo.

Concuerda esta Instancia con el despacho de la Primera Instancia, Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Coordinación de Prevención Inspección, Vigilancia y Control, Doctor JOSE DANIEL CELEDON SANCHEZ cuando realizó el análisis y valoración jurídica de las normas con los hechos probados.

En esta instancia, procede el Ad quem a analizar los hechos y las pruebas recaudadas en el interregno de la actuación administrativa, así como a valorar jurídicamente las normas con los hechos probados con el fin de exponer los argumentos facticos y jurídicos que fundamentan la presente actuación.

En tal dirección, asegura el A quo dentro del análisis de los hechos y las pruebas y valoración jurídica de las normas con los hechos probados que su despacho es competente para pronunciarse en el presente asunto, de conformidad con el Decreto 4108 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública y en especial la Ley 1610 de 2013, Código Sustantivo del Trabajo, Ley 1437 de 2011, Decreto 1072 de 2015 y demás normas concordantes.

Igualmente señaló que el artículo 6 de la Ley 1610 de 2013 señala que las actuaciones administrativas pueden iniciarse de oficio o a solicitud de parte; en el mismo sentido el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que las autoridades administrativas sujetas a su contenido podrán iniciar actuaciones administrativas de oficio o a solicitud de persona.

Asimismo, apuntaló que el Decreto 4108 de noviembre 02 de 2011, por la cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo, señala en el numeral 14 del artículo segundo que el Ministerio del trabajo tiene como función ejercer, en el marco de sus competencias, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente.

Concomitante a ello, indica que finalizada la etapa de averiguación preliminar, que consiste en una actuación facultativa de comprobación desplegada por servidores del Ministerio del Trabajo para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de esta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada; **procederá el funcionario competente a determinar si existe mérito suficiente para incoar una investigación administrativa laboral eficaz, eficiente y efectiva.**

En hilo con lo precedente, aseguró que es así como, en desarrollo de las averiguaciones preliminares, obran en el expediente pruebas documentales, que merecieron análisis y pronunciamiento que fincará la presente decisión.

Como secuela, se pudo colegir de los medios de prueba documental aportados en escrito de querrela, y descritos en esta providencia, los argumentos ya expuestos, el despacho de Primera Instancia logra establecer en cuanto a la empresa sancionada "...La empresa **PASTEURLABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, incurrió en la conducta intermediación laboral indebida, como se explica a continuación:

*La empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S., presta sus servicios con vinculación indirecta de trabajadores en misión, para desarrollar actividades misionales permanentes, cuando la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en dicha empresa, en atención al acervo probatorio recaudado en desarrollo del proceso de Averiguación Preliminar, en el cual se observa que las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S., suscriben contratos comerciales con la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, para que desarrollen actividades misionales por periodos superiores a los establecido en la Ley, es decir que las labores contratadas, no revisten las características de temporalidad, transitoriedad y tampoco ocasional, razón por la cual, concluye el Despacho, que estas deben ser contratadas de manera directa por la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.*

*Lo anterior teniendo en cuenta que, pese al requerimiento de información hecho a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, puntualmente lo relacionado con el listado de trabajadores con indicación de: Nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las anualidades 2019 – 2020 – 2021, la investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, correspondientes al año 2021, de la cual se observa que, los cargos de Bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales en mención, labores inherentes a la actividad permanente y misional de la empresa, que en virtud del Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, deben ser contratadas de manera directa por el empleador, en ese mismo sentido, tampoco obra en su respuesta, las copias de los contratos laborales suscritos con los trabajadores directos, en consecuencia, la querrelada no logró demostrar a estas instancias, no estar inmersa en la práctica de la conducta de tercerización y/o intermediación laboral indebida..." Consideraciones con las que este despacho coincide*

Continuó el togado con el "...ANÁLISIS Y VALORACIÓN JURÍDICA DE LAS NORMAS CON LOS HECHOS PROBADOS. La empresa **PASTEURLABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S.**, incurrió en la conducta tercerización y/o intermediación laboral indebida. De esta forma la investigada habría contrariado lo dispuesto por el Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, que reza:

**"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 a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.**

*Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo tercero de la Ley 1233 de 2008, las Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo.*

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

El Ministerio de la Protección Social a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las instituciones públicas y/o empresas privadas que no cumplan con las disposiciones descritas. Serán objeto de disolución y liquidación las Precooperativas y Cooperativas que incurran en falta al incumplir lo establecido en la presente ley. El Servidor Público que contrate con Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral para el desarrollo de actividades misionales permanentes incurrirá en falta grave."

Avala la Segunda Instancia el dicho de la Instancia inferior cuando expuso "...Es relevante expresar que los funcionarios del Ministerio del Trabajo están sometidos únicamente al imperio de la Ley, lo que excluye la posibilidad de llevar a la práctica, criterios de interpretación ajenos al tenor literal de la norma laboral en los procedimientos inherentes a las funciones de vigilancia y control, atribuidas a este Ente Ministerial.

Frente a los argumentos esgrimidos por la investigada en los descargos y los alegatos de conclusión, el Despacho debe expresar lo siguiente:

Respecto al argumento relacionado con la "**Falta de motivación del Auto de formulación de cargos No. 0325 del 17 de agosto de 2022**", es menester señalar que, el Despacho motivó de manera clara el cargo impuesto en el Auto de referencia, en atención a los elementos facticos y jurídicos obrantes en la actuación administrativa y en consonancia con el acervo probatorio, en el cual se evidenció que, pese al requerimiento de información hecho a la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S, puntualmente lo relacionado con el listado de trabajadores con indicación de: Nombre completo, identificación, cargo, señalar si se encuentra vinculado directamente o indirectamente y en este caso señalar la empresa u organización a la cual se encuentra vinculado, salario, tipo de contrato; discriminando las anualidades 2019 – 2020 – 2021, la investigada, se limitó a aportar únicamente la relación de trabajadores en misión, suministrados por las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, correspondientes al año 2021, del cual se observa que, los cargos de Bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales en mención, labores inherentes a la actividad permanente y misional de la empresa, que en virtud del Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, deben ser contratadas de manera directa por el empleador, en ese mismo sentido, tampoco obra en su respuesta, las copias de los contratos laborales suscritos con los trabajadores directos, en consecuencia, la querellada no logró demostrar a estas instancias, no estar inmersa en la práctica de la conducta de tercerización y/o intermediación laboral indebida.

Los actos administrativos están todos revestidos de legitimidad y legalidad que se les atribuye al contar con todos los requisitos establecidos por el procedimiento administrativo.

El proceso administrativo sancionatorio corresponde a aquella actuación administrativa reglada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 1610 de 2013, adelantada por los servidores del Ministerio del Trabajo por medio de la cual, se verifica el cometimiento o no de infracciones de orden laboral y se adopta una decisión con fundamento en la Ley.

En tal contexto la formulación de cargos responde al acto administrativo que señala los hechos que originan el Procedimiento Administrativo Sancionatorio. En éste se identifican claramente las personas naturales o jurídicas objeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, en caso de comprobarse la infracción; requerimientos que se encuentran presentes en su totalidad en el Auto de formulación obrante en el expediente, tanto como las demás decisiones expedidas.

No huelga resaltar en este punto que, da cuenta el expediente de desarrollo de procesos de comunicaciones y notificaciones en debida forma, con agotamiento de etapas procesales en las que siempre hubo pronunciamiento por parte de la empresa con exposición de argumentos de defensa, verbi gracia, la oportunidad de descargos, alegatos, inclusive; con lo cual se evidencia el férvido interés y procura por parte de esta Entidad, en garantizar y respetar los derechos constitucionales de defensa y debido proceso..." Disertación que responde coherentemente el embate de la defensa de la sancionada, posición que a todas luces respalda esta instancia.

Respecto a los argumentos "**El suministro de personal mediante empresa de servicios temporales es una figura legítima de intermediación laboral cuando NO existe afectación a los derechos laborales de los trabajadores en misión**", Resulta relevante indicar que, si bien la actividad de las Empresas de Servicios Temporales goza de legitimidad según lo consagrado en el Decreto 4369 de 2006, están sujetas a unas condiciones o presupuestos para poder operar, en ese orden de ideas, sea lo primero en indicar que, la naturaleza de las E.S.T de acuerdo al Artículo 2 del Decreto en mención, corresponde a :

"Empresa de Servicios Temporales "EST" es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios **para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades**, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador". (subrayado y negrita fuera del texto).

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Siguiendo el hilo conductor de la base de las razones que orientaron al A quo a sancionar esta instancia no solo coincide sino que confirma el análisis de la arquitectura y mixtura legal en la que se basa la sanción, por cuanto se trata de la burla a la ley y de forma contundente se da al traste con los derechos laborales de los trabajadores "...En correlación con lo citado, es menester traer a colación lo señalado en los Artículos 6 del Decreto 4369 del 2006, Artículo compilado en el artículo 2.2.6.5.6 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1072 de 2015; y Artículo 77 de la Ley 50 del 1990, que establecen:

"Los usuarios de las Empresas de Servicios Temporales sólo podrán contratar con estas en los siguientes casos.

1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.
3. 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 prorrogables hasta por seis (6) meses más.

Parágrafo. Si cumplido el plazo de seis (6) meses más la prórroga a que se refiere el presente artículo, la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en la empresa usuaria, esta no podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales, para la prestación de dicho servicio". (subrayado y negrita fuera del texto)

En atención a lo anterior, el carácter temporal enmarcado en las actividades desarrolladas por este tipo de empresas, determina el derrotero de su operación, de ahí que el parágrafo del citado artículo 2.2.6.5.6 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, estipule un término perentorio de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más, para ejecutar las labores en misión, y estrictamente bajo las condiciones que el mismo señala.

En concordancia con lo expuesto, el Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, señala de manera precisa la prohibición relacionada con la contratación de personal en instituciones o empresas públicas o privadas para el desarrollo de las actividades misionales permanentes, en ese sentido, no podrán ser vinculados a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral **o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.**

Dicho esto, debe entenderse por actividad misional permanente, aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa, como las que desarrollan los trabajadores en cargos como: Bacteriólogo, Técnico de Laboratorio y Auxiliar de Laboratorio, que se encuentran vinculados de manera indirecta, a través de las empresas de servicios temporales TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, contrariando la normativa en comento...." Por lo expuesto en precedencia, resulta palpable que fue evidente la concreción del incumplimiento normativo y del quebrantamiento de la ecuación laboral.

"...Bajo esa óptica, como se ha expuesto en líneas precedentes, las labores contratadas con las empresas TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, en el caso que nos ocupa, no revisten el carácter temporal que exige la citada norma como presupuesto para poder ser contratadas a través de empresas de servicios temporales, razón por la cual, estas deben ser asumidas directamente por la empresa PASTEUR LABORATORIOS CLINICOS DE COLOMBIA S.A.S. ..." Razón por la cual concluye esta instancia que ante la falta de un referente contractual válido las empresas TEMPO S.A.S y SUALIADO TEMPORAL S.A.S, pasan a ser unas simples intermediarias en la contratación laboral, y la empresa usuaria adquiere la calidad de verdadero empleador, considera este despacho

Acompasa lo expuesto por el togado de Instancia "...El desarrollo jurisprudencial ha sido incuestionable tal como lo desarrolló la Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral en Sentencia SL467-2019 Radicación N° 71281 MP Clara Cecilia Dueñas Quevedo, conforme el siguiente tenor:

Pues bien, en lo que concierne a este punto, la Corte debe recordar que las empresas de servicios temporales no pueden ser instrumentalizadas para cubrir necesidades misionales de la usuaria o sustituir personal, sino para cumplir las actividades excepcionales y temporales previstas en el artículo 77 de la Ley 50 de 1990, que pueden o no ser del giro habitual de sus negocios. Al respecto, en la sentencia CSJ SL-3520-2018 la Sala adoctrinó:

[...] Cabe recordar que conforme al artículo 77 de la Ley 50 de 1990, las empresas de servicios temporales (EST), "son aquellas que contratan la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas (sic) el carácter de empleador".

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Son pues empresas cuyo objeto consiste en el suministro de mano de obra con el fin de ponerla a disposición de una tercera persona, natural o jurídica (empresa usuaria), quien determina sus tareas y supervisa su ejecución. De esta forma, los empleados en misión son considerados como trabajadores de la empresa de servicio temporal, pero por delegación de esta, quien ejerce la subordinación material es la usuaria.

Según el artículo 77 *ibidem*, el servicio a cargo de las EST solo puede ser prestado para: (1) la ejecución de las labores ocasionales, accidentales o transitorias de las que trata el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo; (2) para reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad, y (3) 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 prorrogables hasta por un período igual.

Conforme a lo anterior, las EST tienen a su cargo la prestación de servicios transitorios en la empresa cliente, en actividades propias p ajenas al giro habitual de la misma por tiempo limitado. Suele pensarse que las empresas usuarias pueden contratar con las EST cualquier actividad permanente siempre que no exceda el lapso de 1 año; sin embargo, esta visión es equivocada dado que solamente puede acudir a esta figura de intermediación laboral para el desarrollo de labores netamente temporales, sean o no del giro ordinario de la empresa, determinadas por circunstancias excepcionales tales como trabajos ocasionales, reemplazos de personal ausente o incrementos en la producción o servicios.

En torno al punto, la doctrina más extendida ha estipulado que "si bien [las empresas de servicios temporales] se ubican dentro de los mecanismos de flexibilidad organizativa, no pueden considerarse estrictamente como una manifestación de la descentralización porque en principio no pueden cubrir necesidades permanentes de la empresa, no pueden sustituir personal permanente. La empresa usuaria o cliente no descentraliza actividades, sino que, al contrario, contrata con una empresa de trabajo temporal el suministro de personal temporal para actividades excepcionales o para un incremento excepcional de su actividad ordinaria".<sup>3</sup>...

Colofón de lo evaluado en este caso este despacho respalda la Instancia inferior cuando dijo "...Por estas razones, las empresas usuarias no pueden acudir fraudulentamente a esta contratación para suplir requerimientos permanentes. De allí que el artículo 6° del Decreto 4369 de 2006, les prohíba "prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales", cuando al finalizar el plazo de 6 meses, prorrogables por otros 6, aún subsistan incrementos en la producción o en los servicios.

Al respecto, esta Sala en sentencia CSJ SL17025-2016 adujo que las empresas usuarias no pueden "encubrir una necesidad indefinida en el desarrollo de sus actividades bajo la apariencia de una necesidad temporal, con el objeto de aprovecharse ilimitadamente de los servicios personales" de los trabajadores en misión, tal como ocurriría cuando la contratación no encuadra en ninguna de las causales del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 o cuando exceden el término máximo previsto en el numeral 3° del precepto citado..." Es absolutamente certero ese raciocinio en la sentencia, con el cual estamos completamente de acuerdo.

El A quo para decidir estableció como "...RAZONES QUE FUNDAMENTA LA DECISIÓN

En materia laboral se protegen los intereses jurídicos tutelados de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Política, y las demás normas que los establecen, con base en ello, lo que se busca proteger es que no se menoscaben aquellas normas de índole laboral por parte de los destinatarios de los procesos sancionatorios ejerciendo en la mayoría de los casos acciones correctivas mediante la imposición de multas o clausura del sitio de trabajo.

La sanción cumplirá en el presente caso una función coactiva toda vez que como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, conforme con el principio de proporcionalidad, atendiendo para el caso sub júdice el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados que para el caso concreto, se circunscribe a la estabilidad en el empleo, como uno de los principales pilares del trabajo digno y decente; evidenciándose ausencia de diligencia en la atención de los deberes y aplicación de las normas legales pertinentes por parte de la investigada.

Las autoridades investidas del poder de policía están facultadas para procurar el cumplimiento de las normas sustantivas laborales, a las autoridades del Ministerio del Trabajo le corresponde en ejercicio del poder de policía administrativa, realiza funciones de prevención, vigilancia, protección y control en el campo laboral.

El artículo 17, 485 y 486 del C.S.T. determinan:

**ARTICULO 17. ORGANOS DE CONTROL.** La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del Trabajo.

<sup>3</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar y COLOTUZZO, Natalia, *Descentralización, Tercerización y Subcontratación*. Lima: OIT, Proyecto FSAL, 2009, P. 29.

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

**ARTICULO 485. 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.

**ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES.** <Artículo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

1. <Numeral modificado por el artículo 20 de la 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.

2. <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para 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 uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

1. 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... Normatividad que no solo avala y/o legitima el actuar y la decisión del A quo, arquitectura legal con la que este Despacho coincide

La Primera Instancia expone el basamento legal para realizar la, que es absolutamente preciso y adecuado no existe raciocinio que pueda desvirtuar este análisis "... **GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN.** Según el Artículo 7° de la Ley 1610 de 2013, que modificó el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral 1 y están facultados para 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, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Fondo para el Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia, Control del Trabajo y la Seguridad Social (FIVICOT).

El artículo 12 de la ley 1610 de 2013 dispone la graduación de las sanciones teniendo en cuenta: 1) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3) Reincidencia en la comisión de la infracción. 4) Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5) Utilización de medio fraudulento o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6) Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7) Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8) Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas y 9) Grave violación a los derechos humanos de las y los trabajadores.

No obstante, atendiendo el número de trabajadores afectados y la gravedad de la infracción que sustenta la sanción a imponer, el suscrito Inspector de Trabajo y Seguridad Social, determinará cuales son los factores para proceder a la graduación de la sanción en el caso que nos ocupa...".

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación"

Considera la Segunda Instancia que el acopio probatorio obrante en el proceso es la base para la decisión que se tomó, así mismo, es un hecho notorio que las sanciones impuestas a las empresas encartadas se soporta en los hechos y el ramillete de documentos traídos al expediente.

Consecuencia de lo expuesto atendiendo las normas citadas, la jurisprudencia y la documentación obrante en el expediente, se confirmará la decisión primigenia y la que la confirma, procediendo a notificar dicha decisión a las partes, sin embargo, y, sin que se requiera ordenarlo en la presente decisión, las partes quedan en libertad de acudir a la justicia ordinaria para dirimir el conflicto jurídico de interpretación señalado para el cual no tenemos la competencia.

Por ultimo, atendiendo los parametros de discrecionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, este Despacho establece como viable confirmar el valor de la multa impuesta por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social Doctora JOSE DANIEL CELEDON SANCHEZ, adscrito a la Coordinación del Grupo Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Territorial Magdalena del Ministerio del Trabajo, y así se establecerá en el resuelve de esta providencia.

En mérito a lo anotado anteriormente, el Despacho de la directora territorial del Magdalena y atendiendo las circunstancias en precedencia dentro del caso en análisis,

**RESUELVE**

**ARTICULO PRIMERO. CONFIRMAR** en todas sus partes, la Resolución N° 0077 de fecha 03/03/2023, proferida por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social Doctor **JOSE DANIEL SANCHEZ**, adscrito al Grupo Interno de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial Magdalena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**ARTICULO SEGUNDO. NOTIFICAR** a los jurídicamente interesados el contenido de la presente Resolución, de acuerdo con lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

**ARTICULO TERCERO. DEVOLVER** el Expediente a su despacho de origen

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CLAUDIA LOPEZ RAMOS**  
**DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA.**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO**