

Tunja, 11 de septiembre de 2018

Señor
JOSE JOAQUIN SALAMANCA PALACIOS
Vereda Amezquitas
Sotaquirá, Boyacá

ASUNTO: PUBLICACION PAGINA WEB - NOTIFICACION POR AVISO
Radicación 3790 del 21/09/16

Respetado Señor,

Por medio de la presente se **NOTIFICA POR AVISO** a través de la página WEB del Ministerio de Trabajo al señor **JOSE JOAQUIN SALAMANCA PALACIOS** de la decisión proferida por la Directora Territorial de Boyacá (E), mediante Resolución No. 00434 del 19 de julio de 2018, "por medio de la cual se resuelve una averiguación preliminar", relacionada con su Queja contra la empresa CONSORCIO VIVIENDAS BOYACA 2014, infomándole que contra la presente resolución proceden los recursos de reposición y apelación, el primero ante este Despacho y el Segundo ante la Dirección de Riesgos Laborales, los cuales deberán interponerse por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal, o a la notificación por aviso o al vencimiento del término de publicación, según corresponda.

Se advierte que la **Notificación por Aviso**, se publica en la página WEB del Ministerio del Trabajo, por el término de **cinco (5) días**; con la advertencia de que la misma, se considera surtida al finalizar el día siguiente al retiro de la publicación de la Notificación en mención; ya que **NO FUE POSIBLE SU UBICACION** a través de la Personería Municipal de Sotaquirá, quien informa **que el señor Salamanca Palacios ya no reside en el Municipio de Sotaquirá**, lo anterior de conformidad con lo establecido en el Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

Se publica la Notificación por Aviso en un (1) folio y la Resolución No. 00381 del 18/07/18 en ocho (8) folios.

Atentamente,


MERY SHIRLEY CRUZ PINEDA
Auxiliar Administrativo

Anexo: lo enunciado en nueve (9) folios





Libertad y Orden

**MINISTERIO DEL TRABAJO
DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOYACÁ
DESPACHO DIRECCIÓN**

**RESOLUCIÓN No.00434
(19 de julio de 2018)**

“Por medio de la cual se resuelve una Averiguación Preliminar”

LA DIRECTORA TERRITORIAL DE BOYACÁ (E)

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial de las establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las conferidas mediante el Decreto 4108 de 2011 y la Resolución Ministerial 2143 de 28 de mayo de 2014, proferida por el señor Ministro del Trabajo.

I. INDIVIDUALIZACIÓN DEL INVESTIGADO

Se decide en el presente proveído la responsabilidad que le asiste a los señores **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** y **RODRIGO VILLEGAS ANGARITA**, en calidad de integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014**, identificados con cédulas de ciudadanía Nos. 7.166.411 de Tunja y 7.165.227 de Tunja, respectivamente, domicilio consorcial en la Cra. 0 No. 74 – 04 Barrio Alcalá Real Tunja.

II. HECHOS

1. Mediante radicado No. 1892 del 23 de mayo de 2016 el señor **JOSE JOAQUIN SALAMANCA PALACIOS** presentó queja en contra del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** por no afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales y el no reporte de un accidente de trabajo por el acaecido (Fl. 1 – 2)
2. Por auto No. 123 del 27 de enero de 2017 el despacho avocó conocimiento de la queja presentada y dispuso ordenar la averiguación preliminar en contra del señor **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** por presunto incumplimiento de lo dispuesto en los literales a y b del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994 y el inciso 2 del artículo 62 del mismo Decreto, se requirió el aporte de documentales al consorcio averiguado, y comisionó a la Inspectora de Trabajo de Tunja la Dra. Luz Liliana Pire Salamanca para que adelantara los tramites propios de la etapa preliminar (Fl. 3)
3. Por medio de auto No. 184 del 03 de febrero de 2017, la funcionaria comisionado avocó el conocimiento del asunto y en el mismo ordenó correr traslado del auto No. 123 del 27 de enero de 2017 y de la queja presentada, a fin de que la parte indagada ejerciera su derecho de defensa y contradicción. (Fl. 4)

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve una averiguación preliminar"

4. Por oficio No. 7215001-306 del 5 de febrero de 2017 se corrió traslado de los autos No. 123 del 27 de enero de 2017 y 184 del 03 de febrero de 2017, así como de la queja presentada al representante legal del Consorcio Viviendas Boyacá 2014 (Fl. 5)
5. Con oficio No. 7215001-307 del 3 de febrero de 2017 se comisionó al personero municipal de Sotaquirá para la comunicación de los autos 123 del 27 de enero de 2017 y 184 del 03 de febrero de 2017 al señor **JOSE JOAQUIN SALAMANCA PALACIOS** (Fl. 6)
6. El 6 de febrero de 2017, con el oficio No. 7215001-335 se dio traslado de los autos No. 123 del 27 de enero de 2017 y 184 del 03 de febrero de 2017 al señor **JOSE JOAQUIN SALAMANCA PALACIOS** (Fl. 7)
7. Con radicado No. 3790 del 21 de septiembre de 2016 el señor **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** en calidad de representante legal del Consorcio Viviendas Boyacá 2014 presentó aclaración a la queja presentada por el señor **JOSE JOAQUIN SALAMANCA PALACIOS** (Fl. 8)
8. El 9 de febrero de 2017 la empresa de servicios postales 472 devolvió el oficio dirigido al representante del Consorcio Viviendas Boyacá 2014 exponiendo la causal "cerrado" (Fl. 9)
9. Por auto No. 874 del 8 de junio de 2018 el despacho de la Dirección Territorial de Boyacá solicitó el desglose de unos documentos a la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de conflictos, desglose que se enfocaba a obtener los folios No. 10 al 16 del expediente radicado por No. 1892 del 23 de mayo de 2016 y archivado en ese despacho por auto No. 576 del 23 de marzo de 2017. (Fl. 10)
10. Por memorando No. 08SE2018741500100000636 del 12 de junio de 2016 se le comunicó a la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de conflictos el auto No. 874 del 8 de junio de 2018 (Fl. 11)
11. Con memorando No. 08SE2018741500100000662 del 18 de junio de 2018 la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de conflictos dio respuesta a la solicitud descrita en el punto anterior y desglosó los documentos requeridos (Fl. 12 – 20)
12. Este despacho, una vez observado el documento de constitución consorcial se dispuso a comunicar el auto de inicio de averiguación preliminar No. 123 del 27 de enero de 2017 y de la queja presentada a cada uno de los integrantes del consorcio averiguado los señores **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** y **RODRIGO VILLEGAS ANGARITA**, comunicaciones realizadas con los oficios No. 08SE2018741500100002437, 08SE2018741500100002439 y 08SE2018741500100002442 del 10 de julio de 2018. (Fls. 21 – 23)
13. El 12 de julio de 2018 la empresa de servicios postales 472 devolvió la totalidad de las comunicaciones elevadas a los integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** argumentando la causal de devolución "desconocido" y "no existe número" (Fls. 24 – 32)

III. PRUEBAS ALLEGADAS A LA ACTUACIÓN

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve una averiguación preliminar"

CON LA QUEJA:

- Certificación emitida por el Dr. Giovanni Rivera Castelblanco de fecha 16 de febrero de 2016 (Fl. 2)

CON LA SOLICITUD DE DESGLOSE:

- Respuesta de la Oficina Asesora de Planeación y Obras Públicas del municipio de Sotaquirá (Fl. 15)
- Carta de conformación del Consorcio Viviendas Boyacá 2014 (Fls. 16 – 18)
- RUT del Consorcio Viviendas Boyacá 2014 (Fl. 19)
- RUT de Alirio Hernán Ramos Quintero (Fl. 20)

EN AVERIGUACIÓN PRELIMINAR: Posterior al auto de inicio de averiguación preliminar reposan en el plenario las constancias de las comunicaciones efectuadas a los integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** y de las devoluciones de las mismas.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Conforme a lo preceptuado en el inciso 2° del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, procede el Despacho a determinar si en el presente asunto existe mérito para iniciar formalmente un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio en contra de los señores **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** y **RODRIGO VILLEGAS ANGARITA**, integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** por la presunta vulneración al artículo 21 literales a) y b) del decreto 1295 de 1994 en concordancia con el inciso segundo del artículo 62 del mismo Decreto, o si, por el contrario se debe proceder al archivo de la presente averiguación preliminar.

Importa al Despacho precisar que, de conformidad con lo establecido en los artículos 486 y 487 del Código Sustantivo del Trabajo, el Ministerio del Trabajo es competente para adelantar las investigaciones de carácter Administrativo Laboral por violación a la normatividad de carácter laboral. Así mismo, es preciso indicar que a la luz de la Resolución Ministerial No. 2143 del 28 de mayo de 2014 "*Por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales Oficinas Especiales e inspecciones de Trabajo*", este despacho es competente para resolver la presente averiguación preliminar.

Es imperioso poner de presente que la averiguación preliminar de que trata el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, permite al funcionario del Ministerio del Trabajo, dentro de sus competencias, desarrollar una serie de actos encaminados a constatar o desvirtuar la existencia de una falta o infracción a la ley laboral, estado que resulta ser completamente potestativo del servidor, y su agotamiento evita la apertura de una investigación inane o sin sustento, al punto que condiciona la emisión del acto administrativo denominado "*formulación de cargos*" al resultado obtenido en aquella.

Es por ello que, la averiguación preliminar tiene como finalidad determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una estimación clara, precisa y circunstanciada, que permite determinar si existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa.

Así las cosas, debe el Despacho determinar si en el caso objeto de estudio hay lugar a formular cargos en contra de los señores **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** y **RODRIGO VILLEGAS ANGARITA** integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** o si, por el contrario, debe el despacho proceder al archivo de la averiguación preliminar.

Comienza el Despacho por precisar que el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección a quien se encuentre sometido a cualquier proceso, de manera que dentro del trámite puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ella una recta y cumplida administración de justicia.

Así mismo, el debido proceso ha sido entendido como el derecho que tienen las partes de hacer uso del conjunto de facultades y garantías que el ordenamiento jurídico les otorga para efectos de hacer valer sus derechos sustanciales dentro de un procedimiento judicial o administrativo, y es allí donde cobra importancia el trámite procesal de la notificación, en el que se materializa el principio de principio de publicidad, en virtud del cual, las dediciones preferidas por un juez o autoridad administrativa deben ser comunicadas a las partes para que sean conocida por éstas y se les garantice los derechos de defensa y contradicción como nociones integrantes del debido proceso a que se refiere el artículo 29 superior. En efecto, la notificación permite que la persona a quien concierne el contenido de una decisión administrativa la conozca y pueda utilizar los medios jurídicos para la defensa de sus intereses.

Adicionalmente, el principio de publicidad, funge como director de las actuaciones de la administración¹: *"El de publicidad es un principio que rige la función pública desde su previsión en el artículo 209 de la Constitución Política, y dentro del procedimiento administrativo se concreta a través de los mecanismos de notificación y comunicación contemplados por la Ley, que para los trámites regentados por el Código Contencioso Administrativo se encuentran establecidos en sus artículos 43 a 48, previéndose por el artículo 44, el deber de notificar al interesado las decisiones que pongan fin a la actuación administrativa, entretanto el artículo 46 establece la publicación de los actos particulares que a juicio de la autoridad afecten de forma inmediata y directa a terceros, normas de las cuales se desprende que es un deber de la administración garantizar los*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), expediente No. 47001-23-31-000-1992-03130-01

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve una averiguación preliminar"

derechos de terceros que puedan tener interés en las decisiones que se emiten como resultado de una actuación administrativa."

En complemento de la anterior cita, la jurisprudencia constitucional² dispuso que *"uno de los elementos esenciales del debido proceso es el principio de publicidad. Los artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal"*.

Pasando las anteriores consideraciones al caso objeto de estudio se tiene que el señor **JOSÉ JOAQUÍN SALAMANCA PALACIOS** presentó queja en contra del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** representada legalmente por **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** en la que ponía en conocimiento del despacho que no se había efectuado afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales y que en el desarrollo de la actividad sufrió un accidente laboral de la cual los contratistas se rehúsan a pagar las prestaciones asistenciales.

Lo anterior, motivó la apertura de averiguación preliminar en contra del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** y para ello, se comisionó a la Inspectora de trabajo de la ciudad de Tunja, Luz Liliana Pire Salamanca, para adelantar la respectiva etapa, en atención a lo cual, en una oportunidad intentó comunicar al representante legal del consorcio averiguado y a requerirle la entrega de documentación que permitiera a este despacho dilucidar el cumplimiento de la obligaciones contenidas los artículos 21 literales a) y b) y 62 inciso segundo del Decreto 1295 de 1994, sin embargo, el oficio de comunicación fue devuelto por la empresa de mensajería 472, con sticker de devolución que indica "cerrado".

El despacho de la Dirección Territorial de Boyacá, una vez conocido el documento por el cual se constituyó el consorcio averiguado, procuró comunicar la apertura de la averiguación preliminar, en consecuencia, con los oficios No. 08SE2018741500100002437, 08SE2018741500100002439 y 08SE2018741500100002442 del 10 de julio de 2018 corrió traslado del auto de apertura de averiguación preliminar No. 123 de 27 de enero de 2017 y de la queja presentada a cada uno de los integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014**, los cuales fueron posteriormente devueltos con stickers de devolución que indican "no existe número" y "desconocido".

² Corte Constitucional, Sentencia C-035/2014, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014).

De acuerdo a los hechos manifestados en la queja y documentos que componen el expediente es preciso indicar que la averiguación preliminar busca, principalmente, individualizar a los sujetos averiguados, determinar la existencia de una posible conducta objeto de sanción y permitir, que los averiguados puedan ejercer su derecho a la defensa, lo anterior, en observancia al debido proceso, principio que como lo señala el artículo 3 del C.P.A.C.A debe ser aplicado a las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos, garantizando así los derechos de representación, defensa y contradicción.

Dicho de otro modo, los principios de legalidad, igualdad, defensa y contradicción contemplados en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3 del C.P.A.C.A., donde de igual manera señala que se deben garantizar, la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración y la legalidad en los procedimientos.

La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como:“(...)(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (...)”³.

Así, las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, se encuentran obligadas a actuar conforme a los procedimientos previamente definidos por la ley para la creación, modificación o extinción de determinadas situaciones jurídicas de los administrados, como una manera de garantizar los derechos que puedan resultar involucrados por sus decisiones.

Siendo así, parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: “(...) (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso(...)”⁴.

Garantías que fueron extendidas a las actuaciones administrativas en donde el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales; “(...) garantías que a su vez se encuentran relacionadas entre sí,

³Sentencia C-980 de 2010. Corte Constitucional, M.P Ponente Gabriel Eduardo Mendoza, primero de diciembre de 2010, expediente D-8104

⁴Ibidem Corte Constitucional.

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve una averiguación preliminar"

de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis (...)⁵".
(Subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, una vez analizada la documentación obrante en el expediente, este despacho observa que no fue posible comunicar a los integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014**, los señores **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** y **RODRIGO VILLEGAS ANGARITA** del inicio de la a averiguación preliminar que surte en su contra, circunstancia que como indican los párrafos anteriores contraviene el principio de publicidad y el debido proceso de las actuaciones constituyendo una limitante en el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de los aquí averiguados.

Teniendo como sustento los pronunciamientos jurisprudenciales referidos y los hechos descritos, el despacho prescinde de continuar con el trámite de la averiguación que surte en contra de los integrantes del **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** en cumplimiento al deber legal y constitucional, así como procurar la garantía de los derechos al debido proceso y publicidad aplicables a las actuaciones administrativas aquí adelantadas.

En esas condiciones, teniendo en cuenta que no pudo efectuarse el trámite de comunicación del Auto No. 123 del 27 de enero de 2017 y atendiendo a que en el documento de constitución consorcial únicamente obra la dirección a la que fueron dirigidas las comunicaciones enviadas, situación que concuerda con la dirección aportada por el señor **SALAMANCA PALACIOS** en la queja presentada y como quiera que, al no cumplirse con la comunicación del acto administrativo para garantizar el cumplimiento de las reglas del debido proceso, el despacho debe abstenerse de continuar el trámite en contra de los averiguados.

En consecuencia,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR la presente averiguación preliminar iniciada al **CONSORCIO VIVIENDAS BOYACÁ 2014** integrado por los señores **ALIRIO HERNAN RAMOS QUINTERO** y **RODRIGO VILLEGAS ANGARITA** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014, M.P Ponente María Victoria Calle Correa, veintinueve de enero de 2014, expediente D-9566

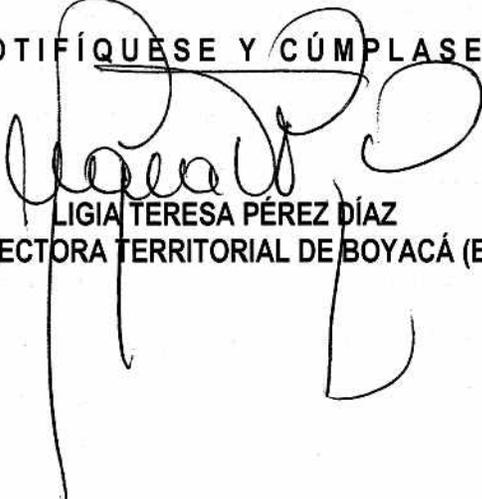
Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve una averiguación preliminar"

ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR por Secretaria la presente Resolución en los términos señalado en el artículo 67 y s.s. de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: INFORMAR que contra la misma proceden los recursos de reposición y apelación, el primero ante este Despacho y el segundo ante la Dirección de Riesgos Laborales, los cuales deberán interponerse por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal, o a la notificación por aviso o al vencimiento del termino de publicación, según corresponda.

ARTICULO CUARTO: Una vez en firme **ARCHIVASE** la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIGIA TERESA PÉREZ DÍAZ
DIRECTORA TERRITORIAL DE BOYACÁ (E)

Proyectó y Elaboró: Luisa M.
Revisó: Nadia M.
Aprobó: Ligia P.