

REMITENTE
Número Radic Social:
MINISTERIO DEL TRABAJO -
MINISTERIO DEL TRABAJO -
VILLAVICENCIO
CALLE 15 NO. 14-11 BARRIO DEL
CENTRO - VILLAVICENCIO

Ciudad: VILLAVICENCIO META

Departamento: META

Código Postal:

Envío: RN755009935CO

DESTINATARIO

Número Radic Social:
CARLOS JULIO PUENTES

Dirección: CLL 15 14 11

Ciudad: ACACIAS

Departamento: META

Código Postal: 507001134

Fecha Admisión:

09/05/2017 15:54:31

No. Inscripción al Registro: 000004672015/02

No. de Radicación: 000014672015/02

ABAJO



villavicencio, 09 MAY 2017

7050001-043 000-1897
Al responder por favor citar este número de radicado

URGENTE

Señor
CARLOS JULIO PUENTES
Representante legal
ALTA
Calle 15 No. 14-11 Barrio Centro
Acacias Meta

ASUNTO: Notificación por Aviso - Resolución 0076 de fecha 22/03/2017
Radicado 03111 del 09/07/2013

Por medio de este AVISO, y de conformidad con lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), se le Notifica el contenido de la Resolución del asunto, expedida por la Dirección Territorial.

Lo anterior teniendo en cuenta que no fue posible efectuar la notificación personal del acto, conforme a lo establecido en los artículos 67 y siguientes del mismo código.

Se advierte que esta notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente de la fecha de entrega de este aviso en la dirección de destino.

Cordialmente,


NUBIA LNCIA ARIZA TOVAR
Directora (e) Territorial Meta

Anexo: once (11) folios

Copia:
Transcriptor: Francisco C
Elabora: Francisco C
Revisó/Aprobó: Nubia

Ruta electrónica: C:\Users\Administrador\Desktop\AÑopologD 2016\RESOLUCIONES\CI TAS, NOTI\2015 citas aviso

Calle 33B N° 38-42 Barzal, Villavicencio, Colombia
PBX: 4893900
www.mintrabajo.gov.co



Libertad y Orden

**MINISTERIO DEL TRABAJO
DIRECCION TERRITORIAL DE CASANARE**

**RESOLUCIÓN 076 DE 2017
(22 de Marzo de 2017)**

"Por la cual se decide un Recurso de APELACIÓN"

EL DIRECTOR TERRITORIAL DE CASANARE

En uso de sus facultades legales, y en especial de las conferidas en el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995, en el Artículo 30 del Decreto 4108 del 02 de noviembre de 2011, Resolución Ministerial 2143 del 28/05/2014, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437/2011, y

CONSIDERANDO:

Que la Asociación Laboral de Trabajadores de Acacias "ALTA" según radicado 3111 del 22 de Julio de 2013, presentó querrela administrativa contra ENLACE COMUNITARIO por la presunta vulneración del derecho al trabajo.

Que mediante auto 569 fechado el 29 de Julio de 2013, la Coordinadora del grupo de Inspección Vigilancia y Control de la Dirección Territorial del Meta abrió averiguación preliminar contra ENLACE COMUNITARIO por la presunta vulneración del decreto 722 del 2013.

Que la inspectora comisionada mediante auto de trámite fechado el 21 de Agosto de 2013 avocó las preliminares y solicitó a ENLACE COMUNITARIO allegar documentación.

Que mediante oficio 2555 del 26 de Agosto de 2013 se comunicó al presidente de ALTA el inicio de la averiguación preliminar.

Que mediante oficio 2556 del 26 de Agosto de 2013 se comunicó al representante legal de ENLACE COMUNITARIO el inicio de la averiguación preliminar.

Que mediante memorando fechado el 26 de agosto de 2013 la coordinadora GPIV, RESOLUCION DE CONFLICTOS Y CONCILIACION anexa el radicado 3424 del 12 de agosto de 2013 a las preliminares iniciadas según auto 569 del 29 de Julio de 2013.

Que con fecha 12 de Septiembre de 2013 y según radicado 3962, el municipio de Acacias dio respuesta al requerimiento y entre otras cosas expuso:

"La alcaldía en ningún momento ha efectuado intermediación laboral, pero lo que si ha realizado y en virtud de la ley 1551 de 2012 es crear la oficina de Enlace Comunitario, oficina adscrita al despacho del Alcalde, con funciones de manejo y gestión de la participación comunitaria en las diferentes obras y actividades desarrolladas en el municipio...se gestiona ante los empresarios, contratistas, comerciantes, la contratación de mano de obra calificada y no calificada con el personal del municipio sin costo alguno y con la libertad ciudadana para acceder a estos beneficios.....enlace municipal no es una bolsa de empleo.... La administración municipal no percibe ningún rubro por concepto de la gestión adelantada.....si una persona tienen la intención de ingresar al mercado laboral que pueda ayudar a gestionar la oficina Enlace Comunitario, presenta una hoja de vida, la cual de acuerdo al perfil queda en un turno de acuerdo a su llegada, el cual es conocido por el interesado, en caso que alguna empresa lo solicite ese perfil, es remitido y la empresa es quien decide si lo contrata o no..."

9

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

Que mediante auto de fecha 21 de Enero de 2014 se requiere a la querellada copia de acto administrativo que acredite la representación legal del alcalde de Acacias.

Que con fecha 27 de Enero de 2014 y según radicado 313 el jefe de la Oficina asesora jurídica allego copia del acta de posesión, credencia y fotocopia de la CC del alcalde.

Que con fecha 4 de Febrero de 2014 y según radicado 445 el apoderado especial del municipio presentó escrito y en el cual manifestó

"De conformidad con el decreto 2852 del 2013 el municipio solicitó autorización para crear la agencia pública de Gestión y Colocación de empleo...no se hace necesario demostrar la existencia y representación legal del municipio de Acacias de conformidad con el artículo 166 del CPACA....la entidad encargada de definir el conflicto que surgió con las posibles actuaciones de la oficina Enlace Comunitario es la Jurisdicción Contencioso Administrativo toda vez que esta oficina fue creada a través de un acto administrativo proferido por el municipio de Acacias, pues así lo prevé la ley 1437 de 2011...no existe una bolsa de empleo y los municipios no son controlados por el Ministerio de Trabajo, pues corresponde al Contencioso administrativo conocer de las controversias que susciten entre los ciudadanos y el estado, mal podría el quejoso ir en contravía de las vías legales para alcanzar sus cometidos....la oficina de enlace municipal no está efectuando intermediación laboral, pues su función es ser un enlace entre las comunidades y la administración municipal para la celeridad y mejora de la calidad de vida de los residentes en el municipio de acacias...

Que mediante auto 566 fechado el 28 de Julio de 2014 la Coordinadora del Grupo IVC de la Dirección Territorial del Meta dispuso: PRIMERO: Formular Cargos y como consecuencia INICIAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO a la alcaldía del Municipio de Acacias Meta por desarrollo de actividades a través de ENLACE COMUNITARIO perteneciente al despacho de la alcaldía del municipio de acacias, de actividades de intermediación laboral como agencia de colocación de empleo sin el lleno de los requisitos con domicilio en la carrera 14 No 13 - 30 barrio centro del municipio de acacias.

Como cargos se formularon PRIMERO: Presunta violación del artículo 63 de la ley 1429 de 2010, así como el artículo 38 de la ley 1636 de 2013 y artículo 44 del decreto 2852 de 2013, por ejercer intermediación laboral sin autorización de funcionamiento y/o funciones de agencia pública de empleo.

Que con fecha 6 de agosto de 2014 se notificó personalmente al apoderado de ENLACE COMUNITARIO y mediante aviso a la Alcaldía del Municipio de Acacias según oficio 2031 del 11 de agosto de 2014.

Que mediante auto fechado el 19 de agosto de 2014, se concedió 5 días a las partes para que solicitaran y aportaran pruebas.

Que con fecha 1º de septiembre de 2014 y según radicado 4141 el apoderado de ENLACE COMUNITARIO dio respuesta al auto comisorio 569 del 29 de Julio de 2014 y expuso en síntesis:

"Las pruebas allegadas como remisiones a Ecopetrol no fueron elaboradas ni presentadas por la oficina de enlace comunitario, luego no se le debe dar valor probatorio alguno, pues no es una prueba que provenga de la administración municipal, por lo tanto deben ser rechazadas de conformidad con el artículo 178 del CPC., igual sucede con el escrito de fecha mayo 17 de 2013.

El oficio fechado el 31 de agosto de 2010 por medio del cual se da respuesta a un derecho de petición, no tiene fuerza probatoria ya que no fue aportado en original o copia auténtica y en el mismo se hacen aseveración por fuera de la ley, entonces la responsabilidad sería del funcionario que emitió el mismo.

El oficio de mayo 17 de 2013 tiene que ver con unos acuerdos de las comunidades en donde la administración actúa como garante y no hace intermediación laboral.

Señala que el señor JAIR ECHEVERRI no hace parte de la planta ni ha sido contratado por el municipio de acacias por ende cualquier irregularidad se debe llamar es a el mismo.

GA

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

Como sustento legal expone artículos 174, 252, 253 y 254 CPC. Sentencia de la sala de casación civil de fecha marzo 27 de 1998 expediente 4943 magistrado ponente CARLOS ESTEBAN JARAMILLO. Artículo 1º de la ley 37 de 1967, artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º de la ley 1551 de 2012. En el mismo solicito pruebas".

Que con fecha 7 de septiembre de 2015 la coordinación de IVC de la dirección territorial del Meta decreto pruebas y resolvió la solicitud de pruebas.

Que con fecha 15 de octubre de 2015 se dispuso correr traslado común al investigado por el término de 10 días para que presenten sus alegatos de conclusión.

Que con fecha 11 de noviembre de 2015 según radicado 6021, el municipio de Acacias presento alegatos de conclusión.

Con fecha 12 de Noviembre de 2015 y radicado 6032 a alcaldía municipal de acacias allego las pruebas requeridas mediante auto 1113 del 7 de septiembre de 2015.

Que una vez surtido y agotado el procedimiento administrativo reglado en la ley 1437 de 2011, la coordinadora del grupo de Inspección Vigilancia y Control de la Dirección Territorial del Meta, mediante Resolución 371 del 28 de Abril de 2016 resolvió SANCIONAR a la ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE ACACIAS META – ENLACE COMUNITARIO con Nit. 892001457 – 3 con MULTA de trescientos cuarenta y cuatro millones setecientos veintisiete mil quinientos pesos (\$344.727.500) equivalente a 500 SMLMV por la vulneración de la ley 1636 de 2013 y decreto 2852 de 2013, esto es realizar intermediación laboral sin estar debidamente autorizado.

Que la alcaldía municipal de Acacias Meta fue notificada a través de Aviso según oficio 2061 del 12 de Mayo de 2016.

Que con fecha 26 de mayo de 2016 y según radicado 2869 la alcaldía municipal de Acacias presentó recurso de reposición en subsidio de apelación.

Que con fecha 14 de Octubre de 2016 la Coordinación del Grupo IVC de la Dirección Territorial del Meta resolvió el recurso de Reposición y decidió confirmar la decisión tomada mediante resolución 371 del 28 de Abril de 2016.

DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN:

En síntesis expone el alcalde del municipio de Acacias meta los siguientes argumentos (folio 292 al 301).

En virtud de las facultades constitucionales y legales contenidas en la ley 136 de 1994 el alcalde creo en el año 2004 la oficina denominada Enlace Comunitario, entidad adscrita al despacho del alcalde municipal y encargado por un profesional universitario, con funciones específicas según el manual de funciones de la administración municipal.

Entre sus funciones estaba la de un banco de datos dentro del cual las personas podían acercarse y dejar sus hojas de vida y allí se recibían y se seleccionaban de acuerdo a los perfiles para los cuales la habían entregado y en el momento en que la industria petrolera requirieran de personal, la oficina de enlace comunitario lo que hacía era más de consulta para determinar si en la base de datos tenían conocimiento de alguna persona que pudiera apostarle a la oferta que la industria tenía en el momento.

En virtud de la entrada en vigencia del decreto 722 del 2013 el concejo municipal de acacias dio facultades especiales pro tempore al alcalde a efectos de tramitar autorización de la agencia pública de empleo.

El profesional universitario que realizaba las actividades de enlace comunitario jamás realizó actividades de gestión y colocación de empleo conforme lo expresa el decreto 722 de 2013.

48

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

Se desvirtúa la interrupción laboral manifestada por el quejoso como quiera que una vez más enlace comunitario presto servicios de gestión y colocación de empleo es decir hizo veces de un facilitador y materializador de los acuerdos realizados entre la comunidad y la industria del petróleo.

Según escrito de fecha 17 de mayo de 2013, la profesional envió listado de acuerdo a la base de datos que reposa bajo su custodia y ante la inquietud del peticionario del porque no lo habían contratado, de su hoja de vida se pudo determinar que esa situación se daba toda vez que en virtud a que en su hoja de vida manifestó que era soldador uno A y en lo soportes no valida la experiencia requerida para dicho cargo.

El fin de la oficina de enlace comunitario era un contacto directo con las comunidades en cumplimiento de las mismas el manejo de hojas de vida con el propósito de mejorar la situación socio económica de las personas de la región sin desconocer que con los acuerdos de las comunidades se creó un banco de datos con la recepción de las respectivas hojas de vida.

La oficina de enlace comunitario no vinculaba personal su función se limitaba a articular y coordinar el que hacer administrativo del comité de verificación socio laboral.

La oficina de enlace comunitario jamás hizo intermediación laboral, al no ser representante del patrono, empleados al servicio del patrono con funciones de dirección y administración ejerciendo actos de representación expresa o tácita del patrono, con lo cual se desvirtúa que la oficina de enlace comunitario jamás ejerció actividades de gestión y colocación de empleo.

Enlace comunitario no tiene la calidad de empleador ni puede asemejar sus funciones a una cooperativa de trabajo asociado.

El artículo 38 de la ley 1636 de 2013 establece las multas a imponer por ejercer actividades de gestión y colocación de empleo sin autorización del ministerio de trabajo, por ende es improcedente el cargo.

Con las pruebas aportadas por el quejoso no se configura la vulneración del decreto 2852 del 2013, es decir ejercer intermediación laboral sin autorización de funcionamiento, toda vez que bajo el decreto se establece claramente cuáles son las actividades básicas de gestión y colocación de empleo evidenciando claramente que las actividades de enlace no se encuentran demarcadas dentro de la misma ni el ejercicio de intermediación laboral de conformidad con lo reglado en el artículo 52 y 53 del CST.

Igualmente solicita se revoque la resolución 371 del 24 de abril de 2016 como quiera que no existe congruencia entre normas posiblemente violadas, pruebas aportadas por el quejoso y el contenido de la resolución a través de la cual se impone una sanción de conformidad con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011 como quiera que el acto administrativo aparentemente individualiza al municipio como responsable de la ejecución de unas posibles sanciones que infringen la norma las cuales de acuerdo al material probatorio existente no conducen a lo mismo.

Así mismo no se logra demostrar que las actuaciones desplegadas por la oficina de enlace comunitario tenga una violación a normatividad alguna como quiera que estaban únicamente encaminadas a materializar acuerdos establecidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma, por el contrario siempre se manifestó por los profesionales universitarios encargados de la respectiva oficina y el alcalde municipal encargado en su momento que las funciones de enlace comunitario se limitaban a la materialización de los acuerdos, a la recepción de hojas de vida en ausencia del servicio público de empleo en el municipio, acercar a las comunidades y ser un facilitador entre la industria, las comunidades y el estado.

Por lo anterior se solicita se revoque la decisión tomada, máxime cuando las razones de la sanción determinan que las actuaciones de enlace comunitario fueron de intermediación laboral como bolsa de empleo.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA:

En cumplimiento de las facultades legales, en especial de las contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Decreto 4108 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, Ley 1610 de 2013 y demás normas concordantes; el despacho procede a pronunciarse de la siguiente forma:

U

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

Desde ya se le ha de dar la razón al recurrente apelante y se ha de revocar la Resolución 371 del 28 de Abril de 2016 y en su defecto abstenerse de sancionar al municipio de Acacias Meta, de conformidad con las siguientes razones

Nuestra constitución política en su artículo 29 establece *"...ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

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

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso..."

A su vez la H. Corte Constitucional en sentencia C 713 del 12 de Septiembre de 2012 indicó *"...4.3. El principio de legalidad en las actuaciones administrativas*

4.3.1. El artículo 29 constitucional dispone que el debido proceso "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", constituyéndose en la regulación jurídica previa que limita los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública dependa de su propio arbitrio, sino se encuentre sometida a los procedimientos establecidos en la ley. Por su parte, el inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política, prescribe que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio", todo ello, con el fin de garantizar el debido proceso, dentro del cual se reconoce como pilar fundamental el principio de legalidad.

4.3.2. Esta Corporación ha señalado que el principio de legalidad exige: "(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable"[3] y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal[4] y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad.

4.3.2.1. El primero de ellos exige que sea el Legislador, como autoridad de representación popular, el facultado para producir normas de carácter sancionador. Sobre este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas[5].

4.3.2.2. Por su parte, el principio de tipicidad se concreta a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto - la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción - y de la sanción - la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto - [6] y busca que la descripción que haga el legislador sea de tal claridad que permita que sus destinatarios conozcan exactamente las conductas reprochables, evitando de esta forma que la decisión sobre la consecuencia jurídica de su infracción, pueda ser subjetiva o arbitraria[7].

Sobre el particular, esta Corporación 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."[8]

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

u

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

(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;"[9]

4.4. La tipicidad en el derecho administrativo sancionador

4.4.1. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, en virtud de la divergencia en la naturaleza de las normas, el tipo de conductas reprochables, los bienes objeto de protección y la finalidad de la sanción[10]. Sin embargo, ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, la predeterminación de la sanción y la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa[11].

4.4.2. En este sentido, la Corte en la sentencia C-564 de 2000, se pronunció cuando dijo que: "el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto"[12].

Igualmente en pronunciamiento efectuado en la Sentencia C- 921 de 2001, con ocasión del estudio de la constitucionalidad de Decreto Ley 1259 de 1994, por el cual se reestructuró la Superintendencia Nacional de Salud, ésta Corporación señaló: "debe recordarse que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica. // Es así como en algunas ocasiones los anteriores elementos no se encuentran previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable."[13]

Posteriormente, frente al derecho administrativo sancionatorio, esta Corporación en Sentencia C-860 de 2006, reiteró la flexibilidad que en esta materia adquieren los principios de legalidad y tipicidad como parte del derecho al debido proceso, no siendo exigible con tanta intensidad y rigor la descripción típica de las conductas y la sanción, y considerando incluso la admisibilidad de conceptos indeterminados y tipos en blanco, cuando manifestó: "La jurisprudencia constitucional, ha sostenido reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del ius puniendi estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara[14]; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal[15]; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal[16]."

La noción de tipo en blanco o indeterminado en materia sancionatoria ha sido explicada por la Corte así:

"Por lo tanto la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria.[17] Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al

g

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente. [18]-[19]

4.4.3. *En suma, al principio de legalidad consagrado en la Carta Política se le atribuyen diferentes gradaciones dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate[20]. La tipicidad, como regla del debido proceso, tiene plena vigencia en el derecho administrativo sancionador pero con una intensidad diferente a la exigida en materia penal, por cuanto la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados y la teleología de las facultades sancionatorias hacen posible una flexibilización razonable de la descripción típica[21]...*"

También la Corte Constitucional en sentencia C 922 del 29 de Agosto de 2001 expuso: "...5. En cuanto a la segunda interpretación, según la cual la norma acusada regula los efectos en el tiempo del tránsito de regulación sustantiva relativa a las sanciones aplicables por infracción del régimen cambiario, en operaciones cuya vigilancia y control fueran de competencia de la DIAN, la Corte observa la siguiente: La Constitución regula expresamente en su canon 29 el tema de los efectos del tránsito de la ley penal en el tiempo. Al respecto, se recuerda, indica

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

"... En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable."

Interpretando esta disposición superior la Corte ha dicho:

"En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio" y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de la leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son "preexistentes al acto que se le imputa."

"En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las "leyes preexistentes" a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter substancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino nullum crimen, nulla poena sine praevia lege. Pero la normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato."¹ (Negrillas fuera del original).

Conforme con lo anterior, si bien las normas procesales y de jurisdicción y competencia tienen efecto general inmediato, el principio de favorabilidad en materia penal se puede aplicar no sólo en materia sustancial sino también en materia procedimental cuando las normas instrumentales posteriores tienen relevancia para determinar la aplicación de una sanción más benigna.

6. *Así pues, la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado conforme a normas sustanciales que definan penas, que no sean preexistentes al acto que se imputa. Esta prohibición, aplicable en primer lugar a los juicios penales, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda la imposición de una sanción. En efecto, reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente.² Así por ejemplo, en la Sentencia C-386 de 1996, la Corte dijo:*

"El derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandi, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia

¹ Sentencia C-619 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

² Sobre el particular pueden consultarse entre otras las siguientes sentencias: C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz. C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. C-1161 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero. C-386 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada."

Aunque el aparte transcrito se refiere específicamente al derecho disciplinario como parte del derecho administrativo sancionador, las consideraciones recaen sobre este último en general. Posteriormente, en el mismo sentido anterior, en otro fallo la Corte especificó:

"La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso. Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad."³

De esta manera se tiene que en el derecho administrativo sancionatorio rige el principio de legalidad de las sanciones, conforme al cual toda infracción debe ser castigada de conformidad con normas preexistentes al hecho que se atribuye al sancionado...."

Igualmente mediante Sentencia C 739 del 22 de Junio del 2000 consideró: " ...3. Del contenido y alcance del principio de legalidad en el ordenamiento jurídico colombiano y de sus derivados los principios de reserva legal y tipicidad.

El principal cargo de inconstitucionalidad que formula el actor de la demanda contra el artículo 6º de la Ley 422 de 1998, es que el mismo desconoce y vulnera el principio de legalidad que consagra el artículo 29 de la C.P., por eso, para analizar de fondo los argumentos con los que el demandante sustenta su acusación, es pertinente detenerse, por lo menos de manera breve, en el contenido y alcance de dicho principio y de los principios de reserva legal y tipicidad que se derivan de él.

Dice el artículo 29 de la C.P.:

"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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

"En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

"Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho."

Es claro que en la norma superior citada, el Constituyente de 1991 consagró de manera expresa el denominado principio de legalidad, "nullum crimen, nulla poena sine lege", principio tradicionalmente reconocido y aceptado como inherente al Estado democrático de derecho, sobre el cual se sustenta la estricta legalidad que se predica del derecho penal, característica con la que se garantiza la no aplicación de la analogía jurídica en materia penal^[1], la libertad de quienes no infringen la norma, y la seguridad para quienes lo hacen de que la pena que se les imponga lo será por parte del juez competente, quien deberá aplicar aquella previamente definida en la ley.

Dicho principio encuentra expresión en varios componentes, que la doctrina especializada reconoce como "los principios legalistas que rigen el derecho penal", los cuales se definen de la siguiente manera:

"...nullum crimen sine praevia lege: no puede considerarse delito el hecho que no ha sido expresamente y previamente declarado como tal por la ley; nulla poena sine praevia lege: esto es, no puede aplicarse pena alguna que no esté conminada por la ley anterior e indicada en ella; nemo iudex sine lege: o sea que la ley penal sólo puede aplicarse por los órganos y jueces instituidos por la ley para esa función; nemo damnetur nisi per legale iudicium, es decir que nadie puede ser castigado sino en virtud de juicio legal."^[2]

³ Sentencia C- 564 de 2000, M.P Alfredo Beltrán Sierra.

4

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

En esa perspectiva, para la realización del principio de legalidad, paralelos han de encontrar espacio propicio y efectivo para su pleno desarrollo otros principios que se derivan de él, tales como el de reserva legal y el de tipicidad.

El primero, el principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que el único facultado para producir normas de carácter penal es el legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal, que, como lo ha dicho la Corte, por sus características "...deben estar precedidas de un proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales, es decir una elaboración más democrática..."[3]

"Esta discusión pública debe permitir que la respuesta penal no sea un recurso contingente que el poder político utiliza a discreción, sin debate, para hacer frente a las dificultades del momento...el respeto riguroso del principio de legalidad opera no solo como un mecanismo de protección de las libertades fundamentales, sino que también obliga a la discusión colectiva y democrática de las políticas criminales a fin de evitar la intervención penal inútil y perjudicial. El principio de legalidad es expresión no solo del Estado de derecho, sino también de las exigencias del Estado democrático, pues gracias a su riguroso respeto pueden llegar a estar representados los intereses de todos los miembros de la comunidad en la elaboración de la política criminal." (Corte Constitucional, Sentencia C-559 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Respecto del principio de tipicidad, que también como se dijo se deriva del principio de legalidad, esta Corporación ha dicho lo siguiente:

"Este principio busca que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos. Con la tipicidad se desarrolla el principio fundamental "nullum crimen, nulla poena sine lege", es decir, la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; en principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria.

"Quiere decir lo anterior que cuando el legislador redacta un tipo penal está obligado a definir de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, y que si no lo hace propicia un atentado contra la libertad individual, pues deja al arbitrio de la autoridad que deba aplicarlo la calificación de los actos, vulnerando la libertad y la seguridad individuales consagrados como derechos fundamentales en el ordenamiento superior." (Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 1993, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Al abordar el análisis del principio de legalidad y de sus derivados los principios de reserva legal y de tipicidad en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente en el derecho penal, esta Corporación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"De acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer hechos punibles y señalar las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellos. Un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una ley que así lo señale. Ley, que ineludiblemente debe ser anterior al hecho o comportamiento punible, es decir, previa o "preexistente".

"El artículo 1 del Código Penal incluye tal principio dentro de las normas rectoras del proceso penal, en estos términos: "Nadie podrá ser juzgado por un hecho que no esté expresamente previsto como punible por la ley penal vigente al tiempo en que se cometió ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentre establecida en ella". Y en el artículo 3 del mismo estatuto establece: "La ley penal definirá el hecho punible de manera inequívoca."

"El principio de legalidad garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos por cuanto les permite conocer cuándo y por qué motivos pueden ser objeto de penas ya sean privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma, toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas". (Corte Constitucional, Sentencia C- 133 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)..."

La ley 1636 de 2013 fue promulgada y sancionada el 18 de Junio de 2013 con entrada en vigencia desde ese mismo 18 de Junio de 2013.

A su vez el decreto 2852 de 2013 fue promulgado y sancionado el 6 de Diciembre de 2013 con entrada en vigencia a partir de ese mismo 6 de Diciembre de 2013.

Observado el acto administrativo sancionatorio expedido en primera instancia (Resolución 371 del 28 de Abril de 2016) se observa que el municipio de Acacias Meta fue sancionado por incurrir en conductas de

CP

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

intermediación laboral sin estar debidamente autorizado de conformidad con lo reglado en la ley 1636 de 2013, decreto 2852 de 2013.

Ahora bien, revisada la documental probatoria obrante dentro del expediente y fundamento de la sanción, se observa a folios 2 al 24 sendos oficios fechados el 21, 25 y 26 de junio de 2013 donde la asociación ALTA expone hechos que presuntamente la alcaldía ha cometido y escrito donde se observan listado de nombres con identificación y nombre de empresas.

A folio 25 se observa derecho de petición fechado el 23 de abril de 2013 presentado por JOSE ALBEIRO PINZON SOLORZANO a ENLACE COMUNITARIO y repuesta fechada el 17 de mayo de 2017 y vista al folio 27.

A folio 35 se observa respuesta fechada el 31 de Agosto de 2010 dada por ENLACE COMUNITARIO a derecho de petición presentado por ALTA.

A folio 37 se observa respuesta fechada el 17 de mayo de 2013 dada por ENLACE COMUNITARIO a ALTA, dando respuesta a oficio radicado el 29 de abril de 2013.

A folio 39 se observa derecho de petición presentado el 23 de mayo de 2013 por JOSE ALBEIRO PINZON SOLORZANO al alcalde municipal de acacias Meta.

A folio 42 se observa solicitud de seguimiento laboral presentado por la unión de trabajadores del municipio de acacias fechada el 5 de marzo de 2013 al administrador de obra de la empresa INDEQ.

A folio 44 se observa comunicado de CJAID fechado el 31 de mayo de 2013 dirigido al alcalde municipal de acacias.

De la documental probatoria antes relacionada, la cual es la obrante en la carpeta administrativa y a pesar que en las respuestas dadas por la alcaldía a través de ENLACE COMUNITARIO se hace una evidente intermediación laboral a través de gestión y colocación de empleo por parte de la entidad adscrita a la alcaldía, las pruebas documentales obrantes no demuestran que al momento de la emisión de dichos documentos probatorios, la entidad territorial estuviera actuando contrario a la ley, pues si bien es cierto como se dijo anteriormente en los oficios emanadas por la administración municipal se evidencia una intermediación laboral, para esa fecha (23 de Abril de 2013, 31 de Agosto de 2010, 17 de Mayo de 2013, 23 de Mayo de 2013, 5 de Marzo de 2013 y 31 de Mayo de 2013) la ley con la cual se pretende sancionar al municipio de Acacias, es decir la ley 1636 de 2013 y decreto 2852 de 2013 no estaba vigente, toda vez que la vigencia de la ley 1636 es a partir del 18 de Junio de 2013 y la vigencia del decreto 2852 es a partir del 6 de diciembre de 2013, las pruebas obrantes son de hechos ocurridos con antelación a la entrada en vigencia de la ley, por ende, la sanción impuesta en primera instancia, va en contra vía al principio fundamental de legalidad el cual debe prevalecer en todas las actuaciones administrativas y en virtud del cual se predica que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Al igual que se debe respetar el también fundamental principio de tipicidad en virtud del cual la conducta realizada por el administrado debe estar tipificada como reprochable en el ordenamiento jurídico y sancionable conforme a un procedimiento previamente establecido en el cual se respete el derecho a la defensa, principios que se ven quebrantados por la resolución 371 del 28 de abril de 2016 emanada por la Coordinación del Grupo de Inspección Vigilancia y Control de la Dirección Territorial del Meta, pues se está sancionando al municipio de acacias por actos de intermediación laboral cometidos con anterioridad a la entrada en vigencia de una ley; razón por la cual se ha de revocar totalmente la resolución 371 de 28 de Abril de 2016 y en su defecto se ha de abstenerse de imponer sanción al municipio de acacias.

En mérito de lo anterior, EL DIRECTOR DE LA TERRITORIAL DE CASANARE

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes el contenido de la Resolución No. 371 del 28 de Abril de 2016, proferida por la Coordinación del Grupo de Prevención, inspección, vigilancia y control de la Dirección Territorial del Meta, a través de la cual se impuso sanción consistente en multa de 500 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes al municipio de Acacias Meta identificado con Nit 892001457 - 3 con domicilio en la Cra 14 No 13 - 30 del Municipio de Acacias conforme a la pare motiva.

"Por la cual se decide un Recurso de Apelación"

ARTÍCULO SEGUNDO: ABSTENERSE de emitir sanción al municipio de Acacias Meta identificado con Nit 892001457 – 3 con domicilio en la Cra 14 No 13 – 30 del Municipio de Acacias, conforme a la parte motiva.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución a los jurídicamente interesados conforme a lo dispuesto en el artículo 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso.

ARTÍCULO CUARTO: ENVIAR el expediente administrativo a la Coordinación de Inspección Vigilancia y Control de la Dirección Territorial Meta para lo de su competencia.

Dada en Yopal,

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



YEZID GERARDO RIQUEARTE CARDENAS
Director Territorial del Casanare

Proyectó: JHAB
Revisó y Aprobó: Yezid R