

REPUBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DEL TRABAJO

Resolución No 002852 de 2022

(5 de agosto de 2022)

“Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación”

EL DIRECTOR TERRITORIAL BOGOTA

En uso de sus facultades legales, en especial la que le confiere el numeral 2º del artículo 50 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, el Decreto 4108 de 2011, la Resolución 3455 de 2021 y la Resolución No. 0296 de 9 de febrero de 2021 y,

CONSIDERANDO:

Que mediante escrito radicado No. 11446 de 30 de enero de 2012, el señor BERNARDO PALOMINO identificado con la CC No. 79.113.302 de Fontibón, en calidad de trabajador de la empresa INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI solicitó a la Dirección Territorial de Cundinamarca, visita de inspección, debido a que no se encontraba afiliado por su empleador al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (Folio 2)

Que con Auto No. 592 de 27 de febrero de 2012, el Director Territorial de Cundinamarca, comisionó al Inspector Cuarto de Trabajo y Seguridad Social, CARLOS ARTURO ALFONSO PEÑA, para adelantar investigación administrativo laboral a la empresa INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI, con base en la queja radicado No. 11446 de 30 de enero de 2012. (Folio 3)

Que la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, profirió la Resolución No. 1908 de 8 de noviembre de 2012, en la cual resolvió: **“ARTICULO PRIMERO: SANCIONAR a la empresa INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI, identificada con Nit. 830071852-3, con domicilio en la Cra 31 No. 6-74 de esta ciudad a través de su representante legal o quien haga sus veces. Con multa de ONCE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (\$11.334.000) equivalentes a ochenta (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, Tesorería Regional, Carrera 13 No. 65-10 piso 3 de Bogotá D.C.”** (Folios 60 a 62)

Que la precitada Resolución, fue notificada personalmente a la señora SARA GUILLEN DE VERA, en calidad de representante legal de la sociedad INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA, el 5 de junio de 2013. (Folio 62 anverso)

Que inconforme con la Resolución No. 1908 de 8 de noviembre de 2012, mediante escrito radicado bajo el No. 114987 de 13 de junio de 2013 la doctora GLADYS HERMINDA BARAJAS ORTIZ en calidad de apoderada judicial de la sociedad INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación dentro de la oportunidad legal establecida en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, solicitando revocar la sanción de la resolución impugnada. (Folios 67 a 71)

Que mediante la Resolución No. 1181 de 12 de mayo de 2016, la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Bogotá, resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 1908 de 8 de noviembre de 2012. (Folios 394 y 395)

“Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación”

Que la precitada resolución se comunicó a las partes jurídicamente interesadas, mediante oficio 7311000 – 99140 de 24 de mayo de 2016. (Folios 396 y 397)

Con lo anteriormente expuesto, se hace el siguiente,

ANÁLISIS DEL DESPACHO:

De las decisiones de la primera instancia:

Dentro de la investigación administrativo laboral adelantada, la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, determinó que la sociedad INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA, no acreditó a la Inspección Cuarta de Trabajo, el pago oportuno de las obligaciones referentes a la Seguridad Social Integral, y no aportó la designación del Vigía de Salud Ocupacional, concluyendo así que hubo una vulneración del artículo 5 de la Ley 828 de 2003, y de los artículos 2, 15, 17 y 22 de la Ley 100 de 1993.

Del Recurso presentado por la apoderada especial de INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA

Mediante escrito radicado bajo el No 114987 de 13 de junio de 2013, la doctora GLADYS HERMINDA BARAJAS ORTIZ en calidad de apoderada especial de la sancionada, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 1908 de 8 de noviembre de 2012, el cual fundamentó con base en los siguientes argumentos de disenso:

- a) Manifiesta la apoderada que su representada ha atendido los requerimientos hechos por la Inspección Cuarta de Trabajo, y ha allegado la documentación solicitada.
- b) Indica que su representada es una empresa de carácter familiar en donde solo laboran dos personas, el hijo del representante legal y el quejoso, y que, a pesar de su mala situación económica, se han hecho ingentes esfuerzos para evitar su liquidación.
- c) Afirma que los aportes a seguridad social en algunas oportunidades se han efectuado en forma extemporánea, debido a la falta de recursos económicos, sin embargo, el trabajador quejoso nunca ha dejado de ser atendido por la entidad de salud y no ha tenido ningún perjuicio en su salud, ni en ningún otro sentido en razón a tal circunstancia.
- d) Señala que, respecto de la solicitud de nombramiento del Vigía Ocupacional, el acta que se allegó al respecto es de fecha 16 de mayo de 2011, en donde se designó en tal sentido al señor LUIS ESTEBAN VERA GUILLEN.
- e) Alude que, con el fin de verificar la verdad de los pagos efectuados a la seguridad social por su representada, se permite allegar con el recurso los pagos de los aportes a seguridad social desde 2007 hasta 2012.
- f) Agrega la apoderada, que se observa claramente que no hubo por parte de su representada renuencia, mala fe, conducta u omisión, que conlleve a concluir un incumplimiento, pues nunca ha dejado de cumplir con sus obligaciones laborales y de seguridad social, pues ha pagado los salarios a los trabajadores junto con las debidas prestaciones sociales en forma oportuna como también los aportes a seguridad social y nunca se perjudicó algún derecho del trabajador a tener acceso a los servicios de salud.

“Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación”

De las conclusiones del Ad quem

Previo a resolver de fondo el asunto que nos atañe, valga recordar que la sanción administrativa es un acto administrativo adoptado por una autoridad o por un particular, en desarrollo de la función administrativa mediante el cual se ejerce el poder punitivo del Estado o ius puniendi. Este derecho punitivo o también llamado derecho sancionador del Estado no es más que esa facultad que tienen ciertos órganos del Estado a través de mecanismos de carácter sancionatorio para conminar el cumplimiento, principalmente, de normas de orden público y/o de extrema relevancia en aras de garantizar el orden y los fines de Estado¹. Al respecto citamos apartes de la sentencia C – 616 de 2020 de la Honorable Corte Constitucional:

“La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente”, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones.”

Teniendo claro lo anterior, resulta imperioso reiterar que, en los procesos administrativos sancionatorios NO se pueden imponer sanciones de forma automática, es decir, el funcionario que la Ley ha facultado para tal fin, tiene la obligación de verificar las particularidades de cada caso, principalmente si el presunto infractor ha dañado algún bien jurídico tutelado por el Estado, sin perjuicio de valorar las pruebas, observar causales de exclusión, entre otras figuras jurídicas que bien pueden aplicarse en el Derecho Administrativo Sancionatorio. Todo lo anterior, en aras proteger el Derecho de Defensa y/o Debido Proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y no retroceder a la época de la monarquía en la que no existían tales prerrogativas.

Analizados los argumentos de la apoderada especial de la sociedad INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA, el Despacho considera que le asiste la razón, toda vez que, con el escrito de recurso la apoderada aportó pruebas documentales suficientes, visibles de folios 82 a 391 del plenario, que demuestran el cumplimiento de su representada, en el pago de aportes a seguridad social en salud y pensión del trabajador BERNARDO PALOMINO desde 2007 a 2012.

De igual modo, se observa a folio 392 del expediente, que la empresa sancionada, el 16 de mayo de 2011, había designado al señor LUIS ESTEBAN VERA GUILLEN como Vigía de Salud Ocupacional, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 2013 de 1986 y el Decreto 1429 de 2010.

De otra parte, si se hicieron los pagos de algunos de los aportes con unos días de mora, encuentra este Despacho que tal situación no configura *per se* un daño antijurídico reprochable por el Ministerio del Trabajo, pues en el transcurso de la investigación no se evidenció una afectación grave o un daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados del trabajador.

Sumado a lo anterior, encuentra esta instancia que la razón por la cual, este ente ministerial impuso la sanción reprochada a la empresa recurrente, fue el hecho de que ésta, NO atendió los requerimientos del

¹ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, *El Poder Sancionador de la Administración Pública: Discusión, Expansión y Construcción*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 19 – 71.

“Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación”

Ministerio del Trabajo, allegando la documentación que le requirió el Inspector Cuarto de Trabajo y Seguridad Social CARLOS ARTURO ALFONSO PEÑA adscrito al Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de este Ministerio.

Por lo cual y, con fundamento en lo normado en los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo, éste último, subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965 y modificado por los artículos 97 de la ley 50 de 1990 y 20 de la ley 584 de 2000, la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, adoptó la decisión cuya impugnación aquí se estudia. Para ilustración, transcribimos la norma:

“ARTICULO 485. AUTORIDADES QUE LOS EJERCITAN. *La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de éste (sic) 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.” (resaltado corresponde al texto original).

Como se puede observar, la norma citada faculta a los funcionarios de este Ministerio para que, en desarrollo de las actuaciones de que tenga conocimiento y adelanten conforme a sus competencias, impongan las sanciones a que haya lugar.

Así las cosas, encuentra este despacho que la empresa INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA, como se evidencia a folios 14 a 59 del expediente, allegó la documentación solicitada, por el Inspector Cuarto de Trabajo y Seguridad Social CARLOS ARTURO ALFONSO PEÑA, en diligencia del 31 de julio de 2012, por tanto, se toma improcedente la sanción impuesta a la recurrente, bajo los argumentos expuestos por el a quo, es decir, incumplimiento a los requerimientos del Ministerio del Trabajo.

En consecuencia, considera esta instancia que la sanción impuesta por el a quo es desproporcionada frente a la conducta desplegada por el empleador, pues no hubo incumplimiento en el pago de los aportes a seguridad social, ni una afectación o daño evidente a los bienes jurídicos del acceso a seguridad social del

"Por medio de la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

trabajador y menos aún incumplimiento a los requerimientos; razón por la cual es procedente revocar la sanción impuesta.

De conformidad con lo anteriormente expuesto esta Dirección Territorial,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR la decisión de la Resolución No. 1908 de 8 de noviembre de 2012, mediante la cual la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca resolvió **SANCIONAR** con multa de ONCE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE equivalentes a 20 SMMLV para el año 2012, a la sociedad INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA identificada con Nit 830071852-3; de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR la actuación administrativa laboral Radicado No. 11446 del 30 de enero de 2012, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR a las partes jurídicamente interesadas, el contenido de la presente resolución, conforme al procedimiento previsto en los artículos 44 y siguientes del Decreto 01 de 1984, así:

Al representante legal de la sociedad INDUSTRIAS ELECTRICAS VERNI LTDA - EN LIQUIDACION, en la dirección: Carrera 31 No. 6 - 74 en la ciudad de Bogotá o al correo electrónico: industriasverni@hotmail.co

Al señor BERNARDO PALOMINO, en la dirección: Calle 63 No. 5B - 22 Sur Barrio La Fiscala, en la ciudad de Bogotá D.C.

ARTICULO CUARTO: REMÍTIR el expediente al Grupo Interno de **Apoyo a la Gestión de la Dirección Territorial Bogotá**, para su notificación y demás trámites pertinentes.

ARTICULO QUINTO: ADVERTIR que contra la presente resolución no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PABLO EDGAR PINTO PINTO
Director Territorial Bogotá

Proyectó: Janneth M.
Revisó: A. Orozco

