



14 MAY 2019

RESOLUCIÓN No. 001627 de 2019

“Por la cual se ordena el archivo de una Averiguación Preliminar”

LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ

En ejercicio de las facultades otorgadas por el Decreto 4108 de 2011, la Ley 1610 de 2013, la Resolución 404 de 2012 modificada por la Resolución 2143 de 2014, en especial las conferidas por Decreto Ley 1295 de 1994 modificado por la Ley 1562 de 2012, el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y la Resolución 2645 de 2016.

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES FÁCTICOS

Las actuaciones desarrolladas fueron surtidas con base en los fundamentos fácticos que se proceden a describir:

- 1.1. Por medio del radicado No. 11EE201874110000000757 de fecha 11 de enero de 2018, el señor ISRAEL REYES en calidad de querellante, presentó al Ministerio del Trabajo requerimiento frente a la investigación de un accidente de trabajo que le ocurrió el 14 de septiembre de 2010 en la empresa para la cual laboraba FORMALETAS Y EQUIPOS SAS.

El peticionario sustentó su reclamación con los siguientes hechos (folios 1 a 2):

(...)

1. *El día 14 de septiembre del año 2010 sufrí un accidente de trabajo, estando al servicio de la empresa por medio de un contrato verbal (indefinido) con FORMALETAS Y EQUIPOS SAS, identificada con el Nit. No. 900.301.171-8, desempeñando el cargo de Ayudante de Obra.*
2. *El accidente de trabajo consistió en una caída de 3 metros de altura, mientras me encontraba cargando unas formaletas.*
3. *Producto del accidente de trabajo, sufrí una fractura de cuerpo vertebral de L1 traumal, a nivel de columna.*
4. *Luego del trámite de calificación en las diferentes instancias el 17 de febrero de 2016 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, resolviendo la controversia calificó una pérdida de capacidad laboral del 50.11% de origen Accidente de Trabajo.*
5. *En la investigación del accidente de trabajo la ARL POSITIVA indico “Aunque la empresa tiene un registro y control de los EPP, no se cuenta con identificación como labor de alto riesgo”.*
6. *En aras del derecho que me cobija, de conocer la verdad sobre lo ocurrido en tal accidente y las circunstancias que lo rodearon, requiero conocer información sobre estos hechos*

(...)

2. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS

- 2.1. Mediante Auto de Reasignación de fecha del 24 de abril de 2018, la Directora Territorial de Bogotá del Ministerio de Trabajo comisionó a la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social CLARA PATRICIA ZAPATA TRUJILLO para que continúe las Averiguaciones Preliminares, con el fin de reunir los elementos necesarios que determinen si se inicia o no, el Proceso Administrativo Sancionatorio. (folios 3 a 7)
- 2.2. Mediante Auto de Reasignación fechado el 26 de abril de 2018, se reasigna conocimiento del caso a la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social CLARA PATRICIA ZAPATA TRUJILLO. (folio 8)
- 2.3 Mediante Auto de Reasignación del 14 de febrero de 2019 con fecha de recibido el 6 de marzo de 2019, se reasigna conocimiento del caso al Inspector de Trabajo y Seguridad Social, IVAN MANUEL ARANGO PÁEZ. (folio 14)
- 2.4 El Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito, bajo el radicado No. COR11EE2018741100000029856 del 31 de agosto de 2018, oficia a la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo, para que se brinde la respectiva información del estado actual de la Investigación Administrativa adelantada contra la demandada **FORMALETAS Y EQUIPOS S.A.S**, sobre el proceso Ref. Ordinario: 110013105029201700457-00. (folio 9)
- 2.5 Que mediante Rad. 08SE2018741100000013886 del 08 de octubre de 2018, se brinda respuesta al Sr. ISRAEL REYES, comunicándole: (folios 10 a 11)
- (...)
Que para este despacho no es procedente adelantar actuación administrativa alguna, toda vez que la petición describe hechos sobre los cuales recae la figura administrativa de la caducidad de la facultad sancionatoria que posee este Ministerio, conforme a lo dispone el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, la cual dispone: "la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los (3) tres años de ocurrido el hecho.
- (...)
- 2.6 Que mediante Rad. 08SE2018741100000013913 del 08 de octubre de 2018, se brinda respuesta al Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito, indicándole: (folios 12 a 13):
- (...)
que la citada queja se encuentra para decidir la averiguación preliminar emitiendo resolución del archivo. Lo anterior debido que para este despacho no es procedente adelantar actuación administrativa, ya que sobre los hechos ocurridos recae la figura de la caducidad sancionatoria conforme a lo dispuesto por el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, la cual dispone: "la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los (3) tres años de ocurrido el hecho.
- (...)
- 2.7 Mediante Auto de Reasignación de fecha del 14 de febrero de 2019 con fecha de recibido el 6 de marzo de 2019, se reasigna conocimiento del caso al Inspector de Trabajo y Seguridad Social, IVAN MANUEL ARANGO PÁEZ. (fl 14)
- 2.8 Registro mercantil sobre certificado de existencia y representación legal expedido a través del Registro Único Empresarial y Social Cámaras de Comercio RUES (fls 15 a 16)
- 2.9 Correo electrónico interno del 02 de abril de 2018 solicitando se agende en cronograma para practicar visita a empresa FORMALETAS Y EQUIPOS SAS, en concordancia con respuesta remitida al Juzgado veintinueve laboral del Circuito mediante RAD. No. 08SE2018741100000013913 de fecha del 08 de octubre del 2018 (fl 17)
- 2.10 Respuesta enviada a través de correo electrónico el 03 de abril de 2018, del cual se transcribe: "... información será tenida en cuenta para programar asistencia preventiva para el mes de mayo" (fl. 18 a 18 vuelta)

3. FUNDAMENTOS JURIDÍCOS.

Tratándose de aspectos de competencia del Grupo de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, tendrán el carácter de policía administrativa laboral, encargados de verificar e inspeccionar el cumplimiento de la normativa laboral y del sistema general de seguridad social, en caso de encontrar violación a dichas disposiciones o la realización de actos que impidan o retarden el cumplimiento de las actividades propias de la labor de inspección, tiene la potestad para imponer sanciones pecuniarias de acuerdo a la siguiente normatividad:

Constitución Política de Colombia, artículos 29, 83 y 209.

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..."

Artículo 83.- "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas".

Artículo 209.- "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

Código Sustantivo del Trabajo Artículos 485 y 486

Artículo 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".

Artículo 486.- "ATRIBUCIONES Y SANCIONES. 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..."

Ley 1610 de 2013 en su artículo 1 establece la competencia general de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, a saber:

Artículo 1.- "Competencia general. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán sus funciones de inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional y conocerán de los asuntos individuales y colectivos en el sector privado y de derecho colectivo del trabajo del sector público".

Resolución 2143 de 2014

Artículo 7.- "Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tendrán las siguientes funciones: 1. Adelantar investigación administrativo-laboral en materia de derecho laboral individual, colectivo, seguridad social en pensiones, riesgos laborales, seguridad y salud en el trabajo y demás normas sociales que sean de su competencia..."

La Ley 1010 de 2006 por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

LÍMITES EN EL TIEMPO A LA FACULTAD SANCIONATORIA. En desarrollo del principio del debido proceso, la Corte Constitucional en sentencia en Sentencia C-401 de 2010, resaltó que la potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida al principio de prescripción¹ que garantiza que los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios.

De dicha jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.

Reiteradas sentencias de la Corte Constitucional han expresado que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta, y si el Estado no ejercita el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación disciplinaria en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, insuficiencia de recursos administrativos, o cualquier otra situación atribuible al ámbito de su competencia, no puede el administrado sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan.

En ese sentido, tanto la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado, han sido reiterativas al identificar entre las características de la facultad sancionadora del Estado las siguientes:

- *La facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo.*
- *El señalamiento de un plazo de caducidad de la acción sancionadora del Estado, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general²*
- *Las garantías procesales se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado.³*

¹ En sentencia C-948 de 2002, la Corte Constitucional señaló, entre otros, como principio en el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, el de "la prescripción".

² Sentencia C-046/94

³ Corte Constitucional, Sentencia C-827/01. "Los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios (...)".

- *La finalidad de establecer un plazo de caducidad de la acción sancionadora no es otra que la de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.⁴*

Por lo anterior, el presente concepto expone las diferentes aplicaciones y teorías sobre la limitación de la facultad sancionadora del Estado en el tiempo, que ha sido denominada por nuestra legislación como "CADUCIDAD".

El señor ISRAEL REYES presentó la queja extemporáneamente, dado que los hechos datan del 14 de septiembre del año 2010, y la solicitud fue realizada el 11 de enero de 2018; razón por la cual el Ministerio de Trabajo no tiene poder sancionatorio al día de hoy.

4. CONCLUSIONES DEL DESPACHO

En virtud de los hechos narrados en la queja presentada por el señor ISRAEL REYES, que dio origen al inicio de la presente Averiguación Preliminar, este Despacho presenta las siguientes consideraciones:

Teniendo en cuenta que los hechos denunciados presuntamente ocurrieron el 14 de septiembre del año 2010 y fueron dados a conocer al Ministerio del Trabajo el 11 de enero del 2018, encuentra el Despacho que:

Es importante hacer mención al tema de la facultad sancionatoria que tiene el Estado para emitir la decisión final en un lapso de tiempo de tres años contados desde la fecha de ocurrencia de los hechos que originaron la queja; ello encuentra su fundamento legal en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que dispone que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece como principios orientadores del desarrollo de las actuaciones administrativas, los principios de contradicción, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; de donde surge la necesidad de actuar en tiempo oportuno y preservar las garantías de quienes resultan investigados; es así como la figura de la caducidad se traduce en la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, y tiene como objeto fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general.

En este orden de ideas, la Dirección dará aplicación a lo señalado en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que se han superado los tres años contados a partir de la fecha en que ocurrió el hecho que dio origen a la presente actuación, desde el 14 de septiembre del año 2010, para la expedición del acto administrativo culminatorio y su notificación, por lo que el Ministerio de Trabajo ha perdido la competencia para adelantar la mencionada investigación al tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, es evidente que el tiempo transcurrido desde la fecha en que sucedieron los hechos hasta la fecha actual ya ha superado el término de tres (3) años otorgados por la norma a las autoridades para imponer sanción; por razones no atribuibles a este Despacho, toda vez que la querrela fue interpuesta ocho (8) años después de la ocurrencia del accidente de trabajo y los presuntos incumplimientos manifestados por el señor ISRAEL REYES, es decir, cuando el Ministerio del Trabajo, como autoridad administrativa ya no tenía facultad para investigar y sancionar los hechos denunciados.

Es necesario advertir al querrellado que el Grupo de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, quien ostenta la calidad de Policía Laboral y de Seguridad Social, es el encargado de verificar e inspeccionar el cumplimiento de la normativa laboral y del Sistema General de Seguridad Social por parte de los agentes que se vinculan por un contrato de trabajo, en cualquiera de sus modalidades y además, en caso de encontrar infracciones de dichas disposiciones, tiene la potestad para imponer sanciones pecuniarias de acuerdo con lo previsto en los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo de Trabajo.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-394/02.

De igual manera, el cumplimiento de las normas laborales corresponde a derechos de los trabajadores, que son de inmediato cumplimiento por parte de los empleadores y gozan de protección especial por parte del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, este Despacho determina que es procedente archivar la presente Averiguación Preliminar por los hechos de la queja o petición presentada.

Teniendo en cuenta lo anterior este Despacho:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el archivo de la Averiguación Preliminar con ocasión del oficio con radicado No. 11EE201874110000000757 del 11 de enero de 2018, presentada por el señor ISRAEL REYES en contra de la empresa FORMALETA Y EQUIPOS S.A.S, con Nit No 900301171-8 de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes jurídicamente interesadas, del contenido de la presente decisión conforme a lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

A LA EMPRESA: FORMALETA Y EQUIPOS S.A.S, en la Carrera 52 No. 128 A - 18. El correo electrónico es: formaletayequipos178@gmail.com

AL SEÑOR: ISRAEL REYES, en la Carrera 10 No. 15 - 39 Oficina 910.

ARTICULO TERCERO: ADVERTIR a las partes jurídicamente interesadas que contra el presente acto administrativo proceden los recursos de REPOSICIÓN ante la Dirección Territorial de Bogotá y en subsidio de APELACIÓN ante la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, interpuestos y debidamente soportados, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal o por aviso, o al vencimiento del término de publicación según sea el caso, de acuerdo con el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA ESPERANZA DÍAZ BARRAGÁN
Directora Territorial Bogotá

Proyectó: I. Arango
Revisó: Janneth M.
Aprobó: Diana D.