



**MINISTERIO DEL TRABAJO**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 5597 DE**

**( 10 DIC 2016 )**

**Por la cual se resuelve una actuación administrativa**

**LA DIRECTORA DE RIESGOS LABORALES**

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 115 del Decreto Nro. 2150 de 1995 y el numeral 15 artículo 23 del Decreto Nro. 4108 de 2011, y la Ley 1437 de 2011, de acuerdo a los siguientes

**HECHOS**

Mediante Radicado No. 003717 de fecha 17 de Octubre de 2014, el señor HECTOR ANGEL VARGAS RAMIREZ, peticiona ante la Dirección Territorial Huila del Ministerio del Trabajo, para que sea investigada la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA, por la demora en emitir el origen de sus patologías. (Fs. 2 al 4)

**ANTECEDENTES PROCESALES**

Mediante Auto No. 0855 de fecha 11 de Diciembre de 2014, la Dirección Territorial Huila, comisiona a la doctora KAREN FUIGUEROA GOMEZ, Inspectora de Trabajo, para que inicie las averiguaciones preliminares y si es el caso Procedimiento Administrativo Sancionatorio en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA. (Fs. 1)

Mediante Auto de fecha 16 de Diciembre de 2014 Octubre de 2016, la Inspectora comisionada avoca conocimiento de la presente actuación administrativa y da inicio a la averiguación preliminar, comunica a la parte interesada y decreta pruebas. (Fs. 6)

Mediante Comunicación No. 7041001-3522 de fecha 18 de Diciembre de 2014, se informa apertura de investigación preliminar en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA. (Fs. 8)

Mediante Radicado No. 004738 de fecha 29 de Diciembre de 2014, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA, allega al Despacho los documentos solicitados. (Fs. 11 al y 73).

El día 01 de Noviembre de 2015, las Inspectoras de Trabajo ANA JAMIR VARGAS GARZON y KAREN FUIGUEROA GOMEZ, realizan visita a las instalaciones de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA. (Fs. 75 al 76)

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una actuación administrativa"

Mediante Oficio No. 7041001 - 0407 de fecha 08 de Marzo de 2017, la Dirección Territorial Huila, comunica a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA, que existe mérito para iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio, se evidencia en el expediente el envío de dicha comunicación, junto con la trazabilidad de 472. (Fs. 79)

Mediante Auto No. 0320 de fecha 28 de Abril de 2017, la Dirección Territorial Huila, formula cargos al doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, por presunta vulneración a lo establecido en los artículos 2.2.5.1.7 numeral 9; 3.2.2.1.36 y 2.2.5.1.44 del Decreto 1072 del 2015, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012. (Fs. 80 al 82)

Mediante Radicado No. 00002381 de fecha 03 de Agosto de 2017, el doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, presenta los descargos. (Fs. 86 al 88)

Mediante Auto No. 658 de fecha 19 de Octubre de 2017, se decretan pruebas y se corre traslado para alegatos de conclusión doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ. (Fs. 100 al 101)

El investigado doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, guardo silencio frente a los alegatos de conclusión.

#### DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, la Dirección Territorial Huila del Ministerio del Trabajo, decide:

**"ARTÍCULO PRIMERO.- SANCIONAR** al doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.947.852, domiciliado en la ciudad de Neiva, en calidad de Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, por infringir el contenido de los artículos 2.2.5.1.7 numeral 9; 3.2.2.1.36 y 2.2.5.1.44 del Decreto 1072 del 2015, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012".

**"ARTÍCULO SEGUNDO.- IMPONER** al doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, una multa de DIEZ (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a SIETE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CIENTO SETENTA PESOS M/CTE. (\$7.377.170.00)"... (...) (Fs. 102 al 104)

Mediante Radicado No. 1622 de fecha 28 de Diciembre de 2017, el Representante Legal de la sancionada, interpone recurso de Reposición y en subsidio de Apelación contra la Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017 (Fs. 119 al 121)

En mérito de lo anterior la Dirección Territorial Huila del Ministerio del Trabajo, profiere la Resolución No. 410 de fecha 30 de Agosto de 2018, resuelve:

**"ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR**, la Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído, conceder el Recurso de Apelación y notificar a las partes jurídicamente interesadas". (...) (Fs. 124 al 125)

#### FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO

El doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, en calidad de Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, interpone recurso de Reposición y en subsidio de Apelación contra la Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, por considerarla que no se tuvieron en cuenta algunos aspectos facticos y normativos sobre la materia.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una actuación administrativa"

### **Razones de Hecho y de Derecho**

La Dirección Territorial con Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, resolvió imponer en el Artículo 1 sancionar pecuniariamente al señor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ.

"En el acto administrativo en comento se me sanciona con 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a \$7.377.170.00 pesos, con destino al fondo de riegos profesionales adscrito al Ministerio del Trabajo".

"Que el nexo causal de la sanción pecuniaria se origina en una queja presentada por el señor HECTOR ANGEL VARGAS RAMIREZ, por la demora en el dictamen del origen de sus patologías por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA".

"El Ministerio del Trabajo realiza el Procedimiento Administrativo Sancionatorio conforme a las facultades en ejercicio de las atribuciones legales y las establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

"Es importante resaltar que en la resolución citada el Ministerio presuntamente probó que transcurrieron más de 690 días entre la solicitud de calificación por parte de la ARL y la expedición de la calificación, que esta rompe con el equilibrio en razón a que no se puede justificar una situación en la que se extralimite los tiempos, vulnerando el derecho al debido proceso establecido en la normatividad vigente y que esa razón la sanción impuesta tiene una función correctiva. Sin embargo el Ministerio al momento de imponer la sanción no valoró la circunstancia de modo, tiempo y lugar en la cual se presentaron los hechos, tal como se expuso en el escrito de descargos del auto 0320 del 28 de Abril de 2017, que a manera de resumen se expresó que no era cierto que la Junta no hubiese activado todo lo necesario para la calificación solicitada por el quejoso y por el contrario aparece probado que por diferentes circunstancias los términos tuvieron que suspenderse como es de contera en cualquier actuación de orden administrativo o judicial, resaltó en el escrito de marras que la Junta Regional entre las épocas del 2012 y 2014 solo contaba con una persona en calidad de auxiliar administrativo y a partir del 2014 además de revisor fiscal, el contador y los cuatro miembros de la Junta se organizó e implementó una nueva planta de personal con la finalidad de atender eficientemente a nuestros usuarios respetándole los términos el debido proceso y el derecho a la defensa".

"El Ministerio no tuvo en cuenta en el momento de la graduación de la sanción que a través del tiempo las Juntas de Calificación de Invalidez han venido creciendo en solicitudes de servicio debido a que la ciudadanía especialmente la clase trabajadora y todos los sujetos actores de los riesgos laborales conocen las bondades de las disposiciones legales lo que consecuentemente ha originado que las Juntas además de cumplir con el aspecto técnico científico, también ha incrementado el volumen de trabajo, debido a que las normas dan la posibilidad de presentar controversia, inconformidades, recursos de reposición y apelación, da la posibilidad que nuestras actuaciones sean demandadas, somos segunda instancia de las Fuerzas Militares, Educadores, Ecopetrol, servimos de perito lo que nos convierte en la práctica a las Juntas vía ejemplo a un Juzgado o cualquier institución pública que realiza actuaciones parecidas a las nuestras, a propósito la corte constitucional en sentencia de tutela T-366 del 2005, expresó que la demora de los términos se justifica si la autoridad correspondiente, a pesar de actuar con diligencia y celeridad, se encuentra ante situaciones "impredicibles e ineludibles", tal como el exceso de trabajo, situación está que fue confrontada por la funcionaria encargada de la actuación en el presente caso. Y sigue agregando la providencia a que la mora judicial en este caso nuestras actuaciones no se debe a la desidia de los funcionarios si no a la excesiva carga y represamiento de trabajo. Queda demostrado que no hubo una dilación injustificada tal como obra en el expediente".

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una actuación administrativa"

"A todas luces el Ministerio no tuvo en cuenta estas circunstancias al tipificar la graduación de la sanción en lo preceptuado en el Artículo 12 de la Ley 1610 de 2013, en el numeral 6 grado de prudencia y diligencia con que se haya atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes".

"La sentencia citada expresa que si bien es cierto, no es de recibo el incumplimiento de los términos, en algunos casos como este se justifican por motivos razonables siempre y cuando exista exceso de trabajo, no exista desidia, desatención y congestión de la dependencia".

Por lo tanto el Acto Administrativo debe revocarse.

"Igualmente el Artículo 12 de la Ley 1610 de 2013, cita en el numeral 1 lo siguiente daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados evento que el Ministerio al graduar la sanción no aplico para el caso de la querrela del señor HECTOR ANGEL VARGAS RAMIREZ, no se le causo ningún daño o perjuicio con nuestras actuaciones, finalmente se le emitió una calificación del origen de sus patologías de acuerdo a criterio médico científico, aplicando los criterios previstos en el manual de calificación de invalidez previsto en las normas legales vigentes para la época de los hechos".

#### **Petición**

1. "Que se sirva revocar la resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, mediante la cual se impone una sanción consistente en 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes".

2. "En caso de que el recurso de reposición interpuesto como principal sea resuelto desfavorablemente, desde este momento interpongo como subsidiario el de apelación, a fin de que sea el señor Director General de Riesgos Laborales quien lo desate".

#### **COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE RIESGOS LABORALES PARA DECIDIR EL RECURSO DE APELACION**

La Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo es competente para resolver en segunda instancia el recursos de apelación interpuesto por las posibles violaciones a las normas en Salud Ocupacional y Riesgos Laborales, conforme al artículo 115 del Decreto 2150 de 1995 y el numeral 15 del artículo 23 del Decreto 4108 de 2011, que a la letra consagran:

El Decreto 2150 de 1995, modificatorio del Decreto 1295 de 1994:

"Artículo 115º.- Competencia de sanciones. El inciso primero del artículo 91 del Decreto Nacional 1295 de 1994, quedará así:

"Artículo 91º.- Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas a continuación, frente a las cuales opera el recurso de apelación ante el Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

El Decreto 4108 de 2011:

1.1 "Artículo 23. Funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales.

Son funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales, las siguientes.

(...)

## Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una actuación administrativa"

En este orden de ideas se descende al caso en materia, para lo cual procederemos a pronunciarnos conforme al material probatorio que obra dentro del expediente y a los argumentos ostentados en el recurso interpuesto por parte de la recurrente.

## CASO CONCRETO

Descendiendo a este caso en concreto, estamos en resumen frente a hechos que conforman la presente investigación administrativa derivados de la queja radicada por el señor MIGUEL ANGEL VARGAS RAMIREZ, el día 17 de Octubre de 2014, contra la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA, por la demora en emitir el origen de sus patologías.

Ahora bien, se tiene que el hecho que dio origen a la investigación es decir la queja instaurada por MIGUEL ANGEL VARGAS RAMIREZ, contra la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA, el día 17 de Octubre de 2014, y la fecha en que se profirió la Resolución sanción No. 0484 fue el día 30 de Noviembre de 2017, por lo tanto, ya había operado el fenómeno de la caducidad previsto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, que al tenor preceptua lo siguiente:

**"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado".** (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Con base en lo anterior, frente a la capacidad que tiene la administración para investigar y/o sancionar presuntos incumplimientos por parte de los administrados tiene un término en el tiempo que no puede sobrepasar, debe recordarse que en el ámbito administrativo la caducidad es una institución jurídica que constituye una garantía del debido proceso que propende por una adecuada administración y por preservar la seguridad jurídica acorde con los principios de celeridad y eficacia, que no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general, la cual opera *ipso jure* y por mandato de la ley. Lo anterior, ha sido reiterado jurisprudencialmente por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, quien ha señalado al respecto:

**"CADUCIDAD - Noción / PRINCIPIO DE PRECLUSION - Caducidad / PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA - Caducidad**

**La caducidad es la sanción consagrada en la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público. Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en el principio de preclusión que rige todo proceso judicial, en la medida en que el acceder a la jurisdicción encuentra un límite temporal, frente a las situaciones particulares consagradas en la norma que determina ese lapso, es decir, se establece una oportunidad, para que, en uso de ella, se promuevan litigios, so pena de fenecer la misma y con ella la posibilidad de tramitar una demanda judicial y llevarla a buen término. Asimismo, se fundamenta en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente, tornándose en ininterrumpidas. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de un medio de control y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la organización jurisdiccional del estado, a efectos de que el respectivo litigio o controversia sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello".** (Subrayado fuera del texto original).

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO; Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Expediente 2013-00298-01 del 12 de agosto de 2014. MP. ENRIQUE GIL BOTERO.

**Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una actuación administrativa"**

En virtud de lo anterior, el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, vigente al momento de iniciarse la presente investigación, indica frente a la capacidad que tiene la administración para investigar y/o sancionar presuntos incumplimientos lo siguiente:

**"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado". (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, verificado el término perentorio establecido en el ordenamiento jurídico, es evidente que en el presente caso se configuró el fenómeno procesal de la caducidad, respecto de la facultad que tienen las autoridades administrativas para la imposición de sanciones, si hubiere lugar a ellas, y por consiguiente la pérdida de la competencia para continuar con la actuación administrativa.

Lo anterior significa que cuando la Dirección Territorial Huila, resolvió a través de la Resolución No. 0484 fue el día 30 de Noviembre de 2017, ya no tenía competencia para sancionar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL HUILA, por haber operado el fenómeno de la CADUCIDAD.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA CADUCIDAD** de la facultad sancionatoria, por cuanto la acción ha caducado y por lo tanto la autoridad administrativa ha perdido competencia para conocer del caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que determina que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas

**ARTICULO SEGUNDO: REVOCAR** los siguientes actos administrativos:

La Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, por medio de la cual la Dirección Territorial Huila del Ministerio del Trabajo, resuelve;

**"ARTÍCULO PRIMERO.- SANCIONAR** al doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.947.852, domiciliado en la ciudad de Neiva, en calidad de Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, por infringir el contenido de los artículos 2.2.5.1.7 numeral 9; 3.2.2.1.36 y 2.2.5.1.44 del Decreto 1072 del 2015, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012".

**"ARTÍCULO SEGUNDO.- IMPONER** al doctor GUSTAVO ROJAS YAÑEZ, una multa de DIEZ (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a SIETE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CIENTO SETENTA PESOS M/CTE. (\$7.377.170.00)"...(...)"

10 DIC 2018

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una actuación administrativa"

La Resolución No. 410 de fecha 30 de Agosto de 2018, por medio de la cual la Dirección Territorial Huila del Ministerio del Trabajo, resuelve el recurso de reposición, decide

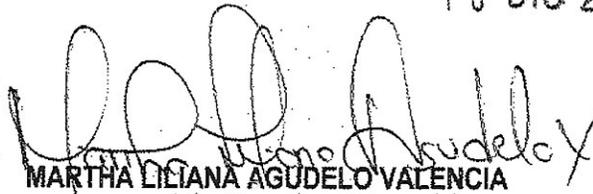
**"ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR**, la Resolución No. 0484 de fecha 30 de Noviembre de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído, conceder el Recurso de Apelación y notificar a las partes jurídicamente interesadas". (...)"

**ARTÍCULO TERCERO: REMITIR** el expediente a la Dirección Territorial de origen, con el fin de que se surtan las notificaciones correspondientes.

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR** su contenido a los jurídicamente interesados, en la forma prevista en los artículos 66 y 67 del CPACA, advirtiendo que con esta Resolución queda agotada la vía gubernativa y sólo proceden las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

10 DIC 2018

  
**MARTHA LILIANA AGUDELO VALENCIA**  
Directora de Riesgos Laborales

  
Proyectado M Rodriguez O  
Reviso y aprobó Y. Guerrero Reyes  
C:\Users\mrodriguez\Documents\REV JUNTA INVALIDEZ DEL HUILA

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year. It is followed by a detailed account of the various projects and the results obtained. The report concludes with a summary of the work done and the plans for the future.

REPORT ON THE WORK OF THE YEAR

1950

The work of the year has been carried out in accordance with the programme of work approved by the Council at its meeting on 15th December 1949. The main areas of activity have been the study of the general situation of the country and the progress of the work during the year.

The work of the year has been carried out in accordance with the programme of work approved by the Council at its meeting on 15th December 1949.