



**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
**TERRITORIAL DE CALDAS**  
 GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS-  
 CONCILIACIONES

**RESOLUCIÓN No 192**  
**Manizales, Abril 13 de 2021**

**“Por medio de la cual se archiva una averiguación preliminar”**

**Radicación:** 05EE2020741700100002737.

**Querellante:** DE OFICIO

**Querellado:** LEONARDO NIETO ORTIZ

El Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de Conflictos- Conciliaciones de la Dirección Territorial Caldas, en uso de sus atribuciones legales y en especial 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 y demás normas concordantes y con fundamento en lo siguiente:

**I. INDIVIDUALIZACIÓN DEL IMPLICADO**

Se decide en el presente proveído la responsabilidad que le asiste al Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ con NIT 19224791 y con domicilio principal y dirección en la Carrera 25 Calle 50 Esquina del municipio de Riosucio, Caldas.

**II. HECHOS**

**PRIMERO:** Mediante escrito radicado en esta Dirección Territorial con el número 05EE2020741700100002737 del 04 de septiembre de 2020, la Caja de Compensación Familiar de Caldas- CONFA, remitió relación de empresas que fueron desafiliadas por expulsión de la misma el día 28 de agosto de 2020 acorde al Acta de Consejo Directivo No. 645 de dicha fecha, por mora en el pago de aportes, dentro de la cual se encuentra el Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ (folios 1-7).

**SEGUNDO:** Mediante Auto No. 1005 del 21 de octubre de 2020 el coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, Resolución de Conflictos- Conciliaciones avocó conocimiento, dispuso dar apertura a averiguación preliminar al Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ por el presunto incumplimiento de las normas laborales relacionadas con el subsidio familiar como prestación social de trabajadores; comisionó a la Inspectora del Trabajo y la Seguridad Social Abogada MAGDA YADIRA GONZALEZ VILLARREAL, del municipio de Riosucio, Caldas, para el impulso de la actuación administrativa, y decretó pruebas (folios 8-9).

**TERCERO:** El señalado auto y el informe que dio origen al inicio de las averiguaciones preliminares fueron comunicados al Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ, identificado con NIT 19224791, el día 27 de noviembre de 2020 a la dirección Banco Agrario piso 2 del municipio de Riosucio, Caldas, con el fin de que se pronunciara, aportara la información solicitada y las pruebas que pretendieran hacer valer. (folio 18).

**CUARTO:** La empresa de mensajería 472, mediante Guía No. RA292349957CO certifica que se realiza devolución por causal “desconocido” (folios 19-20).

**QUINTO:** Dentro del plazo otorgado no se presentó pronunciamiento por parte del empleador LEONARDO NIETO ORTIZ, identificado con NIT 19224791, ni se recibió la información solicitada, razón por la cual y en aras de garantizar plenamente el principio de publicidad y debido proceso y con este último los derechos inherentes al mismo, tales como contradicción y defensa, el día 3 de diciembre de 2020 fueron comunicados el Auto No. 1005 del 21 de octubre de 2020 y se dio traslado del informe presentado por CONFA, a el Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ, mediante buzón de correo electrónico notificacionesdcaldas@mintrabajo.gov.co a la dirección electrónica, leo.19.ortiz.n@gmail.com, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020 y estando vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, que se extendía hasta el 30 de

noviembre de 2020, según el artículo 1° de la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020, con el fin de que se pronunciara, aportara la información solicitada y las pruebas que pretendieran hacer valer (folio 21-24).

### III. PRUEBAS ALLEGADAS A LA ACTUACIÓN

En el curso de la actuación administrativa se recaudaron las siguientes pruebas:

1. Oficio de respuesta de la Caja de Compensación Familiar de Caldas del 20 de octubre de 2020 y relación adjunta. Folio 12-17.

### IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Este despacho es competente para pronunciarse en el presente asunto, de conformidad con el Decreto 4108 de 2011, Resolución Ministerial 2143 del 2014, y especialmente las conferidas por el Artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y Ley 1610 de 2013.

La existencia y razón de ser de la etapa de averiguación preliminar obedece a la finalidad de establecer la probable existencia de ciertas conductas, que, en criterio de la autoridad correspondiente, ameriten ser investigadas. Así entonces, la averiguación preliminar es la etapa en la cual la autoridad administrativa se le permite obtener los elementos probatorios que demuestren la necesidad de abrir un procedimiento administrativo sancionatorio, al igual que proporciona elementos para identificar al infractor de la normatividad laboral, o por el contrario, si no existe conducta reprochable, justificar el archivo del proceso sin vincular a persona alguna como investigado. Lo anterior, se sustenta en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

La presente averiguación surge del informe presentado por la Caja de Compensación Familiar de Caldas- CONFA, mediante el cual remite relación de empresas, incluida la investigada, que fueron desafiliadas por expulsión de dicha caja de compensación el día 28 de agosto de 2020 acorde al Acta de Consejo Directivo No. 645 de dicha fecha, por mora en el pago de aportes, actuación que implica el presunto incumplimiento de las normas laborales relacionadas con el subsidio familiar como prestación social de trabajadores, mora que al 20 de octubre de 2020 persistía, según la respuesta arrojada al expediente por la citada caja de compensación familiar (fs 11-17).

Asimismo, se tiene que la comunicación del auto de averiguación preliminar y las actuaciones ordenadas en el mismo, se intentaron comunicar por medios electrónicos conforme a autorización emanada del artículo 4 del Decreto 491 de 2020 y en vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que se tenga certeza que la empresa investigada materialmente haya conocido el inicio de la actuación por dicho medio, dada la ausencia de pronunciamiento dentro del término otorgado en la comunicación realizada por este medio.

Por lo anterior y en aras de garantizar plenamente el principio de publicidad y debido proceso y con este último los derechos inherentes al mismo, tales como contradicción y defensa, se remitió comunicación a la dirección física del Empleador Banco agrario piso 2 del municipio de Riosucio, Caldas, del Auto No. 1005 del 21 de octubre de 2020 y se dio traslado del informe presentado por CONFA, comunicación que fue devuelta por la empresa de mensajería 472, mediante Guía No. Guía No. RA292349957CO con causal devolución "desconocido".

Así las cosas, a la fecha, ha sido imposible para el despacho comunicar en debida forma el inicio de la actuación a la empresa investigada para que la misma tenga la oportunidad de pronunciarse, aportar pruebas y en general desplegar todas las actuaciones necesarias que en su concepto le permitan desvirtuar el motivo objeto del informe o aportar los elementos que acrediten que no existe mérito para el inicio de un proceso administrativo sancionatorio.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las 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.

Acorde al postulado constitucional las actuaciones administrativas que adelanta el Ministerio de Trabajo deben en su trámite y desarrollo sujetarse al debido proceso y a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, norma que dispone en sus artículos 47 y 49 lo siguiente:

**"ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las

disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

**PARÁGRAFO.** Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

**ARTÍCULO 49. CONTENIDO DE LA DECISIÓN.** El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación".

Acerca de las garantías mínimas del debido proceso administrativo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-248 de 2013 lo siguiente:

*"La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso."*

Y acerca del principio de publicidad en el proceso administrativo dispuso el máximo tribunal constitucional en Sentencia T-051 de 2016 lo siguiente:

*"No cabe duda de que el principio de publicidad es uno de los presupuestos esenciales del debido proceso administrativo, pues su finalidad es dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a la comunidad o a los particulares directamente afectados, dependiendo de si el contenido del acto administrativo es general o particular. Lo anterior, en aras de garantizar (i) la transparencia en la ejecución de funciones por parte de los servidores públicos; (ii) la eficacia y vigencia del acto administrativo y (iii) el oportuno control judicial de las actuaciones desarrolladas por las autoridades."*

*Esta máxima jurídica se encuentra regulada en el Artículo 29 Superior, en el que se afirma que toda persona tiene derecho a "un debido proceso público sin dilaciones injustificadas". Igualmente, en el Artículo 209 se determinó que toda función administrativa se debe ejecutar con base en el principio de publicidad. Esto, en concordancia con los Artículos 1º y 2º de la Constitución, de acuerdo con los cuales, el mencionado principio constituye uno de los elementos definitorios en nuestra concepción de Estado y permite el cumplimiento de uno de sus fines esenciales: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan".*

*En cuanto a su marco legal, el principio de publicidad se encuentra regulado en el numeral 9º del Artículo 3º, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de cuyo texto se extrae que para su aplicación: (i) las autoridades deben dar a conocer al público y a los interesados sus actos, contratos y resoluciones; (ii) la publicación debe ser sistemática y permanente, es decir, sin que haya una solicitud previa y (iii) la publicidad se debe hacer a través de comunicaciones, notificaciones y publicaciones.*

*No está demás destacar que el principio de publicidad es de obligatorio ejercicio para las autoridades administrativas y que su forma de ejecución dependerá del contenido del acto o de la decisión que se tome. En efecto, si el acto es de carácter general, la publicidad se debe hacer por medio de comunicaciones y cobra gran importancia para que los interesados adelanten las acciones reguladas en el ordenamiento jurídico para lograr un control objetivo; si se trata de un acto administrativo particular, la publicidad debe hacerse efectiva por medio de una notificación, después de la cual los interesados podrán ejercer un control subjetivo a través del derecho de defensa y contradicción”.*

Así las cosas, para adelantar una actuación administrativa respetuosa del principio constitucional del debido proceso se requiere garantizar la identificación, ubicación y vinculación de la persona (natural o jurídica) a quien se adelanta la investigación y comunicarle tal circunstancia, en aras garantizar materialmente a la misma el derecho de contradicción y defensa, esto es otorgar la posibilidad real de que “conozca y tenga la posibilidad de hacer parte del procedimiento que lo involucra y, a partir de ahí, exponer su posición y debatir la de la entidad correspondiente por medio de los recursos y medios de control dispuestos para el efecto”<sup>1</sup>.

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 manifiesta que son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Por su parte, mediante memorando con radicado 08SI202033000000000098 del 03 de enero de 2020, la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control y Gestión Territorial del Ministerio de Trabajo indicó:

**“1. Actuaciones administrativas sancionatorias de carácter laboral:**

*Se deben tener en cuenta las siguientes especificaciones:*

- a) *Las actuaciones administrativas y laborales que adelante el Ministerio del Trabajo y que conduzcan a la imposición de sanciones a través de las Direcciones Territoriales, deben en su trámite y desarrollo, sujetarse al debido proceso y a los postulados del derecho administrativo y en especial lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, respetando los principios de publicidad, transparencia, igualdad, buena fe, moralidad, eficiencia, celeridad y responsabilidad.*
- b) *En la etapa de investigación administrativa, debe procurarse por todos los medios, las diligencias tendientes a la identificación, ubicación y vinculación de la persona (natural o jurídica) sometida al procedimiento sancionatorio*

(...)

**2. Contenido de la resolución que impone la sanción**

*Los actos administrativos que imponen la sanción deben contener lo siguiente:*

- a) *Individualización de la persona natural o jurídica, nombre exacto, razón social, número de identificación (NIT o CC), ciudad y dirección concordantes con la información del certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio*

(...)”

Frente a lo anterior y ante la imposibilidad de ubicación de la empresa querellada y en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso, incluido el derecho de defensa, se procederá con el archivo de la presente actuación administrativa en esta instancia, sin que ello sea óbice para que en un futuro dicha petición pueda ser radicada nuevamente con el lleno de los requisitos formales para el efecto; lo anterior, dada la necesidad de realizar la comunicación de apertura de averiguación preliminar y la necesidad de contar con la identificación, ubicación y vinculación de la persona natural o jurídica para una eventual formulación de cargos, a voces de lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, así: “(...) formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes (...)”.

En mérito de lo expuesto, esta coordinación

**RESUELVE:**

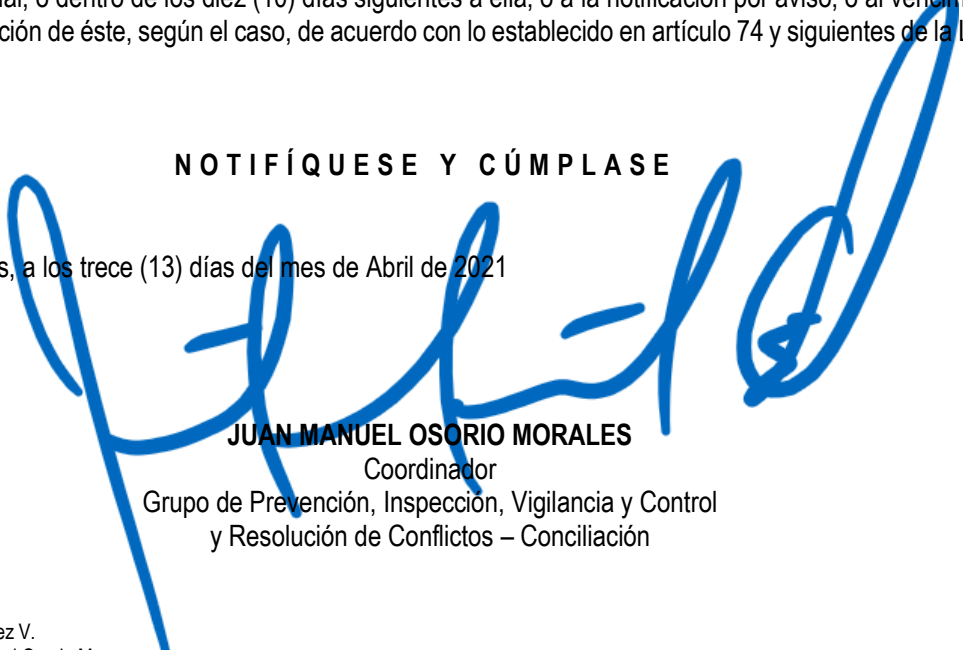
**ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR** la presente averiguación preliminar adelantada en el expediente 05EE2020741700100002737. contra el Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ, identificado con NIT 19224791, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO: PUBLICAR** el presente acto en la cartelera de esta Dirección Territorial y página web del Ministerio del Trabajo conforme lo preceptuado en el artículo 69 inciso 2° de la Ley 1437 de 2011, considerando la imposibilidad de comunicación del Empleador LEONARDO NIETO ORTIZ identificado con NIT 19224791, en la dirección de domicilio principal y de notificación judicial que figura en el certificado de existencia y representación legal.

**ARTICULO TERCERO: ADVERTIR** que contra la presente providencia proceden los recursos de reposición, ante quien expidió la decisión y el de apelación, ante el Director Territorial Caldas, interpuestos en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación de éste, según el caso, de acuerdo con lo establecido en artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Manizales, a los trece (13) días del mes de Abril de 2021

  
**JUAN MANUEL OSORIO MORALES**  
Coordinador  
Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control  
y Resolución de Conflictos – Conciliación

Proyectó: Magda González V.

Revisó y Aprobó: J. Manuel Osorio M.

[https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/josorio\\_mintrabajo\\_gov\\_co/Documents/Documentos/1-Sucio/Confa/Leonardo Nieto/Resolucion de Archivo No.docx](https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/josorio_mintrabajo_gov_co/Documents/Documentos/1-Sucio/Confa/Leonardo Nieto/Resolucion de Archivo No.docx)

Coordinación

I.V.C/6-

Municipios/Rio