

REPUBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

MINISTERIO DEL TRABAJO

005068

RESOLUCIÓN NÚMERO

DE

27

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN ARCHIVO EN AVERIGUACION PRELIMINAR"

La Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Bogotá, en uso de sus facultades legales en especial las establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, el Decreto 4108 de 2011, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1610 de 2013, la Resolución 2143 de 2014, demás normas concordantes y

CONSIDERANDO

1. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Procede el Despacho a decidir si formula cargos y da inicio a un proceso administrativo sancionatorio o se abstiene de formular pliego de cargos y ordenar el archivo del expediente, como resultado de las diligencias adelantadas en cumplimiento del Auto comisorio número 150 del 16 de febrero de 2016, con base en los parámetros fijados en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 1610 de 2013. Las actuaciones desarrolladas fueron surtidas con base en los siguientes hechos que se proceden a describir:

1.1 Que mediante radicado No. 196097 de fecha 14 de octubre de 2015, el señor LUIS OSWALDO AHUMADA VILLARRAGA, identificado con cedula de ciudadanía No. 1.032.384.764 de Bogotá, con dirección de domicilio en la Calle 22 No. 11- 09 Barrio Molinos en la ciudad de Bogotá; presentó queja acompañada de dos (2) folios en contra de la PARROQUIA DE SANTA BARBARA DE LA MESA CUNDINAMARCA, con dirección de notificación en la Calle 8 No. 19-41 Centro La Mesa Cundinamarca, PARROQUIA DE QUIPILE, con dirección de notificación en la Avenida 2° No. 4-19 Quipile Cundinamarca y DIOCESIS DE GIRARDOT CUNDINAMARCA, con dirección de notificación en la Calle 19 No. 11 - 65 en la ciudad de Girardot Cundinamarca; por cuanto existe una presunta vulneración a las normas de carácter laboral (Folio 2 y 3).

1.2 El citado quejoso sustentó su reclamación con los siguientes fundamentos fácticos en los cuales el mismo manifestó:

" (...) Laboré para los convocados mediante contrato verbal desde el día 12 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012, desempeñándome como secretario, devengando el salario mínimo (...) De conformidad con la Jurisprudencia Constitucional reiterada soy una persona que gozo de estabilidad laboral reforzada, y en virtud de ello mi contrato no podía suspenderse ni terminarse (...) Con el actuar de mis empleadores se violaron mis

27 JUN 2016

derechos laborales y especialmente los derivados de mi estabilidad laboral reforzada (Folio 2 y 3).

2. ACTUACIÓN PROCESAL

- 2.1 Mediante Auto No. 150 del 16 de febrero de 2016, el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control comisionó a la Inspección Segunda (02) de Trabajo, para adelantar averiguación preliminar y/o continuar con el procedimiento administrativo sancionatorio en concordancia con la Ley 1437 de 2011 y Ley 1610 de 2013, a la empresa denominada PARROQUIA DE SANTA BARBARA DE LA MESA CUNDINAMARCA Y PARROQUIA DE QUIPILE (Folio 1).
- 2.1 Mediante Auto de trámite de fecha 16 de febrero de 2016, el funcionario comisionado, Avoca conocimiento de la diligencia relacionada con la querella y ordena la práctica de pruebas que se consideren pertinentes y conducentes a establecer la veracidad de los hechos denunciados (Folio 4).
- 2.2 Mediante Oficio No. 7311000 - 171712, del 14 octubre de 2015 la inspección segunda del grupo IVC del Ministerio del Trabajo, solicitó a la PARROQUIA DE SANTA BARBARA DE LA MESA CUNDINAMARCA Y PARROQUIA DE QUIPILE el aporte de la documentación relacionada con el señor LUIS OSWALDO AHUMADA VILLARRAGA con el fin de acreditar el cumplimiento de las obligaciones laborales como empleador y desvirtuara los hechos denunciados por el señor LUIS OSWALDO AHUMADA VILLARRAGA. El referido documento fue devuelto por la empresa de correspondencia 472 por la causal "Desconocido". (Folio 5 a 7).
- 2.3 Mediante Acta de Trámite de fecha 06 de diciembre de 2016, el señor LUIS OSWALDO AHUMADA VILLARRAGA dio ampliación de los hechos motivo de la querella No. 196097 de fecha 14 de octubre de 201 (Folio 8).

En este orden de ideas, procede la Coordinación de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control a resolver sobre el asunto, previos los siguientes:

3. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Tratándose de aspectos de competencia del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control 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 83 y 209.

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."

Artículos 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

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."

ARTICULO 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."(...)

La Ley 1610 de 2013 en su artículo 1 establece la competencia general de los Inspectores de Trabajo, 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 establece las funciones de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. "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. (...)

DE LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA El siguiente concepto es tomado de la página: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?j=45380. Alcaldía de Bogotá

Debido a su condición de actividad punitiva del Estado, la imposición de sanciones administrativas se encuentra sujeta al artículo 29 de la Constitución que consagra el derecho al debido proceso. De esta manera los principios del derecho penal –como forma paradigmática de control de la potestad punitiva– se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado. El debido proceso, por su parte, comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado¹. Es decir, son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones.

¹ Sentencia C-506 de 2002; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de varias normas relativas a sanciones tributarias. Consta allí un resumen de la jurisprudencia proferida por esta Corporación sobre dicha materia).

Sin embargo, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal, por cuanto con ésta última, 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. "En efecto, la fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias"²

A las consideraciones anteriores sobre la jurisprudencia constitucional colombiana, es importante agregar que ésta se inscribe dentro de una tendencia, en varias democracias, a garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas sin trasladar automáticamente el mismo rigor garantista del derecho penal, ni desatender las especificidades de este tipo de sanciones en cada uno de los contextos donde han sido establecidas por el legislador.

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 prescripción³ 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 general
- Las garantías procesales se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado.⁴
- 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.

² Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Cavitas, Madrid, 1986

³ 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".

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-827/01. "Los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios (...)"

27 JUN 2016

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".

4. CONCLUSIONES DEL DESPACHO

Así las cosas, y en virtud del principio de celeridad, donde las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos y conforme al principio de eficacia, se debe tener en cuenta que los procedimientos logren su finalidad, removiendo los obstáculos puramente formales con el fin de evitar las decisiones inhibitorias; pero siempre que se tengan los elementos suficientes para emitir decisión de fondo sin que se altere el procedimiento legal.

Teniendo en cuenta que los hechos denunciados ocurrieron entre el 12 de enero al 31 de diciembre de 2012 y fueron dados a conocer al Ministerio del trabajo el 14 de octubre de 2015, este Despacho considera 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; y 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 Contencioso Administrativo establece como principios orientadores del desarrollo de las actuaciones administrativas, los principios de contradicción, morosidad, 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 que tiene por 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, esta Coordinación le dará aplicación a lo señalado en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (LEY 1437 DE 2011), toda vez que se han superado los tres años contados a partir de la fecha en que ocurrió el último hecho que diera origen a la presente actuación, esto es diciembre de 2012, para la expedición del acto administrativo culminatoria y su notificación, lo que nos muestra a hoy, que ya ha operado el fenómeno de la caducidad, desde diciembre de 2015, por lo que el Ministerio 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 para este Despacho que operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, y como se explicó en el párrafo precedente, desde la fecha en que sucedieron los hechos hasta la fecha actual ya han transcurrido más de tres (3) años, otorgados por la norma a las autoridades para imponer sanción. Consecuentemente, es procedente declarar la caducidad administrativa por cuanto la actuación no se decidió dentro de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia de los hechos, que para el caso tenía como fecha máxima el mes de diciembre de 2015.

Es necesario advertir a la empresa querellada que el Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control 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 a lo previsto en los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo de Trabajo. De igual manera el cumplimiento de las normas laborales corresponde a derechos de los trabajadores y son de inmediato cumplimiento por parte de los empleadores y gozan de protección especial por parte del Estado.

En mérito de lo expuesto, la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Bogotá del Ministerio del Trabajo,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: NO INICIAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO en contra de la empresa denominada PARROQUIA DE SANTA BARBARA DE LA MESA CUNDINAMARCA Y PARROQUIA DE QUIPILE por las razones expuestas.

ARTICULO SEGUNDO: ARCHIVAR las diligencias preliminares iniciadas Mediante Auto No 150 del 16 de febrero de 2016, expedido por la Coordinación del Grupo de Prevención, Inspección, vigilancia y Control para adelantar Averiguación Preliminar y Practicar Diligencia Administrativa laboral a las empresas PARROQUIA DE SANTA BARBARA DE LA MESA CUNDINAMARCA Y PARROQUIA DE QUIPILE de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

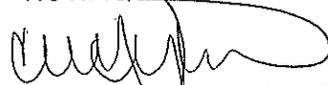
ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR a las partes jurídicamente interesadas, el contenido del presente auto conforme a lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informando que contra el presente Acto Administrativo proceden los recursos de REPOSICION ante esta Coordinación y en subsidio de APELACION ante la Dirección Territorial de Bogotá D.C., interpuestos y debidamente soportados, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación personal, por aviso o al vencimiento del término de publicación según sea el caso, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, así:

EMPRESA: PARROQUIA DE SANTA BARBARA DE LA MESA CUNDINAMARCA, con dirección de notificación en la Calle 8 No. 19-41 Centro La Mesa Cundinamarca, PARROQUIA DE QUIPILE, con dirección de notificación en la Avenida 2° No. 4-19 Quipile Cundinamarca y DIOCESIS DE GIRARDOT CUNDINAMARCA, con dirección de notificación en la Calle 19 No. 11 - 65 en la ciudad de Girardot Cundinamarca

QUEJOSO: LUIS OSWALDO AHUMADA VILLARRAGA, identificado con cedula de ciudadanía No. 1.032.384.764 de Bogotá, con dirección de domicilio en la Calle 22 No. 11- 09 Barrio Molinos en la ciudad de Bogotá.

ARTICULO CUARTO: LIBRAR, las comunicaciones pertinentes.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



TATIANA ANDREA FORERO FAJARDO

Coordinadora Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control