



Libertad y Orden

**MINISTERIO DEL TRABAJO  
DIRECCION TERRITORIAL DE SANTANDER  
GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL**

RESOLUCION NÚMERO **001961** DE 2022  
( 30 NOV 2022 )

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UNAS AVERIGUACIONES  
PRELIMINARES"**

LA SUSCRITA INSPECTORA DEL TRABAJO, ASIGNADA A LA COORDINACIÓN DEL GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SANTANDER DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, en uso de sus facultades legales y en especial de 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 3455 de 2021, Ley 1610 de 2013, Decreto 1072 2015 y demás normas concordantes.

**Expediente:** 7368001- ID 14858529

**Radicado** 05EE2020736800100008696

**I. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Se decide en el presente proveído la eventual responsabilidad que le asistiría al señor **JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA**, identificado con cedula de ciudadanía No. 1095914641, con dirección para llevar a cabo comunicaciones y notificaciones TRANSVERSAL 18 A # 8 - 25 BARRIO MIRADOR DE ARENALES Girón – Santander, correo electrónico [gerencia\\_panificadoradonpan@hotmail.com](mailto:gerencia_panificadoradonpan@hotmail.com)

**II. HECHOS**

Mediante correo electrónico el señor **ISAAC PEÑARANDA CHONA**, identificado con cedula de ciudadanía No. 88283105 de Ocaña, presentó querrela administrativa en contra del señor **JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA** identificado con cedula de ciudadanía No. 1095914641, indicando presunta vulneración a la normatividad laboral por el no pago de prestaciones sociales por el tiempo laborado en el establecimiento de comercio PANIFICADORA DON PAN, de propiedad del querrellado (folio 1-2).

Como consecuencia de lo anterior, mediante auto de averiguación preliminar No. 0177 del 08 de febrero de 2021, la Señora Coordinadora del Grupo de Prevención Inspección Vigilancia y Control de la Dirección Territorial Santander del Ministerio del Trabajo, inició averiguación preliminar en contra del señor **JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA** en aras de determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de esta y recabar elementos de juicio que permitieran verificar la ocurrencia de la conducta. En vista de ello, y en ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control, se comisionó a la inspectora de trabajo **MONICA ANDREA PRIETO BARAJAS**, para que practicara las pruebas que considerara conducentes, pertinentes y necesarias que se deriven del objeto de la citada comisión. (Folio 5).

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UNAS  
AVERIGUACIONES PRELIMINARES”**

Mediante oficio de fecha 06 de mayo de 2021, empleando correo físico certificado, se procede a comunicar el auto No. 0177 del 08 de febrero de 2021 al querellado mediante planilla interna No. 0048, correspondencia entregada el 10/05/2021, de acuerdo con constancia de entrega 472 (folio 6 y 8)

Asimismo, a través de oficio de fecha 06 de mayo de 2021, empleando correo físico certificado, se procede a comunicar el citado auto al querellante mediante planilla interna No. 0048, correspondencia entregada el 10/05/2021, de acuerdo con constancia de entrega 472 (folio 7 y 9)

El día 28 de octubre de 2021, mediante correo físico certificado, bajo planilla interna 120, se remitió al señor JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA, un oficio en donde, se solicita aportar documentación, la anterior fue recibida a satisfacción el 30/10/2021, de acuerdo con constancia de entrega 472 (Folio 10 y 11).

Mediante Auto No. 1087 del 02 de mayo de 2022 el expediente 7368001-14875860 de Fecha 02/10/2021, fue reasignado al Inspector de trabajo y seguridad social LUDWING ENRIQUE RUBIO CUADROS. (Folio 12-14)

A través de Auto No. 1205 del 16 de mayo de 2022 el expediente 7368001-14875860 de Fecha 02/10/2021, fue reasignado al Inspector de trabajo y seguridad social DORIS ISABEL BAUTE PONCE (Folio 15-16).

Se remitió mediante correo físico certificado bajo planilla interna 096 y al correo electrónico [gerencia\\_panificadoradonpan@hotmail.com](mailto:gerencia_panificadoradonpan@hotmail.com) al señor JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA oficio reiterando solicitud de documentos, la comunicación física fue recibida a satisfacción el 25/05/2022 y del correo electrónico no se obtuvo apertura, de acuerdo con constancia de entrega 472 (Folio 18-22).

El día 16 de agosto de 2022, se realiza visita de inspección ocular al señor JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA propietario del establecimiento de comercio PANIFICADORA DON PAN en la dirección TRANSVERSAL 18 A # 8 - 25 BARRIO MIRADOR DE ARENALES Girón – Santander, información suministrada de la Cámara de Comercio; visita que fue recibida por parte de la señora LILI RIVERA, quien manifestó que en el lugar no reside el querellado y tampoco se establece una panadería, y de acuerdo a lo encontrado por el despacho, se observa en su interior que no se desempeña labor alguna de panadería y que efectivamente es un lugar de residencia.

Conforme a lo anterior, el 08 de noviembre de 2022, empleando correo físico certificado mediante planilla interna No. 207, se procede a solicitar al querellante informe al despacho si conoce dirección de traslado del señor JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA propietario del establecimiento de comercio PANIFICADORA DON PAN, correspondencia entregada devuelta con motivo: No reside, de acuerdo con constancia 472 (folio 24-25)

**III. PRUEBAS ALLEGADAS A LA ACTUACIÓN**

**- Documentales**

- No se aportaron pruebas.

**IV. DE LA COMPETENCIA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UNAS  
AVERIGUACIONES PRELIMINARES”**

El accionar del Ministerio tiene entre ellas las funciones de ejercer prevención, inspección, vigilancia y control sobre las empresas para verificar el cumplimiento de la normatividad laboral y de seguridad social integral, como ente estatal, procede de conformidad con el Convenio 81 de 1947 de la OIT, lo dispuesto en el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Decreto Legislativo 2351 de 1965, artículo 41, modificado por la Ley 584 de 2000, artículo 20 y Resolución Ministerial No. 3238 del 03 de noviembre de 2021 concordante con la Resolución Ministerial No. 3455 del 16 de noviembre de 2021, que le atribuye a determinados funcionarios, facultades de policía administrativa laboral para efectos de la vigilancia y control que deben ejercer 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, y le otorgó funciones de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, entre otras funciones: *“Ejercer control, inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de las normas laborales de seguridad social, empleo, menor trabajador, convenciones, pactos colectivos, laudos arbitrales y normas del Sistema General de Pensiones e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes.*

De forma concurrente, el ministro del Trabajo expidió la Resolución No. 3455 del 16 de noviembre de 2021 que deroga la Resolución No. 2143 del 03 de junio de 2014, según la cual se modifica las competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo y en especial las funciones de las Coordinaciones de los Grupos Internos de Trabajo. En consecuencia, cambian las actividades del Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, asignándole la función de revisar algunos actos administrativos entre otras actividades previstas en el artículo 8 ibídem, quedando la facultad de decidir la presente Investigación Administrativa al Inspector de Trabajo y Seguridad Social

Habida consideración de los hechos puestos en conocimiento de este Ministerio de Trabajo, de lo establecido en el artículo 486 del C.S.T., Decreto 4108 de 2011, de la resolución 2143 del 28 de mayo de 2014 del Ministerio de Trabajo y conforme al artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y siguientes, la Ley 1610 de 2013, Decreto 1072 2015 y demás normas concordantes, corresponde a este despacho determinar si existe mérito o no para formular cargos por la presunta conducta que podría vulnerar la normatividad laboral, en lo que atañe la presunta trasgresión del artículo 127 CST del Código Sustantivo del Trabajo ( Salarios), a eventual pretermisión de los artículos 57 y 59 del Código Sustantivo del Trabajo (obligaciones del empleador), respecto a los hechos que dieron origen a esta averiguación preliminar.

**V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

El procedimiento de averiguación preliminar tiene como fines verificar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, identificar los presuntos responsables de esta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. En tal virtud, esta instancia permite al Despacho determinar si existe mérito suficiente para iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio eficaz, eficiente y efectivo, a través del auto de investigación o en el caso contrario profiriendo Auto de archivo, razón por la cual es necesario hacer las siguientes precisiones conforme al recaudo probatorio obrante y las disposiciones pertinentes que serán sustento de la decisión a tomar.

En la reclamación presentada por el señor ISAAC PEÑARANDA CHONA, en donde expresa:

*“(...) Prestaciones sociales de Isaac Peñaranda Chona, tiempo labrado 19 de agosto de 2019 hasta 25 de julio de 2020, salario mensual \$1.000.000, empleador José Luis Landazábal Neira-Panificadora Don Pan – Panadería La Panpa, Nit 1095914641-0 dirección Transversal 18ª # 8-25 Barrio Mirador de Arenales (...)”*

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UNAS  
AVERIGUACIONES PRELIMINARES"**

Como se ha evidenciado, por parte este despacho respecto al trámite de la actuación administrativa adelantada en contra del señor JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA propietario del establecimiento de comercio PANIFICADORA DON PAN, se agotaron los mecanismos pertinentes con el propósito de aclarar los hechos denunciados y verificar el cumplimiento de las disposiciones legales a que hubiese lugar, garantizando el debido proceso conforme a lo estipulado en el artículo 29 de la Constitución Política.

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente objeto de la presente actuación administrativa, procede el despacho a realizar el análisis probatorio, con el fin de verificar la presunta vulneración a las normas laborales por la investigada, como se indica en la denuncia y en consecuencia determinar si es procedente o no dar inicio al proceso administrativo sancionatorio (ivc-PD-02)

Ahora bien, sería del caso iniciar el examen del cumplimiento de los deberes que imponen las normas laborales a cargo de los empleadores. Sin embargo, este despacho debe reparar que un obstáculo infranqueable se opone a dicha actividad, debido a la carencia absoluta de medios de prueba que evidencien la presunta vulneración a la normatividad laboral por el no pago de las prestaciones sociales, sin existir certeza alguna de la relación laboral entre las partes.

Ante la presunta vulneración, el despacho procedió a solicitar en varias ocasiones material probatorio al querellado, mismo que no fue aportado, por lo cual se realiza el 16 de agosto de 2022 visita de inspección ocular, la cual fue atendida por la señora Lili Rivera, quien manifestó que en el lugar no reside el señor JOSE LUIS NEIRA LANDAZABAL y que tampoco desarrollaban actividades de panadería, que si bien es cierto ella recibía la correspondencia enviada por el despacho lo hacía sin saber de qué trataba; y de acuerdo por lo observado en la visita, se tiene que la dirección TRANSVERSAL 18 A # 8-25 BARRIO MIRADOR DE AREALES GIRON – SANTADER, no corresponde a la residencia del querellado y no se desempeñan labores de panadería.

Conforme a lo anterior el despacho procedió a oficiar al reclamante mediante oficio del 08 de noviembre de 2022, a fin de solicitar se aporte dirección de traslado del querellado y documentación alguna que permita demostrar la existencia de la relación laboral, sin embargo, la misma fue devuelta con motivo no reside.

A más de lo preliminar, el querellante no aporta prueba siquiera sumaria que permitiera soportar su dicho, lo que implica para este ente ministerial proceder a recabar un mayor número de pruebas que permitan conceptuar con mayor claridad sobre la exposición hecha y de esta manera proceder a dar aplicación a la normatividad sancionatoria si a ello hubiera lugar o en su defecto a exonerar al denunciado sino hay cabida a percibir presunta violación a la normatividad laboral.

Al no encontrarse dentro del trámite administrativo desarrollado en la presente indagación preliminar, un solo medio de prueba que demuestre lo manifestado por el quejoso; elementos de juicio que de existir permitirían no solo dar sustento a las atribuciones de esta cartera ministerial, sino además verificar el surgimiento de las obligaciones emanadas del contrato de trabajo. En efecto, en el momento de instaurar la reclamación administrativa laboral el señor ISAAC PEÑARANDA CHONA solo se limitó a realizar múltiples afirmaciones, sin ningún soporte documental. En otras palabras, el quejoso desplazó el deber que le asistía a él de suministrar la información mínima y necesaria que posibilitara establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar como acaecieron los hechos, en torno a la probable vulneración de las normas laborales.

En este sentido, el despacho no puede dejar de lado lo contemplado en el numeral primero del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, en lo que concierne a la incompetencia de los funcionarios de

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UNAS  
AVERIGUACIONES PRELIMINARES"**

este ente ministerial para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los Jueces de la Republica:

**ARTÍCULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCIONES**

1. 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.

En sentencia del Consejo de Estado, Sección segunda, C.P. GASPAR CABALLERO SIERRA, 8 de octubre de 1986 señalo:

*"La circunstancia de que la policía laboral se halle frente a un quebrantamiento de una norma protectora del trabajo, aun cuando implique menoscabo directo al trabajador, no inhibe el correctivo que sea del caso, por la sola consideración de que la justicia laboral estaría llamada a proveer sobre la santificación del interés individual protegido por el derecho. Son dos consideraciones completamente diferentes: La policía previene o reprime la violación de la norma objetiva de derecho, sin restituir de modo alguno al sujeto que resulte lesionado por la conducta antijurídica. La función judicial procura la realización del derecho según lo aprobado y alegado en la respectiva Litis, o sea, dentro del marco estricto del conflicto de intereses, donde habrá indudablemente un acto que invoca una pretensión y un demandado que se opone o se allana. Cuando la policía ejerce su poder, o por mejor decir, se hace presente la función polliciva, no dirime o desata la controversia que pueda existir entre sujetos de derecho. Ese no es su alcance ni finalidad"*

De conformidad con la norma relacionada, es competencia de los funcionarios del Ministerio del Trabajo ejercer las atribuciones de inspección, vigilancia y control en aspectos puntuales, imponiendo las sanciones correspondientes, pero les está proscrito declarar derechos individuales y definir controversias cuya decisión este atribuida a los jueces, quienes cuentan con la facultad de efectuar los juicios de valor para la resolución de conflictos jurídicos, mientras que las atribuciones de los inspectores del trabajo se circunscriben a situaciones netamente objetivas.

Es de anotar que tanto la documentación obrante en el instructivo, como las diligencias realizadas por los funcionarios comisionados, se enmarcan en el principio constitucional de la buena fe, consagrado en el artículo 83 de la C.P., que como se ha visto, cuenta con desarrollo legal.

En consideración de lo anteriormente expuesto, **LA SUSCRITA INSPECTORA DEL TRABAJO, ASIGNADA A LA COORDINACIÓN DEL GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SANTANDER DEL MINISTERIO DEL TRABAJO.**

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO. ARCHIVAR** las averiguaciones administrativas preliminares adelantadas en el expediente 7368001- ID 14858529 en contra del señor **JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA**, identificado

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UNAS  
AVERIGUACIONES PRELIMINARES"**

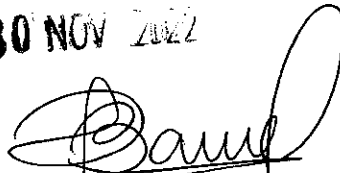
con cedula de ciudadanía No. 1095914641, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** NOTIFICAR a los jurídicamente interesados (i) al querellante, señor **ISAAC PEÑARANDA CHONA** identificado con cédula de ciudadanía No. 88283105 de Ocaña, con dirección para llevar a cabo notificaciones y comunicaciones CALLE 14B # 12A - 57 VILLAS DE DON JUAN 2, al correo electrónico [linamariaochoavillamizar27@hotmail.com](mailto:linamariaochoavillamizar27@hotmail.com); (ii) al querellado, señor **JOSE LUIS LANDAZABAL NEIRA**, identificado con cedula de ciudadanía No. 1095914641, con dirección para llevar a cabo comunicaciones y notificaciones TRANSVERSAL 18 A # 8 - 25 BARRIO MIRADOR DE ARENALES Girón - Santander, correo electrónico [gerencia\\_panificadoradonpan@hotmail.com](mailto:gerencia_panificadoradonpan@hotmail.com), en los términos de los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiendo que contra el presente acto administrativo, proceden los recursos de reposición, ante quien expidió la decisión y el de apelación, ante el inmediato superior, 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, según el caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bucaramanga a los

**30 NOV 2022**



**DORIS ISABEL BAUTE PONCE**

**INSPECTORA DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Elaboró: Doris B.  
Reviso/Aprobó: Mónica P.