

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
Tesis de Grado**

**ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONATORIAS ADELANTADAS POR  
LAS INSPECCIONES DE TRABAJO**

**BOGOTÁ D.C.  
2018**

**Edgar Javier Herrera Isaza  
Nelly Susana Torres Navas  
Alejandro Trujillo Hernández**

**ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONATORIAS ADELANTADAS POR  
LAS INSPECCIONES DE TRABAJO**

**Trabajo de  
Investigación como  
requisito para optar  
al título de Maestría  
en Derecho  
Administrativo**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

## **Carta de aprobación**

Bogotá D.C, 29 de octubre de 2018

Doctor  
JAVIER RINCÓN SALCEDO  
Coordinador General  
Investigación Colectiva  
Maestría en Derecho Administrativo  
Facultad de Ciencias Jurídicas  
Pontificia Universidad Javeriana  
Ciudad

Asunto: Entrega trabajo de grado de la Maestría en Derecho Administrativo.

Respectado doctor Rincón:

Por medio de la presente con toda consideración, me permito manifestarle que acepté ser el tutor temático del Trabajo de Grado de las estudiantes de la Maestría de Derecho Administrativo, Edgar Javier Herrera Isaza, Nelly Susana Torres Navas y Alejandro Trujillo Hernández, dentro de la investigación colectiva que hace parte de la línea de investigación “Derecho Administrativo y Globalización” que usted dirige.

El tema que los estudiantes trabajaron se denomina “Actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por las inspecciones de trabajo”.

En desarrollo del presente trabajo de investigación, se adelantó un acompañamiento permanente por medio de reuniones presenciales y virtuales en las que se realizaron las consideraciones y recomendaciones pertinentes para la estructuración y elaboración del documento que se presenta a consideración.

Por lo anterior, cumplidas las expectativas del presente trabajo, de acuerdo con las sugerencias realizadas, avalo el contenido del mismo y se adjunta a la presente comunicación.

Cordialmente,

Álvaro Andrés Motta Navas  
Profesor  
Departamento de Derecho Público  
Facultad de Ciencias Jurídicas  
Pontificia Universidad Javeriana

Anexo: un (1) cd.

**A nuestras familias**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Al Dr. Javier Gustavo Rincón Salcedo y al Dr. Álvaro Andrés Motta Navas, por su apoyo y acompañamiento en la realización de este texto**

## RESUMEN

En Colombia, con la creación de la Oficina General del Trabajo en 1923, inició el camino de la intervención del Estado en los asuntos laborales. En 1927, aparecieron las multas y comenzó la construcción de un procedimiento sancionatorio administrativo-laboral, el cual evolucionó a partir de decisiones pretorianas que asociaron los textos constitucionales y los principios del debido proceso, así como una serie de garantías que constituyeron su fundamento.

En este sentido, esta investigación buscó establecer si es eficaz la función administrativa sancionatoria de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social descrita en la Ley 1610 de 2013.

Este análisis demandó una revisión de la Ley 1610 de 2013, y la Resolución 1309 de 2013 del Ministerio de Trabajo. El estudio se realizó a partir del desarrollo histórico de la facultad sancionatoria de la administración, así como de sus orígenes y del debido proceso, teniendo en cuentas las garantías de éste según la doctrina, y según la jurisprudencia nacional y española. Se analizaron la estructura del Ministerio de Trabajo, las funciones de los Inspectores de Trabajo, la naturaleza y finalidad de un procedimiento especial, entre otros aspectos que pueden contribuir con el fortalecimiento de las funciones de los Inspectores.

Este trabajo evidenció que la Ley 1610 de 2013 no constituye un procedimiento especial para los Inspectores de Trabajo, sino sólo consagra reglas mínimas y parciales. La eficacia del procedimiento sancionatorio laboral se logra con la aplicación de las disposiciones constitucionales, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y la Ley 1610 de 2013.

De lo anterior, se afirma que el Manual del Inspector de Trabajo (Resolución 1309, 2013), por su condición de acto administrativo, viola el principio de reserva de ley. Adicionalmente, existen otros factores que la afectan: demoras en los trámites; multiplicidad de funciones para los Inspectores (Decreto 472, 2015); faltantes en el número de Inspectores requeridos, según estudios internacionales de la OIT; y falencias en recursos tecnológicos y humanos, para enfocar la gestión en los sectores económicos de mayor demanda. Todo lo anterior conduce a recomendaciones para el diseño de un procedimiento sancionatorio especial, en conformidad con las características del objeto funcional, de los sujetos sancionables, de las normas violadas y del grado de afectación para el trabajador.

**Palabras clave:** potestad sancionadora de la administración, potestad punitiva del Estado, debido proceso, inspección, vigilancia, control, función administrativa, Inspector de Trabajo, Ministerio de Trabajo, procedimiento administrativo sancionatorio, principio de eficacia

## ABSTRACT

In Colombia, with the creation of the *Oficina General del Trabajo* [General Work Bureau] in 1923, the path of state intervention in labor matters begun. In 1927, fines were instated for the first time, which marked the beginning of the construction of a labor-administration sanctioning procedure, which evolved from praetorian decisions that associated constitutional texts and the principles of due procedure, along with a series of guaranties which make up its foundations.

In this sense, this study sought to stablish whether the administrative punitive role of the Labor Inspector described in Law 1610 of 2013 is effective.

This analysis required reviewing Law 1610 of 2013, and Resolution 1309 of 2013 expedited by the Ministry of Labor. This study took into account the historical development of the power to sanction administrations, as well as its origins, considering due process and keeping in mind the guarantees of the latter, according to doctrine and Colombian and Spanish jurisprudence. An analysis of the inner structure of the Ministry of Labor, of the roles of labor inspector, and of the nature and purpose of a special procedure, among other aspects that could contribute to the purpose of strengthening Inspectors' public functions, was carried out.

The study revealed that Law 1610 of 2013 does not constitute a special procedure for Labor Inspectors; it only establishes minimum and partial rules. Efficiency in administration sanctioning procedures is achieved with the implementation of constitutional provisions, the *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (CPACA) [Administrative Procedure and Contentious-Administrative Code], and Law 1610 of 2013.

The Labor Inspector's Handbook (Resolution 1309, 2013), due to it being an administrative act, infringes upon the principal of legal reservation. Also, there are other factors which affect the latter: procedural delays; the myriad of duties the Labor Inspector has (Decree 472, 2015); the shortage of Labor Inspectors required, according to ILO international studies; and the lack of human and technological resources needed to concentrate action in economic sectors with large demand. All of this leads to recommendations for the establishment of a special sanction procedure, in accordance with operational objectives, with the punishable subjects, with the regulations infringed upon, and with the degree of affectation on the workers.

**Keywords:** Administration sanctioning faculty, sanctioning power of the state, due process, inspection, monitoring, control, administrative role, Labor Inspector, Ministry of Labor, administrative sanction procedure, principle of efficiency

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>13</b>
<b>1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NORMATIVIDAD SOBRE LA FUNCIÓN DE LA INSPECCIÓN EN LAS RELACIONES DE TRABAJO EN COLOMBIA Y LEGISLACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA MATERIA</b>	<b>13</b>
1.1 Antecedentes Históricos de la Normatividad sobre la Función de la Inspección en las Relaciones de Trabajo en Colombia	13
1.2 Legislación Internacional de Trabajo	27
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>29</b>
<b>2. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO</b>	<b>29</b>
2.1 La Potestad Sancionadora de la Administración	29
2.2 El Debido Proceso Administrativo	36
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>53</b>
<b>3. LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN LAS RELACIONES DE TRABAJO: ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>53</b>
3.1 Los Ministerios	53
3.2 Las Inspecciones de Trabajo	58
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>78</b>
<b>4. GENERALIDADES QUE DETERMINAN LA EFECTIVIDAD DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>78</b>
4.1 Generalidades que Determinan la Efectividad de la Función Administrativa	78
4.2 Evaluación de la Efectividad de las Funciones de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social	82
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>89</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>91</b>

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1886 se enmarca en el liberalismo clásico influenciado por las revoluciones francesa y norteamericana, en las que la Ley es la fuente del ejercicio del poder y de las garantías de los asociados y, en esta medida, su artículo 26 solamente se refiere al “*ius puniendi*” del Estado en el derecho penal.

El presente trabajo, pretende evidenciar que, a partir de la Ley 83 de 1923 “Por la cual se crea la Oficina General del Trabajo”, se inicia un tímido camino hacia la intervención del Estado en diversos aspectos de derecho laboral individual y, solamente, con la Ley 73 de 1927, aparecen, en el escenario sancionatorio, las multas con una finalidad represiva, para que el Jefe de la Oficina General del Trabajo, mediante resoluciones, procure el cumplimiento estricto a las leyes sociales.

Sin duda, la normatividad aplicable en materia sancionatoria laboral, que se detallará en su oportunidad, no tendría sentido mientras no se reconozca la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, la cual no se encuentra consagrada, expresamente, en una sola norma constitucional<sup>1</sup>, sino dispersa en varias disposiciones como ocurre con los artículos 2, 4, 29, 150-8, 189 numerales 21 a 26, 209, 334, 365, 366 y 370 de la Constitución Política de 1991<sup>2</sup>.

Hablar de *potestad sancionadora de la Administración* implica admitir la ruptura de la teoría clásica de la tridivisión de los poderes públicos<sup>3</sup>, en el sentido que el monopolio judicial se mantiene para el juzgamiento de conductas punibles<sup>4</sup>, mientras que el derecho sancionatorio opera para otras infracciones contrarias al ordenamiento jurídico, con lo cual se asignan competencias para investigar e imponer sanciones, con lo que se logra la eficacia en el ejercicio del poder punitivo del Estado conocido como *ius puniendi*.

De manera igual a lo sucedido en España, la construcción y la evolución de las bases de la potestad sancionadora de la Administración son pretorianas y, a partir de

---

<sup>1</sup> En España, el artículo 25 de la Constitución de 1978 consagra la Potestad Sancionadora de la Administración.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencias C-089 de 2011. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva; C-957 de 2014, M.P., Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>3</sup> En las sentencias C-506 de 2002 y C-818-2005 de la Corte Constitucional, se difunde la tesis de que la potestad sancionadora de la Administración comporta la ruptura de la teoría clásica de la tridivisión de los poderes públicos.

<sup>4</sup> Los delitos cuya competencia corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Penal (arts. 234, 235 de la Carta Política en concordancia con los artículos 28 y 29 de la Ley 906 de 2004- Código de Procedimiento Penal).

su consagración en los textos constitucionales, ha sido posible asociar, bajo el principio del debido proceso, una serie de garantías que constituyen la piedra angular de un sistema sancionatorio administrativo. Así mismo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-089 de 2011, amplía su concepto sobre la potestad sancionadora como atribución propia de la Administración, necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la Administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende, indudablemente, a la realización de sus cometidos. Constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas y mantiene diferencias respecto del derecho penal, aun cuando, bajo la sentencia T-145 de 1993 de la Corte Constitucional, se asevera que las garantías del debido proceso judicial se aplican en forma matizada en el derecho administrativo.

En ese escenario, es conveniente anunciar que, en ninguno de los Códigos Contenciosos Administrativos que se han expedido, se reguló, en forma expresa y plena, el debido proceso administrativo, pero constituyeron un aporte para consolidar el sistema sancionatorio administrativo.

El Decreto-Ley 01 de 1984<sup>5</sup> amplió las garantías al procedimiento administrativo con el establecimiento de unos principios orientadores como la imparcialidad, la publicidad, la contradicción (art. 3); además, en su artículo 38, consagró la caducidad de la potestad sancionadora de la Administración, aun cuando existía normatividad sancionatoria para las relaciones de trabajo.

Con toda esta descripción, el sistema sancionatorio administrativo se ha fortalecido con el artículo 29 de la Carta Política y tiende a acentuarse a partir del principio de debido proceso para la actuación administrativa, en un marco orientado a proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los

---

<sup>5</sup> Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 23 de junio de 2010, expediente 16637, C.P. Dr. Enrique Gil Botero menciona que el Código de 1984, consagró: "el derecho a que se comunique la iniciación de un procedimiento administrativo -arts 14 y 28 CCA-; el derecho a impugnar las decisiones administrativas, a través de la denominada vía gubernativa -arts. 23 y 49 y ss. CCA-; el derecho a un procedimiento previo a la toma de una decisión, en la medida en que se proscribieron las decisiones de plano -art 35 CCA- el derecho a presentar pruebas y controvertirlas -arts. 34 y 56 CCA-, entre otras".

intereses generales y el cumplimiento de los fines estatales, lo cual hace parte de la finalidad de la Ley 1437 de 2011 o CPACA.

Estudios sobre el particular indican que hay numerosos procedimientos sancionatorios, varios consagran un trámite especial, otros remiten, expresamente, al sancionatorio general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, lo cual advierte que los resultados no pueden ser uniformes y que se carece de un inventario que permita una orientación clara con respecto al estado actual de una potestad que genera bastantes expectativas en cuanto a los logros del Estado Social de Derecho. Por esta razón, consideramos trascendental un análisis de las competencias legales a partir del principio del debido proceso y una revisión de la regulación del procedimiento especial de las Inspecciones del Trabajo para determinar la posibilidad de concluir si existe o no, en la ley especial, la aplicabilidad de la totalidad de los principios constitucionales y legales, si su aplicación es parcial, o si sólo se mencionan en la Ley 1610 de 2013 de manera enunciativa. Lo último implicaría la necesidad de hacer una integración normativa entre esta Ley y el CPACA, para identificarlos uno a uno y proponer acciones que contribuyan al cumplimiento real del principio de eficacia, orientadas a encontrar herramientas y acciones jurídicas para manejar adecuadamente tales situaciones y adelantar de, manera correcta los procesos.

Este análisis abordará la Resolución 1309 de 2013 del Ministerio de Trabajo mediante el cual se adopta el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social, con el propósito de revisar si una resolución puede contener reglas al margen del principio de reserva en materia de procedimiento.

Dada la mencionada proliferación de la actividad sancionatoria de la Administración, resulta importante reconocer que, en muchas circunstancias, las autoridades administrativas conocen ampliamente los aspectos sustanciales que conllevan las actividades o servicios misionales sobre los cuales se ejerce la potestad sancionadora, pero no se le da la suficiente importancia a los aspectos sustanciales de la potestad como tal, así como de los aspectos procesales que conlleva, cuya

---

<sup>6</sup> Al respecto, ver CONSEJO DE ESTADO, MINISTERIO DE JUSTICIA y DEL DERECHO, Memorias de la Ley 1437 de 2011. Debates de la Comisión de Reforma del Código Contencioso Administrativo. Bogotá, pp. 202, 216-217. Además, véase TAMAYO, D; MEJÍA, P, RESTREPO, L. GÓMEZ, Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, Opinión Jurídica – Universidad de Medellín. Medellín. 2014.

desatención u omisión signifique la posible nulidad de los actos administrativos que materializaron el ejercicio de la facultad, pudiendo tener consecuencias patrimoniales para las entidades y finalmente impidiendo que se concrete el fin último de la Administración.

La Ley 1610 de 2013, en 12 artículos y la Resolución 1309 de 2013, del Ministerio de trabajo, "Por la cual se adopta el Manual del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social", regulan lo relativo a la competencia general, los principios orientadores, las funciones principales, los equipos interdisciplinarios de las Direcciones Territoriales, el inicio de las actuaciones, las multas, la clausura del lugar de trabajo, las pruebas de oficio, el período probatorio y las alegaciones de conclusión, la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas, la graduación de las sanciones. A partir de estas normas, centraremos un análisis orientado a establecer si se trata de una regulación que cumple los principios de reserva de ley, si el procedimiento respeta los principios constitucionales, si es o no necesario acudir al CPACA y si se da cumplimiento al principio de eficacia en el consagrado.

Por esta razón consideramos que, al centramos en el estudio del procedimiento sancionatorio especial de los inspectores de trabajo y en el análisis de su correspondencia con el Procedimiento General del CPACA y la Carta Política, será de gran importancia conocer los avances o los resultados adversos de esta orientación constitucional, si los hay, con el fin de identificarlos y proponer acciones que contribuyan al cumplimiento del principio de eficacia y de los fines que el Estado colombiano se propuso para lograr que las normas de carácter socio-laboral se cumplan a cabalidad, garanticen los derechos del trabajador y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.

El eje transversal de todo el trabajo de grado lo constituye el principio de eficacia, entendido según la Constitución, la Ley, la jurisprudencia y la doctrina, como la capacidad de la función para cumplir los fines y objetivos previstos en el ordenamiento jurídico. Así, este trabajo pretende establecer la respuesta al siguiente interrogante: ¿Es eficaz la función administrativa sancionatoria de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social establecida en la Ley 1610 de 2013?

Efectivamente, es necesario que la Administración identifique los problemas legales, procesales y administrativos que pueden afectar la función administrativa sancionatoria de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en el marco de la Ley

1610 de 2013, para lo cual resulta elemental lo siguiente: 1. Analizar y comprender la problemática que en la práctica se advierte para el ejercicio de la función administrativa sancionatoria de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, bajo la Ley 1610 de 2013. 2. Estudiar y analizar el régimen legal existente en materia del procedimiento sancionatorio de las Inspecciones de Trabajo de la Ley 1610 de 2013, así como de los principios constitucionales y legales vinculados al debido proceso y el principio de eficacia. 3. Proponer conclusiones para el manejo del procedimiento administrativo sancionatorio de las Inspecciones de Trabajo de la Ley 1610 de 2013, derivadas de la posible afectación al principio de eficacia.

Para lograr lo anterior, en un primer capítulo, se presenta el contexto histórico de la normatividad sobre la función de la inspección en las relaciones de trabajo en Colombia y la Legislación Internacional sobre la materia.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis de la potestad sancionadora de la Administración, el debido proceso administrativo y sus garantías. El análisis comprende la revisión de la Ley 1610 de 2013 y el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social adoptado mediante la Resolución 1309 de 2013 del Ministerio de Trabajo.

El capítulo tercero muestra un estudio de la inspección, vigilancia y control en las relaciones de trabajo, estructura y procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1610 de 2013 e implica un análisis de la estructura del Ministerio de Trabajo para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control por los Inspectores de Trabajo, así como un análisis de las normas sobre el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1610 de 2013, para determinar si constituye un procedimiento sancionatorio especial.

En el capítulo cuarto, se analizan las generalidades que determinan la efectividad de la función administrativa y, en ese contexto, se evalúan las funciones de los inspectores de trabajo y seguridad social.

Finalmente, con base en el análisis adelantado, se presentarán una serie de conclusiones, en desarrollo del marco constitucional y legal en las actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por las Inspecciones de Trabajo.

## CAPÍTULO I

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NORMATIVIDAD SOBRE LA FUNCIÓN DE LA INSPECCIÓN EN LAS RELACIONES DE TRABAJO EN COLOMBIA Y LEGISLACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA MATERIA

#### 1.1 Antecedentes Históricos de la Normatividad sobre la Función de la Inspección en las Relaciones de Trabajo en Colombia

El Estado Colombiano, durante comienzos del siglo XX, se ha preocupado por la intervención al trabajo mediante la expedición de normas de diferente rango, para garantizar un orden económico y social, y lograr la efectividad de los derechos y principios derivados del trabajo. A continuación, se procederá a determinar una relación histórica sobre la normatividad destinada a encauzar la función de la inspección en las relaciones de trabajo.

La Ley 83 de 1923, “Por la cual se crea la Oficina General del Trabajo”, estableció, en su artículo 1, la creación de la Oficina General de Trabajo como dependencia del Ministerio de Industrias; en su artículo 2<sup>7</sup>, señaló diversos aspectos de derecho laboral individual que permitían la intervención del Estado en las relaciones de trabajo; señalaba, en su artículo 5, que dicha Oficina General del Trabajo estaría, especialmente, encargada de velar por el fiel cumplimiento de las leyes que tendiera a desarrollar la acción social.

La Ley 73 de 1927, que modificó la Ley 83 de 1923, en su artículo 5, creó el servicio de inspección con una serie de facultades frente a los patronos con imposición de multas hasta de cien (\$100) pesos, por cada infracción, en caso de que se impidiera, a los Inspectores autorizados por el Ministerio, “penetrar en industrias y comercios” o se rehusaran a suministrar datos e informes requeridos por la oficina de

---

<sup>7</sup> El artículo 2 de la Ley 83 de 1923 dispuso: “estudio de todas las cuestiones que se relacionan con los conflictos que puedan presentarse entre los trabajadores y los capitalistas, por razón del salario; de los seguros individuales y colectivos; de las habitaciones para obreros; de la aplicación de las leyes sobre higiene y salubridad en las fábricas y empresas industriales y mercantiles; de los accidentes de trabajo; del trabajo de las mujeres y de los niños; de la educación cívica de las clases proletarias; de los jornales mínimos; de la instrucción técnica; de la lucha contra la vagancia, el alcoholismo, la sífilis, la tuberculosis y demás enfermedades que amenazan principalmente al propietario”.

inspección para llenar su cometido, o los suministraran con falsedad. Las decisiones eran adoptadas por el Jefe de la Oficina General del Trabajo mediante resoluciones que estimara necesarias a fin de dar cumplimiento estricto a las leyes sociales, las cuales requerían aprobación del Ministro. Igualmente, su artículo 10 establecía la remuneración de los vocales que integran la Oficina General de Trabajo, y el artículo 11, que una función decisoria en conflictos obrero-patronales de carácter obligatorio en cabeza del “Director de la Oficina y los Vocales” adoptado mediante un fallo obligatorio para ambas partes.

La Ley 12 de 1936, “Por la cual se reorganiza el Departamento de Trabajo del Ministerio de Industrias y Trabajo”, indicaba, en su artículo 1, que “Las decisiones que den los funcionarios del Departamento de Trabajo sobre los asuntos encomendados a su estudio por las Leyes 83 de 1923 y 73 de 1927, son de obligatorio cumplimiento mientras no sean invalidadas por autoridad competente”; el artículo 2, relativo a Oficinas Seccionales de Trabajo, aludía a los Inspectores de Trabajo; el artículo 4 se refería a Inspectores Visitadores; el artículo 7 investía, como Jefes de Policía, al Jefe del Departamento del Trabajo, o el Subjefe –cuando lo reemplazara–, los Inspectores Jefes Seccionales y los Inspectores-Visitadores, con facultades para imponer multas “para todo lo relacionado con el cumplimiento de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos sobre cuestiones sociales”, y preveía los recursos de apelación y queja contras las decisiones proferidas (arts. 8, 9, y 10).

La Ley 96 de 1938 ordenó la creación de los Ministerios de Trabajo, Higiene y Previsión Social y de la Economía Nacional.

Ley 6 de 1945, “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”, regulaba el contrato individual de trabajo (art. 1.), las prestaciones oficiales (arts. 2 y ss.), las prestaciones patronales (art 12 y ss.), las asociaciones profesionales (art. 27 y ss.), los contratos sindicales (art. 43 y ss.), la convención colectiva de trabajo (art. 46 y ss.), los conflictos colectivos de trabajo (art. 50) y la Jurisdicción Especial de Trabajo (art. 52 y ss.).

El Decreto-Ley 2663 de 1950, contentivo del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante C.S. del T.), modificado, parcialmente, por el Decreto-Ley 3743 de 1950, consignó, en el capítulo I del Título IV de la Primera Parte del Código, en relación con el “Reglamento de trabajo y mantenimiento del orden en el establecimiento”, varias

disposiciones sobre el tema sancionatorio en sus artículos 108<sup>8</sup>, 112<sup>9</sup>, 113<sup>10</sup>, 114<sup>11</sup>, 115<sup>12</sup>, 118<sup>13</sup>. Igualmente, en materia de derecho laboral colectivo, el artículo 352 del C.S. del T., aludía a lo relativo a medicina e higiene industrial<sup>14</sup>. Así mismo, los

<sup>8</sup> “Artículo 108. Contenido. El reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos: (...) 16. Escala de faltas y procedimientos para su comprobación; escala de sanciones disciplinarias y forma de aplicación de ellas”.

<sup>9</sup> “Artículo 112. Suspensión del trabajo. Cuando la sanción consista en suspensión del trabajo, ésta no puede exceder de ocho (8) días por la primera vez, ni de dos (2) meses en caso de reincidencia de cualquier grado”.

<sup>10</sup> “Artículo 113. Multas. 1. Las multas que se prevean, sólo puede causarse por retrasos o faltas al trabajo sin excusa suficiente; no puede exceder de la quinta (5a) parte del salario de un (1) día, y su importe se consigna en cuenta especial para dedicarse exclusivamente a premios o regalos para los trabajadores del establecimiento. 2. El empleador puede descontar las multas del valor de los salarios. 3. La imposición de una multa no impide que el empleador prescinda del pago del salario correspondiente al tiempo dejado de trabajar”.

<sup>11</sup> “Artículo 114. Sanciones no previstas. El empleador no puede imponer a sus trabajadores sanciones no previstas en el reglamento, en pacto, en convención colectiva, en fallo arbitral o en contrato individual”.

<sup>12</sup> “Artículo 115. Procedimiento para sanciones. <Artículo modificado por el artículo 10 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:> Antes de aplicarse una sanción disciplinaria, el {empleador} debe dar oportunidad de ser oídos tanto al trabajador inculpado como a dos representantes del sindicato a que este pertenezca no producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite” (subraya fuera de texto).

<sup>13</sup> “Artículo 118. Investigación. El Departamento Nacional del Trabajo, ya directamente o por medio de sus inspectores, puede ordenar investigaciones y solicitar informes a los trabajadores o a su sindicato sobre cualquiera de las normas consignadas en el proyecto de reglamento”. Dicho artículo fue derogado por el parágrafo 3 del art. 65 de la Ley 1429 de 2010.

<sup>14</sup> “Artículo 352 Vigilancia y sanciones señala: Corresponde al Ministerio del Trabajo, por conducto de la Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial, velar por el cumplimiento de las disposiciones de este capítulo, atender las reclamaciones de empleadores y obreros sobre transgresión de sus reglas, prevenir a los remisos, y, en caso de reincidencia o negligencia, imponer sanciones, teniendo en cuenta la capacidad económica del transgresor y la naturaleza de la falta cometida”.

artículos 354<sup>15</sup>, 433<sup>16</sup>, 485<sup>17</sup> y 486<sup>18</sup> del C. S. del T., se refieren a autoridades, atribuciones y funciones de quienes ejercen vigilancia y control.

La Resolución 206 de 1951 del Ministerio de Trabajo reglamentó la liquidación y el pago del auxilio de cesantía para la financiación de la vivienda de los trabajadores, fijó normas que debían cumplir las empresas obligadas al pago del seguro colectivo de vida de sus trabajadores, y que quisieran fungir como aseguradoras de disposiciones legales del trabajo. Entre las disposiciones más relevantes de esta resolución se destacan las siguientes: el artículo 21 consagraba la sanción de multa que iba de cincuenta (\$ 50) a quinientos pesos (\$ 500), por incumplimiento en la presentación de los informes patronales semestrales estipulado en el artículo 20 de la misma. A su turno, los artículos 22, 25 y 26 establecían reglas aplicables al procedimiento; el artículo 23 consagraba unas multas por desconocimiento de la normatividad prevista en el artículo 22 citado; y el artículo 24 facultaba a los Inspectores de Trabajo para practicar visitas de inspección a establecimientos,

<sup>15</sup> "Artículo 354. Protección del derecho de asociación: 1. En los términos del artículo 292 del Código Penal queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical. 2. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de cinco (5) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del trabajo. Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Consideréense como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador: (...)" La disposición fue modificada por artículo 39 del Ley 50 de 1990".

<sup>16</sup> "Artículo 433. Iniciación de conversaciones. 1. El {empleador} o la representante, están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quién se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al {empleador} dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego. 2. El empleador que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado será sancionado por las autoridades del trabajo con multas equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento" (subraya fuera de texto). El artículo fue modificado por el artículo 27 del Decreto 2351 de 1965. El inciso segundo del artículo 433 del C.S del T. fue modificado por el artículo 27 del Decreto 2351 de 1965.

<sup>17</sup> "Artículo 485. Autoridades que los ejercitan: "La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de éste Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen". Esta disposición correspondía al artículo 502 del Decreto 2663 de 1950, la cual fue ordenada por el artículo 46 del Decreto 3743 de 1950".

<sup>18</sup> "Artículo 486. Sanciones y procedimiento. "Los Jefes de Departamento, Inspectores, visitadores y Jefes de Sección del Ministerio del Trabajo, quedan investidos de carácter de Jefe de Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el artículo anterior, y, en consecuencia, están expresamente facultados para imponer multas desde cincuenta pesos (\$ 50) hasta dos mil pesos (\$ 2.000), según los casos, a quienes desobedezcan o traten de burlas las providencias que ellos dicten en ejercicio de dichas atribuciones y con sujeción a los procedimientos administrativos ordinarios" (subraya fuera de texto).

fábricas y empresas para verificar el cumplimiento de condiciones generales y específicas del ambiente laboral, higiene y salubridad en el trabajo, prestaciones sociales legales y contractuales de los trabajadores.

El Decreto 617 de 1954, "Por el cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo", en su artículo 12, que modificó el artículo 486 del C.S. del T., dispuso lo siguiente:

1. Los Jefes de Departamento, Inspectores, Visitadores y Jefes de Sección del Ministerio del Trabajo, quedan investidos de carácter de Jefes de Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el artículo anterior, para imponer multas desde cincuenta pesos (\$ 50,00) hasta dos mil pesos (\$ 2.000,00), según los casos, con sujeción al siguiente procedimiento:  
Las providencias que dicten los Jefes de Departamento, son revisadas por el Ministro y las que dicten los Jefes de Sección, Inspectores y Visitadores, por el respectivo Jefe de Departamento.
2. Estas revisiones se efectuarán en virtud de apelación que los interesados interpongan contra dichas providencias, en el acto de la notificación de éstas o dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a tal notificación.

El Decreto Ley 141 de 1961 adoptó el Decreto Legislativo 617 de 1954, en virtud a que fue expedido bajo las facultades del artículo 121 de la Constitución Política de 1886, en el periodo comprendido entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958.

La Ley 1 de 1963, "Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones", estableció facultades al Gobierno Nacional, en el artículo 8, para que fijara sanciones por el incumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones, y autorizara su cobro por jurisdicción coactiva<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Artículo 8: "El Gobierno establecerá las sanciones que garanticen el cumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones. Las multas que se fijan por este concepto, en general todas las dispuestas por las autoridades laborales y las impuestas por violaciones al control de precios y por acaparamiento o especulación se cobrarán por jurisdicción coactiva, y su valor deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas. Los dineros recaudados por estas multas lo entregara el Gobierno por partes iguales al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (I.C.S.S.)". El artículo fue declarado exequible mediante sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, Sentencia del 22 de noviembre de 1967. M.P. Dr. Julio Roncallo Acosta.

El Decreto-Ley 2351 de 1965, “Por el cual hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”, en su artículo 41, establecía que “los funcionarios del Ministerio del Trabajo, que indique el Gobierno”, podían actuar como autoridades de policía con el fin de vigilar y controlar los despidos colectivos de su artículo 40, y podían imponer multas de doscientos (\$200) hasta diez mil pesos (\$10.000), dependiendo de lo grave que fuera la infracción y mientras subsistiera, la cual se destinaba al Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

La Ley 11 de 1984, “Por la cual se reforman algunas normas de los Códigos Sustantivo y Procesal del Trabajo”, disponía, en su artículo 24, que modificaba el numeral 2 del artículo 41 del Decreto ley 2351 de 1965, que “*los funcionarios del Ministerio del Trabajo, que indique el Gobierno*” (cursiva fuera de texto), tenían el “carácter de autoridades de policía para la vigilancia y control” previstos en la normatividad y tenían la facultad para imponer multas de entre uno a cuarenta veces el salario mínimo mensual más alto, según la magnitud de la falta y mientras ésta subsistiera, con destino, este caso, al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Posteriormente, el artículo 97 de la Ley 50 de 1990, “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”, modificó el ordinal 2 del artículo 41 del Decreto- ley 2351 de 1965, ya enmendado por el artículo 24 de la Ley 11 de 1984, mencionado en el párrafo anterior. Dicho artículo quedó así:

Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de qué trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

El Decreto- Ley 1295 de 1994, “Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”, vigente hoy, consagra, en su artículo 91, multas para empleadores, trabajadores y entidades administradoras de riesgos profesionales por incumplimiento en diversos aspectos del Sistema General de Riesgos Profesionales, cuya competencia que, ante el incumplimiento de las obligaciones, le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de su Director Técnico de Riesgos Profesionales, imponer multas, frente a las cuales no opera el recurso de apelación. Dicha competencia fue, posteriormente, asignada a

los Directores Regionales y Seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y las decisiones sancionatorias son susceptibles del recurso de apelación ante el Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio mencionado, como lo indica el artículo 115 del Decreto Extraordinario 2150 de 1995. El Decreto-Ley en mención, ha sido reglamentado por los Decretos nacionales 1771 y 1530 de 1994 y 1996, respectivamente.

La Ley 584 de 2000, "Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo", otorga, en su artículo 20 –que modificó el numeral 1 del artículo 486 del C.S. del T.–, atribución a los funcionarios del Ministerio de Trabajo para citar a los empleadores, exigir información, registros y planillas, efectuar visitas, ordenar medidas preventivas para lograr el cumplimiento de las condiciones de trabajo<sup>20</sup>.

La Ley 790 de 2002, "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", dispuso, en su artículo 5, la fusión de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y el de Salud, para conformar el Ministerio de la Protección Social e Integración; y, en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 16, se expidió el Decreto 205 de 2003, el cual, en sus artículos 28, 29 y 30, fija funciones sobre inspección y vigilancia; a su vez, su artículo 32 alude a Inspecciones de Trabajo, lo cual fue reglamentado con las Resoluciones 4283 de 2003 y 2403 de 2005, expedidas por el Ministerio de la Protección Social e Integración.

---

<sup>20</sup> Artículo 20 de la Ley 584 de 2000 señala: "Modifíquese el numeral primero del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 41 del Decreto-ley 2351 de 1965, el cual quedará así: 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. 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". Dicha disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en Sentencia C-449 de 2005, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

La Resolución 951 de 2003 del Ministerio de Protección Social e Integración, establece, en su artículo 12, las funciones de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social de las ciudades sedes de las Direcciones Territoriales, en las cuales se han conformado grupos internos de trabajo, y de las ciudades sede de las Oficinas Especiales de Trabajo; entre tanto, el artículo 13 establece las facultades de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social “de los municipios diferentes a las sedes de las Direcciones Territoriales y de las sedes de las Oficinas Especiales de Trabajo”.

El Decreto Ley 4108 de 2011, “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo”, consagra, en los artículos 27 y siguientes, reglas sobre inspección, vigilancia y control, y, especialmente, su artículo 32 alude a las Inspecciones de Trabajo, cuyas funciones son determinadas por la Ley, y por el Ministerio de Trabajo. En este mismo año, la Ley 1444, dispone la escisión del Ministerio de Protección Social y reorganiza el Ministerio de Trabajo.

La Ley 1562 de 2012, “Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional”, proviene del Proyecto de Ley 067 de 2010 del Senado de la República. El propósito del proyecto fue atender el vacío legal previsto por la declaratoria de inexecutable de los artículos 9, 10 y 13 del Decreto-Ley 1295 de 1994, que aluden al accidente de trabajo examinado por la Corte Constitucional en la sentencia C-858 del 18 de Noviembre de 2006, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño<sup>21</sup>. A pesar de que dicha inexecutable fue diferida hasta el 20 de junio de 2007, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 067 de 2010 de Senado se mencionó, como una de las finalidades esenciales: “garantizar la seguridad social en riesgos profesionales al sector de los trabajadores independientes, quienes históricamente han estado excluidos del sistema”. Entre las disposiciones relativas al derecho administrativo sancionatorio, se resaltan los artículos 8, 13, 15, 20, 22 30 y 32, cuyos comentarios se relacionan a continuación:

---

<sup>21</sup> En la sentencia C-858 de 2006, se declara la inexecutable, por cuanto la ley habilitante estableció, como una de sus finalidades, la unificación del Sistema de Seguridad Social, pero dicha pretensión no la hizo extensiva el Presidente de la República. De manera que la definición, con el ánimo de unificar conceptos sobre accidente de trabajo (art 9 y 10 del D.L. 1295/94) y el establecimiento de distinciones entre formas de afiliación (art.13), no fueron facultades entregadas al Presidente mediante la ley habilitante, por vulneración de los numerales 10 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política.

El artículo 8 señala la obligación de reportar, por parte de las administradoras de riesgos laborales, las actividades y los resultados sobre promoción y prevención, y establece la imposición de multas hasta de quinientos (500) salarios mínimos mensuales vigentes por incumplimiento en el reporte de información en materia de promoción de salud, prevención de actividades y enfermedades. Dicho precepto tiene relación con los artículos 10, 11 y 14 que desarrollan el tema de la promoción de salud y prevención de accidentes y enfermedades, conforme a la tabla definida por el Gobierno Nacional. Así mismo, el párrafo otorga competencia a la Dirección Territorial correspondiente, adscrita al Ministerio de Trabajo, para adelantar las actuaciones sancionatorias de las Administradora de Riesgos Laborales sobre promoción y prevención, y establece que la segunda instancia corresponde a la Dirección de Riesgos Laborales, contra las decisiones expedidas por las Direcciones Territoriales, lo cual guarda concordancia con el numeral 15 del artículo 23 del Decreto-Ley 4108 de 2011<sup>22</sup>.

El artículo 13, entre tanto, dispone las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento de los programas y normas de seguridad y salud en el trabajo, y de las responsabilidades que debe realizar, normalmente, el empleador; en este caso, el monto a pagar que acarrea el quebrantamiento de las normas en salud ocupacional en el Sistema de Riesgos Laborales puede elevarse hasta quinientos salarios mínimos mensuales vigentes o entre veinte hasta mil salarios mínimos mensuales vigentes en caso de accidente que ocasione la muerte del trabajador y se compruebe el incumplimiento de las normas de salud ocupacional; para el último caso, se agregó un nuevo inciso al artículo 91 del decreto. En caso de reincidir en el incumplimiento de las normas o los correctivos que se deban aplicar en los casos mencionados, procede la suspensión de actividades por hasta ciento (120) días o cierre del establecimiento. Menciona dicha disposición que, mediante la reglamentación de las actuaciones, se garantiza el debido proceso. Afirma Cortés González, sobre el particular, lo siguiente:

Esta última disposición fue modificada por las previsiones contenidas en los artículos 8º y 11 de la Ley 1610 de 2013, en lo atinente a nuevas atribuciones y sanciones a cargo del Ministerio del Trabajo, en cuanto a clausura del lugar

---

<sup>22</sup> El numeral 15 del artículo 23 del Decreto-Ley 4108 de 2011 señala: “Son funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales, las siguientes “[...] 15. Conocer y resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las providencias proferidas por los directores de las Direcciones Territoriales relacionadas con el Sistema de Riesgos Profesionales”.

de trabajo y a paralización o prohibición inmediata de labores cuando se ponga en peligro la salud de los trabajadores por violaciones a las normas en materia de riesgos laborales. (2012, p. 292)

A su turno, el artículo 15 de la Ley 1562 de 2012 dispone, en su inciso segundo, que la Superintendencia Financiera de Colombia tiene competencia para investigar a las administradoras de riesgos laborales en lo relacionado con el no pago o el retardo en el cumplimiento de las prestaciones económicas, de manera que es obligación de las Direcciones Territoriales reportar las quejas, comunicaciones e informes a la citada superintendencia, sin perjuicio de su jurisdicción para llevar a cabo las investigaciones que pueda adelantar, como ocurre con las funciones previstas en el artículo 30 del Decreto 4108 de 2011.

El artículo 20, en armonía con el artículo 23 del Decreto-Ley 4108 de 2011, establece la competencia de inspección, vigilancia y control sobre las juntas de calificación de invalidez en el Ministerio de Trabajo y fija la sanción hasta en cien salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo a la gravedad de la falta, y la reglamentación del Sistema de Riesgos Laborales. La disposición referida a la multa fue declarada exequible en Sentencia C-914-13, de la Corte Constitucional, siempre y cuando la Procuraduría no hubiere empezado investigación o no declare su interés de llevarla a cabo.

Mientras tanto, el artículo 22 unifica el término de prescripción en 3 años, con lo cual se modificó lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 776 de 2002 que establecía un término para las mesadas pensionales y otro para las demás prestaciones.

El artículo 30, por su parte, establece la facultad para que el Ministerio de Trabajo imponga multas hasta de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, por omisión en los reportes de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, sin que dicha situación impida imponer otras multas por hechos constitutivos de otros incumplimientos. El artículo 32 regula la Comisión Especial de Inspectores del Trabajo en materia de Riesgos Laborales y Sistema Nacional de Inspectores del Trabajo para los accidentes de trabajo.

La Ley 1610 de 2013, "Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral", proviene del Proyecto de Ley No. 139 de 2011, cuyo fin se transcribe a continuación:

[...] estimular las mejores condiciones de trabajo en nuestro país, aclimatar relaciones fraternas entre empleadores y empleados, crear un sistema nacional de inspección, estimular mecanismos adecuados en materia de conciliación y fortalecer las inspecciones de trabajo en Colombia, aplicando las recomendaciones que al respecto han hecho los inspectores de trabajo nacionales y la Organización Internacional del Trabajo. (p. 34)

En la exposición de motivos, se invoca la Sentencia C-506 de 2002, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de las sanciones administrativas adoptadas por la DIAN y resalta la potestad sancionatoria de la administración en desarrollo de las competencias de gestión. En el mismo documento, también se cita la Sentencia C-214 de 1994, M.P., Dr. Antonio Barrera Carbonell, en la cual se relacionan las características más trascendentales de la potestad sancionadora de la administración, y concluye que “se pretende no sólo aumentar las multas sino asignar una nueva facultad: el cierre temporal de los establecimientos que incumplen con las normas laborales, para así garantizar el bienestar de los trabajadores” (p. 34).

La Ley 1610 de 2013 surge del compromiso adquirido por la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norte América, de fortalecer y profundizar la protección integral de los derechos de los trabajadores previstos en la Carta Política, la Ley y los Convenios Internacionales 81 y 129 de 1947 y 1969, respectivamente, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ratificados por Colombia. Entre las disposiciones más importantes en materia sancionatoria encontramos los artículos 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, y 12, cuya descripción se presenta a continuación:

El artículo 1, en forma expresa, atribuye a los Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social, funciones de inspección, vigilancia y control; sus antecedentes se encuentran en los Convenios 81 de 1947, 129 de 1969, y las Recomendaciones 81 y 82 de 1947 y 133 de 1969, todas de la OIT.

El artículo 3, numeral 2, de la Ley 1610 en mención consagra un mandato para el funcionario instructor de dar aplicación al principio de proporcionalidad.

En relación con el artículo 6, el texto definitivo aprobado en el Senado de la República para el Proyecto de Ley 139 de 2011 se desarrollaba la “inspección

programada o de oficio” y la “inspección especial o a petición de parte”<sup>23</sup>, cuyo contenido fue suprimido en el texto adoptado en el informe de conciliación del proyecto mencionado, que, posteriormente, se convirtió en el texto final del artículo 6 de la Ley 1610 de 2013.

Con respecto al artículo 7, es necesario indicar que el numeral 2, del artículo 486 del C.S. del T., establecía el monto de las multas entre uno y cien salarios mínimos mensuales vigentes según la gravedad de la infracción y mientras subsistía la misma. Este monto, en los proyectos de ley, se fijó entre veinte a cinco mil veces el salario mínimo mensual vigente; no obstante, el texto definitivo del monto de las multas fue adoptado en el Informe de Conciliación del Proyecto de Ley número 139 de 2011 del Senado y 259 de 2012 de la Cámara de representantes, y fue recogido en la Ley 1610 de 2013.

El artículo 8 faculta a los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social para “imponer la sanción de cierre del lugar de trabajo, cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de los trabajadores”.

El artículo 9 consagra el decreto y práctica de pruebas de oficio, y tiene como antecedentes los Convenios 81<sup>24</sup> y 129 de 1947 y 129 de 1969, respectivamente, de la OIT.

El artículo 10 establece un periodo de probatorio de diez días hábiles, el cual es inferior al término previsto en el artículo 48 del CPACA<sup>25</sup>. Igualmente, la disposición establece un término de tres días hábiles para presentar alegatos.

---

<sup>23</sup> El artículo citado disponía: “1. **Inspección programada o de oficio.** Es aquella que se encuentra considerada dentro de la planificación de la autoridad administrativa y puede ser de carácter general o específico. 2. **Inspección especial o a petición de parte.** Es aquella que se lleva a cabo para verificar hechos expresamente determinados y vinculados a la relación laboral que requieran de una inmediata intervención o que evidencien un notorio incumplimiento de las normas legales o convencionales. Parágrafo. La inspección especial puede originarse a petición del trabajador, de la organización sindical que lo represente, del empleador, de una autoridad administrativa distinta, por auto proveniente de Autoridad Judicial o de un tercero con legítimo interés”.

<sup>24</sup> Es preciso tener en cuenta el contenido del literal C) del artículo 12 del Convenio 81 de 1947, relativo a la inspección de trabajo en la industria y el comercio y el literal c) del artículo 16 del Convenio 129 de 1967, concerniente a la inspección en la agricultura, los cuales señalan que “Los Inspectores de Trabajo que acrediten su calidad, están autorizados c) Para Proceder a cualquier prueba, investigación o examen que considere necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observen estrictamente”.

<sup>25</sup> El artículo 48 del CPACA señala: “Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos”.

El artículo 11 tienen su antecedente en los Convenios 81 y 129 de 1947 y 129 de 1969, respectivamente, en los que se faculta a los Inspectores de Trabajo a aplicar, de manera inmediata, medidas, en caso de presentarse un peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores, como aparece en el numeral 2, literal b) del artículo 13 del Convenio 81 y en el numeral 2, literal b) del artículo 18 del Convenio 129, mencionados.

Entre tanto, el artículo 12<sup>26</sup> establece unos criterios de graduación aplicable a las actuaciones administrativas sancionatorias laborales. Dicha disposición reproduce, en su mismo orden, los criterios de graduación de sanciones previstos en el artículo 50 del CPACA y, a su vez, incorpora el numeral 9 como criterio de graduación especial para la actuación sancionatoria laboral, como se explica a continuación: el numeral 1 revisa la intensidad del daño cometido con las acciones y omisiones cometidas frente al interés jurídico protegido. El numeral 2 reprueba la obtención de un beneficio económico no sustentado que afecte la relación de trabajo, en provecho del infractor o de un tercero. El numeral 3 dispone un agravante cuando existe reiteración de una infracción cometida y sancionada, lo cual debe distinguirse de la ocurrencia de la misma infracción efectuada, donde opera el "*non bis in idem*". Por su parte, el numeral 4 reprocha la desatención de colaboración que corresponde a todas las personas en desarrollo de una investigación o en ejercicio de una supervisión. De esta forma, esta norma es un desarrollo del deber que toda persona asume frente a las autoridades de "2. Obrar conforme al principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias [...], entre otras conductas" (CPACA, art. 6). Adicionalmente, el art 486 del C.S del T. establece un procedimiento de renuencia del visitado.

El numeral 5 reprocha conductas contrarias al deber "de obrar conforme al principio de buena fe, [...] y de efectuar o aportar, a sabiendas, declaraciones o

---

<sup>26</sup> **Artículo 12. Graduación de las sanciones.** "Las sanciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios: 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas. 9. Grave violación a los Derechos Humanos de las y los trabajadores".

documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias”, lo cual es concordante con el principio de buena fe previsto en el artículo 3 del CPACA. A su turno, el numeral 6 tiene en cuenta el grado de diligencia para el cumplimiento de los deberes previstos en la Ley y el reglamento. Este numeral nos ubica más cerca de los parámetros de los artículos 21 a 24 del Código Penal (Ley 599 de 2000), que de los criterios de la culpa del artículo 63 del Código Civil, y será el operador, en cada caso concreto, quien valore la diligencia para la graduación de la sanción.

Por su parte, el numeral 7 es una consecuencia de la aplicación de los principios de eficacia y economía del artículo 3 del CPACA, en el sentido que se evitarán las dilaciones o retardos causados por renuencias o desacatos de los investigados a órdenes de autoridad competente, sin perjuicio de la sanción por renuencia a suministrar información de que trata el artículo 51 del CPACA.

El numeral 8 desarrolla el principio de economía del artículo 3 del CPACA, para permitir que cuando se efectuó la graduación de la sanción, se aprecie la aceptación expresa de la infracción, siempre y cuando esa aceptación se presente antes del decreto de pruebas. Este numeral no comporta una pretermisión de la etapa probatoria, pues a pesar de la aceptación expresa de la infracción por el investigado, el Inspector de Trabajo puede decretar y practicar pruebas de oficio, en los términos del artículo 40 del CPACA.

De otra parte, esa aceptación expresa se acerca más a un reconocimiento de los cargos, que al allanamiento<sup>27</sup> de los artículos 176 del CPACA y 98 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso, en adelante “CGP”), porque dicha figura solo opera en el curso de un proceso judicial y no en una actuación administrativa, y, adicionalmente, el allanamiento implica aceptación del demandado a las pretensiones del actor, lo cual tampoco se presentan en el marco de una actuación administrativa, pues, en esta, se presenta “formulación de cargos” conforme al artículo 47 del CPACA. La aceptación expresa tampoco equivale a una confesión, en primer lugar, porque esta se presenta en el escenario de un proceso judicial y no en una actuación administrativa; segundo, porque en el CPACA no se exigen unos requisitos para la

---

<sup>27</sup> El profesor Hernán López Blanco señala, sobre el particular: “El allanamiento de la demanda consiste en el reconocimiento expreso unilateralmente hace el demandado, total o parcialmente, de la legitimidad de las pretensiones del demandante, aceptando los presupuestos de hecho de ellas” (2016, p. 594).

validez de esa aceptación expresa, como sí dispone el artículo 191 del CGP para la confesión<sup>28</sup>.

Con relación al numeral 9, sobre grave violación de los derechos humanos de los trabajadores, se observa una relación con el artículo 53 de la Carta Política<sup>29</sup> y expresamente nos acerca al bloque de constitucionalidad<sup>30</sup>, concepto que tiene dos acepciones<sup>31</sup>, con los cuales se integran normas y principios a la Constitución Política. Por este camino, el inciso 4 del artículo 53 de la Carta Política, dispone: “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”.

## 1.2 Legislación Internacional de Trabajo

<sup>28</sup>Al respecto, véanse las siguientes obras: ÁLVAREZ GÓMEZ, M. A., **Ensayos sobre el Código General del Proceso**; AZULA CAMACHO, J. **Manual de Derecho Procesal**: Tomo VI Pruebas Judiciales; DEVIS ECHANDIA, H., **Compendio de Derecho Procesal**; y LÓPEZ BLANCO, H. F., **Código General del Proceso.3. Pruebas**. Todos ellos se encuentran en las referencias.

<sup>29</sup> El artículo 53 de la Carta Política preceptúa: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

<sup>30</sup> El inciso 1 del artículo 93 de la Constitución Política indica: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben limitaciones en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. El artículo 94 ibidem consagra la cláusula de derechos innominados, en tanto “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. El artículo 214, sobre estados de excepción, precisa, que no pueden “suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales”, y que “en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”.

<sup>31</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-708 de 1999, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis, alude al bloque de constitucionalidad, bajo la acepción *stricto sensu*, al indicar: “se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93)”; y, a renglón seguido, alude a la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, sobre lo cual afirma que “estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación” (sección 3).

El Estado Social de Derecho propugna por la integración de Colombia<sup>32</sup>, sobre lo cual, el artículo 53 de la Constitución Política preceptúa en su aparte pertinente, lo siguiente: “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”<sup>33</sup>.

Bajo este contexto, Colombia alude a la integración y reconoce validez a los acuerdos y convenios internacionales de trabajo de la OIT, como un organismo especializado de las Naciones Unidas fundada el 11 de abril de 1919, conforme al Tratado de Versalles, complementado en la Declaración de Filadelfia de 1944, con lo cual admite la importancia de las Inspecciones de Trabajo.

Así, pues, el Convenio 81 de 1947 establece Inspecciones del Trabajo para los sectores industriales y comerciales. Sin embargo, mediante la Ley 23 de 1967 que buscaba su ratificación, Colombia excluyó la Parte II del convenio, relacionado con las Inspecciones de Trabajo en establecimientos de comercio. Es decir, Colombia se obligó a establecer Inspecciones de Trabajo solo para el sector industrial. Hasta el momento, no se ha ratificado el Protocolo de 1995, relativo a dicho convenio, en lo que toca a los servicios no comerciales, con lo cual, a nivel internacional, estamos obligados a contar con Inspecciones de Trabajo solamente para los sectores de industria y agricultura, este último, relacionado en el Convenio 129 de 1969 sobre Inspección del Trabajo en el sector agrícola, instrumento que fue ratificado en Colombia mediante la Ley 47 de 1975. Sin embargo, mediante el artículo 29-1 del Decreto 205 de 2003, modificado por el artículo 2 de Decreto 1293 de 2009, Colombia ha previsto la intervención “*en todo el territorio nacional*”, con lo cual el Estado “se ha auto-obligado a ejercerla sobre todo tipo de actividades” (MOLINA, 2008, p. 69).

---

<sup>32</sup> En el preámbulo de la Constitución Política de 1991, se menciona que Colombia se compromete a “impulsar la integración latinoamericana”, disposición que se repite en el inciso final del artículo 9 *ibídem* en el que se indica que las relaciones exteriores del Estado Colombiano se fundamentan, entre otros aspectos, “en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del caribe”; a su turno, el numeral 16 del artículo 150 de la Carta Política señala que, entre las funciones del Congreso, corresponde: “[...] 16. Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional [...]”.

<sup>33</sup> Dichos tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso hacen parte del bloque de constitucionalidad, conforme a los artículos 93 y 94 de la Carta Política.

## CAPÍTULO II

### 2. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

#### 2.1 La Potestad Sancionadora de la Administración

##### 2.1.1 *Origen y Evolución de la Potestad Sancionadora*

La Carta Política de 1886 no hizo alusión, con una disposición expresa, a la potestad sancionadora de la administración; simplemente, en su artículo 26, estableció los fundamentos para un debido proceso judicial, con un acento predominante por el derecho penal<sup>34</sup>. Bajo este panorama, no existían disposiciones constitucionales, en la Carta Política de 1886, que sentaran las bases para construir una teoría de la potestad sancionadora de la administración, ni mucho menos para un derecho administrativo sancionador. En ese contexto, la rígida separación de poderes, que establecía un monopolio a la administración de justicia para resolver conflictos de intereses<sup>35</sup>, impediría a la administración asumir competencias para imponer sanciones, aun cuando, en el derecho laboral, con la Ley 73 de 1927, se creaba un servicio de inspección que otorgaba competencia al Jefe de la Oficina General del Trabajo para la imposición de multas a los patronos (hoy empleadores), con el fin de obtener el cumplimiento de las normas laborales, aunque no se aludía, expresamente, a la potestad sancionadora de la administración ni se hablaba de debido proceso.

Con el artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984, que se refiere a caducidad de las sanciones que imponen las entidades públicas, se reconoce de forma más nítida la existencia de esa potestad, aunque no reguló unos principios, garantías ni un procedimiento sancionatorio propio. En efecto, el artículo 38 citado, indicaba:

---

<sup>34</sup> El artículo 26 de la Carta Política de 1886, indicaba: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

<sup>35</sup> El artículo 57 de la Constitución Política de 1886 indicaba: "Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones".

**“Caducidad respecto de las sanciones.** Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas” (negrita fuera de texto). Al respecto, la Sentencia 17 del 7 de marzo de 1985 de la Corte Suprema de Justicia, se refirió al derecho de sanción o “*ius puniendi*”, bajo la vigencia de la Carta política de 1886, e indicó lo siguiente:

[...] es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*). (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia 17 de 1985).

Sin duda, como afirma Nieto, la Ley alemana de 1968 “dio un nuevo giro a los acontecimientos y, distanciándolas deliberadamente del Derecho Penal Administrativo de corte *goldschmidtiano*” (2012, p. 143), y continua:

El gran objetivo, sustancialmente logrado, de este nuevo derecho consiste en explicar la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, distinta de la penal aunque muy próxima a ella, y además en dotar a su ejercicio de medios técnico- jurídico suficientes, potenciado, al efecto, las garantías del particular. (NIETO, 2012, p. 143).

En múltiples oportunidades, la Corte Constitucional, bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991, se ha pronunciado reconociendo que el Estado tiene el derecho de sanción o *ius puniendi* con varias modalidades<sup>36</sup>, y del mismo emerge la potestad sancionadora de la administración<sup>37</sup>, la cual para dicha Corporación, es producto de una clara manifestación del *ius puniendi* del Estado<sup>38</sup>, y se estructura, a través de la asignación de competencias a la Administración “para la gestión de los intereses públicos” (NIETO, 2012, p. 25). Por su parte, el Consejo de Estado, también reconoce la existencia de un “*ius puniendi*” con varias modalidades, y la define como:

<sup>36</sup> CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencias T-011 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, C-214 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell; C-597 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, C-616 de 2002, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.; T-1039 de 2006, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto; C-030 de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-818 de 2005, afirmó: “el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*)” es un mecanismo de control político del Congreso de la República sobre determinados funcionarios públicos para adelantar juicios por delitos políticos conforme a los artículos 175 y 178 de la Carta Política” y, para el efecto, trae a colación la sentencia de la Corte Constitucional C-198 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-089 de 2011, M.P. Dr., Luis Ernesto Vargas Silva.

“la capacidad de imponer castigos o sanciones correctivas para el logro del interés general” (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 05001-23-24-000-1996-00680-01 (20738) del 22 de octubre de 2012).

En otras palabras, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado reconocen que existe una sola potestad punitiva del Estado, y que dicha potestad no es sólo penal, sino también administrativa, bajo una influencia importante del derecho español en el que se difunde la tesis de la Potestad Única del Estado con las dos modalidades mencionadas, bajo el desarrollo del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional<sup>39</sup>, fundado en el artículo 25 de la Constitución Española de 1978<sup>40</sup>, el cual establece un hito que singulariza al Derecho Administrativo Sancionador respecto del derecho penal.

Nos explica el profesor Nieto, aludiendo al derecho español, lo que sigue:

Acceptada genéricamente la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, doctrina y jurisprudencia se han puesto de acuerdo en la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad sancionadora de la Administración, forma parte, junto con la potestad de los Tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único, de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de este. (2012, p. 24).

De esta forma, cuando la doctrina y la jurisprudencia aluden a potestad sancionadora de la administración, ponen de presente la ruptura de la teoría clásica de la tridivisión de los poderes públicos<sup>41</sup>, en el sentido que el monopolio judicial se

<sup>39</sup> El TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, en su Sentencia 18/1981, y el TRIBUNAL SUPREMO, en Sentencia del 4 de junio de 1986 (art. 4612; Bruguera) y la Sentencia del 14 de junio de 1989 acogen la tesis, según ilustra el tratadista Alejandro Nieto A., en su obra Derecho Administrativo Sancionador, p. 52.

<sup>40</sup> El artículo 25 de la Constitución Española señala: “1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. 2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad. 3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

<sup>41</sup> En las sentencias C-506 de 2002 y C-818-2005 de la Corte Constitucional se difunde la tesis que la potestad sancionadora de la Administración comporta la ruptura de la teoría clásica de la tridivisión de los poderes públicos.

mantiene para el juzgamiento de conductas punibles<sup>42</sup>, mientras que el derecho sancionatorio opera para otras infracciones contrarias al ordenamiento jurídico, con lo cual se asignan competencias para investigar e imponer sanciones, logrando eficacia en el ejercicio del poder punitivo del Estado conocido como: *ius puniendi*<sup>43</sup>.

Dicha Potestad Sancionatoria, en cabeza de las autoridades administrativas, en el marco de la Carta Política de 1991, no tiene radicada una norma que, en forma explícita, regule dicha potestad (OSSA ARBELÁEZ, 2009, p. 117), como sí ocurre en el artículo 25 de la Constitución Española de 1978. No obstante, ha sido la jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional, la que ha determinado que la potestad sancionadora de la administración se encuentra en los artículos 2, 4, 29, 150-8, 189 (numerales a.21, a.26), 209, 334, 365, y 370, entre otros (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-957 de 2014).

### 2.1.2 Fundamento

Un sector de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han mencionado que la Potestad Sancionadora de la Administración corresponde a una competencia de gestión, porque si la Administración, en el marco de un Estado Regulador, tiene facultad para regular, también tiene competencia para imponer sanciones por el incumplimiento a las obligaciones previstas en las normas jurídicas<sup>44</sup>.

Dicha tesis proviene del derecho español y, en términos del profesor NIETO, se explica, así:

La invocación de la Policía o del Orden Público como causa justificadora de la potestad sancionadora de la Administración puede ser considerada actualmente como un anacronismo; pero ello no evita que subsista una duda inquietante a propósito de lo que en el fondo no es sino una reformulación de la vieja tesis: quien tiene la potestad de ordenar, de mandar y prohibir; ha de

<sup>42</sup> Los delitos cuya competencia corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Penal se establecen en los artículos. 234, 235 de la Carta Política, en concordancia con los artículos 28 y 29 de la Ley 906 de 2004 del Código de Procedimiento Penal.

<sup>43</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-980 de 2010, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-762 de 2.009, M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>44</sup> A este respecto, véase las Sentencias de la Corte Constitucional C-214 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell; C125 de 2003, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-703 de 2010, M.P., Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-030 de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. A nivel doctrinal, dicha tesis es recogida en la obra Derecho Administrativo Sancionador en Colombia de Restrepo Medina, M.A. y Nieto Rodríguez, p. 17, y en la obra de Ossa Arbeláez, J. p. 117 y ss.

tener también la potestad de sancionar, como potestad aneja e inseparable de la anterior, dado que sin la segunda parece que la primera ha de resultar inoperante [...] De esta manera tenemos una explicación alternativa a la hoy tan de moda de la unidad del ius puniendi del Estado, puesto que justifica la potestad sancionadora de la Administración en otras potestades de la misma, de las que sería un anejo o corolario necesario; en otras palabras: la potestad administrativa sancionadora forma parte ínsita de la competencia de gestión. (2012, p. 57).

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-024 de 1994, alude a la policía administrativa, en los siguientes términos:

De otro lado, encontramos lo que la doctrina ha conocido como la policía administrativa. En términos generales puede ser definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-024 de 1994).

Por este camino, se puede resumir lo que asevera la Corte Constitucional de la siguiente manera: i) La policía administrativa se sujeta al principio de legalidad; ii) Su actividad se orienta a asegurar el orden público; iii) La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público; iv) Las medidas aplicables deben ser *proporcionales y razonables* en atención a las circunstancias y al fin perseguido; v) La extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas; vi) El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades, y vii) El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas "*recibirán la misma protección y trato de las autoridades*". (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-179 DE 2007).

Sobre el particular, Barreto Rozo señala:

No es extraño que la indefinición generada por nociones como "orden público", o "carácter preventivo" en la idea de policía administrativa haya conducido a que esta se defina de forma negativa: esto es, contrastándola con lo que no es: lo cual ha sucedido con el concepto de policía administrativa construido desde el ámbito del derecho sancionatorio. Desde esta perspectiva se ha manifestado que la policía administrativa implica, el

ejercicio de una potestad sancionatoria- esto es, la aplicación de sanciones en contra de individuos, como limite al ejercicio de sus derechos-, siempre que con ello no se termine adjudicando un conflicto de índole judicial. (2009, p. 122).

Así las cosas, la policía administrativa permite ejercer la potestad sancionadora de la administración, para imponer sanciones a los sujetos sometidos a inspección y vigilancia del Ministerio del Trabajo garantizando la efectividad de los principios y derechos constitucionales y legales en materia de trabajo, y de esta manera, dicha potestad no busca restablecer el ordenamiento jurídico, sino imponer una sanción administrativa; esto es, según Parejo, “un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificada legal y previamente como tal” (2011, p. 676).

### **2.1.3 Características**

Entre las características de la potestad sancionadora de la administración, resaltamos las siguientes, entre otras:

#### **2.1.3.1 Legalidad**

La potestad sancionadora de la administración se sujeta al principio de legalidad, en virtud a que la administración, asume su función para el ejercicio del poder, conforme al principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121 y 122 de la Carta Política y, en materia sancionatoria, se traduce en el principio *nullum crimen nula poena sine lege*, lo cual acoge la Corte Constitucional en la Sentencia T-145 de 1993, así como el Consejo de Estado, cuando asevera:

En todo caso, el principio de legalidad en materia sancionatoria implica, como garantía material la necesidad de una precisa tipificación de las conductas consideradas ilícitas y de las sanciones previstas para su castigo y, como garantía formal, que dicha revisión se realicen norma con rango de ley. (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 16 de febrero de 2012)

#### **2.1.3.2 Temporalidad**

La potestad sancionadora de la administración sólo puede ejercerse en la oportunidad prevista en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que la autoridad administrativa, que, en este caso, se representa en el Inspector de Trabajo y Seguridad Social tiene tres años a partir de que se presente el hecho, la conducta u omisión para adelantar la actuación administrativa, expedir el acto administrativo y efectuar su notificación. A su turno, la misma norma dispone que el término para resolver los recursos contra el acto administrativo sancionatorio es de un año contado a partir de la presentación oportuna y debida de los recursos, y, a renglón seguido, establece un silencio administrativo positivo a favor del investigado en caso de que no se resuelvan en oportunidad los recursos mencionados, con las consecuencias de pérdida de competencia para resolverlos, sumado a las responsabilidades disciplinaria y patrimonial para los funcionarios que efectúen esa abstención<sup>45</sup>. Esta característica también se refleja en el término previsto de cinco años para la prescripción de la pena, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia.

### *2.1.3.3 Competencia de Gestión*

Con apoyo en la doctrina española, la Corte Constitucional ha resaltado, en varias sentencias, entre la que se destaca la Sentencia C-214 de 1994, en la que se indica respecto de la potestad sancionadora de la administración, lo siguiente:

Así, se ha expresado, en forma reiterada, que : i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines pues, ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la

---

<sup>45</sup> En relación con este aspecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-875 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, indica: "La hipótesis de silencio administrativo positivo que introduce el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se puede considerar contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues es al Estado al que le corresponde definir la situación jurídica de los administrados. Por el contrario, su inclusión en el ordenamiento jurídico reconoce que la administración tiene un deber de respeto por los derechos fundamentales de los administrados. Por tanto, esta figura, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito que justifiquen la mora en la resolución del recurso, se ajusta al artículo 29 constitucional".

realización de sus cometidos, y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

## 2.2 El Debido Proceso Administrativo

### 2.2.1 *Ubicación Conceptual*

El profesor Santofimio nos ilustra cuando indica: “El debido proceso tiene sus orígenes en el más entrañable derecho inglés medieval, en donde surgió como concesión garante de protección procesal para los nobles” (2017, p. 354). Con un panorama distinto, en diversos Tratados e Instrumentos internacionales<sup>46</sup>, el derecho al debido proceso fue concebido como una garantía inherente a la dignidad de la persona y, en ese sentido, su aplicación pasó a ser general. No obstante, la sentencia del 7 de marzo de 1985 de la Corte Suprema de Justicia abordó el tema del debido proceso judicial, con un mayor acento en el proceso penal, sin vincular los tratados y los instrumentos de carácter internacional, ni referirse al debido proceso administrativo<sup>47</sup>.

Fue el Constituyente de 1991, en el marco de un Estado Social de Derecho, el que constitucionalizó, en el artículo 29, el derecho fundamental al debido proceso en el proceso judicial<sup>48</sup> y en la actuación administrativa, oportunidad en que asoció diversas garantías, aun cuando la Corte Constitucional, en múltiples sentencias, como ocurre con la C-640 de 2002, ha efectuado una distinción entre ambos procedimientos y ha indicado lo siguiente:

<sup>46</sup> Declaración Universal de derechos humanos (arts. 10 y 11), Declaración americana de derechos y deberes del hombre (arts. XVIII y XXVI), el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (arts. 14 y 15) y la Convención Americana sobre derechos humanos (art. I.I. 2º, 8.I, 10 y 25) adoptada por la Ley 16 de 1972. Se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional: C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, C-671 de 2002, T-558 de 2003, T-786 de 2003, C-1189 de 2005, C-034 de 2014, C-146 de 2015, C-083-2015, entre otras.

<sup>47</sup> La Corte Suprema De Justicia, en Sentencia No. 37 del 7 de marzo de 1985, proceso de inexecuibilidad No. 1259, M.P. Dr. Manuel Gaona Cruz, afirma: “3. El debido proceso y el del derecho de defensa, los cuales exigen el respeto de las formas normadas también preexistentes del procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado y la prohibición no sólo de penalidad sino también del juzgamiento ex post facto, o sea, por hechos sobrevinientes, no probados o no controvertidos, o no incriminados inicialmente, o aun no establecidos previa y claramente en norma alguna”.

<sup>48</sup> Al respecto, véase, Corte Constitucional, Sentencia C-640 de 2002, M.P., Marco Gerardo Monroy Cabra. En igual sentido, revisar las sentencias C-980-2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sentencia T-001-1993, M.P., Dr. Jaime Greiffenstein; Sentencia T-051-2016, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[...] el primero se orienta a la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad”, el segundo se orienta a “la función administrativa en beneficio del interés general”, con lo cual se justifica que la actuación administrativa sea “más ágil, rápida y flexible que el judicial.”<sup>49</sup>

### 2.2.1 Definición

La Carta Política de 1991, constitucionalizó el derecho fundamental al debido proceso judicial y el debido proceso administrativo, y estableció un límite al ejercicio del poder, y más concretamente al ejercicio de la función administrativa, para la vigencia de un orden justo, conforme al artículo 2 de la Constitución Política<sup>50</sup>.

Bajo la vigencia de la Carta Política, se expidió el CPACA, en cuyo artículo 3<sup>51</sup>, se alude en forma clara al debido proceso en la actuación administrativa, y en virtud de diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como ocurre con la Sentencia T-145 de 1993<sup>52</sup>, se ha difundido la tesis de la aplicación matizada de las garantías del proceso judicial en la actuación administrativa. Por este camino, se puede adoptar, la definición de debido proceso recogida en la Sentencia C-034 de 2014 de la Corte Constitucional: “como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo

<sup>49</sup>Sobre el debido proceso administrativo, revisar Corte Constitucional, Sentencias: SU-1010 de 1998, C-1161 de 2000, C-506 de 2002, C-1189 de 2005, C-.980 de 2010, C-034 de 2014, C-092-2018, entre otras.

<sup>50</sup>Al respecto, véase Santos Rodríguez, 2014.

<sup>51</sup>El artículo 3 del CPACA se refiere al debido proceso, así: “1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y *non bis in idem*”.

<sup>52</sup>La Corte Constitucional, en sentencia T-145 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, señala: “Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva - *nulla poena sine culpa* -, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del *non bis in idem* y de la *analogía in malam partem*, entre otras”. Ver, sobre el particular, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-406 de 2004, Su- 1010 de 2008, C-595 de 2010, C-341 de 2014, C-034 de 2014, entre otras.

proceso judicial o administrativo<sup>53</sup>, y “constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares”<sup>54</sup>.

### 2.2.2 Garantías que Comprende el Debido Proceso

La Corte Constitucional en innumerables sentencias ha relacionado las garantías que integran el debido proceso administrativo<sup>55</sup>. No obstante, es importante resaltar que la Ley 1610 de 2013 no establece unos principios para la actuación administrativa sancionatoria, solamente señala en su artículo 2 unos principios orientadores para el desarrollo de las funciones y competencias del Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Igualmente, el artículo 2 del Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo establece unos principios aplicables a las actuaciones correspondientes de la Ley 1562 de 2012, en que se recogen principios de la Carta Política y reproducen algunos principios del artículo 3 del CPACA, sin adaptarlos a la actuación administrativa sancionatoria<sup>56</sup>.

Sobre las garantías que integran el debido proceso no existe unidad de criterio, así, por ejemplo, en la jurisprudencia mencionada anteriormente, se establecen variaciones dependiendo de la materia tratada. Igualmente, en la doctrina consultada, no se evidencia unos criterios que justifiquen un catálogo de principios o garantías del

<sup>53</sup> El debido proceso aplicado al procedimiento administrativo es “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la Administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la Administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-010 de 2017).

<sup>54</sup> Obsérvense las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-089 de 2011, T-391 de 1997 y T-196 de 2003, entre otras.

<sup>55</sup> Sobre el debido proceso administrativo, ver, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, C-929 de 2005, C-1189 de 2005, C-980 de 2010, C-030 de 2012, entre otras.

<sup>56</sup> El Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo, “Por el cual se reglamentan los criterios de graduación de las multas por infracción a las Normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, se señalan normas para la aplicación de la orden de clausura del lugar de trabajo o cierre definitivo de la empresa y paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas y se dictan otras disposiciones”, indica, en su ámbito de aplicación, que opera para infracciones a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, según su artículo 2. El decreto en mención establece unos principios para las actuaciones administrativas que se adelantan bajo la Ley 1562 de 2012, de la Constitución Política y en especial del CPACA como debido proceso, “*no reformatio in pejus*”, “*non bis in idem*”, igualdad, imparcialidad, moralidad, publicidad, eficacia, celeridad, y proporcionalidad y razonabilidad de la sanción. Sobre el particular es pertinente indicar que la igualdad es un desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política, los principios de imparcialidad, moralidad, celeridad son una reproducción del artículo 3, numerales 3, 5, 13, respectivamente, del CPACA.

debido proceso (OSSA ARBELÁEZ, 2009) y ante esta situación, se presenta una relación enunciativa de las principales garantías asociadas al debido proceso, entre otras.

Para efectos de la presente investigación, solamente se abordarán, los siguientes principios: i) Derechos de Representación, defensa y contradicción; ii) Legalidad de las faltas y sanciones; iii) Presunción de inocencia; iv) Culpabilidad; v) Imparcialidad; vi) Observar las formalidades legales propias de la decisión; vii) *Non reformatio in pejus*; viii) Favorabilidad; ix) Proporcionalidad y razonabilidad; x) *Non bis in ídem*. De todos modos, el principio de publicidad se abordará con las notificaciones, y el principio de eficacia se examinará en el capítulo respectivo.

### **2.2.3 Alcance de las Garantías del Debido Proceso<sup>57</sup>**

#### **2.2.3.1 Derecho de Representación, Defensa y Contradicción**

El artículo 29, inciso 4 de la Constitución Política preceptúa: “Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento”. A su turno, el artículo 3 del CPACA, señala como elemento del principio del debido proceso, la “garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”<sup>58</sup>, la cual se debe brindar “desde

<sup>57</sup> Sobre el particular se destaca el artículo de Sergio González Rey, denominado El derecho-principio al debido procedimiento administrativo. Límite procesal al ejercicio de la facultad sancionatoria”, que hace parte de la obra “El poder sancionador de la Administración Pública: Discusión, expansión y construcción”, Editorial Universidad Externado de Colombia, 1ª edición, Bogotá, D.C., 2018, P. 297-317, en el que se desarrolla en tres partes el principio del debido proceso, así: “A) El debido procedimiento administrativo antes de la expedición del acto, que comprende las siguientes garantías: i) En la legalidad e imparcialidad; ii) En el derecho a ser convocado desde el inicio de la actuación; iii) en el derecho a aportar y pedir pruebas y contradecir las obrantes en el expediente administrativo; iv) en el derecho a que se respeten las etapas y formas propias de la actuación sancionatoria. B) El debido procedimiento administrativo en el acto administrativo, que se integra por: i) La decisión se tome dentro de la oportunidad legal; ii) La decisión se encuentre expresamente y debidamente motivada; y iii) Se respete el principio de igualdad; y C) El debido procedimiento administrativo después de la expedición del acto administrativo sancionatorio, contenido por: i) La debida notificación. ii) La posibilidad de interponer los recursos procedentes en vía gubernativa. iii) La no ejecución del acto antes de su firmeza. iv) la inmutabilidad del acto administrativo. Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 2011, desarrollo los momentos previos y posteriores de la actuación administrativa sancionatoria.

<sup>58</sup> En la sentencia T-1341 de 2011, la Corte Constitucional señala que en vigencia del CCA, el derecho de defensa “de los posibles afectados por una decisión de la administración, es garantizado mediante la consagración de la posibilidad de recurrir las decisiones que expida ésta en sede administrativa, antes de acudir a la vía jurisdiccional”. Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

que se tiene conocimiento que cursa un proceso en contra de una persona y solo culmina cuando finalice dicho proceso”, según ilustran las sentencias C-799 de 2005 y C-370 de 2011 de la Corte Constitucional (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-799 de 2005). Laverde Álvarez, J. M. afirma:

El derecho de defensa incluye el derecho a ser oído (rendir su propia versión de los hechos y a intervenir en el proceso (derecho de audiencia), directamente o por medio de abogado, así como el derecho a guardar silencio. Esto se traduce en la posibilidad que tiene toda persona de no autoincriminarse, de presentar y controvertir pruebas, de oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, de que se establezca la plena responsabilidad por el hecho que se imputa y de interponer recursos contra la decisión condenatoria. (2018, P. 32-33).

En todo caso, el CPACA desarrolla el derecho de defensa y contradicción en el procedimiento sancionatorio, cuando: i) se consagra el deber de la Entidad de comunicar el inicio de la actuación sancionatoria al interesado (art. 47); ii) se establece la notificación del pliego de cargos a los investigados (art. 47); iii) se permite a los investigados la presentación de descargos (art. 47-3); d) se autoriza la solicitud y aporte de pruebas (art 47-3); e) permite la práctica de pruebas y alegatos (art 47-3); f) consagra la posibilidad de interponer recursos (art . 52); y g) en materia de representación, habilita la interposición de recursos en forma directa, o mediante representante o apoderado (art. 75).

La Ley 1610 de 2013, desarrolla esta garantía parcialmente, en el artículo 9 que permite, al Inspector de Trabajo, el decreto de pruebas de oficio, y el artículo 10 alude al periodo probatorio y alegaciones, así como, en el Decreto 472 de 2015, se menciona esta garantía como parte del debido proceso, con lo cual el investigado puede ejercer su derecho defensa y contradicción.

### 2.2.3.2 Principio de Legalidad

El principio de legalidad es el principio fundamental para el ejercicio del poder público (arts. 6, 121, 123 inciso 2 de la Carta Política), como del ejercicio de la potestad sancionadora, lo cual, en un Estado Social de Derecho, guarda relación con el

---

sentencia de 10 de noviembre de 2005 – Exp. 14.157, M.P., Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, se ha referido al derecho de defensa y contradicción.

principio de separación de poderes y permite al Estado, en su relación con sus asociados, imponer su poder, siempre y cuando exista previa autorización legal (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-710 de 2001).

Los profesores Restrepo Medina y Nieto Rodríguez definen el principio de legalidad así: "Solo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter contravencional o correccional, establecer sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición" (2017, p. 40).

Bajo una influencia notoria del derecho español<sup>59</sup>, el Consejo de Estado explica el principio de legalidad en sentido formal y material<sup>60</sup>. Desde la perspectiva formal, solamente "*una norma con rango legal*" tipifica conductas como infracción administrativa, y establece la respectiva sanción<sup>61</sup>, y desde el ámbito material, la consecuencia jurídica involucra un mal coactivamente impuesto por la administración al particular infractor y, en ese sentido, la sanción tiene un sentido punitivo, retributivo

<sup>59</sup> NIETO A. Op. Cit., indica: "Dicho principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la añeja responsabilidad y a la eventual sanción; la seguridad, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal (STC 61/1990, de 29 de marzo)" (p. 178).

<sup>60</sup> Al respecto, el Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, subsección B, Sentencia del 16 de febrero de 2012, Expediente No. 11001-03-25-000-2009-00103-00(1455-09), C.P., Dr., Víctor Hernando Alvarado Ardila, sobre el particular, ilustra: "En todo caso, el principio de legalidad en materia sancionadora, implica como garantía material "la necesidad de una precisa tipificación de las conductas consideradas ilícitas y de las sanciones previstas para su castigo y, como garantía formal, que dicha revisión se realice en norma con rango de Ley; sin embargo no está excluida en esta materia toda intervención del reglamento, pues cabe que la Ley defina el núcleo básico calificado como ilícito y los límites impuestos a la actividad sancionadora y que el reglamento desarrolle tales previsiones actuando como complemento indispensable de la Ley". En igual sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Sentencia del 19 de mayo de 2016, Exp. No.: 11001-03-24-000-2014-00696-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>61</sup> El Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9 de diciembre de 2013, Rad. No. 25000-23-27-000-2006-0046-01(18726), C.P, Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, indica: "el principio de legalidad de las sanciones exige: (i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador, a quien le corresponde crear, modificar o suprimir los tipos penales y establecer, modificar o suprimir sanciones; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de la comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción, salvo en el caso de que la Ley no vigente al momento de ocurrir el hecho sancionado sea más favorable de aquélla regente al momento de la infracción sancionada; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable".

por la transgresión a la ley, representado en el incumplimiento de los deberes y mandatos fijados en el ordenamiento jurídico.<sup>62</sup>

Como se observa, el principio de legalidad en materia sancionatoria opera con menor intensidad que en el derecho penal; tiene un fundamento de rango constitucional, modelado en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, como un derecho fundamental y la diferencia en su aplicación entre el debido proceso judicial y el debido proceso administrativo se sustenta en “la naturaleza de las conductas reprimidas y los bienes jurídicos involucrados” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-406 de 2004). Con apoyo en los criterios expuestos por Laverde Álvarez<sup>63</sup> y la jurisprudencia, el principio de legalidad<sup>64</sup> está integrado por dos subprincipios: la tipicidad y la reserva legal.

#### 2.2.3.2.1. Principio de Tipicidad

El Consejo de Estado señala: “*Los principios de legalidad y de tipicidad están en estrecha relación, pues éste último es un modo especial de realización del primero*” (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 16 de febrero de 2012). La tipicidad implica una descripción clara de la conducta y la sanción, con un grado más general, a la de los tipos penales<sup>65</sup>. De esta forma, el principio de tipicidad se integra por la *lex praevia*, es decir que la conducta y la sanción deben estar tipificadas previamente a la comisión de la infracción; la *lex scripta*, o sea que la ley debe definir el núcleo básico de la conducta y la sanción, con lo cual es admisible los tipos abiertos o en blanco<sup>66</sup>, y la *lex certa*, esto es, que la conducta y la sanción deben definirse de manera clara.

<sup>62</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de octubre de 2012, Exp. No. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738), C.P, Dr.: Enrique Gil Botero.

<sup>63</sup> Se pronuncian, al respecto, LAVERDE ÁLVAREZ, J.M, Óp. Cit., p. 24, y la Corte Constitucional, en sentencias C-009 de 2003, M.P., Dr. Jaime Córdoba Triviño; C-739 de 2000, M P., Dr. Fabio Morón Díaz y C-343 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>64</sup> Se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad” (Sentencia C-699 de 2015).

<sup>65</sup> Se puede consultar a Restrepo Medina M. A. y Nieto Rodríguez M. A. Óp. Cit., p. 45 y Corte Constitucional, Sentencia C-739 de 2000, M P., Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>66</sup> La Corte Constitucional, en Sentencia C-404 de 2001, señala que se trata de “descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras”; igualmente, lo hace la Sentencia C-507 de 2006.

Como lo expone Santaella Quintero (2018, p. 163), en el derecho administrativo sancionador, el principio de tipicidad no se aplica con la misma rigurosidad en todos los sectores administrativos (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-699 de 2015), y ante la dinámica de la Administración, han aparecido los tipos abiertos o en blanco<sup>67</sup> y los conceptos jurídicos indeterminados<sup>68</sup>. En todo caso, es la Sentencia C-343 de 2006 de la Corte Constitucional, la que ha establecido unas pautas muy amplias para agotar la tipicidad, las cuales se satisfacen en los artículos 7, 8 y 11 de la Ley 1610 de 2013, los cuales constituyen tipos en blanco que es necesario articular con el derecho laboral, seguridad social y riesgos laborales<sup>69</sup>.

#### 2.2.3.2.2. Principio de Reserva de Ley

Bajo los principios de democracia y separación de poderes, se otorga al legislador, en forma exclusiva, la facultad de establecer infracciones y sus correspondientes sanciones, sin que una norma de inferior jerarquía pueda, en forma completa y absoluta, describir conductas y sus consecuencias<sup>70</sup>, todo lo cual ha sido explicado por González Parra, P. y Rodríguez Carbajo, J.R., así:

[...] el principio de reserva de ley, que exige que sea la Ley que regule ciertas materias, ya sea de forma completa y absoluta, sin posibilidad de intervención

<sup>67</sup> La Corte Constitucional, en Sentencia C-404 de 2001, desarrolla el tema así: “Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente”.

<sup>68</sup> En la sentencia C-530 de 2003, la Corte admite los conceptos indeterminados para las infracciones administrativas “siempre y cuando dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados”.

<sup>69</sup> La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-343 de 2006, menciona que el principio de tipicidad se atiende, siempre y cuando se cumplan los requisitos que se mencionan a continuación: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción. Actualmente, en el Comunicado 39 del 3 de Octubre de 2018, la Corte Constitucional anuncia la declaración de inexequibilidad del artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “*Todos por un nuevo país*”, que incrementaba las multas que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo cual se refleja en la Sentencia C-092 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos, que estudia el principio de legalidad y tipicidad de las sanciones del artículo 29 de la C.P.

<sup>70</sup> Véase Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015, M.P., Dr. Alberto Rojas Ríos y, en igual sentido, la Sentencia C-372 de 2009, M.P., Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

de la Administración en la normación a través de reglamentos, ya sea de forma relativa, regulando la Ley ciertos aspectos de la materia y permitiendo la colaboración reglamentaria para completar la regulación dada por la Ley. (GONZÁLEZ TOBARRA; RODRÍGUEZ CARBAJO, 2013, p. 100).

La sentencia C-412 de 2015, desarrolla los tipos de reserva de ley, e indica que, desde una perspectiva material, se refiere a “aquellos asuntos regulados por el Congreso mediante ley, pero que, de manera excepcional, los podrá reglamentar el Presidente de la República mediante una norma con rango de ley, en calidad de legislador extraordinario. (arts. 150.10, 212, 213 y 215 C.P)” (CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-619 de 2012); entre tanto, desde un ámbito formal, alude a “aquellos asuntos que sólo pueden ser regulados por el Congreso, debido a que sus aspectos particulares requieren de un trámite especial. (arts. 150, 151 y 152 C.P)” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-827 de 2001), todo lo cual se cumple en las sanciones previstas en los artículos 7, 8 y 11 de la Ley 1610 de 2013.

### 2.2.3.3. Presunción de Inocencia

El artículo 29 de la Constitución Política dispone, en su aparte pertinente, lo siguiente: “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento”. Igualmente, el artículo 3, numeral 1, del CPACA, en forma expresa, consagra dicha garantía para la actuación administrativa sancionatoria. Dicha garantía se encuentra regulada en tratados e instrumentos internacionales, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>71</sup>.

El profesor NIETO afirma: “Todos tienen derecho- proclama solemnemente el art 24.2 de la Constitución- a la presunción de inocencia; y esto vale tanto para el derecho administrativo sancionador como para el derecho penal” (2012, p. 365).

---

<sup>71</sup> Esta garantía está prevista en el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el numeral 2 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La presunción de inocencia, es una garantía que se extiende durante toda la actuación administrativa sancionatoria<sup>72</sup>; a su vez, es un derecho fundamental, según el artículo 29 constitucional, y deriva en una regla básica sobre la carga de la prueba (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-003 de 2017), lo cual trasladado al derecho administrativo sancionatorio, impone al Inspector de Trabajo y Seguridad Social, por virtud del artículo 3.1 del CPACA la carga de prueba de los hechos, y mientras en forma efectiva no se cumpla con dicha carga, a la persona investigada deberá presumírsele su inocencia, pues no es posible, en un Estado Social de Derecho, imponer sanciones de plano (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-270 de 2004). Dicha presunción es "*juris tantum*" o legal<sup>73</sup>, porque admite prueba en contrario, y en caso que el Inspector no pueda probar los hechos o se generen dudas en favor del investigado, se mantendrá incólume esta garantía para la persona que interviene como investigada en la actuación<sup>74</sup>.

#### 2.2.3.4. Principio de Culpabilidad

El artículo 29 de la Carta Política establece el principio de culpabilidad y ha sido la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-145 de 1993, la que señala que dicha norma contiene "la proscripción de la responsabilidad objetiva - nulla poena sine culpa"<sup>75</sup>. No obstante, la Corte Constitucional, en la sentencia C-616 de 2002, "ha sostenido que la responsabilidad objetiva<sup>76</sup> en el derecho administrativo sancionador es excepcional", y, por tanto, debe estar consagrada de manera expresa por el legislador (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T 270 del 19 de marzo de 2004).

<sup>72</sup> Véase CORTE CONSTITUCIONAL en sus sentencias T 460 de 1992 M.P, Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-003 de 2017, M.P., Dr. Aquiles Arrieta Gómez; C-121 de 2012, M.P., Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, explican la presunción de inocencia.

<sup>73</sup> El artículo 66 del Código Civil y el artículo 166 del C.G.P., regulan la presunción de hecho y la de derecho, constituyendo la presunción de inocencia una presunción de hecho, porque admite prueba en contrario.

<sup>74</sup> Al respecto, ver CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-599 de 1992, M.P., Dr. Fabio Morón Díaz.

<sup>75</sup> La evolución de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional ha permitido la responsabilidad objetiva en el derecho cambiario previo agotamiento del debido proceso (sentencias C-599 de 1992 y C-10 de 1993) Sanciones de tránsito (Sentencia C-980 de 2010).

<sup>76</sup> Véase CORTE CONSTITUCIONAL, en las sentencias: C-616 de 2002, M.P., Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; C-089 de 2011, M.P., Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, se ajusta a la Carta Política, siempre que, la sanción administrativa cumpla con los siguientes requisitos: "(i) que se trate de un tipo de sanción que no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario; y (iii) que se trate de sanciones de menor entidad".

Para el caso que nos ocupa, ni la Ley 1562 de 2012 ni la Ley 1610 de 2013 establecen una posición respecto a la existencia de responsabilidad objetiva o subjetiva. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-336 de 2012<sup>77</sup>, adopta la tesis de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia sobre la responsabilidad dual, así:

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado el alcance del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo y ha señalado que éste constituye un régimen distinto al de responsabilidad objetiva creado a partir de la creación del Sistema de Riesgos Profesionales. [...] “Este sistema dual de responsabilidad asegura, por una parte, que el Sistema General de Riesgos Profesionales cubra los riesgos que por su propia naturaleza genera el trabajo; y, de otro lado, que los daños ocasionados al trabajador por conducta culposa y dolosa de su empleador le sean resarcidos total y plenamente, atendiéndose el régimen general de las obligaciones. (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Laboral, Sentencia del 7 de octubre de 2015.)

La Ley 1610 de 2013, en sus artículos 7 y 8 aluden a la gravedad de la infracción para la dosimetría de la sanción. Igualmente, el numeral 6 del artículo 12 señala el grado de prudencia o diligencia como criterio de graduación de la sanción. Igual sucede con el literal d) del artículo 4 del Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo.

#### 2.2.3.5. Principio de Imparcialidad

El artículo 3 numeral 3 del CPACA establece, como principio de la actuación administrativa, la imparcialidad, en los siguientes términos:

En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés, y en general cualquier clase de motivación subjetiva.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010, menciona esta garantía como inherente al debido proceso, en los siguientes términos: “f) El derecho a la

---

<sup>77</sup> La Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2012, M.P., Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, señala: “Este sistema dual de responsabilidad asegura, por una parte, que el Sistema General de Riesgos Profesionales cubra los riesgos que por su propia naturaleza genera el trabajo; y, de otro lado, que los daños ocasionados al trabajador por conducta culposa y dolosa de su empleador le sean resarcidos total y plenamente, atendiéndose el régimen general de las obligaciones”.

independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”.

De esta forma, la imparcialidad prevista en el artículo 3, numeral 3, del CPACA se reitera con el mismo contenido en el artículo 3 de Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo, con lo cual se busca que la autoridad administrativa que dirige la actuación administrativa sancionatoria de la Ley 1610 de 2013 busque la satisfacción del interés general, sin ninguna motivación subjetiva; y, en desarrollo del presente principio, se establecen los conflictos de interés, causales de impedimento y recusación de los artículos 11 y 12 del CPACA.

#### *2.2.3.6. Principio de Observar las Formalidades Legales Propias de la Decisión*

El artículo 29 constitucional señala que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa [...] y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Esta garantía se orienta al respeto por las formalidades previstas en las etapas del procedimiento administrativo, que en palabras de SANTOS RODRÍGUEZ (2014, P. 406-407), “constituyen normas de orden público y son de imperativo cumplimiento en la adopción de decisiones administrativas” (SANTOS RODRÍGUEZ, 2014, p. 401).

Dentro de las herramientas previstas en el procedimiento administrativo sancionatorio, encontramos el derecho de la persona investigada a una decisión pronta y oportuna correspondiente a la actuación administrativa, para que el procedimiento se desarrolle en un término razonable, razón por la cual se consagra el artículo 52 del CPACA<sup>78</sup>.

El artículo 52 del CPACA consagra la caducidad y la prescripción de la pena. Para el primer aspecto, el legislador obliga al instructor de la actuación administrativa,

---

<sup>78</sup> CPACA, 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. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver”.

con un término de tres años, para expedir y notificar el acto administrativo sancionatorio, con lo cual se superaron las discusiones del artículo 38 del derogado CCA<sup>79</sup>. El plazo adicional de un año para decidir los recursos también es una novedad en la actuación administrativa sancionatoria. El segundo aspecto corresponde al término de prescripción de cinco años contados a partir de la ejecutoria del acto que impone la sanción para hacer efectiva la sanción.

### 2.2.3.7. Principio de Non Reformatio In Pejus

El artículo 31 de la Carta Política indica: “(..)El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”. Dicha institución había sido reconocida en el derecho administrativo, a nivel jurisprudencial, en tanto: “Esta sala ha sostenido integralmente la aplicación de este principio (reformatio in pejus) no solo en el proceso administrativo sino en el procedimiento de la vía gubernativa” (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 19 de marzo de 1987)<sup>80</sup>.

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991, esta garantía no es exclusiva del derecho penal, su aplicación tiene “*estirpe sancionatoria*”, según ilustra la sentencia T-233 de 1995 (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-204 de 2015) y, por eso, con la consagración expresa de esta garantía en el artículo 3, numeral 1, del CPACA, en la actuación administrativa, hace parte del debido proceso, aun cuando SANTOFIMIO (2017, pp. 475-476), indica que no es así, por no estar prevista en el artículo 29 constitucional. Dicha garantía se extiende al procedimiento sancionatorio de la Ley 1610 de 2013, en virtud del artículo 47 del CPACA, por lo que es, entonces, un derecho fundamental “*que no es absoluto o ilimitado*”, tiene aplicación inmediata (art.85 C.P) vinculado al debido proceso, lo cual gravita, con mayor acento, en la oportunidad para resolver el recurso de apelación contra el acto sancionatorio<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> ARBOLEDA PERDOMO señala tres interpretaciones: “a) Cuando se expedía el acto sancionatorio sin que se hubiera notificado ni agotado la vía gubernativa; b) Cuando se expedía el acto sancionador y se habían decidido los recursos, sin que fuera necesario que el último acto se hubiere notificado o estuviere en firme. y c) Cuando se agotaba la vía gubernativa y el acto que la decidía había sido notificado” (p. 88).

<sup>80</sup> El artículo 164 del Decreto-Ley 01 de 1984 consagraba dicha garantía, y actualmente, el artículo 187 del CPACA la consagra para la sentencia dictada por el superior.

<sup>81</sup> El Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en Sentencia del 19 de enero de 2017, exp. 11001-03-15-000-2015-02281-01(AC), M.P., Dra. Stella Jeannette Carvajal Castro señala: “Esta Corporación ha indicado que la *non reformatio in pejus* no es un derecho fundamental absoluto o ilimitado, lo que ha sido avalado recientemente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al indicar que “al juez de

### 2.2.3.8. Principio de Favorabilidad

La Constitución Política de 1886, en su artículo 26, consagraba el principio de favorabilidad, en términos semejantes, a como lo dispone el inciso 3 del artículo 29 de la Carta Política, según el cual: “En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

En el ordenamiento constitucional, está prevista la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal, como una garantía del debido proceso, y un derecho fundamental, con aplicación inmediata, al tenor del artículo 85 de la Constitución Política. Dicho principio constituye una excepción a la regla general bajo la cual las leyes rigen hacia el futuro, y en el caso de tránsito de leyes, se concede favorabilidad en la aplicación de la ley, aun cuando fuere posterior<sup>82</sup>.

Dicho principio aplica, tanto en el ámbito sustancial, como en el procedimental, según lo explica Laverde Álvarez (2013, pp. 38-39), y lo desarrolla la Sentencia C-207 de 2003 de la Corte Constitucional en el derecho administrativo sancionador, cuya fuente directa es el artículo 29 de la Carta Política, y también aplica en la actuación administrativa sancionatoria de la Ley 1610 de 2013.

### 2.2.3.9. Principios de Proporcionalidad y Razonabilidad de la Sanción

La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos se ha referido al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, indicando que hace parte de las garantías del debido proceso<sup>83</sup>. Para NIETO:

---

segunda instancia le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, salvo contadas excepciones”.

<sup>82</sup> El Consejo De Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 3 de diciembre de 2009, expediente 25000-23-27-000-2001-01180-01(15392), C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, respecto de una infracción bancaria, desarrolló, en forma excepcional, esta garantía para las sanciones administrativas, como expresión del debido proceso. En igual sentido, véase Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 26 de octubre de 2009, Expediente 25000-23-27-000-200900111-01, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y Corte Constitucional las sentencias C-922 de 2001, M.P., Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-010 de 2003, M.P., Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>83</sup> Al respecto, Corte Constitucional, sentencias: C-564 de 2000, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra; C-616 de 2002, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; T-209 de 2006, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Dicho sea con otras palabras, el principio opera en dos planos: en el normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y en el de aplicación, de tal manera que las sanciones singulares que se impongan sean igualmente proporcionales a las infracciones imputadas. (2012, p. 515).

Afirma el profesor Pérez Martínez: “En concreto, en el campo del Derecho administrativo sancionador, este principio exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye” (2017, p. 260). A su turno, Santofimio (2017, p. 477) afirma que la actividad administradora sancionatoria debe dosificarse o, por lo menos, contar con una cierta dosimetría, lo que, en términos de la Sentencia T-254 de 1994, implica que “las sanciones impuestas al infractor deben guardar proporcionalidad con la conducta sancionada” (CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-254 de 1994)<sup>84</sup>.

Conforme a lo anterior, el principio de proporcionalidad es una garantía que se deriva del debido proceso del artículo 29 constitucional, cuyo desarrollo se encuentra en varias disposiciones del CPACA. Así, por ejemplo, el artículo 47, para la formulación de cargos, requiere “precisión y claridad” y determinación de “las sanciones o medidas que serían procedentes”; el artículo 49.2, relativo al “contenido de la sanción”, vincula el análisis de los hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. De manera concreta, el artículo 3, numeral 2, de la Ley 1610 de 2013 obliga, en la función coactiva, a requerir o sancionar, “aplicando siempre el principio de proporcionalidad”. Igualmente, el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013 desarrolla el principio con unos criterios de graduación de las sanciones, que se recogen en forma idéntica en el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013, salvo el numeral 9, relativo a “Grave violación a los Derechos Humanos de las y los trabajadores”.

Es el artículo 4, literal i) del Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo, el que alude a la proporcionalidad y razonabilidad para la fijación de las multas, conforme al número de trabajadores y el valor de los activos de la empresa.

#### 2.2.3.10. *Principio Non Bis In Idem*

---

<sup>84</sup> En el mismo sentido, ver CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-591 de 1993, M.P., Eduardo Cifuentes Muñoz.

Cuando el artículo 29 de la Constitución Política señala que entre las garantías del debido proceso, se relaciona “*a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*”, alude al principio “*non bis in ídem*”, el cual es adoptado en el artículo 3, numeral 1 del CPACA, para las actuaciones administrativas sancionatorias<sup>85</sup>.

El tratadista Bueno Armijo afirma:

Como es conocido, la garantía del non bis in ídem se manifiesta en un doble sentido: como una garantía sustantiva o material (prohibición de imponer un dos o más castigo a un mismo sujeto por unos mismos hechos) y como una garantía procesal o procedimental (prohibición de someter dos o más veces a un mismo sujeto a procesos punitivos por unos mismos hechos). (2018, pp. 959-960).

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias, en las que describen las siguientes características del principio materia de análisis: a) contenido sustancial, por cuanto tiene “el carácter de derecho fundamental de aplicación directa e inmediata” y, con él, se busca “evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-870 de 2002). b) contenido procesal: “Es una garantía que prohíbe a las autoridades investigar, juzgar o condenar a una persona más de una vez por el mismo hecho respecto del cual ya se tramitó un proceso y se profirió una decisión”<sup>86</sup>. c) Su fundamento: “son los principios de seguridad jurídica y justicia material” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-632 de 2011). d) La expresión “sindicado” debe interpretarse en sentido amplio, para garantizar al investigado la efectividad de sus derechos inherentes a su dignidad humana<sup>87</sup>. e) El principio del “*no bis in ídem*” es oponible no solo a las autoridades públicas y particulares investidos de potestad sancionatoria. De manera particular, y “dada su condición de garantía fundamental, al Legislador le está prohibido expedir leyes que permitan o faciliten que una misma persona pueda ser

<sup>85</sup> Véase la Convención Americana de los Derechos Humanos adoptada por la Ley 16 de 1972, artículo 8-4.

<sup>86</sup> Al respecto, ver Corte Constitucional, sentencias T- 520 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-214 de 1994, M.P., Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>87</sup> Véase Corte Constitucional, sentencias T-438 de 1992, M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia T-438 de 1994, M. P., Dr. Carlos Gaviria Díaz; sentencia C-280 de 1996, M.P., Dr. Alejandro Martínez Caballero; sentencia SU-637 de 1996, M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-870 de 2002, M.P., Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

objeto de múltiples sanciones o de juicios sucesivos ante una misma autoridad y por unos mismos hechos” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-632 de 2011). f) Inexistencia de violación del principio, cuando se adelanta “en dos jurisdicciones distintas” porque “implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance distinto” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-413 de 1992). g) La finalidad de la prohibición “incluye tanto la prohibición de un eventual doble juzgamiento como la de una doble sanción por el mismo hecho”<sup>88</sup>. De tal manera que la expresión “*juzgado*” comprende las diferentes etapas del proceso de juzgamiento, no sólo la final.<sup>89</sup> h) Su aplicación es restringida, con unos criterios jurisprudenciales<sup>90</sup>.

Bajo los criterios fijados por la Corte Constitucional, es posible, desde la perspectiva constitucional, la concurrencia de procesos en actuaciones judiciales o administrativas para investigar y sancionar una misma conducta, siempre que no exista identidad de persona, causa y objeto (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-632 de 2011). Aunque no parece ser una medida eficiente, porque la multiplicidad de actuaciones judiciales o administrativas, en una relación de costo-beneficio, no justifica que se impulsen varios procedimientos, que pueden arrojar decisiones, incluso contradictorias, con una apreciación de pruebas distintas.

El Consejo de Estado ha mencionado que una persona puede estar sometida a sanciones diferentes, siempre y cuando su objetivo no pretenda un fin obtenido con la imposición de una sanción anterior (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 6 de junio de 2013), y la misma Corporación Judicial, con respecto a que una conducta pueda ser revisada por la vía penal, disciplinaria y fiscal, ha señalado que no aplica el “*non bis in ídem*”, porque la prohibición opera frente a sanciones de una misma

---

<sup>88</sup> Al respecto, ver Corte Constitucional, Sentencia C-870 de 2002, M.P., Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-632 de 2011, M.P., Dr., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>89</sup> Véase Corte Constitucional, sentencias C-870 de 2002, M.P., Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; C-425 de 2008, M.P., Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>90</sup> Los criterios jurisprudenciales que se han difundido siguen las siguientes reglas “Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales recogidos en las sentencias C-870 de 2002 y C-478 de 2007, la Corte ha dejado establecido que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del *non bis in ídem*, (i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa”. En igual sentido, las sentencias de la Corte Constitucional, sentencias C-259 de 1995, M.P., Dr. Hernando Herrera Vergara; C- 478 de 2007, M.P., Dr. Rodrigo Escobar Gil; C-632 de 2011, M.P., Dr., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sobre los requisitos de identidad de persona, objeto y causa se puede encontrar un desarrollo en el Consejo de Estado, sección primera del 17 de mayo de 2001, expediente 25000-23-24-000-1998-0603-01 (6472), C.P., Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

naturaleza (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-632 de 2011), lo cual no ocurre en España, en donde, ante una situación semejante, se ha optado por preferir la sanción penal sobre la actuación administrativa, según explica Nieto (2018, p. 448), basado en textos legales<sup>91</sup>, aunque los fundamentos de la tesis fundados en la subordinación de los actos de administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial, son discutibles por su fundamento tan difuso<sup>92</sup>.

### CAPÍTULO III

## 3. LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN LAS RELACIONES DE TRABAJO: ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 3.1 Los Ministerios

#### 3.1.1 *Ubicación Conceptual*

---

<sup>91</sup> En España, se ha optado por preferir la sanción penal sobre la actuación administrativa, pues según explica NIETO, “la jurisprudencia, por su parte, ha recogido y formulado la regla general de que la Administración no puede actuar mientras no lo hayan hecho los tribunales penales (...) Esta regla sin embargo, no es aplicable en el supuesto de expedientes sancionatorios en materia laboral, ya que así lo ha determinado expresamente el artículo 77 de la Ley de Procedimiento Laboral” (2018, pp. 448- 451).

<sup>92</sup> También se puede consultar a Redondo Andreu I. y Tabada García A. El principio del “*non bis in ídem*”.

El artículo 206 de la Carta Política indica que el número, denominación y orden de precedencia de los Ministerios y Departamentos Administrativos serán determinados por la ley. Una aproximación a la noción la presenta el tratadista Rodríguez, quien señala: “Podemos decir que los ministerios son los organismos de la administración nacional central que siguen en importancia a la Presidencia de la República y que están encargados de dirigir y coordinar un conjunto de servicios públicos” (2008, p. 94). Los Ministerios son entidades públicas, con autonomía administrativa y financiera, pero no tienen personería jurídica. Forman parte de la rama ejecutiva de la Nación y deben crearse mediante ley.

Según el artículo 208 de la Constitución Política, los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Luego, son autoridades administrativas dependientes del presidente de la República orientadas a formular y adoptar políticas, planes en general, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen, como lo expresa el artículo 58 de la Ley 489 de 1998. Según el artículo 115 de la Constitución Política, forman el Gobierno Nacional, conjuntamente con el presidente de la República, de tal manera que, para validar sus actos, se requiere la firma del ministro del ramo, quien responde por las decisiones adoptadas.

A la fecha existen 16 ministerios<sup>93</sup>, creados por ley, los cuales se han venido reestructurando desde la expedición de la Ley 489 de 1998 y modernizando a través

---

<sup>93</sup> Según el artículo 17 de la Ley 1444 de 2001, “El número de Ministerios es dieciséis. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Ministerio de Justicia y del Derecho.
5. Ministerio de Defensa Nacional.
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
7. Ministerio de Salud y Protección Social.
8. Ministerio del Trabajo.
9. Ministerio de Minas y Energía.
10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
11. Ministerio de Educación Nacional.
12. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
13. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
14. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
15. Ministerio de Transporte.
16. Ministerio de Cultura”.

de varias reformas, la última de las cuales se realizó mediante la Ley 790 de 2012. Las funciones y la estructura de los ministerios se definen mediante decreto.

El Ministerio de Trabajo, inicialmente, fue creado por la Ley 96 de 1938, que ordenó el establecimiento del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social y de la Economía Nacional. Posteriormente, se denominó Ministerio de la Protección Social y, mediante la Ley 1444 de 2011, se reorganizó. El Decreto 1072 de mayo de 2015 agrupa la normatividad relativa al sector, incluyendo su estructura y determina que son objetivos del Ministerio del Trabajo los siguientes:

[...] la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.

El Ministerio de Trabajo fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones. (Decreto Ley 4108 de 2011, art. 1).

### 3.1.2 *Funciones*

Desde la óptica Constitucional, las funciones de los Ministerios pueden abarcar varios aspectos:

#### 3.1.2.1 *Funciones Políticas de los Ministerios*

Son las que se derivan del artículo 208 de la Constitución Política y determinan la relación del Gobierno con el Congreso de la República; entre ellas, se destacan las siguientes:

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.

Los ministros [...] presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el Estado de los negocios adscritos a su ministerio [...], y sobre las reformas que consideren convenientes. Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros.

Es decir, a través de los ministerios, se elaboran las decisiones de política pública que el Gobierno debe presentar en la forma de proyectos de ley, que aprueba el Congreso.

#### 3.1.2.2 *Funciones Regulatorias*

Corresponden a la facultad que tienen las autoridades de expedir disposiciones para asegurar el cumplimiento o ejecución de normas de superior jerarquía. En principio, pareciera que las normas se cumplen por sí solas, pero lo que se pretende con esta alternativa legal es adaptar las normas de contenido general y abstracto a situaciones reales y concretas. Una descripción de esa función la realiza el profesor Santofimio en los siguientes términos:

Se derivan de la habilitación que tienen las autoridades para expedir normas o en algunos casos, regulaciones de carácter general subordinadas y dependientes de la constitución y de la ley. (...) En virtud de esta facultad

expiden actos administrativos de carácter general, promulgan órdenes, directivas, circulares que establecen contenidos determinantes de la conducta a seguir por las personas y por las mismas autoridades públicas. (2017, p. 44).

### 3.1.2.3 *Funciones Administrativas*

Se derivan de lo previsto en el artículo 208 de la Carta Política, según el cual los ministros actúan como jefes de la administración, y “les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”. En desarrollo de las funciones administrativas, se preparan proyectos y decisiones administrativas para adopción del presidente o de los Consejos Superiores de la Administración. Estas funciones pueden ser de dos clases: las generales de todos los ministerios, que están establecidas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y las específicas, relacionadas con el sector al cual pertenecen que están establecidas en el artículo 2 del Decreto 4108 de 2011.

### 3.1.2.4 *Funciones de Inspección, Vigilancia y Control*

Han sido la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, las que han precisado los conceptos de inspección, vigilancia y control previstos en la Constitución Política. La Corte Constitucional en Sentencia C-851 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo, nos indica lo siguiente al respecto:

7.2.1. La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; 7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada; 7.2.3. El control “en sentido estricto” corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones. Mientras que la inspección y la vigilancia se consideran mecanismos leves o intermedios de control para detectar irregularidades en la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad, el control supone el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-851 de 2013).

La Corte Constitucional en la Sentencia C-570 de 2012, sobre el particular, manifestó lo que sigue:

No existe una de definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho (...). Los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deberán ser precisados por el legislador, como ha señalado esta Corporación en varias decisiones, pues se trata de una materia sujeta a reserva de ley. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-572 de 2012)

Para poder desarrollar las actividades de inspección, vigilancia y control, se requiere que exista una ley que otorgue dichas funciones y competencias a los funcionarios sobre quienes recaen aquellas. Por eso, el artículo 150, numeral 8, de la Constitución Política de 1991, le asignó al Congreso, la facultad de expedir las normas relacionadas con estas actividades para el respectivo sector. En consecuencia, en el ejercicio de la inspección, vigilancia y control, las autoridades detentan facultad sancionadora contenida en una ley y no en cualquier norma de inferior jerarquía, para hacer cumplir sus finalidades.

En líneas generales, no existe restricción constitucional o legal para que los Ministerios puedan tener asignadas funciones de inspección, vigilancia y control, que, aunque, en primera instancia, podría pensarse, riñen con sus competencias connaturales, como la de establecer políticas o regular un sector, en algunas ocasiones, el legislador consideró su otorgamiento para facilitar su intervención en el sector que regentan. En el caso específico del Ministerio de Trabajo, el Decreto 4108 de 2011, en sus artículos 1 y 2, relativos a objetivos y funciones, le atribuye un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control, el cual se concreta a través del artículo 1 de la Ley 1610 de 2013, mediante la asignación de una competencia general a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, quienes “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” (Ley 1610 de 2013, art. 1).

### **3.2 Las Inspecciones de Trabajo**

### **3.2.1 Ubicación Conceptual**

El artículo 32 del Decreto 4108 de 2011, señala: “El Ministerio tendrá Inspecciones de Trabajo, las cuales desarrollarán las funciones que la Ley y el Ministerio les señalen; su sede y jurisdicción serán determinadas por el ministro”. Para el caso en estudio, el sector correspondiente es el laboral, el cual tiene una normatividad especial; es el denominado Código Sustantivo de Trabajo (C.S. del T.) que establece su objeto de estudio. Una vez definido el objeto del sector, se pueden establecer cuáles son las funciones pertinentes de inspección y vigilancia, las que, en este caso, son ejercidas por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social, a quien se le asignan sus funciones en los artículos 17, 485, 486 del C.S. del T., la Ley 1610 de 2013, el Decreto 4108 de 2011 y la Resolución 2143 de 2014 del Ministerio de Trabajo, las cuales se condensan en el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social.

El Decreto 1227 de 2011 determina la nomenclatura del empleo de Inspector de Trabajo y Seguridad Social, como un funcionario del Ministerio del Trabajo del nivel profesional; autoridad administrativa de trabajo a cargo de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales, en el sentido del artículo 17 del C.S. del T., y autoridad de policía de acuerdo con el numeral 2 del artículo 486 del C.S. del T., y el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1610 de 2013, cuyo propósito es “el cumplimiento de todas las normas de protección laboral, así como desarrollar las relaciones laborales en una forma ordenada y constructiva”; lo anterior está en concordancia con lo dispuesto en los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo de Trabajo, la Ley de Inspecciones del Trabajo y Acuerdos de Formalización Laboral, antes señaladas y de los Convenios 81 y 129 de la OIT.

### 3.2.2 Funciones del Inspector de Trabajo y Seguridad Social

El numeral 3 de la Ley 1610 de 2013, establece las siguientes funciones del Inspector de Trabajo:

#### 3.2.2.1 Función Preventiva

Busca que las normas que se refieren al aspecto socio-laboral se cumplan en su justa medida, a través de disposiciones que propendan por garantizar los derechos de los trabajadores y evitar posibles conflictos entre estos y sus empleadores. Esta función tiene estrecha relación con el numeral 2 del artículo 17 del Convenio 81 de 1947 de la OIT, en el que se reviste al Inspector con facultades para advertir y asesorar, en vez de iniciar y recomendar el inicio de un procedimiento<sup>94</sup>. El artículo 7 del Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo, es un ejemplo de esta función, porque establece: “Planes de Mejoramiento, con el fin de que se efectúen los correctivos tendientes a la superación de las situaciones irregulares detectadas en materia de seguridad y salud en el trabajo y demás normas del Sistema General de Riesgos Laborales”.

Para expertos como Wolfgang Von Richthofen, dicha función constituye la verdadera connotación de “servicio” orientada hacia un sistema de clientes, integrado por los empleadores y los trabajadores, el cual, en relación con el principio de eficacia, constituye el fin ideal del ordenamiento jurídico, que sería la satisfacción de los derechos de las personas, sin necesidad de acudir a la sanción (VON RICHTHOFEN,

---

<sup>94</sup> El artículo 7 del Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo establece: “Plan de mejoramiento. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, los Directores Territoriales, las Oficinas Especiales y la Unidad de Investigaciones Especiales podrán ordenar Planes de Mejoramiento, con el fin de que se efectúen los correctivos tendientes a la superación de las situaciones irregulares detectadas en materia de seguridad y salud en el trabajo y demás normas del Sistema General de Riesgos Laborales. El Plan debe contener como mínimo las actividades concretas a desarrollar, la persona responsable de cada una de ellas, plazo determinado para su cumplimiento; y su ejecución debe estar orientada a subsanar definitivamente las situaciones detectadas, así como a prevenir que en el futuro se puedan volver a presentar. Parágrafo 1. El Plan de Mejoramiento no constituye impedimento para que el Director Territorial, las Oficinas Especiales o la Unidad de Investigaciones Especiales paralelamente puedan adelantar el proceso administrativo sancionatorio, con ocasión del incumplimiento normativo. Parágrafo 2. El incumplimiento o cumplimiento parcial del Plan de Mejoramiento ordenado por las Direcciones Territoriales, las Oficinas Especiales o la Unidad de Investigaciones Especiales del Ministerio del Trabajo, conllevará a la imposición de sanciones a que haya lugar de conformidad con las normas aplicables”.

citado por MOLINA, 2008, p. 72).

#### *3.2.2.2 Función Coactiva o de Policía Administrativa*

Corresponde a la posibilidad de requerir o sancionar a quienes sean responsables de la inobservancia o violación de alguna norma del trabajo, a la luz del principio de proporcionalidad. Esta es la función que sustenta la facultad del inspector para adelantar la actuación administrativa sancionadora, permite efectuar visitas (art. 3, parágrafo 2, de la Ley 1610 citada), efectuar requerimientos (art. 3.2) e imponer las sanciones previstas en los artículos 7, 8 y 11 de la Ley 1610 de 2013.

#### *3.2.2.3 Función Conciliadora*

Hace relación a la intervención en la solución de conflictos laborales individuales y colectivos de que tengan conocimiento, para agotar la vía gubernativa, teniendo en cuenta de aplicar el principio de economía y celeridad procesal. Esta función conciliadora del Inspector está prevista en el artículo 28 de la Ley 640 de 2001 como una conciliación extrajudicial. Según recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: "Las funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos del trabajo" (OIT, Recomendación 081).

#### *3.2.2.4 Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral*

Se busca la superación de los vacíos y las deficiencias procedimentales que se tienden a presentarse en la aplicación de las disposiciones legales vigentes, a través de la implementación de iniciativas que surjan en los procesos.

#### *3.2.2.5 Función de Acompañamiento y Garante del Cumplimiento de las Normas Laborales del Sistema General de Riesgos Laborales y de Pensiones*

Esta función ha sido explicada por el Ministerio de Trabajo, quien indica que "no está concebido para apagar incendios, sino para construir acuerdos, promover el

empleo digno” (MINISTERIO DE TRABAJO, Presentación)<sup>95</sup>. La Organización Internacional del Trabajo sugiere que los estados deben tener un inspector por cada 10.000 mil trabajadores, y, en países que no tienen un grado de desarrollo alto, un inspector debe cubrir 40.000 mil trabajadores. A la fecha, Colombia tiene 904 inspectores y, según el ideal de la OIT, el número es deficitario<sup>96</sup>.

Efectuada la descripción de las funciones legales del Inspector de Trabajo y Seguridad Social, la función que interesa, para el desarrollo del presente estudio, es la sancionatoria, definida por el artículo 3, de la Ley 1610 de 2013, como la función *Coactiva o de Policía Administrativa*, la cual permite al Ministerio de Trabajo, hacer cumplir los principios, garantías de los trabajadores y sus funciones; para tal efecto, requieren de un poder coercitivo que se deriva de lo dispuesto en el artículo 486 del C.S. del T. Para la Corte Constitucional Colombiana, en la Sentencia SU-1010 de 2008, se estipula lo siguiente:

[...] la potestad sancionadora de la Administración consiste en la facultad de imponer sanciones de tipo correctivo y disciplinario, encaminada a reprimir la realización de acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren tanto los particulares como los funcionarios públicos, que surge como un instrumento eficaz para facilitar el ejercicio de las funciones públicas y un medio para asegurar la consecución de los fines estatales. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU 1010 de 2008).

<sup>95</sup> Unos meses después de la expedición de la Ley 1610 de 2013, expresaban sus expectativas, sobre dicha disposición, señalando: “El Gobierno Nacional se comprometió al fortalecimiento del derecho de trabajo en todos sus aspectos, para hacer más activa la función de los inspectores de trabajo y garantizar la protección integral de los derechos laborales; al fortalecimiento del marco normativo que rige a los inspectores de trabajo; a la definición de las funciones de las inspecciones de trabajo, las cuales no se encontraban del todo definidas en la normatividad anterior, a solicitar el apoyo de los empleadores para realizar visitas en áreas rurales; a contar con equipos interdisciplinarios conformados por profesionales afines a las funciones al trabajo que dictarán informes con el carácter de prueba pericial dentro de las actuaciones administrativas; a contar con inspectores de trabajo especialistas en Derecho Laboral; a la vinculación de nuevos inspectores de trabajo. Si bien no se tiene una estadística exacta respecto del número de nuevas contrataciones, si se sabe que es uno de los cargos con mayor tasa de renuncia en el Ministerio de Trabajo” (GODOY; RICO, 2013, p. 20).

<sup>96</sup> Al respecto, véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **La economía informal y el trabajo decente:** una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra: OIT, 2013. Véase también ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Fundamentals of labour administration*. Ginebra: OIT, 2010. “Si bien no hay una de definición universal de cuál es el número suficiente de inspectores (esto depende, entre otras cosas, del número total de la fuerza de trabajo), la OIT ha tomado como puntos de referencia razonables que el número de inspectores del trabajo, en comparación con el de trabajadores, debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados”.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, acerca de la facultad sancionatoria de los Inspectores de Trabajo, indica que el fin de dicha potestad es buscar que la norma se cumpla e impedir que se vuelva a desconocer<sup>97</sup>.

### **3.2.3 Análisis de la Estructura del Ministerio para el Ejercicio de la Inspección, Vigilancia y Control por los Inspectores de Trabajo**

El Decreto 4108 de 2011, “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo”, señala en su artículo 32: “El Ministerio tendrá Inspecciones de Trabajo, las cuales desarrollarán las funciones que la Ley y el Ministerio les señalen; su sede y jurisdicción serán determinadas por el ministro”. El artículo 1 de la Ley 1610 de 2013 “Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las Inspecciones del Trabajo y los acuerdos de formalización laboral”, señala que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen competencia general para ejercer inspección, vigilancia y control en derecho laboral individual y colectivo en el sector privado y en derecho laboral colectivo, en el sector público.

Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social son indispensables para la implementación del sistema de inspección del país, y su actividad procura el cumplimiento de las normas laborales y de las disposiciones sociales, en el sentido de los artículos 17, 485 y 486 del C.S. del T., el contenido del Decreto 4108 de 2011 y las Resoluciones 404 y 2143 de 2012 y 2014, respectivamente, del Ministerio del Trabajo. Como se indica en el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social:

El Inspector de Trabajo y Seguridad Social de conformidad con el Decreto 1227 de 2011 es un funcionario del Ministerio del Trabajo del nivel

<sup>97</sup> El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera. Subsección B. Sentencia del 31 de agosto de 2017. M.P. Oscar Armando Dimate Cárdenas, Expediente No. 25000-23-41-000-2014-01309-00, señala: “El fin de la facultad sancionatoria es sancionar ante la infracción y, de manera sucesiva, hasta que subsista la violación e infracción (numeral 2º del artículo 486 del CST), razón por la cual, la sanción de multa prevista por el mismo ordenamiento jurídico no solo reprime y/o sanciona el incumplimiento y/o infracción a las normas laborales, sino que también busca que la norma se cumpla (multas sucesivas hasta que subsista la violación e infracción), e incluso impedir que no se vuelva a incurrir en la violación; además, nótese que tal como lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia antes indicada, la facultad de policía que se les ha conferido a los funcionarios del Ministerio del Trabajo le permite no solo tomar medidas preventivas (facultad de vigilancia), sino también las sancionatorias ante los eventos de violación de las normas del trabajo (facultad de control), como en efecto aconteció en el presente asunto”.

profesional; autoridad administrativa en el sentido del artículo 17 del C.S.T., y autoridad de policía de acuerdo con el numeral 2 del artículo 486 del C.S.T. y el numeral 2 del artículo 3º de la Ley de Inspecciones del Trabajo y Acuerdos de Formalización Laboral. Quien realiza la función general de vigilancia y el control en cumplimiento de las normas y demás disposiciones sociales según el artículo 485 y 486 del C.S.T., de la Ley de Inspecciones del Trabajo y Acuerdos de Formalización Laboral y de los Convenios 81 y 129 de la OIT. (MINISTERIO DE TRABAJO Y DE PROTECCIÓN SOCIAL, 2005)

A continuación, se presenta la estructura organizacional, en la que se aprecia la ubicación que tiene el Inspector de Trabajo dentro de la planta de cargos del Ministerio de Trabajo, distribuidos en la sede de la Dirección Territorial de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y en los Grupos de Trabajo que dependen de ellas. Es decir, no conforman una dependencia, sino equipos de trabajo a cargo de un Coordinador, los cuáles no son cargos de nivel directivo, sino que ejercen una actividad de liderazgo frente a otros funcionarios, en los términos del artículo 115 de la Ley 489 de 1998<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> El artículo 115 de la Ley 489 de 1998, establece: "Planta Global y Grupos Internos De Trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento".

Figura 1. Organigrama Ministerio del Trabajo (Sistema de inspección)



Fuente. Adaptado de Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, 2013, p. 5.

Al revisar, el organigrama anterior y la Resolución 2143 de 2014 del Ministerio de Trabajo, se observa que su artículo 7 establece, entre otras funciones, para los Inspectores de Trabajo, la de instruir, practicar pruebas y proyectar el acto administrativo sancionatorio y, eventualmente, corresponde a sus Coordinadores, la competencia para imponer sanciones, de acuerdo al párrafo 1 del artículo 7 citado<sup>99</sup>. No obstante, el párrafo 2 de la misma norma señala que los Inspectores de Trabajo,

<sup>99</sup> El artículo 7 de la Resolución 2143 de 2014 señala en sus párrafos, lo siguiente: "PARÁGRAFO 1o. Adelantados todos los trámites correspondientes dentro de la actuación administrativa, el Inspector de Trabajo ubicado en la Sede de la Dirección Territorial u Oficina Especial de Trabajo, elaborará el proyecto de acto administrativo y lo remitirá con los documentos respectivos al funcionario competente, de acuerdo al grupo al que pertenezcan, correspondiendo a los coordinadores de estos, cuando sea del caso, imponer las sanciones previstas en la ley, así como conceder aquellas autorizaciones que no sean competencia directa de los Inspectores de Trabajo. PARÁGRAFO 2o. Los Inspectores de Trabajo, en los municipios diferentes a la sede de la Dirección Territorial y Oficinas Especiales desarrollarán las funciones establecidas en este artículo, debiendo remitir los documentos una vez tramitados al Coordinador competente o Director Territorial, según el asunto, para que sean estos últimos quienes impongan las sanciones previstas en la ley, así como para conceder aquellas autorizaciones que no sean competencia directa de los inspectores de trabajo".

ubicados en los municipios diferentes a la sede de la Dirección Territorial y Oficinas Especializadas, adelantan los procesos sancionatorios, practican las pruebas, y proyectan el acto administrativo respectivo, para que el Coordinador o Director Territorial, según el caso, impongan las sanciones a que haya lugar.

Bajo este panorama, los artículos 1, 2, 4 y 6 asignan la competencia para sancionar a las Direcciones Territoriales o Coordinadores, según el caso, con la carga de instrucción de la actuación administrativa a los Inspectores de Trabajo. Así las cosas, ese tipo de actuaciones administrativas desconoce reglas propias del derecho probatorio, como la intermediación e imparcialidad en los asuntos de trabajo. Efectivamente, el Inspector de Trabajo percibe los hechos del conflicto, ritualiza el procedimiento administrativo, impulsa el trámite, decreta y practica pruebas bajo su competencia, de acuerdo con criterios del CPACA y del Manual del Inspector de Trabajo, pero no aprecia las pruebas recaudadas, para adoptar una decisión de fondo, pues son los Directores Territoriales o Coordinadores, según el caso, los funcionarios con competencia para sancionar a través de la expedición del acto administrativo sancionatorio o el pronunciamiento de los recursos presentados, lo cual limita la capacidad de decisión de los inspectores.

En efecto, bajo las reglas de la Resolución 2143 de 2014, el Inspector de Trabajo es un funcionario instructor o sustanciador de las decisiones, pero la expedición del acto administrativo corresponde a los Directores Territoriales y los Coordinadores, según el caso. Se observa, conforme a las normas citadas, que no hay un desarrollo claro de la regla de intermediación del artículo 171 de la Ley 1564 de 2012<sup>100</sup>, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” (en adelante CGP). ¿Por qué el funcionario que recauda la prueba es distinto del que la aprecia?, y, bajo este camino, ¿cómo se determina la conducencia, pertinencia, utilidad y licitud de la prueba<sup>101</sup>, para adoptar, con base en

---

<sup>100</sup> El inciso 1 del artículo 171 del CGP reza: “El juez practicará personalmente todas las pruebas. Si no lo pudiere hacer por razón del territorio o por otras causas, podrá hacerlo a través de videoconferencia, teleconferencia o de cualquier otro medio de comunicación que garantice la intermediación, concentración y contradicción [...]”.

<sup>101</sup> Los criterios de conducencia, pertinencia, utilidad y licitud de la prueba se fundan en el artículo 168 del CGP, según el cual: “Rechazo de Plano. El Juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”. El profesor FORERO SILVA, J., “Sistema Probatorio” enseña: “Pertinencia. El medio de prueba debe tener conexidad con los hechos investigados, que surgen de los actos procesales que lleven las partes (demanda y excepciones de mérito). [...] Conducencia. Aunado a la pertinencia de la prueba, cuando la ley exija que para demostrar determinados hechos se deben utilizar ciertos y específicos medios de prueba, la parte debe acudir a los medios que le autoriza la ley

esa valoración probatoria, un acto administrativo sancionatorio en una actuación administrativa?, y de contera, ¿cómo se garantiza la imparcialidad, en un procedimiento fragmentado, por la distribución de competencias, lo cual no parece tener articulación con el principio de eficacia?

Bajo este panorama, el régimen legal elevó el monto de las sanciones, pero la competencia de la actuación administrativa se encuentra repartida entre varias dependencias, las cuales, de tener un rango inferior, terminan acogiendo las instrucciones de sus Directores Regionales o Coordinadores, lo cual atenta contra el principio de responsabilidad del numeral 7 del artículo 3 del CPACA. En efecto, las consecuencias de las decisiones sancionatorias adoptadas son de las Direcciones Regionales y los Coordinadores y pueden tener una dimensión distinta a la que visualizó el Inspector de Trabajo con el impulso de la actuación administrativa y el recaudo de pruebas, según enseña el numeral 7 del artículo 3 mencionado. Esto puede afectar el principio de eficacia, porque no se garantizan, a plenitud, las reglas del debido proceso y los deberes constitucionales previstos en los fines del Estado del artículo 2 de la Carta Política.

### **3.2.4 Análisis de las Normas sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Ley 1610 de 2013**

#### *3.2.2.6 El Instructor*

El funcionario instructor con competencia es el Inspector del Trabajo y Seguridad Social, en todo el territorio nacional, cuya tarea es conocer los asuntos individuales y colectivos, bien sea en sector privado, o en el público (art. 1 de la Ley 1610 de 2013). Dentro de las funciones previstas en el artículo 3, se encuentra la “Función Coactiva o de Policía Administrativa”, que le permite como autoridad de policía del trabajo, “la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo”, con lo cual es claro, el ejercicio

---

[...] utilidad. La prueba además de pertinente y en su caso, conducente, debe ser útil para el esclarecimiento del hecho que se investiga y que constituye hema probandum. [...] Licitud, Con fundamento en los artículos 1 y 29 constitucionales, no son admisibles pruebas que contravienen la dignidad humana e infringen los derechos fundamentales, como la intimidad, la igualdad, el debido proceso, entre otros”.

Con formato: Título 4, Justificado, Interlineado: sencillo, Sin viñetas ni numeración

Con formato: Título 4, Justificado, Interlineado: sencillo

de la potestad sancionadora, por virtud de la ley asignada a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

#### 3.2.4.2 *El Presunto Responsable y Terceros*

Dado que el Inspector mencionado tiene competencia para revisar las controversias indicadas anteriormente, los presuntos responsables de las infracciones, son los empleadores (art. 23.2, 32 C.S. del T, en concordancia con el art. 3.1 de la Ley 1610 de 2013), los cuales se denominan investigados en varias disposiciones de la Ley 1610 de 2013. Aun cuando la Ley 1610 de 2013 no se refiere a terceros en la actuación administrativa sancionatoria, como tampoco el título III, Capítulo III del CPACA. Es el artículo 38 de dicha Codificación la que alude a “Intervención de Terceros”, para el procedimiento administrativo común, aunque esa posibilidad no está contemplada en el Manual del Inspector de Trabajo.

#### 3.2.4.3 *Inicio de la Actuación Administrativa Sancionatoria*

La actuación administrativa sancionatoria puede iniciarse de oficio por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social o por solicitud de parte, conforme al artículo 6 de la Ley 1610 de 2013. La expresión “solicitud de parte” no es precisa, porque en la actuación administrativa, no hay propiamente “partes”, dicha expresión es más propia de un proceso contencioso<sup>102</sup>. También, en los casos en que la actuación se inicie a solicitud de parte, deberá reunir el contenido previsto en el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, el cual subrogó el artículo 16 del CPACA<sup>103</sup>. Por eso, las expresiones

---

<sup>102</sup> El art. 44 del CGP alude a la capacidad de parte y en esencia no se puede hablar de parte sin proceso, en la que actúa el demandante y el demandado, como lo explica LÓPEZ BLANCO H.F., en su obra “**Código general del proceso**: Parte general (2016, p. 333).

<sup>103</sup> El art 1 de la Ley 1755 de 2015, que subrogó el artículo 16 del CPACA reza: “Artículo 16. Contenido de las peticiones. Toda petición deberá contener, por lo menos: 1. La designación de la autoridad a la que se dirige. 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica. 3. El objeto de la petición. 4.

más afortunadas serían “interesado”, “quejoso”, o “peticionario”. En caso de que la actuación inicie de oficio, el artículo 35 del CPACA<sup>104</sup>, indica que el procedimiento inicia por escrito o por medio electrónico, en los eventos que autorice el CPACA.

#### 3.2.4.4 Las Averiguaciones Preliminares

La Ley 1610 de 2013 no relaciona una etapa de averiguaciones preliminares y, en este sentido, en aplicación del artículo 47 del CPACA, constituiría una etapa de la actuación administrativa. Es la Resolución 1309 de 2013 del Ministerio de Trabajo, mediante el cual se adopta el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Esta norma indica lo siguiente:

[...] corresponde a actuaciones facultativas de comprobación desplegada por servidores del Ministerio del Trabajo para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de esta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. Esta actuación permite determinar si existe mérito suficiente para incoar una investigación administrativa laboral eficaz, eficiente y efectiva (MINISTERIO DE TRABAJO, 2018).

En estricto sentido, la etapa hace parte de la estructura del procedimiento administrativo y su carácter facultativo proviene del artículo 3, numeral 3, que, respecto a la función coactiva o de policía administrativa, le permite al Inspector de Trabajo y Seguridad Social “la posibilidad de requerir”, lo cual es propio de las averiguaciones preliminares, amén que la norma no emplea la expresión “requerirá” o “deberá”, y adicionalmente, conforme al principio de reserva de ley en materia procedimental, no es posible que sea una resolución la que indique la obligatoriedad o no de las averiguaciones preliminares.

De otro lado, al no precisar la norma en qué circunstancias se debe o no iniciar averiguación preliminar, dicha opción se torna en una amplia facultad discrecional que

---

Las razones en las que fundamenta su petición. 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite. 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso [...].”

<sup>104</sup> El artículo 35 del CPACA señala: “[...] Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa”.

no garantiza el debido proceso, porque la decisión queda al arbitrio del instructor de turno. En el derecho colombiano, existen ejemplos que limitan el poder discrecional del funcionario a los casos en que no se identifican los responsables o hay necesidad de verificar la ocurrencia de la conducta, como sucede en materia disciplinaria, también se fija un término de seis meses para cumplir esta fase de la actuación.<sup>105</sup> En materia de los procesos de los inspectores, dicha etapa no tiene un término para llevarse a cabo y, en cualquier momento, puede el Instructor, cuando tenga las pruebas de la ocurrencia de la infracción, formular pliego de cargos.

Conviene mencionar que, cuando, como resultado de “*averiguaciones preliminares*” la autoridad encuentre mérito para adelantar un procedimiento sancionatorio, “*comunicará al interesado*”. Lo anterior pareciera dar a entender, en el artículo 47.2 del CPACA, que es forzoso informar al interesado el inicio del procedimiento, lo cual estaría en sintonía con el artículo 35.2 de la misma norma<sup>106</sup>.

La Resolución 2253 del 21 de mayo de 2018, expedida por el Director de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, revocó la sanción de multa por \$ 686.454.000 impuesta por la Directora Territorial de Bogotá, a la Empresa de Recaudo Bogotá S.A.S, fijada por no contar, las estaciones de Transmilenio, con sanitarios. El motivo para revocar el acto administrativo está en no “haber comunicado al interesado” el inicio del procedimiento sancionatorio<sup>107</sup>, lo cual tendría fundamento en el artículo 29 del CPACA, por hacer parte de las formas propias de la actuación, aunque es una postura que rinde exagerado culto a la forma.

#### 3.2.4.5 Pliego de Cargos

Una vez, el instructor considere que el resultado de sus averiguaciones preliminares permite sustentar una imputación, se formula un pliego de cargos mediante un acto administrativo que debe contener los siguientes elementos: i) los cargos con precisión claridad; ii) los hechos; iii) la individualización de las personas

<sup>105</sup> Ver artículo 208 de la Ley 1542 de 2019, subroga el artículo 150 de la Ley 734 de 2002.

<sup>106</sup> El artículo 35.2 del CPACA reza: “Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa”.

<sup>107</sup> Documento facilitado por el Ministerio de Trabajo para fines académicos.

naturales o jurídicas investigadas; iv) las normas presuntamente violadas, y v) las sanciones o medidas procedentes. Dicho acto administrativo al tenor del art. 47 ibídem, debe ser notificado personalmente a los investigados, y no tiene recurso alguno, por tratarse de un acto de trámite, razón por la cual, más que una notificación, la publicidad debería surtirse con una comunicación (SANTOFIMIO, 2017, p. 627 y ss.). En todo caso, el artículo 47 del CPACA no prevé un término para expedir el pliego de cargos, no obstante, se presume concluida la etapa de averiguaciones preliminares, si se hubiere adelantado.

Un ejemplo de falencias en este aspecto se encontró al analizar la Resolución 2016002729 del 30 de septiembre de 2016 de la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial Valle del Cauca, la cual sancionó con multa a: i) La Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura S.A. "TC Buen S.A.", por \$1.585.746.500, y ii) Datacontrol Ltda., por \$ 344.727.500, por la presunta violación al artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, "al considerar la existencia de una presunta afectación a los derechos constitucionales de los trabajadores". Sin embargo, la relación de los hechos no es clara, y no se advierte un análisis jurídico entre las normas infringidas con los hechos probados, lo cual dio lugar a la revocatoria de la sanción en la segunda instancia. En este caso, si bien la Ley 1610 de 2013 no determina el contenido del pliego de cargos, la falta de precisión de los hechos en los pliegos de cargos afectó la actuación administrativa (MINISTERIO DE TRABAJO, Resolución 2016002729 de 30 de septiembre de 2016, p. 16).

#### 3.2.4.6 Descargos

Los investigados disponen de quince días después de la notificación de la formulación de cargos, para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas, conforme al artículo 47 del CPACA, con lo cual pueden ejercer el derecho de defensa y contradicción frente a los cargos que se le imputan. La norma alude a la expresión "*podrán*", lo cual concede una facultad al investigado, para presentar o no los descargos, y es en esa etapa en la que el investigado podría elevar su solicitud y presentación de pruebas.

### 3.2.4.7 Pruebas

Los artículos 9 y 10 se refieren al periodo probatorio. El artículo 10 de la Ley 1610 de 2013 señala, para la práctica de pruebas, un término no mayor a diez (10) días hábiles, lo cual desplaza el término previsto en el artículo 48 del CPACA, sin tener en consideración el número de investigados, o la práctica de pruebas en el exterior. Es importante mencionar que la Ley 1610 de 2013 no trae una norma como la del inciso final del artículo 47 del CPACA, en el que se permite el rechazo de pruebas inconducentes, impertinentes, superfluas e ilegales, aunque el Manual del Inspector no desarrolla el tema, lo cual impacta la defensa y la contradicción. No obstante, el Inspector no tiene criterios que definan esos conceptos jurídicos, y en ese escenario los criterios expuestos por la doctrina podrían servir para sustentar el rechazo de pruebas<sup>108</sup>.

La Ley 1610 de 2013 incorpora, en el artículo 9, la facultad para que el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, decrete y practique pruebas de oficio “antes de imponer la sanción”, situación que no está prevista en el procedimiento sancionatorio del CPACA. No obstante, esa facultad del Inspector citado, se encuentra en el procedimiento administrativo común y principal del artículo 40, en el cual, el decreto de pruebas no tiene recursos, por tratarse de un acto de trámite<sup>109</sup>. Ahora bien, la

---

<sup>108</sup> Los criterios de conducencia, pertinencia, utilidad y licitud de la prueba se fundan en el artículo 168 del CGP, según el cual: “Rechazo de Plano. El Juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”. El profesor FORERO SILVA, J. “Sistema Probatorio”, 2014, enseña que. “Pertinencia. El medio de prueba debe tener conexidad con los hechos investigados, que surgen de los actos procesales que lleven las partes (demanda y excepciones de mérito). (...) Conducencia. Aunado a la pertinencia de la prueba, cuando la ley exija que para demostrar determinados hechos se deben utilizar ciertos y específicos medios de prueba, la parte debe acudir a los medios que le autoriza la ley [...] utilidad. La prueba además de pertinente y en su caso, conducente, debe ser útil para el esclarecimiento del hecho que se investiga y que constituye *hema probandum*. [...] Licitud, Con fundamento en los artículos 1 y 29 constitucionales, no son admisibles pruebas que contravienen la dignidad humana e infringen los derechos fundamentales, como la intimidad, la igualdad, el debido proceso, entre otros”.

<sup>109</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2015, Expediente 25000-23-25-000-2011-00327-01(3703-13), C.P., Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en vigencia del CCA señaló: “El artículo 50 citado hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular; mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”

redacción del artículo 9 de la Ley 1610 de 2013, permite pensar que el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, no está sujeto a la aplicación estricta del principio procesal de la preclusión o eventualidad<sup>110</sup>, y en este sentido, “antes de expedir el acto definitivo”, puede decretar pruebas de oficio sin importar si la decisión es o no sancionatoria.

Durante la actuación administrativa sancionatoria, se pueden decretar y practicar todos los medios de prueba previstos en el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), es decir: “la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez”.

Es importante resaltar que el numeral 2 artículo 4 de la Ley 1610 de 2013<sup>111</sup>, señala que los dictámenes del equipo interdisciplinario constituyen una prueba pericial<sup>112</sup>, pero, en realidad, esa afirmación no es exacta, porque si, conforme al artículo 226 del CGP, “Todo dictamen se rendirá por un perito”, esos equipos interdisciplinarios de las Direcciones Territoriales, como no son peritos de la lista de auxiliares de la justicia no emiten dictámenes periciales”.

Aplicando las directrices del artículo 220 inciso 3 del CGP, los informes de ese equipo interdisciplinario no corresponden a un testimonio técnico<sup>113</sup>, porque los funcionarios del equipo no son terceros ajenos a las Inspecciones de Trabajo; esos informes corresponden a las peritaciones de entidades públicas del artículo 234 del CGP<sup>114</sup>, y en este sentido, debe permitirse la contradicción del mismo, conforme al

---

<sup>110</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 232-01, M.P., Jaime Araujo Rentería, “la preclusión” es uno de los principios fundamentales del derecho procesal y que en desarrollo de éste se establecen las diversas etapas que han de cumplirse en los diferentes procesos, así como la oportunidad en que en cada una de ellas deben llevarse a cabo los actos procesales que le son propios, transcurrida la cual no pueden adelantarse”.

<sup>111</sup> El artículo 4, numeral 2 de la Ley 1610 de 2013, dicta: “Los integrantes del equipo interdisciplinario en ejercicio de sus funciones rendirán dictámenes que tendrán el carácter de prueba pericial dentro de las actuaciones administrativas de inspección, vigilancia y control, conforme a la ley”.

<sup>112</sup> La Ley 1610 de 2013, artículo 4, reza: Equipos Interdisciplinarios de las Direcciones Territoriales. Los integrantes del equipo interdisciplinario en ejercicio de sus funciones rendirán dictámenes que tendrán el carácter de prueba pericial dentro de las actuaciones administrativas de inspección, vigilancia y control, conforme a la ley”.

<sup>113</sup> El artículo 220.3 del CGP, sobre testimonio técnico indica: “cuando se trate de una persona especialmente calificada por sus conocimientos técnicos, científicos o artísticos sobre la materia”.

<sup>114</sup> El artículo 234 del CGP prevé: “**Peritaciones de entidades y dependencias oficiales.** Los jueces podrán solicitar, de oficio o a petición de parte, los servicios de entidades y dependencias oficiales para peritaciones que versen sobre materias propias de la actividad de aquéllas. Con tal fin, las decretará y ordenará librar el oficio

artículo 231 del CGP, aun cuando ni la Ley 1610 de 2013 ni el Manual del Inspector del Trabajo lo prevén, y puede afectar el debido proceso (BERMÚDEZ, 2012, p. 191). De otro lado, al analizar procesos adelantados por las inspecciones de trabajo en diferentes lugares el país, no se encontró algún dictamen pericial que muestre el uso que ha tenido dicha herramienta legal<sup>115</sup>.

En la resolución No. 2016002729 del 30 de septiembre de 2016, de la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial Valle del Cauca, sanciona a la Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura S.A. "TC Buen S.A." y Datacontrol Ltda., por la ausencia de prueba acerca de si la labor de intermediación es permanente. En este sentido, con posteridad a la decisión, el mismo Ministerio de Trabajo, mediante la Resolución 2021 del 09 mayo de 2018, precisó los aspectos que configuran una intermediación laboral ilegal por Cooperativas, Precooperativas de Trabajo Asociado y otras modalidades de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010<sup>116</sup>, en la cual da pautas para adelantar una correcta investigación por intermediación ilegal.

De otra parte, conviene mencionar que el último inciso del artículo 29 constitucional en forma perentoria, consagra un efecto jurídico que aplicaría a la actuación administrativa sancionatoria de la Ley 1610 de 2013, y en este sentido, la norma indica: "Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido

---

respectivo para que el director de las mismas designe el funcionario o los funcionarios que deben rendir el dictamen".

<sup>115</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Primera. Subsección B. Sentencia del 31 de agosto de 2017. M.P.: Oscar Armando Dimate Cárdenas, Expediente No.:25000-23-41-000-2014-01309-00, Demanda De La Sociedad Taller Industrial El Tigre Contra Nación Ministerio de Trabajo; Resolución 2016002729 de 30 de Septiembre de 2016 de La Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial Valle del Cauca, que resuelve la investigación y sanciona A Las Dos Empresas Involucradas E Imponen Multas, A La Primera De \$1.585.746.500 Y A La Segunda, Por \$344.727.500; Investigación adelantada a Sociedad Portuaria Terminal De Contenedores De Buenaventura S.A "Tc Buen S.A" Y Data Control Ltda.; Investigación a Corporación IPS Salupcoop de Bogotá; Resolución 000342 de fecha 5 de noviembre de 2014, de la Oficina Especial de Barrancabermeja, por la cual se sancionó a Mecánicos Asociados S.A.S. Masa; Resolución 00889 del 24 de marzo de 2017 de La Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Bogotá, que resolvió la investigación administrativa laboral e impuso una sanción a la empresa, General Motors Colmotores S.A. Consejo de Estado, Sala De lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Tutela contra providencia judicial, Radicado, 25000-23-42-000-2015-05539-01, 14 de abril de 2016, C. P. María Elizabeth García González, Demandante: Sindicato de trabajadores de la Fundación Universidad Incca de Colombia; Demandado Ministerio de trabajo y Universidad Incca.

<sup>116</sup> MINISTERIO DE TRABAJO. Resolución No. 2021 de 2018, "Por el cual se establecen lineamientos respecto de la Inspección, Vigilancia y Control que se adelanta frente al contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010". Documento facilitado por el Ministerio de Trabajo.

proceso". La Corte Constitucional en la Sentencia C-248 de 2013 sobre el particular señaló:

Como se anotó anteriormente, esa libertad de configuración legislativa no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los postulados constitucionales y los derechos fundamentales, siendo uno de ellos el debido proceso, del que - en materia administrativa - hacen parte: (...) xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-248 de 2013).

#### 3.2.4.8 Alegatos de Conclusión

Las alegaciones son un derecho de las personas conforme al artículo 5, numeral 6 del CPACA. Vencido el periodo probatorio, en aplicación del artículo 10 de la Ley 1610 de 2013, procede la etapa de alegatos de conclusión, por tres días para el (los) investigado (s), plazo inferior al previsto en el artículo 48 del CPACA. Es importante mencionar que la no presentación de los alegatos de conclusión o su presentación extemporánea no produciría efectos procesales adversos para el (los) investigado (s), pues son una oportunidad para ejercer el derecho de defensa, y no comporta reconocimiento expreso o tácito de los cargos<sup>117</sup>.

#### 3.2.4.9 Acto Administrativo que Pone Fin al Procedimiento Sancionatorio

El artículo 3, numeral 2, de la Ley 1610 de 2013, alude a la "función coactiva o de policía administrativa" en la que hay clara mención a la sanción, la cual se plasma<sup>118</sup> en un acto administrativo, con carácter definitivo<sup>119</sup>. El término para proferir el acto administrativo definitivo es de treinta días siguientes a la presentación de

<sup>117</sup> La Corte Constitucional, Sentencia C-107 de 2004, M.P., Dr. Jaime Araujo Rentería, indica: "**la dinámica de los alegatos de conclusión** tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas".

<sup>118</sup> La norma citada dispone: "Función Coactiva o de Policía Administrativa: Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad".

<sup>119</sup> El artículo 43 del CPACA define acto definitivo como aquellos "que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

alegatos de conclusión, según enseña el artículo 49 del CPACA, y su contenido debe comprender lo que se describe a continuación:

1. La individualización de la persona natural o 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.

Los artículos 7, 8 y 11 de la Ley 1610 de 2013 establecen tres sanciones, a saber: multas, clausura del lugar del trabajo y paralización o prohibición inmediata de trabajos y tareas, las cuales imponen obligaciones de dar, en el primer caso, y de hacer, en los demás casos.

Sobre multas, es claro que el monto se aumentó de 1 a 100 salarios mínimos a 1 a 5000 salarios mínimos mensuales y, a su vez, es censurable que el artículo 7 otorgue, al Gobierno Nacional, la facultad para determinar la autoridad competente para imponer multas, lo cual contraría el principio de reserva de ley en materia de procedimiento, por cuanto es el legislador el que debe describir el órgano competente, como la ha reconocido la Sentencia C-343 de 2006 de la Corte Constitucional, en la que se indica como sigue:

Con todo, aun cuando en el derecho administrativo sancionador la reserva de ley esté matizada, el legislador debe señalar por lo menos (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) el procedimiento sancionador; (iii) la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; y, (iv) los entes encargados de imponerla. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-343 de 2006).

El artículo 8 faculta a los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social para “imponer la sanción de cierre del lugar de trabajo, cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de los trabajadores”. Dicha norma tiene un desarrollo en el artículo 8 del Decreto 472 de 2015 del Ministerio de Trabajo.

El artículo 11 se desarrolla en el artículo 12 del Decreto 472 de 2015<sup>120</sup> y tienen su antecedente en los Convenios 81 y 129 de 1947 y 1969, respectivamente, en los

---

<sup>120</sup> El artículo 12 del Decreto 472 de 2015 sobre el particular señala: “Paralización o prohibición inmediata de trabajos y tareas. Sin perjuicio de lo establecido en este capítulo, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, hasta tanto se supere la inobservancia de la normatividad, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1610 de 2013”.

que se faculta a los Inspectores de Trabajo a adoptar medidas inmediatas, “en caso de peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores”, como aparece en el numeral 2, literal b) del artículo 13 del Convenio 81 citado y en el numeral 2, literal b) del artículo 18 del Convenio 129 mencionado.

#### 3.2.4.10 *Notificación y Recursos*

Las notificaciones de la decisión final de archivo o sanción de la actuación administrativa sancionatoria, son la notificación personal (arts. 67 y 68 CPACA) o por aviso (art. 69 del CPACA). Contra la decisión final, proceden los recursos, que, por regla general, son reposición y la apelación, de manera que resultan aplicables las directrices sobre recursos previstos en el CPACA, como la Resolución 2143 de 2014 del Ministerio de Trabajo en materia de competencias. La presentación del recurso de apelación constituiría el requisito para agotamiento de la vía gubernativa<sup>121</sup>, según el CPACA, aunque, infortunadamente, en el artículo 3, numeral 3, de la Ley 1610 de 2013, se alude a vía gubernativa dentro de la función conciliadora del Inspector.

---

<sup>121</sup> El numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1610 de 2013 reza: “Función Conciliadora: Corresponde a estos funcionarios intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, **para agotamiento de la vía gubernativa** y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal” (subraya fuera de texto).

## CAPÍTULO IV

### **4. GENERALIDADES QUE DETERMINAN LA EFECTIVIDAD DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

#### **4.1 Generalidades que Determinan la Efectividad de la Función Administrativa**

Una vez analizados los puntos anteriores y entrando en el análisis del presente capítulo, es dable señalar que, en el derecho administrativo sancionador, el principio fundamental es el debido proceso, el cual asocia varias garantías que permiten la vigencia de un orden justo dentro de una actuación administrativa sancionatoria, y, a su vez, facilita que, en desarrollo de la función administrativa, se garantice el respeto por la protección del principio de eficacia previsto en el artículo 209 constitucional.

Dentro del Estado Social de Derecho concebido en la Constitución Política de 1991, las instituciones jurídicas adquirieron una nueva dimensión y ya no se limitan a la definición formal de una función del Estado, sino que va más allá y se orientan al cumplimiento efectivo de los derechos de las personas, la dignidad humana y a garantizar la prevalencia del interés general. De esta manera, aparece en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, que presenta, como fines esenciales del Estado: “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la constitución; [...] asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA, art. 2). Dicha concepción constitucional constituye pilar de todas las actuaciones administrativas, como se adopta en los principios del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, pues desarrolla, con una dinámica diferente, la relación entre administración y las personas de dicha actuación, en el marco de la

“constitucionalización del derecho administrativo”, dados los fundamentos del derecho administrativo sancionador que están en la Carta Política<sup>122</sup>.

Bajo esa dinámica, en la que los principios y las garantías de los derechos son una parte esencial en un Estado, como sucede en Colombia, resalta el artículo 209 de la Constitución Política actual, que establece que la función administrativa “está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, en varios principios”, entre ellos, el principio de eficacia, como instrumento que permite hacer efectivos esos principios y garantías acordes con el Estado Social de Derecho<sup>123</sup>. Así, el principio de eficacia es de especial relevancia porque garantiza la consecución de los objetivos estatales a través de la eliminación de barreras que permitan la materialización de los principios establecidos en la Constitución Política de 1991.

Para la Corte Constitucional, el principio de eficacia se entiende como el deber jurídico que tiene la administración pública de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 20012). Conviene agregar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-826 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, respecto al principio de eficacia, señala lo siguiente:

3.1 En cuanto a los principios de eficacia y eficiencia, la Corte ha afirmado en relación con el primero, que la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. (Corte Constitucional, Sentencia C-469 de 1992).

En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye “una cualidad de la acción administrativa... en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo”. (Corte Constitucional, Sentencia C-469 de 1992) Así mismo, añade que “en definitiva, la eficacia es la traducción [...] de los deberes

<sup>122</sup> Al respecto, se puede consultar MONTAÑA PLATA A. y OSPINA GARZÓN A.F. (Eds.) **Constitucionalización del derecho administrativo**: XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, 2014.

<sup>123</sup> Se puede consultar, sobre el particular, a la Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 1998 y a SANTOFIMIO GAMBOA J.O. *Procedimientos Administrativos y Tecnología*: Serie Derecho Administrativo, 2011, pp. 103-104.

constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de "socialidad" del Estado" (Corte Constitucional, Sentencia C-469 de 1992). Es, además, un concepto económico trasladado al derecho que sirve como visión crítica para identificar si el estado cumple o no sus fines y, por lo mismo, debe utilizarse como un mecanismo que permite la mejora continua de los objetivos estatales.

Una vez es comprendido el concepto del principio de eficacia como figura garantizadora de la consecución de los fines esenciales del Estado, debe también tomarse en consideración su aplicación en cuanto se refiere a la facultad sancionatoria del Estado, y cómo ella se distribuye entre sus instituciones. Así las cosas, es pertinente rememorar lo mencionado por el tratadista español, NIETO, en relación con el fin del principio de eficacia en el derecho sancionador, a saber:

[...] mi opinión es la de que las leyes sancionadoras (como las medidas intervencionistas previas) deben tener por objetivo la reducción de los riesgos, y por supuesto de los daños, y no proporcionar una cobertura a la irresponsabilidad del Estado garante. (...) el objetivo de una buena política represiva no es sancionar, sino cabalmente lo contrario, no sancionar, porque con la simple amenaza se logra el cumplimiento efectivo de las órdenes y prohibiciones cuando el aparato represivo oficial es activo y honesto. (NIETO, 2018, p. 32)

Una abstracción de la apreciación presentada por este tratadista, permite dilucidar que la eficacia, en cuanto al derecho sancionador de la Administración se refiere, tiene un carácter preventivo y no represivo; está orientada a que cualquier persona, sujeta a la potestad sancionadora de la Administración, adecue sus conductas en el marco de un orden justo y equitativo que permita el desarrollo de otros derechos y libertades.

Montaña Plata manifiesta que el principio de eficacia pretende que la administración "preste atención a la finalidad con que se tramitan los procedimientos administrativos antes que, a los detalles del trámite, dando aplicación a los principios de informalismo y de prevalencia del derecho sustancial" (MONTAÑA, 2013, p. 65).

Por su misma finalidad, la interpretación y alcance al concepto de eficacia, ha sido analizada por la Corte Constitucional en diversas sentencias tales como C-282 de 2007 y T-068 de 1998; esta última equipara:

[...] al cumplimiento de las determinaciones de la administración [...]. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones<sup>124</sup>. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-068 de 1998).

No se trata de un capricho del legislador consagrar principios en un determinado sentido, pero el legislador permitió, a las autoridades administrativas, para el cumplimiento de los principios y fines del Estado, que el numeral 11 del artículo 3 del CPACA, describiera el principio de eficacia como aquel, en virtud del cual, se busca que los procedimientos logren la finalidad sin que las autoridades impongan barreras para lograr aquella.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-826 de 2013, señaló que la eficacia tiene su origen en varias normas de la Constitución como los artículos 2, 208, 365 en los objetivos de la prestación de los servicios públicos, en los artículos 256, numeral 4, 268, numeral 2, 277, numeral 5 y 343, relativos al control de gestión y resultados. Por lo tanto, el principio de eficacia gravita en la acción administrativa para que la administración cumpla los fines que se propone, que, en estos casos, coinciden con el fin del Estado, es decir, la concreción de los derechos de las personas. Al respecto, el tratadista Santofimio<sup>125</sup> introduce el concepto de la “buena administración” que traduce a la práctica lo que se debe entender como el principio de eficacia de la administración.

Para consolidar la base del objeto del presente capítulo es necesario hacer un análisis de la estructura, funcionamiento del Ministerio de Trabajo y del Procedimiento

---

<sup>124</sup> Entre las sentencias que analizan el principio, en la Corte Constitucional se encuentran: T-406 de 1992, M.P., Dr. Ciro Angarita Barón; C-469 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; T-068 de 1998, M.P., Dr. Alejandro Martínez Caballero, C-282 de 2007, M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis, C-826 de 2013, M.P., Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Similar interpretación fue la realizada por la sentencia T-733 de 2009, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, en la se reflexionó sobre la forma en que las autoridades dan soluciones de acuerdo a las funciones designadas y que, en síntesis, la solución puede llegar a verse limitada por la forma en que son expresadas legalmente esas funciones, propendiendo porque ellas [las soluciones] sean ciertas, eficaces y proporcionales a estas.

<sup>125</sup> SANTOFIMIO, J.O. **Compendio de Derecho Administrativo**, indica: “[...] el principio jurídico de la buena administración, entendido como un postulado normativo que ordena, en la mayor medida de la posibilidades fácticas y jurídicas, que la administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella, ejecute de buena fe y bajo el estándar de la debida diligencia los deberes funcionales que el ordenamiento jurídico, convencional, constitucional y legal le ha confiado y adopte las decisiones que le correspondan de manera razonable y ponderada conforme a los valores, principios y reglas que se desprenden de ese marco jurídico, legal constitucional y convencional” (2017, p. 147).

Administrativo Sancionatorio de los Inspectores, haciendo énfasis en la forma en que se enmarca y desarrollan las funciones de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, para verificar si, en cumplimiento de aquellas, se articulan con el principio de eficacia.

#### **4.2 Evaluación de la Efectividad de las Funciones de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social**

Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social constituyen un elemento primordial para el sistema de inspección colombiano cuya actividad se centra en el “cumplimiento de las normas laborales y de las disposiciones sociales, en el sentido de los artículos 17, 485 y 486 del Código Sustantivo de Trabajo, el contenido del Decreto 4108 de 2011 y de la Resolución 2143 de 2014 del Ministerio del Trabajo” (DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL Y GESTIÓN TERRITORIAL, 2014).

En la exposición de motivos de la Ley 1610 de 2013, contenida en la Gaceta del Congreso No. 938 del 6 de diciembre de 2011, se indicaba que la Organización Internacional del Trabajo, OIT, le ha dado especial relevancia a la Inspección de Trabajo y que su importancia radica en lo siguiente:

[...] ha cobrado nuevo vigor y significado en los últimos diez años a raíz de la adopción de la OIT del concepto de “trabajo decente” (es decir un empleo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana), como razón de ser de su accionar en el Mundo de hoy (Carlos Ernesto Molina, OIT, Estudio General, Ginebra, Comisión de Expertos, 1964). (CONGRESO DE COLOMBIA, Gaceta del Congreso No. 938 del 6 de diciembre de 2011, p. 6).

También se indica que el Presidente Juan Manuel Santos adquirió compromisos para la ratificación del TLC, entre ellos, el aumento de los Inspectores Laborales y el asumido el 6 de abril de 2011, con el Presidente de los Estados Unidos Barack Obama, el cual consistía en reforzar la vigilancia y el control de las empresas que vulneran los derechos laborales de los trabajadores.

Las Inspecciones de Trabajo forman parte del Sistema Nacional de Inspección, dentro de la Estructura orgánica de la Direcciones Territoriales y están lideradas por los Coordinadores de inspección, vigilancia y control. Para desarrollar sus funciones,

los Inspectores cuentan con recursos físicos, equipo de oficina y personal de apoyo interdisciplinario y administrativo, pero no se ha evidenciado la implementación de avances tecnológicos para cumplir su función, ni la existencia de una relatoría de sus decisiones que facilite la evaluación de su desempeño para la toma de decisiones.

El artículo 7 de la Resolución 2143 de 2014 del Ministerio de Trabajo les asigna 52 funciones, de las cuales 12 corresponden a aspectos sancionatorios (numerales, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 45, 50, 51) y las restantes, es decir, 40 corresponden a una diversidad de funciones de naturaleza disímil, sin contar con las demás que estén previstas en la normatividad vigente.

Dichas funciones se pueden agrupar en cinco aspectos, así: i) generales de derecho laboral Individual; ii) derecho laboral colectivo relativo a las relaciones empleador-organización sindicales; iii) seguridad social en pensiones, seguridad social en el trabajo, lo que incluye riegos laborales; iv) la concesión de permisos, entre ellos, para despedir a mujeres embarazadas y trabajadores con discapacidad laboral; y v) trabajo informal.

El consultor Molina, C.E., en un artículo denominado la Inspección de Trabajo en Colombia, resumió el problema de la siguiente manera:

[...] “la inspección de trabajo en Colombia” sigue el modelo “generalista” caracterizado por un amplio mandato que cubre todo el ámbito del derecho laboral y de la seguridad social. Pero también, se le adjudican procedimientos que se salen de la órbita generalmente aceptada para la inspección de trabajo (como la conciliación) y además tiene ciertas competencias “cuasi-judiciales”. Cuenta con una estructura central y otra descentralizada (direcciones territoriales) y en la realidad sus recursos humanos y técnicos son insuficientes para cumplir con los ambiciosos objetivos que se propone. Se ha lanzado un plan para vitalizarla y enfocarla preventivamente hacia las empresas y sectores de mayor riesgo, pero no prevé mejoras a la actual cobertura, ni acción sobre sectores informales. (2008, p. 65).

Estos demuestran que la función de los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social en Colombia es demasiado amplia y que, al asumir la función de la conciliación, la cual, de acuerdo a la normatividad internacional, no es propia de ellos, le resta recursos que podrían destinarse a su verdadera función. En tal sentido, se afecta el principio de eficacia al asumir funciones que no le son propias y perjudica el cumplimiento de la relevante función de inspección.

La conciliación, según las recomendaciones internacionales, se podía asignar a otras autoridades del Estado e, incluso, a particulares, como es el caso de las Cámaras de Comercio, con lo cual se cumplen los objetivos modernos del derecho laboral de que los problemas sean solucionados, directamente, por empleadores y trabajadores a través del diálogo social.

De otro lado, del Informe Nacional, de la Inspección del Trabajo Colombia Año 2013 y el Informe de Gestión del año 2017, presentado por el Ministerio de Trabajo, se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 1. Funciones de los Inspectores de Trabajo

Año	Inspectores	Visitas	Sanciones	Audiencias de conciliación
2013	424	10.438	1.494	74.083
2017	904	44.000	6.653	196.398
<b>Porcentaje de Crecimiento</b>	47%	24%	22%	38%

Fuente: Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial (2014)

Las cifras anteriores del Ministerio de Trabajo parecieran concluir que, desde lo cuantitativo, la función de inspección vigilancia y control se ha incrementado significativamente y, desde lo cualitativo, en el informe de Política de Prevención del Daño Antijurídico para el año 2017, de los años 2015 y 2016, se indica que el porcentaje de éxito del Ministerio de Trabajo, en materia de demandas, es del 80%.

A pesar de que se han aumentado los cargos de inspectores, el incremento de visitas y actuaciones administrativas sancionatorias han aumentado considerablemente, con lo cual la función se encuentra congestionada y resulta afectada sensiblemente, teniendo en cuenta, de manera adicional, que, dada la estructura del procedimiento sancionatorio, no se encuentra establecido en la Ley 1610 de 2013. Por esto, se debe aplicar por remisión normativa al procedimiento sancionatorio general dispuesto en el CPACA, lo cual genera controversias en aspectos procedimentales como la aplicación de los principios constitucionales y legales del debido proceso.

Con todo, los fines invocados en la exposición de motivos de la Ley 1610 de

2013, tendientes a fortalecer a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, no se cumplieron, pues su función de Inspección, Vigilancia y Control es una más, entre sus múltiples labores, y no una facultad sancionadora que se destaque, dentro del todo. Lo anterior muestra que la necesidad de fortalecer la función de los inspectores no depende, únicamente, del incremento en la cantidad de los inspectores. Sobre el cumplimiento de sus funciones, se pueden citar diversos estudios, tanto de doctrinantes<sup>126</sup>, como de consultores<sup>127</sup>, de organizaciones sindicales<sup>128</sup> y de la propia organización internacional del Trabajo- OIT<sup>129</sup>.

Igualmente, en el Informe de la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, realizado con ocasión de los 6 años del Tratado de Libre comercio, se resumen las falencias de la siguiente manera:

1. La falta de capacidad del organismo de inspección laboral, en particular en lo que toca a la dificultad que representa para los inspectores viajar a zonas rurales, la rotación alta de personal, la falta de una estrategia nacional consistente y la no aplicación de un sistema nacional de gestión de casos;
2. Las demoras en el proceso de inspección del Ministerio del Trabajo; y
3. Los cobros demorados y la falta de cobrar sistemáticamente ciertas multas con relación a los derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva. preguntas con relación a la imposición y la aplicación de multas. (DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS, 2016, pp. i y 7).

Estos aspectos, los prolongados tiempos para resolver las investigaciones en la instancia administrativa -entre dos y tres años-<sup>130</sup>, lo cual genera en muchas actuaciones un gran riesgo ante la operancia de la caducidad, ponen en tela juicio el

<sup>126</sup> BLANCO, O.A, **La inspección de trabajo en Colombia**: evolución y estado actual. Revista Actualidad Laboral n. 124, jul.-ago. /2004, p. 10 a 15; ROJAS, J.N, **¿Es Eficaz El Sistema de Inspección de Trabajo En Colombia?**, Revista Actualidad Laboral Y Seguridad Social, Revista n. 147 may-jun. 2008; PORRAS, C. **La inspección del trabajo: situación actual y retos**, 14 de agosto de 2018. Revista Dinero.

<sup>127</sup> MOLINA, C.E. **La Inspección de Trabajo en Colombia**, p. 72.

<sup>128</sup> MUÑOZ, S. M, Los retos de la inspección Laboral en Colombia, a la Luz de los Estándares Fijados por la OIT; Ediciones Escuela Nacional Sindical, 2010.

<sup>129</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. OIT. **Caso Individual (Cas)** - Discusión: 2014, Publicación: 103<sup>9</sup> Reunión Cit. (2014). [Convenio Sobre La Inspección Del Trabajo, 1947 \(Núm. 81\) - Colombia](#) (Ratificación: 1967).

<sup>130</sup> Para tal efecto, se revisaron decisiones administrativas del Ministerio de Trabajo aplicadas en investigaciones adelantadas a las empresas: Sociedad Taller Industrial El Tigre contra Nación Ministerio de Trabajo; La Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura S.A "TC Buen S.A" y Data Control Ltda.; Corporación IPS Saludcoop de Bogotá; Mecánicos y Asociados S.A.S. MASA.

cumplimiento del principio de eficacia, más aún cuando carecen de logística suficiente para integrar una estructura organizacional adecuada, personal calificado u operan en condiciones de inestabilidad y carencia de medios tecnológicos y legales. Esto no permite la modernización y agilización de los procedimientos sancionatorios a cargo el Ministerio de Trabajo, que los dote, por ejemplo, de un procedimiento sancionatorio verbal, que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones. Lo anterior constituye una suma de elementos que permite concluir que las decisiones de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, pese a su importancia innata, no tienen la trascendencia de las decisiones de otras entidades, por ejemplo, las de la Superintendencia de Industria y Comercio. En tal medida, se pondría en entredicho el desarrollo del principio de eficacia en aplicación de la función de control en cabeza del Ministerio de Trabajo.

La anterior crítica se profundiza al estar a cargo de los Inspectores de trabajo una responsabilidad tan importante en materia del empleo, derivada de normas de rango internacional y constitucional, pero la cual se desarrolla dentro de la estructura de una entidad, como lo es el Ministerio de Trabajo, cuya finalidad es fijar las políticas del sector, con carencia de mayor autonomía, especialidad e independencia, por lo cual, el análisis de la estructura del Ministerio de Trabajo y el ejercicio de la función de los inspectores dentro de este, nos lleva a preguntarnos por qué no está tan fortalecida, o especializada, como se esperaba en la exposición de motivos de la Ley 1610 de 2013.

Por lo anterior, lo que se encuentra es que los compromisos internacionales que llevaron al Presidente de la República de la época a expedir la Ley 1610 de 2013 le impusieron la obligación de fortalecer la función de inspección vigilancia y control en el trabajo, pero dicha ley sólo los dotó de facultad sancionatoria y no de un procedimiento especial, ni de la autonomía requerida por su importante función, por la suspensión del concurso de carrera administrativa<sup>131</sup>. Quienes ocupen cargos en

---

<sup>131</sup> La suspensión fue ordenada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, sentencia del 23 de agosto de 2018, C.P., Dr. William Hernández Gómez, expediente: 11001-03-25-000-2017-00326-00, interno: 1563- 2017, bajo el entendido que numeral primero del artículo 31 de la Ley 909 del 2004, según el cual: "La convocatoria, que deberá ser suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Jefe de la entidad u organismo", es norma que aplica a todo y por tanto, hace falta la firma del Ministerio de Trabajo.

provisionalidad no gozan de estabilidad y están inmersos dentro de un Ministerio, que es un organismo constitucionalmente orientado al fin principal de fijar las políticas del trabajo y los invisibiliza dentro del todo.

La suspensión actual del Acuerdo 428 de 2016 de la Comisión Nacional de Servicio Civil que convocó el concurso de carrera administrativa para inspectores del trabajo y seguridad social ocasiona que los inspectores no tengan un régimen de carrera administrativa y no gocen de la estabilidad derivada del ingreso por derecho al mérito, lo que implica la pérdida de recursos invertidos en inducción, reinducción y capacitación por la continua movilidad en los empleos y que los provisionales no puedan recibir capacitación por las restricciones legales existentes en este aspecto. Por lo anterior, aunque las cifras muestran el crecimiento de la función sancionatoria, y nuestros resultados muestran un cumplimiento parcial de los logros previstos con la expedición de la Ley 1610 de 2013, al analizar el campo de cobertura y sólo el aspecto de los trabajos informales, encontramos que aún no se llega al ideal buscado en la exposición de motivos de la Ley 1610 de 2013, para entender que se desarrolla la eficacia.

Diversos estudios indican que, en Colombia, a la fecha, existe una población de más de 45.5 millones de personas (DANE, 2018, p. 3) y, de estas, de 22.678 millones de personas con una ocupación laboral (FEDERACION DE ASEGURADORES COLOMBIANOS, s.f., p. 12). Los esfuerzos de los Estados en materia de inspección laboral se deben enfocar a los sectores económicos que demanden mayor necesidad y mayores riesgos para los trabajadores, porque, aun con el incremento de inspectores, no será posible cubrir el 100% de la población con posibilidad de tener un empleo y a emprender acciones y campañas efectivas de prevención provenientes del ejemplo. De hecho, ninguna autoridad de inspección, control y vigilancia ha logrado este cometido.

De otro lado, en materia de procedimiento, la Ley 1610 de 2013 dotó a los inspectores de trabajo de facultad sancionatoria, pero no completó su objetivo de dotarlos de un procedimiento sancionatorio especial, entendido como el conjunto detallado de pasos y etapas que regulan la actuación, acorde con su importante labor de asegurar la aplicación de las leyes y la protección de los trabajadores. Por esa razón, se ven obligados a acudir a la normatividad general y al procedimiento sancionatorio de CPACA, lo cual, en estricto sentido, no afecta el principio de eficacia,

porque, de todas maneras, se está aplicando el procedimiento general y las falencias que se detectan corresponden a errores de los operadores en la interpretación de las normas.

El Manual del Inspector del Trabajo adoptado por la Resolución N. 1309 de 2013 no puede ser considerado como un procedimiento especial y particular de los inspectores de trabajo, porque, al ser adoptado por un acto administrativo, viola el principio de reserva de ley.

En lo que se considera que se puede afectar el proceso, al respecto del cumplimiento del principio de eficacia, es en lo que ya se indicó en el capítulo de Inspección, Vigilancia y Control, en relación con la Resolución 2143 de 2014, pues el Inspector de Trabajo es un funcionario instructor, pero la expedición del acto administrativo decisorio corresponde a los Directores Territoriales y los Coordinadores, lo cual implica que no hay un desarrollo claro de la regla de inmediación del artículo 171 de la Ley 1564 de 2012<sup>132</sup>, dado que el funcionario que recauda la prueba es distinto del que la aprecia, y bajo este camino, ¿cómo se determina la conducencia, pertinencia, utilidad, licitud de la prueba y el principio de imparcialidad por las distribución de competencias? Esto no parece tener articulación con el principio de eficacia.

Uno de los aspectos más relevantes, y para finalizar este capítulo, es que la confrontación entre la realidad normativa y la realidad práctica existente, ineludiblemente, presenta una discrepancia estructural y funcional. Si bien la norma, en su ideal, pretende que los Inspectores de Trabajo contribuyan a un orden social justo, tal y como se promulga en los primeros artículos de la Constitución Política de 1991, así como en otras de las disposiciones aquí mencionadas, lo cierto es que, sin que se dote de una técnica, una especialización, una profundización o una capacidad de decisión más acorde a las necesidades, objeto y funciones que le fueron encomendadas, no se puede hablar de la existencia de una facultad sancionatoria plena o fortalecida y, consecuentemente, de la existencia del principio de eficacia en este aspecto.

---

<sup>132</sup> El inciso 1 del artículo 171 del CGP reza: “El juez practicará personalmente todas las pruebas. Si no lo pudiere hacer por razón del territorio o por otras causas, podrá hacerlo a través de videoconferencia, teleconferencia o de cualquier otro medio de comunicación que garantice la inmediación, concentración y contradicción”.

## CONCLUSIONES

La Ley 1610 de 2013 no constituye un procedimiento especial para los Inspectores de Trabajo. En efecto, sólo consagra unas reglas mínimas y parciales contenidas en los artículos 3 (funciones principales), 6 (inicio de las actuaciones), 7 (multas), 8 (clausura del lugar de trabajo), 9 (pruebas de oficio), 10 (periodo probatorio y alegaciones), 11 (paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas) y 12 (graduación de las sanciones), sin establecer la estructura completa de las etapas que ritualizan un procedimiento sancionatorio.

La eficacia del debido proceso en las actuaciones administrativas a cargo de los inspectores de trabajo se logra con el procedimiento sancionatorio del CPACA y no, solamente, con la aplicación exclusiva y excluyente de la Ley 1610 de 2013, por lo que se deben integrar los dos conjuntos de disposiciones.

Los procesos adelantados por los Inspectores de Trabajo, al ceñirse al procedimiento sancionatorio del CPACA, cumplen con los principios constitucionales y legales del debido proceso en lo que respecta al contenido, la ritualidad del procedimiento y al cumplimiento formal de los principios que regulan el ejercicio de dicha facultad. Sin embargo, el estudio anterior evidencia que el ejercicio de esta potestad, a pesar del acatamiento de las normas procedimentales que lo rigen, sí presenta falencias desde su concepción, en el entendido que se sujeta a las normas generales que establece el CPACA, sin haberse detenido a analizar las particularidades que conlleva la ejecución de esta función, ni el fin superior que busca garantizar con un procedimiento especial.

Se evidencia un riesgo ostensible en cuanto a las actuaciones sancionatorias adelantadas por los Inspectores de Trabajo en caso de que las mismas se fundamenten, desde el punto de vista procedimental, en el Manual del Inspector del Trabajo adoptado por la Resolución 1309 de 2013, que dada su calidad de acto administrativo violaría el principio de reserva de ley.

Además del cumplimiento de los aspectos procesales mencionados anteriormente, existen factores que afectan la eficacia de la función de los inspectores de trabajo entre los cuales se pueden señalar: i) las demoras de los procesos sancionatorios; ii) la multiplicidad de funciones previstas en el Decreto 472 de 2015 para los mismos; iii) el número de los Inspectores requeridos en los estudios

internacionales de la OIT para desarrollar la función; y iv) la falta de mayores recursos de orden tecnológico y humano para enfocar la gestión a los sectores económicos que demandan mayor necesidad de control, para consolidar la información del trabajo y para facilitar la toma de decisiones.

Para brindar un mayor grado de eficacia, se debería diseñar un procedimiento sancionatorio especial, en el cual se establezcan, de manera puntual, cada una de las etapas que deben surtir, de manera que se especifiquen las acciones que el operador administrativo y los partícipes del proceso deben desarrollar para poder acceder a otras etapas procesales, disponiendo diferentes plazos, regímenes de culpabilidad e instancias, dependiendo de las características del sujeto sancionable, de la norma violada que daría lugar a la sanción y del grado de afectación que dicha violación conllevaría para el trabajador.

## REFERENCIAS

ABELLO ROCA, C. D. Inspecciones de Trabajo. Bogotá D.C. Trabajo de Grado para optar por el título de doctor en ciencias económicas y jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Editora Barranquilla, 1955.

ALEXY, R. **Teoría de la Argumentación Jurídica**. Madrid: Editorial Derecho y la Justicia, 2007.

ÁLVAREZ GÓMEZ, M. A. **Ensayos sobre el Código General del Proceso**. Bogotá: Editorial Temis, 2017.

ALVIAR GARCÍA, H. (Coordinadora). **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Universidad de los Andes y Temis. 2009.

ARBOLEDA PERDOMO, E. **Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: Ley 1437 de 2011**. Bogotá, D.C: Legis. 2012.

ATIENZA, M. **Derecho y Argumentación**. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia. 1997.

AZULA CAMACHO, J. **Manual de derecho procesal, Tomo VI: Pruebas Judiciales**. Bogotá, D.C.: Editorial Temis. 2015.

BARRETO ROZO, A. En nombre de la Ley: La policía administrativa y el sueño liberal del Estado-Administración en H. Alviar García, (Coord.), **Manual de derecho administrativo**, (P.93-131), Bogotá, D.C., Editorial Uniandes y Editorial Temis, 2009.

BEJARANO GUZMÁN, R. (Director). **Código General del Proceso y Código de Procedimiento Civil: Cuadro comparativo**. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia. 2012.

BENAVIDES, J. L. (Coordinador). **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: Ley 1437 de 2011, comentado y concordado**. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia. 2016.

BERMÚDEZ MUÑOZ, M. **Del dictamen judicial al dictamen de parte**. Bogotá, D.C: Editorial Net Educativa. 2012.

BERROCAL GUERRERO, L. E. **Manual del Acto Administrativo: según la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina**. Bogotá, D.C: Librería Ediciones del Profesional. 2016.

BUENO ARMIJO, A. Non bis in ídem en el Derecho europeo: garantía sustancial y procesal en A. Montaña Plata y J.I. Rincón Córdoba (Ed), **El poder sancionador de la Administración Pública: Discusión, expansión y Construcción**. XIX. Jornadas Internacionales de derecho administrativo, (P. 953-994), Bogotá, D.C., Editorial Universidad Externado de Colombia, 2018.

CÁCERES GONZÁLEZ, E. **Derecho penal y Derecho Administrativo Sancionador:** Elementos de racionalidad legislativa. Bogotá, D.C: Editorial Leyer. 2018.

CARRETERO PÉREZ, A.; CARRETERO SÁNCHEZ, A. **Derecho administrativo sancionador.** Madrid: Editoriales Reunidas. 1992.

COLOMBIA. Código Civil Colombiano (1887). Disponible en: < <https://encolombia.com/derecho/codigos/civil-colombiano/>>. Acceso en: 21. oct. 2018

COLOMBIA. Código Sustantivo del Trabajo (1950). Disponible en: < [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_sustantivo\\_trabajo.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html)>. Acceso en: 21. oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, Sentencia del cinco (5) de abril de 1991. C.P. Guillermo Chahín Lizcano, Expediente 3116.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del veintiocho (28) de febrero de 1992. C.P. Consuelo Sarria Olcos, Expediente 3622.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del nueve (9) de octubre de 1992. C.P. Guillermo Chahín Lizcano. Expediente 3693.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del veintiocho (28) de noviembre de 1997. C.P. Dr. Germán Ayala Montilla. Rad. 8497.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del trece (13) de marzo de 1998. C.P. Olga Inés Navarrete Barrero. Expediente 6214. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-52587936> >. Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Fallo del veintiocho (28) de mayo de 1998. C.P. Silvio Escudero Castro. Expediente 10507. Disponible en: < [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30033667?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30033667?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del diecisiete (17) de mayo de 2001, Consejera. Ponente., Dra. Olga Inés Navarrete Barrero. Rad. 25000-23-24-000-1998-0603-01 (6472). Disponible en: < <http://editorapublica.com/?p=128132> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del trece (13) de diciembre de 2001. C.P. Olga Inés Navarrete

Barrero. Rad. 19001-23-31-000-1999-2061-01 (7242). Disponible en: < <http://editorapublica.com/?cat=92&paged=43> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1454 del dieciséis (16) de octubre de 2002. C.P. Susana Montes de Echeverri. Disponible en: < [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_75992041d91ff034e0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_75992041d91ff034e0430a010151f034) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del veintisiete (27) de enero de 2003. C.P. Ligia López Díaz, Expediente 25000-23-24-000-2000-0420-01 (13174). Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-52548792> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del diecinueve (19) de agosto de 2004, C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra. Expediente 25000-23-26-000-1990-6904-01 (12432). Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-52546219> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del diez (10) de noviembre de 2005, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Expediente 13920. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-52535104> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del quince (15) de mayo de 2008. C.P. Dr. William Zambrano Cetina. Rad. 11001-03-06-000-2007-00100 (1870). Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-407305642> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del trece (13) de noviembre de 2008. C.P. Dr. Enrique Gil Botero. Expediente 68001-23-31-000-1996-02081-01 (17009). Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/649851333> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del treinta (30) de abril de 2009, C.P. Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta. Rad. 11001-03-24-000-2004-00123-01. Disponible en: < [https://www.redjurista.com/Documents/consejo\\_de\\_estado\\_seccion\\_primera\\_e\\_no\\_11001-03-24-000-2004-00123-01\\_de\\_2009.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_primera_e_no_11001-03-24-000-2004-00123-01_de_2009.aspx#/) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del diez (10) de septiembre de 2009. C.P. Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Rad. 1956. Disponible en: < <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62473> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del veintiséis (26) de octubre de 2009. C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Rad. 25000-23-27-000-200900111-01.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del tres (3) de diciembre de 2009. C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz. Rad. 25000-23-27-000-2001-01180-01(15392). Disponible en: < [www.arkhaios.com/repositorio/25000-23-27-000-2001-01180-01\(15392\).doc](http://www.arkhaios.com/repositorio/25000-23-27-000-2001-01180-01(15392).doc) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del veintinueve (29) de abril de 2010. C.P. María Claudia Rojas de Lasso. Expediente 25000-23-24-000-2005-00199-01. Disponible en: < [https://www.redjurista.com/Documents/consejo\\_de\\_estado\\_seccion\\_primera\\_e\\_no\\_25000-23-24-000-2005-00199-01\\_de\\_2010.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_primera_e_no_25000-23-24-000-2005-00199-01_de_2010.aspx#/) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del veinte (20) de mayo de 2010. C.P. Dr. William Zambrano Cetina. Rad. 11001-03-06-000-2010-00044-00. Disponible en: < <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65563> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, subsección B. sentencia del dieciséis (16) de febrero de 2012. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Rad.11001-03-25-000-2009-00103-00(1455-09). Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-408278094> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, subsección C. Sentencia del veintidós (22) de octubre de 2012. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. 05001-23-24-000-1996-00680-01 (20738). Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-418388046> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Auto del diez (10) de mayo de 2013, C.P. Hernando Yepes Ardila. Auto 2013-00006. Disponible en: < [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e3c54eb567fa01c2e0430a01015101c2](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e3c54eb567fa01c2e0430a01015101c2) > Acceso en: 26 oct. 2018.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del seis (6) de junio de 2013. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad. 08001-23-31-000-2007-00660-01. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/-456366478> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de nueve (9) de diciembre de 2013. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Rad. 25000-23-27-000-2006-0046-01(18726). Disponible en: < [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_f0f6436572f10126e0430a0101510126](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_f0f6436572f10126e0430a0101510126) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Sala Consulta y Servicio Civil. Concepto 2117 del diez (10) de diciembre de 2013. C.P. Dr. William Zambrano Cetina. Rad. 11001-03-06-000-2012-00066-00. Disponible en: < <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64946> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del diez (10) de julio de 2014, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 25000-23-24-000-2010-00111-01. Disponible en: < [https://www.redjurista.com/Documents/consejo\\_de\\_estado\\_seccion\\_primera\\_e\\_no\\_25000-23-24-000-2010-00111-01\\_de\\_2014.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_primera_e_no_25000-23-24-000-2010-00111-01_de_2014.aspx#/) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del dieciocho (18) de septiembre de 2014. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2013-00092-00.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, subsección A. Sentencia del diecinueve (19) de febrero de 2015. Rad. 25000-23-25-000-2011-00327-01(3703-13). Disponible en: < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030607> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del dieciséis (16) de abril de 2015. C.P. Dr. William Zambrano Cetina. Radicación 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). Disponible en < <https://app.vlex.com/#vid/573524958> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2236 del veintidós (22) de febrero de 2016. C.P. Germán Alberto Bula Escobar. Rad. 11001-03-06-000-2014-00259-00. Disponible en: < [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e653f0ddbcb435db2cf2c5300276fee](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e653f0ddbcb435db2cf2c5300276fee) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del dieciséis (16) de mayo de 2016. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 2008-00107/0098.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de 2016. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2014-00696-00. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/647684837> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del veintiséis (26) de mayo de 2016. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente 41001-23-31-000-2008-0090-01. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/647684761> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, subsección A. Acuerdo del veintinueve (29) de julio de 2016. C.P. William Hernández Gómez. Expediente 20161000001296. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/647684761> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia 2013-00701 del cuatro (4) de agosto de 2016. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 05001-2333-000-2013-00701-02. Disponible en: <

[http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_0ca88441a32f4faf\\_a914a42a6793641f](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_0ca88441a32f4faf_a914a42a6793641f) > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2291 del 14 de septiembre de 2016. C.P. Edgar González López. Rad. 11001-03-06-000-2016-00066-00.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, subsección C. Sentencia del diecinueve (19) de septiembre de 2016. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 11001-03-26-000-2013-00091-00. Disponible en: < <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2016/09/ANULAN-DISPOSICIONES-QUE-REGULABAN-LA-ACTIVIDAD-MINERA.pdf> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del diecinueve (19) de enero de 2017. M.P. Stella Jeannette Carvajal Castro. Rad. 11001-03-15-000-2015-02281-01. Disponible en: < <https://app.vlex.com/#vid/666628809> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sentencia del quince (15) de noviembre de 2017, C.P., Dr. Cesar Palomino Cortés, Rad. 11001-03-25-000-2014-00360-00.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del diecisiete (17) de mayo de 2018, C.P. Stella Jeannette Carvajal, Rad. 25000232400020100064202 (20718). Disponible en: < <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/procesal-y-disciplinario/el-principio-de-legalidad-cede-ante-el-principio-de> > Acceso en: 26 oct. 2018.

COLOMBIA. Constitución (1886). Disponible en: < <http://americo.usal.es/oir/legislalata/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf> >. Acceso en 21. oct. 2018.

COLOMBIA. Constitución (1991). Disponible en: < [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html) >. Acceso en 21. oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Auto A-232 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. Sentencia T - 212/01. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2001/A232-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-469 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-1708. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-469-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Proceso D-003. Disponible en:

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-478-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero. Expedientes D-020, D-025, D-031, D-040. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-479-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-541 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz. Expediente D-045. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-541-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expedientes D-056 y D-092 (acumulados). Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1992/C-543-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-017, D-051 y D-110. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-544-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-549 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. Procesos D-022 y D-028 (acumulados). Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-549-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-599 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz. Expediente D-062 y D-104. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-599-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Radicación D-044. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-606-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-011 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-716. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-011-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. Expediente T-778. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 413 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Expedientes T-480 Y T-814. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-413-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-438 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente 1413. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-438-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-460 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente T-2018. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-460-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-500 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente T-2231. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-500-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-520 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente T-2988. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-520-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-525 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Expediente T-2755. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-525-92.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-055 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente D-133. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-055-93.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente R.E. 0017. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-066-93.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 1993, M.P. Jaime Sanín Greiffestein. Radicación D-129. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-096-93.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-591 del 14 de diciembre de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Demanda D-328. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-591-93.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 001 de 1993. M.P. Jaime Sanín Greiffestein. Expediente T-3668. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-001-93.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-145 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T-7067. Expediente T-7067. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-145-93.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-350. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente D-425. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-198-94.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Expediente D-394. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-254 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T-30116. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-254-94.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-438 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente T-38128. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-438-94.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-233 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente T-58902. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-233-95.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-259 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara. Proceso D-782. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-259-95.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-264 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz. Expediente D-799. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-264-95.htm>>. Acceso en:

24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Ossa. P.E.-008. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-118 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Demanda D-1069. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-118-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-217 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente D-1122. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-217-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente D-1058. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Expediente D-1059. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-263-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Demandas D-1067 y D-1076 acumulados. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-280-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 1996. M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez. Expediente D-1263. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-366-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1229. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-597-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1353. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-690-96.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente L.A.T.-091. Disponible en:

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1997/C-251-97.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-272 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente T-122311. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-272-97.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente T-130164. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-391-97.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez. Expediente D-1841. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-160-98.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-134192. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU250-98.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-637 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T- 5.307.724.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T-152455. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-144.670, T-146.357 T-146.730, T-149.307 y T-149.514. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-068-98.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-055 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente D-2125- Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-055-99.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-708 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-2329. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-708-99.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-568 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente 206.360. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-568-99.htm>>. Acceso en:

24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-2431. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-010-00.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente D-2642. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-564-00.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-637 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-2638. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-637-00.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-728 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-2697. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-728-00.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-739 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz. Expediente D-2718. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-739-00.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1161 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-2851. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1161-00.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 2001. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Expediente D-3132. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-013-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Expediente D-3101. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-095-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-173 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3113. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-173-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-3127. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-199-01.htm>. Acceso en:

24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-229 del 29 de agosto de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expedientes D-2825, D-2838, D-2841, D-2845 y D-2847 (acumulados). Disponible en: < <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-252-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-329 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-3175. Disponible en: < <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-329-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-333 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-3189. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-333-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-403 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3187. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-403-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-3218. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-404-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-3188. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-479-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3137. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-551-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-555 del 31 de mayo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-556 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3259. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-556-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-581 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-3154. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-581-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 620 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-3157. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-620-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-653 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-3313. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-653-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-3287. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-710-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D- 3271. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-774-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3345. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-827-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-921 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-3428. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-921-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-3434. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-922-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Sentencia C-1026 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-3468. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1026-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1178 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3521. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1178-01.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-1204 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expedientes acumulados T-432519, T-433662, T-434084, T-438010, T-447636, T-457153, T-458035 y T-458336. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-1204-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-1341 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente T-463.211. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1341-01.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-012 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-3619. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-012-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-3608. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-040-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-088 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-3637. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-088-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-3674. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-131-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-3684. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-156-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3690. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-200-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-233 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3704. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-233-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-391 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-3791. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-391-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-3788. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-416-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-422 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3801. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-422-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-3851. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-492-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-3852. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-3860. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-616-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-3861. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-640-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-3912. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-671-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-870 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-3987 <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-870-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-916 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-4020. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-916-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expedientes D-3937 y D-3944. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente T-426353. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/SU159-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-599 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expedientes T-475397, T-477748, T-476580, T-477742 y T-478067. Disponible en: <[http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_75992041d14ff034e0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_75992041d14ff034e0430a010151f034)>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-4041. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-004-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-4127. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-006-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-009 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-4093. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-009-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-4092. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-010-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-4129. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-030-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-036 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente D-4076. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-036-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-091 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente T-575827. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-091-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expedientes D-4173 y 4181 (acumulados). Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-096-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-099 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-4196. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-099-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-124 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-4075. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-124-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-125 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-4059. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-125-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-4194. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-150-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-205 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-4229. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-205-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-4174. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-207-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-271 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-4248. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-271-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expedientes D-4386 y D-4396 (acumulados). Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-530-03.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-587 A de 2003. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente T-695926. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-587A-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte constitucional. Sentencia C-976 de 2003. M.P Eduardo Montealegre Lynett. Expediente T-762285. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-976-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C 1156 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-4676. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1156-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente T-666213. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-196-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 558 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente T-719935. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-558-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-786 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente T-731131. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-786-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-1142 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente T-741020. <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-1142-03.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-107 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-4557. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-107-04.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2004. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-4737. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-123-04.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-4733. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-154-04.htm>>. Acceso en:

24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C 237 A de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-4773. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-237A-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-4773. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-237A-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-475 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-5020. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-475-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-4997. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-796-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-998 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-5135. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-998-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-545 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente T-857487. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-545-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-597 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente T-843420. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-597-04.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-194 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-5349. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-194-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-5409. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-449-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-5428. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-590-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-591 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-5415. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-591-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-5412. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-592-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-782 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente D-5515. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-782-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-799 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-5464. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-799-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-5521. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C 853 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-5637. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-853-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C 929 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente D-5706. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-929-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1189 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente D-5804. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1189-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-290 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente T-1014290. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-290-05.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-769 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente T-1060455. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-769-05.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente D-5768. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-028-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente T-948423. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-057-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería. Expediente D-5915. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-077-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-117 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-5950. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-117-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-5948. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-209 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente T-1220297. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-209-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Expediente D-6003. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-340-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-6046. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-343-06.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6042. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-393-06.htm>>. Acceso en:

24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.  
Expediente D-6063. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-507-06.htm>>. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-858 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.  
Expediente D-6261. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-858-06.htm>>. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-860 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.  
Expediente D-6235. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-860-06.htm>>. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.  
Expediente T-1400910. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1039-06.htm>>. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-003 del 18 de enero de 2007. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.  
Expediente D-11399. Disponible en: < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030387> >. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-282 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.  
Expediente D6494. Disponible en: < <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-282-07.htm> >. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.  
Expediente D-6564. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-478-07.htm>>. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 331 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.  
Expediente T-1525503. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-331-07.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-425 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.  
Expediente D-6948. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-425-08.htm>>. Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1088 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.  
Expediente D-7346. Disponible en:  
<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1088-08.htm>>. Acceso en:

24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-1010 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expedientes T-1.410.120. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/SU1010-08.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-090 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente T-2035982. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-090-09.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-248 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente T-1.606.678. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-248-08.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Expediente D-7473. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-372-09.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-417 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Expediente D-7483. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Sentencia T- 733 del 15 de octubre de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente T-2303945. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-733-09.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Expediente D- 7607. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-762-09.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010 M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-7865. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente D-7928. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-401-10.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Expediente D-7977. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente D-8019. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-703-10.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente D-8104. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8206. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-089-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-265 del 7 de abril de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente T- 2.873.936. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-265-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-334 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Expediente T-2892812. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-334-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-444 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Expediente D-8350. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-444-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8351. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. LAT-363. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-620-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011. M.P. Luis Eduardo Montealegre Lynett. Expedientes D-8379. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8413. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente PE-032. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-875 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-8474. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-875-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-447 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. Expedientes T-2.089.121 y T-2.180.640 (acumulados). Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/SU447-11.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8608. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-030-12.htm>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-121 del 22 de febrero de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8634. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-121-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 2012. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente D-3676. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-181-02.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8690. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-288-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-289 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente D-8698. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-289-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2012, M.P., Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D- 8845. Disponible en: <

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-336-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-8814. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-570-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-8906. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-619-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango. Expediente D-8924. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. Expediente D-8984. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-713-12.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-012 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. Expediente D-9195. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-012-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-107 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Expediente D-9240. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-107-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-248 de 2013 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo. Expediente D-9285. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-248-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. Expediente D-9373. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-401-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-9623. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-826-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. Expedientes D-9665, D-9675, D-9676. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-851-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-914 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-9573. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-914-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-515 de 1 de agosto de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Expediente T-3215147. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU515-13.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Expediente D-9566. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-034-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. Expediente D-9945. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-341-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-10032. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-593-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo. Expediente D-10162. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-810-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-829 de 2014. Martha Victoria Sáchica Méndez. Expediente D-10171. <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-829-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014. M.P. Marta Victoria Sáchica Méndez. Expediente PE-041. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-951-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-957 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente D-10279. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-957-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-720 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Expedientes T-4352111. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-720-14.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente D-10346. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-083-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente D-10349. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-102-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-10425. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-146-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-204 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente T-4625598. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-204-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-412 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expediente D-10485. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-412-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expediente D-10610. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-699-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-10744. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-721-15.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2015. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-5521. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expedientes T-5.149.274, T-5.151.135 y T-5.151.136 (acumulados)

Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-051-16.htm>>.  
Acceso en:  
24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-143 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Expediente T-5217454 Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-143-16.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte constitucional. Sentencia C-181 de 13 de abril de 2016. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente D-10946. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-181-16.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-424 de 2016. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado. Expedientes T-3.331.156 y T-4.524.335. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/su424-16.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-003 de 2017. M.P Aquiles Arrieta Gómez. Expediente D-11399 Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-003-17.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Expediente D-11309. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-031-17.htm>>. Acceso en: 24 oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-010 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expediente T-5.733.392. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-010-17.htm>>. Acceso en 21.oct.2018.

COLOMBIA. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 22 de noviembre de 1967.M.P. Julio Roncallo Acosta. Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30005450#ver\\_30005456](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30005450#ver_30005456). Acceso en 21. oct. 2018.

COLOMBIA. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia 17 de 1985. M.P. Manuel Gaona Cruz. Expediente 1259. Disponible en: < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30014687> >. Acceso en: 21 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto 2351 de 1965. Por el cual hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo. Disponible en: <[http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/decreto\\_2351\\_1965.htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/decreto_2351_1965.htm)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Diario Oficial 36439 de enero 10 de 1984. Disponible en: <<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co053es.pdf>> Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto 1295 de 1994. Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Disponible en: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1295\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1295_1994.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <[https://www.arsura.com/images/stories/documentos/dec\\_205\\_03.pdf](https://www.arsura.com/images/stories/documentos/dec_205_03.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto 1293 de 2009. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de la Protección Social. Diario Oficial 47.322 de abril 16 de 2009. Disponible en: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1293\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1293_2009.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto-Ley 4108 de 2011. Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo. Diario Oficial 48.241 de noviembre 2 de 2011. Disponible en: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4108\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4108_2011.html)>. Acceso en 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Decreto 472 de 2015. Por el cual se reglamentan los criterios de graduación de las multas por infracción a las Normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, se señalan normas para la aplicación de la orden de clausura del lugar de trabajo o cierre definitivo de la empresa y paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49.456 de marzo 17 de 2015. Disponible en: <<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Decretos/D0472015.pdf>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 83 de 1923. Por la cual se crea la Oficina General del Trabajo. **Diario Oficial 19318 de noviembre 14 de 1923**. Disponible en: <<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1627513>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 73 de 1927. Que modifica la 83 de 1923. **Diario Oficial 20649 de noviembre 19 de 1927**. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1621684>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 12 de 1936. Por la cual se reorganiza el Departamento de Trabajo del Ministerio de Industrias y Trabajo. **Diario Oficial 23097 de enero 30 de 1936**. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568138>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 96 de 1938. Por la cual se crean los Ministerios de Trabajo, Higiene y Previsión Social y de la Economía Nacional. **Diario Oficial 23845 de agosto 6 de 1938.** Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1634329>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 1 de 1963. Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial 31004 de febrero 6 de 1963.** Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556008>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 23 de 1967. Por la cual se aprueban varios convenios internacionales del trabajo, adoptados por la conferencia internacional del trabajo en las reuniones 14a (1930), 23a (1937), 30ª (1947, 40a (1957) y 45a (1961). **Diario Oficial de julio 3 de 1967.** Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?ruta=leyes/1579006>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 47 de 1975. Por el cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la inspección del trabajo de la agricultura, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 1969). **Diario Oficial. 34471 de enero 20 de 1976.** Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1601626>>. Acceso en 14: oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 50 de 1990. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial 39.618 de enero 1 de 1991.** Disponible en: [https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0050\\_90.pdf](https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0050_90.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 584 de 2000. Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. **Diario Oficial 44.043 de junio 14 de 2000.** Disponible en: [https://normograma.info/men/docs/pdf/ley\\_0584\\_2000.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_0584_2000.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. **Diario Oficial 44.097 de julio 24 de 2000.** Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. **Diario Oficial 45.046 de diciembre 27 de 2002.** Disponible en: <https://www.ekoqui.gov.co/SiteCollectionDocuments/Normatividad%20General/normas%20basicas/LEY%20790%20DE%202002.pdf>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. **Diario Oficial 45.657 de agosto 31 de 2004.** Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_09060\\_204a.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_09060_204a.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. **Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011**. Disponible en: <[https://normograma.info/men/docs/pdf/ley\\_1437\\_2011.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_1437_2011.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial 48.059 de mayo 4 de 2011**. Disponible en: <[https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/ley\\_1444\\_2011.htm](https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/ley_1444_2011.htm)>. Acceso en: 14.oct.2018.

COLOMBIA. Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. **Diario Oficial 48.488 de julio 11 de 2012**. Disponible en: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1562\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1562_2012.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial 48.489 de julio 12 de 2012**. Disponible en: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 1610 de 2013. Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral. **Diario Oficial 48.661 de enero 2 de 2013**. Disponible en: <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92197/107242/F1153988722/COL92197.pdf>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ley 1740 de 2014. Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la constitución política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial 49.374 de diciembre 23 de 2014**. Disponible en: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1740\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1740_2014.html)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ministerio de Protección Social e Integración. Resolución No. 951 de 2003. Por la cual se asignan y reasignan competencias a algunas dependencias del Ministerio de la Protección Social. Disponible en: <[https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%200951%20DE%202003.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%200951%20DE%202003.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. Resolución 206 de 1951. Por la cual se reglamenta la liquidación y pago del auxilio de cesantía para la financiación de la vivienda de los trabajadores, se fijan las normas que deben cumplir las empresas que están obligadas

al seguro colectivo de la vida de sus trabajadores y que quieran asumir el carácter de aseguradoras de disposiciones legales del Trabajo. Disponible en: [http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion\\_sena\\_0206\\_1951.htm](http://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_0206_1951.htm). Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. Resolución 404 de 2012. Por la cual se crean grupos internos de trabajo y se asignan las coordinaciones en las direcciones territoriales y oficinas especiales del Ministerio del Trabajo. Disponible en: [http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol\\_cea4d8e440d501c8e0430a01015101c8](http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_cea4d8e440d501c8e0430a01015101c8). Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. Resolución 1309 de 2013. Por la cual se adopta el manual del inspector de trabajo y de la seguridad social. Disponible en: [http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol\\_dc17882d730b0170e0430a0101510170](http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_dc17882d730b0170e0430a0101510170). Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. Resolución 2143 de 2014. Por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo. Diario Oficial 49.171 de junio 3 de 2014. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_mtra\\_2143\\_2014.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mtra_2143_2014.htm). Acceso en: 14 oct. 2018.

COLOMBIA. Ministerio de Trabajo de Protección Social. Manual del Inspector de Trabajo. Disponible en <http://www.fitac.net/documents/Docspag/MANUALDELINSPECTORDETRABAJO.pdf>. Acceso en: 20 de sept. 2018.

COLOMBIA. Ministerio de Trabajo. Presentación Ministerio de Trabajo. Un ministerio moderno y humano. Disponible el 3 de noviembre de 2018, de <https://www.mintrabajo.gov.co/el-ministerio/.../presentacion-del-ministerio>. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Disponible. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Acceso en: 21. oct. 2018.

COLOMBIA. Proyecto de Ley 139 de 2011. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo. Disponible. <https://diariooficial.vlex.com.co/vid/aspectos-inspecciones-formalizacion-414533314>. Acceso en: 5 jul. 2018.

COLOMBIA. Proyecto de Ley 067 de 2010. Por el cual se modifica el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-modifica-el-sistema-de-riesgos-laborales-y-se-dictan-otras-disposiciones-en-materia-de-salud-ocupacional-sistema-de-riesgos-laborales-salud-ocupacional/5797/>. Acceso en: 21. oct. 2018.

COLOMBIA. Proyecto de ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. (Sistema de riesgos laborales, Salud ocupacional). Disponible en:

Código de campo cambiado

<<http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-modifica-el-sistema-de-riesgos-laborales-y-se-dictan-otras-disposiciones-en-materia-de-salud-ocupacional-sistema-de-riesgos-laborales-salud-ocupacional/5797/>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en: <[https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n\\_Americana\\_de\\_los\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, adoptada por la Ley 16 de 1972. Disponible en <[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

CONFERENCIA GENERAL DE LA OIT. Recomendación sobre la inspección del trabajo. n. 81. 1947. Disponible en: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312419:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312419:NO)>. Acceso en: 21. oct. 2018.

CONFERENCIA GENERAL DE LA OIT. R082 - Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte). n. 82. 1947. Disponible en: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312420:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312420:NO)>. Acceso en: 21. oct. 2018.

Código de campo cambiado

CONFERENCIA GENERAL DE LA OIT. R133 - Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura). n. 133. 1969. Disponible en: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312471:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312471:NO)>. Acceso en: 21.oct.2018.

Código de campo cambiado

CORTÉS GONZÁLEZ, J. C. **Régimen de los riesgos laborales y de la seguridad y salud en el trabajo**: Comentarios y actualización de la Ley 1562 de 2012 (2ª edición) Bogotá, D.C: Legis. 2012.

CRUZ TEJADA, H. (Coordinador). **El proceso civil a partir del Código General del Proceso**. Bogotá, D.C: Universidad de los Andes. 2014.

DE LAPUERTA, S. (Directora). Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico Del Estado. **Manual de derecho administrativo sancionador**: parte General y Parte Especial. Pamplona: Editorial Thomson-Reuters- Aranzadi. 2013.

DE LAPUERTA, S. (Directora). Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico Del Estado. **Manual de derecho administrativo sancionador**: Parte especial II. Pamplona: Editorial Thomson-Reuters- Aranzadi. 2013.

DEVIS ECHANDÍA, H. **Compendio de derecho procesal**: Las pruebas judiciales. Bogotá, D.C: Editorial Biblioteca Jurídica Dike. 1994.

ESPAÑA. Constitución (1978). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Disponible en web: [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf). Acceso en: 14 oct. 2018.

FORERO SILVA, J. Sistema Probatorio. En H. Cruz Tejada (Coordinador) **El proceso civil a partir del Código General del Proceso**. (p. 221-242). Bogotá D.C: Universidad de los Andes. 2014.

GODOY, H.; RICO ÁLVAREZ, N. La Nueva Ley de Inspección del Trabajo y su impacto en las empresas colombianas. **Revista Actualidad Laboral**. No. 177, Mayo-Junio, Editorial Legis SA., P 19-24, <[http://legal.legis.com.co/document?obra=rlaboral&document=rlaboral\\_e0b2f9bc835501dae0430a01015101da](http://legal.legis.com.co/document?obra=rlaboral&document=rlaboral_e0b2f9bc835501dae0430a01015101da)>

GONZÁLEZ LÓPEZ, E. **La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes**. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia. 2017.

GONZÁLEZ TOBARRA, P.; RODRÍGUEZ CARCAMO, J. M. El principio de legalidad: Los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad en, M Silva de la Puerta (Dir.). **Manual de Derecho Administrativo Sancionador: Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado** (P. 95-161), Pamplona-España, Editorial Ministerio de Justicia y Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

GOUGH, I. **Economía Política del Estado Bienestar**. Madrid: H. Blume Ediciones. 1982.

JIMÉNEZ JIMÉNEZ, D. **La culpa en el derecho sancionador**. Bogotá, D.C: Ediciones Uniandes y Editorial Temis. 2015.

LAVERDE ÁLVAREZ, J. M. El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA de Juan Manuel Laverde Álvarez. Disponible en: <<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

LAVERDE ÁLVAREZ, J. M. **Manual de procedimiento administrativo sancionatorio**. Bogotá, D.C: Editorial Legis. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de procedimiento administrativo sancionatorio** (2da edición). Bogotá D.C: Editorial Legis. 2018.

\_\_\_\_\_. Multas en materia de servicios públicos: nuevas normas, viejas arbitrariedades. **Ámbito Jurídico**, n. 474, 2017, p.10. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/multas-en-materia-de-servicios-publicos-nuevas>. Acceso en: 21. oct. 2018.

LÓPEZ BLANCO, H. F. **Código General del Proceso 1: Parte General**. Bogotá, D.C: Dupre Editores. 2019.

\_\_\_\_\_. **Código General del Proceso 3:** Pruebas. Bogotá, D.C: Dupre Editores. 2017.

LÓPEZ MEDINA, D. **Las fuentes del argumento.** Bogotá, D.C: Legis. 2017.

MAGALDI, N. **Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social.** Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia. 2007.

MARÍN CORTÉS, F. **Público y Privado:** Estudio sobre las transformaciones del derecho, del Estado y de la Empresa. Bogotá D.C: Editorial Temis. 2008.

\_\_\_\_\_. **Derecho de Petición y procedimiento administrativo:** Colección Derecho Administrativo. No. 4. Bogotá, D.C: Editorial Librería Jurídica Sánchez. 2017.

MEJÍA PATIÑO, O. **Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador.** Bogotá, D.C: Grupo Editorial Ibáñez y Universidad del Tolima. 2013.

MOLINA, C. E. La Inspección de Trabajo en Colombia. **Revista Latinoamericana de Derecho Social.** 6, enero-junio, 65-92. 2008. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/4296/429640261004.pdf>>.

MONTAÑA PLATA, A.; OSPINA GARZÓN, A. F. (Editores). **La Constitucionalización del derecho administrativo:** XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia. 2014.

MONTAÑA PLATA, A.; RINCÓN CÓRDOBA, J. I. (Editores). **El Poder Sancionador de la Administración Pública:** Discusión, expansión y construcción. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia. 2018.

NIETO, A. **Derecho Administrativo Sancionador.** Madrid: Editorial Tecnos. 2012.

ORGANISMO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Disponible en <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12010:0::NO>>. Acceso en: 21. oct. 2018.

ORGANISMO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Personal. CINTERFOR, s.f. Disponible en: <<https://www.oitcinterfor.org/node/6715#>>. Acceso en: 24. oct. 2018.

ORGANISMO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio. N° 81 de julio 11 de 1947. Disponible en: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C081](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

ORGANISMO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura. N° 129 de junio 25 de 1969. Disponible en:

<[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C129](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenios y protocolos actualizados no ratificados por Colombia. Disponible en: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNT\\_RY\\_ID:102595](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNT_RY_ID:102595)>. Acceso en: 30. may. 2018.

Código de campo cambiado

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO- OIT. Informe del Gobierno Colombiano. Caso individual (CAS) - Discusión: 2014, Publicación: 103ª reunión CIT (2014). Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) - Colombia (Ratificación: 1967). Disponible en: <[http://ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3175041](http://ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3175041)>. Acceso en: 14.oct.2018.

ORGANISMO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo (1947). Junio 22 de 1995 Disponible en: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNT\\_RY\\_ID:102595](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNT_RY_ID:102595)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <[http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1\\_Universales/B%E1sicos/1\\_Generales\\_DH/1\\_Declaracion\\_Universal\\_DH.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1_Universales/B%E1sicos/1_Generales_DH/1_Declaracion_Universal_DH.pdf)>. Acceso en: 14 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional de derechos civiles y políticos. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Acceso en: 14 oct. 2018.

OSSA ARBELÁEZ, J. **Derecho administrativo sancionador**: Una aproximación dogmática. Bogotá, D.C: Legis. 2009.

PAREJO ALFONSO, L. **Lecciones de Derecho Administrativo**. Bogotá, D.C: Editorial Tirant lo Blanch y Universidad Externado de Colombia. 2011.

PERDOMO VILLAMIL, C. **Regulación Económica: Caracterización y control**. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia. 2014.

PÉREZ MARTÍNEZ, D. El principio de proporcionalidad en M. Silva De la Puerta (Dir.). **Manual del Derecho Administrativo Sancionador**: Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Tomo I Parte General, (pp. 259-295), Pamplona, España, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

SUÁREZ TAMAYO, D., MEJÍA LONDOÑO, Paulina y RESTREPO GÓMEZ, Laura. Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. **Opinión Jurídica**, 13 (25), 139–154. 2014.

REDONDO ANDREU, I.; TABADA GARCÍA, A. El principio del “non bis in ídem” en M. SILVA DE LA PUERTA (Dir.), en **Manual de derecho sancionador**: Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Tomo I Parte General, (P. 297-339), Pamplona-España, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 3ª edición, 2017.

RESTREPO MEDINA, M. A.; NIETO RODRÍGUEZ, M. A. **El derecho administrativo sancionador en Colombia**. Bogotá, D.C: Universidad del Rosario y Editorial Legis. 2017.

RODRÍGUEZ, L. **Derecho administrativo general y colombiano**. Bogotá, D.C.: Editorial Temis. 2008.

SANTAELLA QUINTERO, H. El principio de tipicidad en el derecho sancionador en A. Montaña Plata y J.I Rincón Córdoba (Eds.), **El poder sancionador de la Administración Pública: Discusión, expansión y construcción** (P.143-186), Bogotá, D.C., Editorial Universidad Externado de Colombia, 2018.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. **Compendio de derecho administrativo**. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia. 2017.

\_\_\_\_\_. **Procedimientos administrativos y tecnología**. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia. 2011.

SANTOS RODRÍGUEZ, J. E. El debido proceso administrativo: el cambio en la esencia del derecho administrativo. En A. Montaña Plata y A. Garzón Ospina (Editores.). **La Constitucionalización del derecho administrativo** (p. 395-416). Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2014.

VIDAL PERDOMO, J.; MOLINA BETANCUR, C. **Derecho Administrativo**. Bogotá D.C: Editorial Legis y Universidad de Medellín. 2016.

VILLAR BORDA, L. Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. **Revista de Derecho de Estado**. 20 (1), 73-96. 2007. Disponible en: <<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/705>>

VILLEGAS ARBELÁEZ, J. **Derecho administrativo laboral**: Relaciones colectivas y aspectos laborales. Bogotá D.C: Editorial Legis. 2016.