

Propuesta de implementación de una guía para la aplicación del procedimiento
administrativo sancionatorio (Ley 1437 de 2011)

Fernández Vargas Jorge Enrique
González Molano Luz Angela
Guerrero Fernández Andrés Fabian
Guerrero Reyes Yesid
León Rodríguez Javier Hernán

Universidad Uniminuto
Especialización en Gerencia de Riesgos Laborales
UNIDAD DE PROGRADOS VIRTUAL Y A DISTANCIA-UVD-
Bogotá D.C.
2019

Propuesta de implementación de una guía para la aplicación del procedimiento
administrativo sancionatorio (Ley 1437 de 2011)

Fernández Vargas Jorge Enrique
González Molano Luz Angela
Guerrero Fernández Andrés Fabian
Guerrero Reyes Yesid
León Rodríguez Javier Hernán

Trabajo presentado para optar al título de Especialización en Gerencia de Riesgos
Laborales

John Harold Ruiz Patiño
Docente de Especializaciones

Universidad Uniminuto
Especialización en Gerencia de Riesgos Laborales
UNIDAD DE PROGRADOS VIRTUAL Y A DISTANCIA-UVD-
Bogotá D.C.
2019

Tabla de contenido

1	Genesis de la propuesta	5
1.1	Planteamiento	5
1.2	Objetivo general	5
1.2.1	Objetivos específicos	6
1.3	Justificación práctica	6
2	Marcos de referencia	7
2.1	Antecedentes	7
2.2	Marco teórico.....	7
2.3	Marco conceptual	11
2.4	Marco normativo y legal	30
2.4.1	Bases legales	30
2.5	Marco contextual	54
3	Planeación estratégica 58	
3.1	Análisis organizacional	58
4	Objetivos estratégicos	70
4.1	Misión	70
4.2	Visión	70
4.3	Objetivos	70
4.4	Definición y formulación de estrategias	70
4.5	Plan de acción	72
4.5.1	Objetivo	72
4.5.2	Cronograma plan de acción	74
4.6	Planeación administrativa (Gestión administrativa y financiera)	75
4.6.1	Administración de recursos	75

4.7	Inversión y financiación	76
4.8	Análisis de riesgos	80
5	Recomendaciones	82
6	Conclusiones	83
7	Anexos	85
8	Bibliografía	96

Lista de tablas

Tabla 1 Estadísticas resoluciones expedidas grupos de atención de recursos de segunda instancia año 2017	55
Tabla 2 Estadísticas resoluciones expedidas grupos de atención de recursos de segunda instancia año 2018	56
Tabla 3 Tabla Objetivos estratégicos	71
Tabla 4 Plan de Acción.....	73
Tabla 5 Diagrama de Gantt	74
Tabla 6 Presupuesto Ministerio	78
Tabla 7 Presupuesto OISS (8 meses)	79
Tabla 8 Tabla matriz de identificación de riesgos.....	81

Lista de figuras

Figura 1 Estructura organizacional para inspección, vigilancia, control y gestión territorial.....	59
Figura 2 Diagrama.....	60
Figura 3 Estructura para una correcta aplicación de normas y procedimiento	66
Figura 4 Análisis DOFA.....	69
Figura 5 procedimiento administrativo sancionatorio Ley 1437 de 2011- gráfica o diagrama de flujo, investigaciones por IVC y/o por riesgos laborales	95

1 Genesis de la propuesta

1.1 Planteamiento

Dar aplicación, al procedimiento administrativo sancionatorio, establecido en la “Ley 1437 de 2011” Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA” y el Código General del Proceso “Ley 1564 de 2012”, en cada una de las actuaciones administrativas llevadas a cabo, frente a las vulneraciones de la normatividad en materia de Riesgos Labores.

La Dirección de Riesgos laborales, a través del Grupo de Atención a Recursos de Segunda Instancia, recibe por parte de las 32 Direcciones Territoriales y las dos oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo, los recursos de apelación interpuestos contra las multas impuestas a las empresas y empleadores, por incumplimiento en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio y normativo.

A través del análisis realizado a los recursos, se evidencian falencias frente a la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio, regulado por la Ley 1437 de 2012, aplicado a las Investigaciones Administrativas, generadas por la vulneración de normas de Seguridad y Salud del Trabajo y Riesgos Laborales.

1.2 Objetivo general

Elaborar una propuesta que reúna de manera unificada el procedimiento administrativo sancionatorio que debe aplicar cada una de las territoriales y las oficinas especiales del Ministerio del Trabajo del País en materia de Riesgos Laborales.

1.2.1 Objetivos específicos

- Analizar el marco jurídico general en riesgos laborales y el procedimiento de actuación administrativa tal como lo establece la “Ley 1437 de 2011” Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA” y el Código General del Proceso “Ley 1564 de 2012”.
- Identificar las causas generales que soportan la nulidad procedimental en las decisiones de primera instancia frente a la sanción en riesgos laborales en las diferentes Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.
- Desarrollar una propuesta con los criterios en la aplicación del procedimiento sancionatorio en primera instancia a seguir en las investigaciones de Inspección, Vigilancia y Control IVC en Riesgos Laborales.

1.3 Justificación práctica

Los motivos que nos llevan a presentar la siguiente propuesta, son las falencias descritas a continuación, las cuales se presentan en el desarrollo de las investigaciones administrativas, llevadas a cabo, que conllevan a la revocatoria de los actos administrativos emitidos por la primera instancia.

Se evidencia:

- Falta de Unificación de Criterios
- Falta de Capacitación a los Inspectores de Trabajo
- Falta de conocimiento de las normas.
- Violación del principio de la congruencia
- Violación al Debido Proceso y Derecho de Defensa
- Desconocimiento de la facultad sancionatoria.

2 Marcos de referencia

2.1 Antecedentes

Se habrá de decir que en la actualidad no existen antecedentes de trabajos de grado realizados anteriormente que refieran a la importancia de la correcta aplicabilidad del procedimiento administrativo en la investigación adelantada en las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo en Riesgos Laborales, por lo cual este proyecto así concebido a la fecha actual será único y significativo en su género y podrá servir de base contextual para futuros estudios relacionados con el tema.

2.2 Marco teórico

En este acápite se expondrá de manera sucinta como surge la investigación administrativa que realiza el Ministerio del Trabajo en las Direcciones Territoriales al Empleador, Empresa y/o entidad sobre las cuales el Ministerio del Trabajo; ejerce inspección, control y vigilancia y tiene competencia y jurisdicción para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio por incumplimiento al Sistema General de Riesgos Laborales y/o por intermediación laboral irregular, acoso laboral, despido en debilidad manifiesta, despido irregular al trabajador sin justa causa, entre otras; así también se contextualizará el papel preponderante que tiene el Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia de la Dirección de Riesgos Laborales en las Direcciones Territoriales del país, frente a las decisiones administrativas adoptadas en las Direcciones Territoriales, muchas de las cuales le corresponde conocer en sede de Apelación de los recursos que interpongan las partes interesadas frente a las resultas del proceso y con lo cual como instancia de cierre, debe realizar una revisión

pormenorizada y exhaustiva al *iter procesal* en el aspecto procedimental para determinar si se cumplió o no con las etapas procesales establecidas en la ley y además para observar en el acervo probatorio documental aportado al expediente, si se brindaron las garantías a las partes involucradas en investigación, de los principios reguladores del derecho.

Con el proyecto aquí propuesto se dilucidará si el procedimiento es conforme a Derecho, partiendo del enfoque de la investigación administrativa en la fuente, permitiendo un razonamiento lógico de los resultados logrados en la investigación generada; recopilando análisis de experiencias recopiladas en el medio y antecedentes e investigaciones previas realizadas por el Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia de la Dirección de Riesgos Laborales en las Direcciones Territoriales del país, con lo cual se sustenta nuestro proyecto de investigación y a través de un análisis ponderado se permitirá el análisis y la comprensión de los resultados esperados y la formulación de conclusiones.

Este proyecto de investigación se apoya verticalmente en el análisis demostrativo de las falencias detectadas, en la evidencia probatoria recogida en la labor de campo, en los hallazgos, en la experiencia de conocimiento que recopila la Dirección de Riesgos Laborales de las distintas Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo del país; la cual al resolver los recursos de Apelación, a través del Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia y realizar visitas de apoyo técnico, registra con preocupación la problemática aquí planteada.

Por ello se dirá que el proyecto de investigación propuesto por nuestro equipo para acceder al título de Especialista en Gerencia en Riesgos Laborales y Seguridad y Salud

en el Trabajo, el Tipo de Investigación es de **campo** y su nivel de investigación es **explicativa**, habida cuenta que va dirigido a analizar y responder a las causas de un evento social que involucra decisiones que atañen a empleadores y trabajadores y su interés; se centra en explicar el por qué y en qué condiciones ocurre la situación expuesta en el Planteamiento del Problema y como en el caso presente, por qué dos o más variables se relacionan; donde además se demuestra de manera coherente en el análisis de la problemática existente expuesta, lo que queremos realizar, con plena justificación normativa tal como lo plantearemos, en el que conjuntamente estableceremos el procedimiento establecido en la Ley, la competencia de los Directores Territoriales del Ministerio del Trabajo; del Inspector de trabajo; de la Dirección de Riesgos Laborales y del Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia y el alcance de sus facultades, a la luz de las disposiciones legales vigentes; lo cual permite justificar tangencialmente los resultados de la investigación y tal como lo dijimos anteladamente, formular de manera confiable las conclusiones del caso.

El presente trabajo interpreta también la construcción reflexiva de las razones, circunstancias y hechos relacionados con el planteamiento del problema aquí expuesto, en cuyo contexto se hace necesario aclarar algunos conceptos que articulan la propuesta aquí presentada, haciéndose útil definir determinados ejes conceptuales sobre los cuales se apoyará la investigación explicativa de análisis. Para empezar, entenderemos entre otros el concepto de Acto Administrativo, Procesos y Procedimientos, del mismo modo en que es definido por el profesor e Investigador Luis German Ortega Ruiz de la facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia,

quien en su libro *“El acto administrativo en los procesos y procedimientos”*, manifiesta que:

El desarrollo jurídico del acto administrativo alcanza al pasar del tiempo una renovación y formas respecto al conjunto de nuevas instituciones legales y constitucionales. Dichas formas se predicen en el orden interno a través de los procesos judiciales y procedimientos administrativos. Desde el ámbito internacional, mediante el control de convencionalidad, el cual, sin duda, adquiere relevancia frente a la viabilidad de verificar ajustado un acto administrativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La interacción se da desde el enfoque convencional por medio del denominado control de convencionalidad y, a su vez, constata la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad al acto administrativo.

Desde el procedimiento, el análisis del acto administrativo se realiza a aquellas actuaciones de la administración que regulan las instituciones de la reclamación administrativa, revocatoria directa, silencios administrativos, decaimiento, entre otras. (Ortega Ruiz, 2018)

Igualmente, para conocer, entender y dar más claridad al tema aquí planteado dentro del marco teórico, expondremos una serie de conceptos recogidos desde la Doctrina de autores que consideramos, le dan relevancia e importancia, lucidez y significación al planteamiento del problema en relación con el razonamiento propuesto.

2.3 Marco conceptual

El acto administrativo: para la Corte Constitucional “un acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados”. Los Actos Administrativos pueden ser resoluciones o autos, dependiendo de si ponen fin o no a la actuación o le dan impulso. (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1436, 2000)

Investigación Administrativa: Es considerada una revisión sistemática y evaluativa de una entidad o parte de ella realizada por un organismo con jurisdicción y competencia, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente y/o por el contrario si existen anomalías y/o deficiencias que obturen el desarrollo de la Empresa frente a sus trabajadores. La investigación administrativa constituye una búsqueda para localizar problemas relativos a la eficiencia dentro de la organización. El objetivo de la Investigación Administrativa consiste en investigar, detectar y verificar, de oficio o a petición de parte, las conductas presuntamente constitutivas de abusos o incumplimiento relacionado con el Sistema General de Riesgos Laborales SGRL, por parte de Empleadores y/o Empresas y/o las irregularidades expuestas en un querrela que lleguen a presentarse y de ser así, proceder de conformidad con lo establecido tanto en el procedimiento, así como en la normatividad vigente en el Sistema de Gestión y Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST y proceder aplicar los correctivos sancionatorios a que a ello haya lugar en caso de detectarse estos.

Sanción Administrativa: Eduardo García de Enterría define la sanción dentro de la investigación administrativa como: “*un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal*” (Arboleda Perdomo, 2011, p. 81). En términos de Fernando Garrido-Falla (2006), “*la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido*” (p. 193). A su vez, José Bermejo Vera (2005) la ha calificado como:

Una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita —incluso elimina— algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos.

Adolfo Carretero Pérez y Adolfo Carretero Sánchez (1995), se refieren a ella como: “*un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprehensible antecedente*” (p. 172). Por su parte, para José Suay Rincón (1989) la sanción administrativa es:

Un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria).

En opinión de Eduardo Cordero Quinzacara (2013), la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción —castigo— a la comisión de la misma”. En palabras de Nicolás Enteiche Rosales (2014),

“es un acto desfavorable, emitido por un órgano que ejerce potestades públicas administrativas, y aplicado a un particular, autoridad o funcionario, mediante un debido procedimiento, con la finalidad de reprimir o castigar una contravención normativa”. En Colombia, Carlos Gómez Pavajeau (2002) la define como “el instrumento coactivo para hacer cumplir las medidas de policía”. Para Jaime Ossa-Arbeláez (2000) es: “el mal que la administración inflige a un administrado por el quebranto responsable de sus normas”. En palabras de la Corte, se constituye en la “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración”. (...) Y se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva” (Colombia. Corte Contitucional. Sentencia C-595, 2010). Por su parte, la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que respecta a la sanción administrativa, no aportó mucho en cuanto a la definición y su reglamentación, pero sí avanzó al contemplar el procedimiento administrativo sancionatorio para los sectores que no hayan regulado la cuestión¹.

Averiguación Preliminar:

¹Nota de autor: en el contexto colombiano, no hay una regulación dedicada organizar de forma común todo lo relacionado con el desarrollo de los principios e instituciones del derecho administrativo sancionados. Si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla referencias al procedimiento para la imposición de sanciones, muchas cosas se quedan sin respuesta, lo que permite que la autoridad administrativa de turno precise su alcance en cada caso. La Corte ha venido creando una postura sólida y no desdeñable sobre algunos temas, pero en ningún caso entrega respuesta a las múltiples interpretaciones que pueden resultar del ejercicio del poder sancionador de la administración. Similares observaciones han sido realizadas en el contexto español, estado que sí tiene una ley y un reglamento que busca dar algún contenido a los principios reguladores de la temática.

La Averiguación Preliminar es una actuación facultativa de comprobación desplegada por servidores del Ministerio del Trabajo, cuya finalidad es determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, 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 iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio (Procedimiento IVC-PD-02) eficaz, eficiente y efectivo. Esa información previa no requiere un juicio de verdad sobre la existencia de la falta o infracción, puesto que, precisamente para eso está diseñado el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, con el principio de la verdad real o material. Esta actuación debe tener justificación en la necesidad de hacer eficientes y racionalizar los recursos administrativos y sobre todo, para no incurrir en la apertura precipitada de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Los servidores del Ministerio del Trabajo deben ser particularmente cuidadosos cuando la disponen, para que sea concluida en un plazo razonable, toda vez que esta no interrumpe el término de prescripción o caducidad (Muriel Ciceri, s.f.).

Procedimiento Administrativo Sancionatorio:

Es aquel que se inicia con el Auto a través del cual se apertura la Averiguación Preliminar, hasta la ejecutoria del acto administrativo que adopta la decisión de archivo o en su defecto hasta el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio por la existencia de méritos. Constituye en sí mismo, un conjunto de pasos más formales y estructurados que el procedimiento administrativo general, a través de etapas y términos preclusivos, que tienen como fin, la sanción administrativa ante el despliegue de una conducta prohibida por acción u omisión del investigado, calificada como infracción, sin que tal situación deba

ser estimada como castigo penal. Su desarrollo, se entiende desde el momento en que da inicio la misma a solicitud de parte o de manera oficiosa, hasta la expedición del acto administrativo definitivo, incluyendo la resolución de los recursos que sean interpuestos, pasando por etapas tales como, la formulación de cargos, los descargos, el periodo probatorio y los alegatos (Ramírez & Anibal, 2015).

Comunicación de Méritos para adelantar el Procedimiento Administrativo

Sancionatorio: de acuerdo con el inciso segundo del artículo 47 del CPACA:

Cuando como resultado de las averiguaciones preliminares tales como del conjunto de la denuncia, pruebas anexas a la misma y demás elementos probatorios que posea la entidad al iniciar la investigación, la autoridad establece la existencia de méritos para adelantar el procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Interesado es el denunciado. Ello se establece del informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Ley 315 de 2010 Cámara de Representantes y 198 de 2009 Senado, actual Ley 1437 de 2011 (CPACA), en virtud del cual, se adicionó en la norma (Muriel Ciceri, s.f., p. 66).

Jurisdicción: el Diccionario Jurídico Rafael de Pina Vara indica que es la “Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decir”. En Chile es posible definir jurisdicción siguiendo al abogado y profesor Mario Mosquera como:

El poder deber del Estado radicado preferentemente en los tribunales de justicia para que estos como órganos imparciales, resuelvan de manera definitiva e inalterable con posibilidad de ejecución, los conflictos de intereses

de relevancia jurídica suscitados entre las partes o que surjan de una violación del ordenamiento jurídico social (Garrido-Falla, 2006).

Así también según lo establece la Enciclopedia abierta, la jurisdicción es la potestad, derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el derecho en el caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable una controversia, que es ejercida en forma exclusiva por los tribunales de justicia integrados por jueces autónomos e independientes. Doctrinalmente, Joaquín Escriche (1874-1876), define la Jurisdicción como:

El poder o Autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las Leyes y especialmente, la potestad de que se hayan revestidos los jueces para administrar justicia sea para conocer de los asuntos civiles o criminales o así de unos como de otros, y decidirlos o sentenciarlos con arreglo a las leyes.

Competencia: Es la facultad constitucional y legal que gozan servidores del Ministerio del Trabajo para adelantar diferentes actuaciones propias del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (Ministerio del Trabajo, 2017). Es competente para desarrollar la Averiguación Preliminar, la Dirección Territorial del domicilio del querellado, en concordancia con lo establecido en el artículo 28 del Código General del Proceso, por remisión del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El termino competencia significa la facultad que tiene un juez o tribunal de conocer un negocio dado con exclusión de cualquier otro. En este caso la palabra competencia se deriva de competere que equivale tanto a decir corresponder. Es la contienda suscitada entre dos jueces, tribunales o autoridades, respecto al conocimiento y decisión de un negocio, judicial o

administrativo, cuyos criterios son: el ámbito territorial: es el ámbito espacial dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional.

Títulos que determinan la competencia territorial: El domicilio del demandado y el lugar del cumplimiento del contrato (Moreno, s.f.).

Querrela: es un acto de denuncia contra una persona, Empleador y/o Empresa, que puede ser ejercido por un trabajador, por un sindicato o por un tercero interesado ante una instancia administrativa, que para el caso presente se denomina Inspección de trabajo o ante las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo en materia laboral en aras de que se investigue y sancione al empleador por la violación de normas laborales individuales y/o colectivos. Las querellas administrativas pueden ser por acoso laboral, por situaciones de incumplimiento relacionado con los pactos colectivos y/o plan de beneficios y convención colectiva o por incumplimiento al Sistema General de Riesgos Laborales o por el Desconocimiento al Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte de los Empleadores.

Vía gubernativa: La sección cuarta del Consejo de estado en sentencia 20383 del 29 de mayo de 2014, con ponencia del magistrado Carmen Teresa Ortiz, ha definido la vía gubernativa de la siguiente forma:

Vale la pena precisar que la vía gubernativa se ha definido en la doctrina como "...la etapa del procedimiento administrativo, subsiguiente a la notificación y provocada por el sujeto pasivo de la decisión o quien se considere legitimado, mediante la interposición legal y oportuna de recursos con el fin de controvertir el acto no sólo en su legalidad, sino también en cuanto a su conveniencia u oportunidad, ante la misma autoridad que lo adoptó...". La vía gubernativa se

inicia con los recursos de reposición y apelación (Colombia. Consejo de Estado. Auto N° 20383, 2014).

Hoy, en lugar de hablar de vía gubernativa se debe hablar de actuación administrativa, y en lugar de referirnos al agotamiento de la vía gubernativa debemos referirnos al agotamiento de la actuación administrativa, que es lo mismo, es decir, agotar todos los recursos que se tienen para controvertir la decisión administrativa que nos afecta. Este concepto es importante tenerlo en cuenta habida cuenta que de él depende que se habilite al administrado para demandar los actos administrativos ante la justicia administrativa. Esta etapa de formulación de la demanda es lo que se conoce como agotamiento de la vía gubernativa o actuación administrativa; o sea que antes de llegar a la vía Contenciosa propiamente dicha, se debe agotar la posibilidad de que la queja, querrela o demanda se resuelva por la administración sin necesidad de adelantar litigio (Colombia. Consejo de Estado. Auto N° 20383, 2014).

Sanción Administrativa en Colombia: es la medida pecuniaria a través de una sanción que impone la administración como consecuencia de una conducta irregular, o de un acto omisivo o lesivo del administrado, a resultas de un procedimiento administrativo.

Para María Lourdes Ramírez Torrado y Hernando V. Aníbal Bendek (2015), en su escrito "*Sanción Administrativa en Colombia*", definen esta temática de la siguiente manera:

El sentido y alcance de la sanción administrativa, como los de cualquier otra figura jurídica, dependen del escenario al que se enfrente. Así, en el modelo liberal, esta institución era escasamente usada, pues se utilizaba para

sancionar a las personas que alteraban el orden público, cuyo mantenimiento era el objetivo principal de este modelo estatal. Sin embargo, esta forma de Estado sucumbió, por las limitaciones de sus cimientos, lo que obligó a aquel a dar un giro trascendental, con la adopción de medidas positivas y la realización de actividades, impensables otrora, como la prestación de servicios públicos, la planeación, la ordenación y la regulación. Este vuelco de las finalidades del Estado también se reflejó en la ampliación del concepto de orden público (sinónimo hasta entonces de seguridad), e involucró otros elementos necesarios para lograr la sana convivencia en la sociedad. Junto a estos cambios, la administración fue revestida de poderes para realizar su gestión de una mejor manera, como la inspección, la vigilancia y la titularidad de la potestad sancionadora a un extenso número de autoridades administrativas². Este trayecto que la potestad sancionadora de la administración y su elemento central - la sanción - han venido recorriendo se cruza con la institución de los derechos humanos, que ha obligado a replantear, en muchos aspectos, el ejercicio del derecho, y sobre todo la acción del poder punitivo del Estado: el *ius puniendi*. Así las cosas, el incremento de las acciones y poderes de la administración, y la necesidad de que sus actuaciones se adecúen al respeto de los derechos humanos han tenido impacto directo en la actividad sancionadora de la administración. Esta actividad está presente en la vida de los administrados, demanda la atención de la doctrina y del legislador para su

² Nota de autor: *vale la pena hacer referencia a lo que ocurre en el derecho comparado, pues este ofrece diversas soluciones que van desde la solución tradicional "respetuosa con el principio de división de poderes entendido como reserva del monopolio represivo a los jueces hasta países en que mantienen la tradición jurídica de un cierto poder sancionador de la administración, pasando por aquellos que han evolucionado de la primera a la segunda posición, a través de leyes despenalizadoras que al tiempo han procedido a una codificación de las reglas y principios aplicables a esta nueva actividad administrativa". José Ramón Parada-Vázquez, Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 381 (Marcial Pons, Madrid, 1993)".*

construcción, y la precisión de sus figuras y principios, que se edifican sobre su cimiento más emblemático: la sanción administrativa (...). El *ius puniendi* del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales, sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Entonces, en el poder sancionador se congregan, junto al derecho penal, otras modalidades del ejercicio sancionador, como el contravencional o policivo, disciplinario, correccional o correctivo, y al que la Corte Constitucional le ha agregado otra manifestación más: el derecho de punición por indignidad política o *impeachment*³. De todas formas, y a pesar de la variedad de manifestaciones en que la actividad sancionadora puede traducirse, este *ius puniendi* responde a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionadora, aun cuando un poder haya nacido con antelación al otro, refiriéndonos al derecho penal y al administrativo, respectivamente” (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-490, 1992), (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-818, 2005), (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-214, 1994), (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-506, 2002) (Colombia. Asamblea Nacional Contituyente, 1991).

³ Nota de autor: Vale la pena mencionar su postura de sobre el carácter único del *ius puniendi*.

La tesis de la potestad punitiva única del Estado y de sus dos manifestaciones es sumamente ingeniosa, resuelve con suavidad los rechazos ideológicos que inevitablemente provoca la mera potestad sancionadora de la Administración y, sobre todo, resulta de gran utilidad en cuanto que sirve para proporcionar al Derecho Administrativo Sancionador un aparato conceptual y práctico del que hasta ahora carecía. Méritos y ventajas que no autorizan, sin embargo, a desconocer sus aspectos negativos: desde el punto de vista teórico, la tesis es muy frágil (a cuyo efecto basta pensar en la existencia de potestades sancionadoras residenciadas en estructuras supraestatales y en otras no territoriales e incluso no administrativas); mientras que desde el punto de vista operativo, se viene utilizando de forma incongruente en cuanto que se subordina el ejercicio de la potestad administrativa a las autoridades judiciales) y se le nutre jurídicamente de los principios del derecho penal, y no de los del derecho público estatal como sería lo lógico, si se fuera coherente con el presupuesto de partida. Parece necesario, por tanto, introducir en la postura dominante no pocas correcciones: unas de carácter sistemático-operativo (como la vinculación directa del derecho administrativo sancionador al derecho público estatal) y otras de carácter conceptual, centradas en la recuperación de la fibra administrativa del derecho administrativo, enfatizando particularmente el hecho de que la potestad sancionadora es un anejo de la potestad o competencia material que actúa de matriz. (Nieto García, 2005, p.86)

Recurso de reposición y de apelación: el abogado laborista **Alonso Riobó Rubio** en una de sus múltiples intervenciones lo explica con claridad de la siguiente forma:

Generalmente las personas cuando impugnan una Resolución interponen el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Lo anterior quiere decir, en términos sencillos, que se le pide a quien expidió la resolución que la revoque o modifique porque contiene una o varias inconsistencias, y que si no lo hace la envíe a su superior para que éste la revise y corrija dichas consistencias.

Así pues, si quien resuelve la reposición modifica la Resolución en los términos solicitados por el recurrente, no concede el recurso de apelación porque éste ya no es necesario. Y a contrario sensu, si no la revoca, o no la modifica, o la modifica parcialmente, ahí si concede la apelación.

Respecto a los recursos de reposición y apelación establece el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 que el primero se interpone “*ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*”, y el segundo “*ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito*”, entendiéndose que la ley se refiere al inmediato superior administrativo de quien “expidió la decisión”, es decir, a quien debe ir dirigido el recurso de reposición; sin embargo la Ley en comento permite que se interponga recurso de Apelación sin que necesariamente se interponga el recurso de Reposición.

En principio se podría interpretar que primero se debe interponer el recurso de reposición, esperar la respuesta de este y si fuere el caso, presentar entonces el recurso de apelación, no obstante, el inciso 3 del artículo 76 de la ley 1437 de 2012

permite que los dos se presenten simultáneamente en los términos ya explicados por el señor Riobó. Dice en el inciso 3 referido:

“El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción”.

Debilidad manifiesta: ocurre cuando un trabajador se encuentra en situación de discapacidad, razón por la cual amerita una protección especial; en esta circunstancia se dirá que el trabajador cuenta con una estabilidad laboral reforzada, lo cual obliga a su empleador mientras exista dicho vínculo a pagar los aportes correspondientes al sistema de seguridad social integral y a pedir autorización al Inspector de Trabajo para finalizar su contrato de trabajo y si es despedido sin autorización del inspector de trabajo, puede invocar ante el juez la estabilidad laboral reforzada siempre y cuando cumpla los presupuestos establecido en la Ley.

Para el Doctor Iván Quintero (2012), asesor y consultor empresarial enuncia que:

La honorable Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial según la cual la protección de la estabilidad laboral reforzada para personas con limitaciones no se circunscribe a los casos contemplados en la Ley 361 de 1997, sino que ella también procede por aplicación directa de la Constitución Política de Colombia, frente a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. En ese orden de ideas, cuando un trabajador padece una afectación en su salud que le impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en “condiciones regulares” y se teme que pueda ser discriminado por ese simple hecho, la Corte Constitucional ha concluido en reiterada jurisprudencia que dichas personas están en circunstancias de debilidad manifiesta y, por lo tanto, tienen derecho a la

estabilidad laboral reforzada (sentencias T-263 del 2009, T-936 del 2009, T-780 del 2008, T-1046 del 2008 y T-467 del 2010). “En materia laboral, la protección especial de quienes por su condición física están en circunstancia de debilidad manifiesta se extiende también a las personas respecto de las cuales esté probado que su situación de salud les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares, sin necesidad de que exista una calificación previa que acredite su condición de discapacitados o de invalidez...

Etapas procesales: Son cada una de las distintas subdivisiones que presentan los procesos administrativos de la relación jurídica procesal, en cuyo transcurso tienen lugar determinados actos materiales y jurídicos, así como hechos jurídicos a cargo tanto de las partes como del juzgador o administrador de justicia y donde en algunas de estos estadios, las partes pueden ejercer su derecho a la réplica, a controvertir los señalamientos y/o a aportar o solicitar pruebas que pretendan hacer valer en el proceso.

Primera y Segunda Instancia: Según la Enciclopedia Jurídica “la primera instancia forma parte de la denominada “doble instancia”, por la que la decisión de los órganos jurisdiccionales inferiores puede ser revisada por los órganos superiores”. Generalmente esta instancia está a cargo de quien ejercita el proceso de investigación y cuya decisión final en este estadio es el de archivar y/o imponer sanción para luego ser revisada en un segundo tiempo al interponerse los correspondientes recursos; etapa que corresponde el superior jerárquico o funcional, lo cual se constituye como la Segunda Instancia. De acuerdo con su autor Guillermo Cabanellas de Torres, “La Primera Instancia proporcionada por el Diccionario Jurídico Elemental es el primer

grado jurisdiccional, cuya resolución cabe impugnar libremente por las partes ante el tribunal jerárquicamente superior". A cerca del recurso de Apelación Rafael Gallinal, manifiesta que:

(...) por apelación, palabra que viene de la latina appellatio, llamamiento o reclamación, es un recurso ordinario que entabla el que se cree perjudicado o agraviado por la resolución de un juez, o tribunal, para ante el superior, con el fin de que lo revoque o reforme.

Yerros jurídicos insubsanables: también conocidos como defectos insubsanables en el procedimiento que nulitan la actuación por ser contraria a la Ley y la constitución. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-125/2010, ha puntualizado lo siguiente:

Las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador – y excepcionalmente el constituyente- les ha atribuido la consecuencia – sanción- de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso (Colombia. Congreso de la República. Sentencia T-125, 2010).

Firmeza de los Actos Administrativos: un Acto Administrativo tiene firmeza cuando ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias del recurso administrativo, al haberse ya extinguido los plazos para ejercer el derecho de contradicción, habiendo procedido la Ejecutoria y esto ocurre cuando vencido el término para interponer los recursos, estos no se hayan interpuesto o no se hayan presentado en debida forma.

Así lo establece el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que al tenor manifiesta lo siguiente:

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo (Colombia. Congreso de la República. Ley 1437, 2011).

Estado Social de Derecho: tal como lo concibe el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, donde se señalan como cimientos, la protección de los derechos fundamentales, el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. El Estado Social de Derecho, se debe a las transformaciones históricas que ha tenido la humanidad en los últimos siglos. Colombia antes de la Constitución del 1991, se definía como un Estado de Derecho, el cual atendía un concepto formal de igualdad y libertad, que se distingue del actual por ser determinante del principio fundamental que guía las tareas del Estado,

habida cuenta que sus políticas van dirigidas a corregir las desigualdades existentes, a promover la inclusión y la participación, con garantías para todo el goce efectivo de sus derechos fundamentales (Ministerio del Trabajo, s.f. a).

Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo: La Ley 1562 de 2012 en su artículo 1º párrafo 4º, definió lo que antes se conocía como Programa de Salud Ocupacional, como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo *SG-SST; sistema que:*

Consiste en el desarrollo de proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo.

Sistema General de Riesgos Laborales: La misma Ley 1562 de 2012, artículo 1º párrafo 1º, lo define como:

el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales (Colombia. Congreso de la República. Ley 1562, 2012).

Silencio Administrativo Positivo: se dirá que este es un fenómeno jurídico que la Ley contempla para determinados casos, ante la falta de decisión de la Administración

en relación a peticiones o recursos elevados por los administrados y esta guarda silencio.

Así pues, y en relación a los actos administrativos, la Ley 1437 de 2011 en el artículo 84 preceptúa que:

Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración ' equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta' comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. Y el artículo 85, prevé el procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo indicando que la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades, reconocerla así (...)"

Así también el artículo 52 ibídem, manifiesta lo siguiente: **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. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución (...).

Como corolario de lo anteriormente descrito, se infiere que con la creación de la figura del silencio administrativo positivo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "CPACA" - Ley 1437 del 2011, se busca solucionar inconvenientes que se presentan cuando la administración o una autoridad pública, como en el caso presente el Ministerio del Trabajo, no da respuesta a las peticiones o no resuelva los recursos interpuestos por las personas dentro del término que la Ley establece, se puede configurar el silencio administrativo positivo, es decir se crea un acto ficto o presunto por la desidia de la entidad; no obstante es excepcional esta figura, toda vez que la Ley establece que la persona que sea beneficiada por un silencio administrativo positivo, deberá como obligación para que surta efectos jurídicos como un verdadero acto administrativo, protocolizar tal evento a través de escritura pública ante notario, de tal manera que dicha escritura, hace las veces de acto administrativo favorable de acuerdo a las pretensiones de la petición realizada, de tal suerte que para que el notario reconozca y extienda escritura pública, deberá presentar ante él mismo, la constancia o copia de la presentación del derecho de petición o el recurso presentado a la entidad y realizar además una declaración jurada en la que conste el hecho de no haber sido notificado por parte de la entidad, de la decisión adoptada por ésta que se relacione con lo petitionado; siendo la escritura con sus anexos, los documentos que generan los mismos efectos que un a acto administrativo,

instrumentos que se le deberá presentar a la entidad pública para que le dé cabal cumplimiento y acate los derechos que por la decisión del silencio administrativo positivo, se generaron a favor del interesado.

En resumen, se habrá de decir que el Consejo de Estado también ha dispuesto que este fenómeno se presenta en determinados casos ante la falta de decisión de la administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados dándole un efecto que puede ser negativo o positivo, recuerda el Consejo de Estado en Sección Cuarta, Sentencia 05001233100020110098401 (21514), 13/09/17 C. P. Jorge Octavio Ramírez, lo siguiente:

En ese sentido, para que se configure el fenómeno del silencio positivo se deben cumplir tres requisitos:

Que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.

Que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo (la regla general es el silencio negativo) y

Que la autoridad que estaba en la obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo legal.

Aunado a lo anterior, en el plazo señalado por la ley para resolver de fondo no solo debe proferirse una decisión, sino que se debe notificar en debida forma para que surta efectos jurídicos, enfatiza la corporación judicial (Colombia. Consejo de Estado. Sentencia2011-00984/21514, 2017).

2.4 Marco normativo y legal

2.4.1 Bases legales

1. **Constitución Nacional:** Constitución Política de Colombia de 1991

2. **Tratados internacionales y convenios:**

- **Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, aprobado por Colombia mediante la Ley 23 de 1967.
- **Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, aprobado mediante la Ley 47 de 1945, que establece las funciones generales desarrolladas en el Sistema de Inspección del Trabajo de cada uno de los Miembros a quienes aplican tales convenios.
- **Decisión 584 de 2004** de la Comunidad Andina de Naciones CAN – Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, norma comunitaria dirigida a impulsar acciones de prevención de riesgos derivados del trabajo en el ámbito geográfico de la CAN. El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene por objeto promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros de la Comunidad Andina a fin de disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

3. Leyes orgánicas que regulan la función del inspector de trabajo

“Código Sustantivo del Trabajo”, adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 "Sobre Código Sustantivo del Trabajo", publicado en el Diario Oficial No 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en virtud del Estado de Sitio promulgado por el Decreto Extraordinario No 3518 de 1949.

Que mediante los artículos 17, 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo se estableció que, en Colombia, la competencia para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones laborales radica en las autoridades administrativas del trabajo y para la vigilancia y control del cumplimiento de las normas contenidas en dicha codificación, así como de las demás disposiciones sociales, en el Ministerio de Trabajo.

4. Decretos, leyes y resoluciones

“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”.

Que así mismo, el ejercicio de la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo y la imposición de las sanciones establecidas en el régimen legal vigente, está a cargo del Ministerio del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 2º del mencionado Decreto No. 4108 de 2011, que establece lo siguiente:

Artículo 2º numeral 14. Funciones del Ministerio del Trabajo. Ejercer, en el marco de sus competencias, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente.

Igualmente, el **artículo 23 del Decreto 4108 de 2011** determina las funciones de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo (se podrán consultar en la norma en cita).

De la misma manera el **artículo 27 del Decreto 4108 de 2011** establece las funciones de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial. Son funciones de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, (consultar en la norma).

De igual forma el **Artículo 30 del Decreto 4108 de 2011** determina las funciones de las Direcciones Territoriales así: “El Ministerio del Trabajo tendrá direcciones territoriales, las cuales dependerán funcionalmente de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial (ver funciones en la norma)”.

Del mismo modo el Artículo 32 **del Decreto 4108 de 2011** en relación con las Inspecciones de Trabajo establece que “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”.

“**Ley 1610 de 2013**, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral”, la cual en los artículos 1º, 2º y 3º compila la competencia de los Inspectores de Trabajo, los principios orientadores y las funciones principales que estos desarrollan en el Ministerio del trabajo.

“**Decreto Ley 1295 de 1994**” Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Artículo 57. Supervisión. - Corresponde al Ministerio de Trabajo a través de su Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, la supervisión y fiscalización de la

prevención de riesgos profesionales en todas las empresas, tendientes a la aplicación del programa permanente de salud ocupacional.

Artículo 91. Sanciones. - Le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, imponer las siguientes sanciones, frente a las cuales no opera el recurso de apelación. La competencia aquí prevista puede asumirla el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

a. Para el empleador

1. El incumplimiento de la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales, le acarreará a los empleadores y responsables de la cotización, además de las sanciones previstas por el Código Sustantivo del Trabajo, la legislación laboral vigente y la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen, incorporen o reglamenten, la obligación de reconocer y pagar al trabajador las prestaciones consagradas en el presente decreto.
2. La no afiliación y el no pago de dos o más períodos mensuales de cotizaciones, le acarreará al empleador multas, sucesivas mensuales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. Cuando el empleador o responsable del pago de la cotización no aplique las instrucciones, reglamentos y determinaciones de prevención de riesgos profesionales, adoptados en forma general por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ésta le podrá imponer multas mensuales consecutivas hasta por quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

4. Se hará acreedor a igual sanción cuando no aplique las instrucciones y determinaciones de prevención de riesgos profesionales que le sean ordenados en forma específica por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a solicitud de la entidad administradora a la que se encuentre afiliado. En caso de que no se hubiese corregido el riesgo, dentro de los términos que señale el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se procederá a ordenar la suspensión de actividades hasta por seis meses. Transcurrido este término, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determinará el cierre definitivo de la empresa o actividad económica. No obstante, lo anterior, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en cualquier momento, podrá ordenar la suspensión de actividades, cuando el riesgo profesional así lo amerite.
5. Cuando la inscripción del trabajador no corresponda a su base de cotización real, o el empleador no haya informado sus cambios posteriores dando lugar a que se disminuyan las prestaciones económicas del trabajador, el empleador deberá pagar al trabajador la diferencia en el valor de la prestación que le hubiera correspondido, sin perjuicio de las sanciones a que hubiese lugar.
6. En los casos previstos en el literal anterior o cuando el empleador no informe sobre el traslado de un afiliado a un lugar diferente de trabajo, y esta omisión implique una cotización mayor al Sistema, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa solicitud motivada de la entidad administradora correspondiente, podrá imponer al

empleador una multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada caso.

7. La no presentación o extemporaneidad del informe del accidente de trabajo o de enfermedad profesional o el incumplimiento por parte del empleador de las demás obligaciones establecidas en este decreto, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá imponer multas de hasta doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales.

b. Para el afiliado o trabajador

El grave incumplimiento por parte del trabajador de las instrucciones, reglamentos y determinaciones de prevención de riesgos, adoptados en forma general o específica, y que se encuentren dentro de los programas de salud ocupacional de la respectiva empresa, que le hayan comunicado por escrito, facultan al empleador para la terminación del vínculo o relación laboral por justa causa, tanto para los trabajadores privados como para los servidores públicos, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, respetando el derecho de defensa.

c. Para la entidad administradora de riesgos profesionales

Las entidades administradoras de riesgos profesionales que incurran en conductas tendientes a dilatar injustificadamente el pago de las prestaciones de que trata el presente decreto, o impidan o dilaten la libre escogencia de entidad administradora, o rechacen a un afiliado, o no acaten las instrucciones u órdenes de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, serán sancionadas por la Superintendencia

Bancaria, en el primer caso, o por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, en los demás, con multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley o en este decreto.

Sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones que puede imponer la Superintendencia Bancaria en desarrollo de sus facultades legales, cuando las administradoras de riesgos profesionales incurran en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos, la Superintendencia Bancaria impondrá, por cada incumplimiento, una multa por el equivalente al tres punto cinco por ciento (3.5%) del valor del defecto mensual, sin exceder, respecto de cada incumplimiento, del uno punto cinco por ciento (1.5%) del monto requerido para dar cumplimiento a tal relación.

En adición a lo previsto en los incisos anteriores, la Superintendencia Bancaria impartirá todas las órdenes que resulten pertinentes para el inmediato restablecimiento de los niveles adecuados de patrimonio o de la reserva de estabilización, según corresponda.

Ley 1562 de 2012 "Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional"

Artículo 13. Sanciones. Modifíquese el numeral 2, literal a), del artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, de la siguiente manera: El incumplimiento de los programas de salud ocupacional, las normas en salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Laborales, acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos

mensuales legales vigentes, graduales de acuerdo a ,la gravedad de la infracción y previo cumplimiento del debido proceso destinados al Fondo de Riesgos Laborales.

En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Laborales o el Ministerio de Trabajo debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades hasta por un término de ciento veinte (120) días o cierre definitivo de la empresa por parte de los Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, garantizando el debido proceso, de conformidad con el artículo 134 de la Ley1438 de 2011 en el tema de sanciones.

Adiciónese en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, modificado por el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995, el siguiente inciso: En caso de accidente que ocasione la muerte del trabajador donde se demuestre el incumplimiento de las normas de salud ocupacional, el Ministerio de Trabajo impondrá multa no inferior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes destinados al Fondo de Riesgos Laborales; en caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos de promoción y prevención formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Laborales o el Ministerio de Trabajo una vez verificadas las circunstancias, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, garantizando siempre el debido proceso.

Decreto 1072 de 2015 artículo 2.2.1.3.10. Sanciones por incumplimiento

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo investidos de la función de policía administrativa vigilarán el cumplimiento de lo establecido en los artículos 2.2.1.3.4 a 2.2.1.3.9, del presente Decreto.

Capítulo 11 Criterios De Graduación de las multas por infracción a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo.- Artículo 2.2.4.11.1. Objeto. Las normas del presente capítulo tienen por objeto establecer los criterios de graduación de las multas por infracción a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, señalar las garantías mínimas que se deben respetar para garantizar el derecho fundamental al debido proceso a los sujetos objeto de investigación administrativa, así como establecer normas para ordenar la clausura del lugar de trabajo y la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de las y los trabajadores. (Decreto 472 de 2015, art. 1) Artículo 2.2.4.11.2. Campo de aplicación. Las normas del presente capítulo se aplican a las actuaciones administrativas que adelanten los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social, las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo, la Unidad de Investigaciones Especiales, y la Dirección de Riesgos Laborales de ese mismo Ministerio por infracción a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales. (Decreto 472 de 2015, art. 2)

Proporcionalidad y razonabilidad. La sanción deberá ser proporcional a la infracción y corresponderá a la gravedad de la falta cometida. (Decreto 472 de

2015, art. 3) Artículo 2.2.4.11.4. Criterios para graduar las multas. Las multas por infracciones a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables, conforme a lo establecido en los artículos 134 de la Ley 1438 de 2011 y 12 de la Ley 1610 de 2013:

1. La reincidencia en la comisión de la infracción.
2. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión por parte del Ministerio del Trabajo.
3. La utilización de medios fraudulentos o de persona interpuesta para ocultar la infracción o sus efectos.
4. El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
5. El reconocimiento o aceptación expresa de la infracción, antes del decreto de pruebas.
6. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
7. La ausencia o deficiencia de las actividades de promoción y prevención.
8. El beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
9. La proporcionalidad y razonabilidad conforme al número de trabajadores y el valor de los activos de la empresa.
10. El incumplimiento de los correctivos y recomendaciones en las actividades de promoción y prevención por parte de la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) o el Ministerio del Trabajo.
11. La muerte del trabajador. (Decreto 472 de 2015, art. 4) Artículo 2.2.4.11.5. Criterio de proporcionalidad y razonabilidad para la cuantía de la sanción a los empleadores.

Se establecen los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, conforme al tamaño de la empresa de acuerdo a lo prescrito en el artículo 2º de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 2º de la Ley 905 de 2004 y el artículo 51 de la Ley 1111 de 2006 y conforme a lo establecido en los artículos 13 y 30 de la Ley 1562 de 2012”.

“El manual del inspector. El Ministerio del Trabajo expidió la Resolución 1309 de 2013 por la cual se adoptó el **“Manual del Inspector de trabajo y Seguridad Social”**, que tienen por objeto brindar al Inspector las Herramientas necesarias para realizar su función esencial de inspección, vigilancia y control.

“Competencia de los inspectores de trabajo”. La competencia para los inspectores de trabajo, está dada en el Código Sustantivo del Trabajo, en el Manual del Inspector y en la Ley 1610 de 2013 artículos 1º, 2º y 3º en los cuales se compila la competencia de los Inspectores de Trabajo, los principios orientadores y las funciones principales que estos desarrollan en el Ministerio del trabajo, así:

Artículo 1º Competencia general. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán sus funciones de inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional y conocerán de los asuntos individuales y colectivos en el sector privado y de derecho colectivo del trabajo del sector público.

Artículo 2º Principios orientadores. Las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social en el desempeño de sus funciones y competencias se regirán por los principios contenidos en la Constitución Política de Colombia, los Convenios Internacionales, en especial los de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia y demás normas sobre inspección del trabajo y del ejercicio de la función administrativa.

Artículo 3°. Funciones Principales. Las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social tendrán las siguientes funciones principales:

1. **Función Preventiva:** Que propende porque todas las normas de carácter sociolaboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.
2. **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.
3. **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.
4. **Función de mejoramiento de la normatividad laboral:** Mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.
5. **Función de acompañamiento** y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones.

Que, como parte del Ministerio del Trabajo, las Inspecciones de Trabajo y de la Seguridad Social ejercen un papel fundamental en el desarrollo de la función de

Inspección, Vigilancia y Control del cumplimiento de las normas laborales vigentes, en aplicación de lo establecido en la Ley 1610 de 2013 anteladamente citada.

La **acción preventiva** “procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento”, estas medidas deben estar encaminadas al cumplimiento de las normas laborales y por ende de una gestión activa por parte del Inspector de Trabajo, tal como “orientar, informar, capacitar sobre el debido cumplimiento de la normatividad en materia laboral y de seguridad social y para nuestro caso referente a Riesgos Laborales”.

La **función coactiva** o de Policía Administrativa, se puede definir en el oficio policivo “que previene o reprime la violación de la norma objetiva de derecho, sin restituir de modo alguno el sujeto que resulte lesionado por la conducta antijurídica, cuando la policía ejerce su poder, o por mejor decir, se hace presente la función policiva, no dirime o desata la controversia que puede existir entre sujetos de derechos; ese no es el alcance ni finalidad”. De allí que para dar aplicación a la función coactiva, el Gobierno Nacional dotó a los Inspectores de Trabajo, de poderes sancionatorios como el de imponer multas dependiendo de la gravedad de la infracción y con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA; y/o al Fondo de Riesgos Laborales, que están destinados a adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes laborales de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional; además adelantar estudios, campañas y acciones de prevención e investigación de accidentes de trabajo en la población vulnerable del territorio nacional; así como adelantar actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención primaria en salud, entre otros.

La **Conciliación** que se atribuye también al Inspector de Trabajo, es un principio fundamental, y la función conciliadora que estos poseen se hace con base en mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia laboral, con el fin de que las personas que se encuentran en contienda lleguen a un acercamiento y poder alcanzar un acuerdo en sus diferencias (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art 53), (Muriel Ciceri, s.f., p. 57).

Así mismo:

Procura evitar litigios de larga duración y mejorar las relaciones entre las partes, en la medida en que el procedimiento garantice imparcialidad, rapidez, confiabilidad y reconocimiento del acuerdo logrado, con circunstancias dentro de las cuales los interesados suelen tener dificultades para avenirse espontáneamente, pero si mantienen disposición de arreglo, si un tercero neutral lo promueve (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-902, 2008).

La función de **acompañamiento** y garante del cumplimiento de las normas laborales del Sistema General de Riesgos Laborales “SGRL”, con la que cuenta el Inspector de Trabajo, en nuestro sentir es la más importante y la que en resumidas cuentas reúne todas sus funciones, por cuanto debe actuar previniendo en su función de garante, siendo policivo al momento de hacer cumplir las normas, conciliador para acercar a las partes, y mejorando la normatividad laboral, que debe ir afianzando con el acompañamiento a cada uno de los actores de los conflictos laborales, para el caso en riesgos laborales, dando soluciones eficaces y evolucionando como evoluciona cada una de las labores en las que se encuentra el objeto social o giro de los negocios de cada empresa, así mismo, consideramos que es la función fundamental que sirve de

apoyo para otorgar la efectividad de los poderes oficiosos para promover acciones de responsabilidad objetiva en el Sistema General de Riesgos Laborales Colombiano.

Así también se tendrá que decir que la Labor de los Inspectores de Trabajo está demarcada bajo unos Principios legales de la Actuación Administrativa y del Trabajo, donde se concluye que el Inspector de Trabajo es un servidor público que está obligado a cumplir sus funciones bajo los principios legales de la actuación administrativa, como los principios del derecho laboral (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991), (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 53).

Otro principio que debe acatar y morigerar el Inspector de Trabajo es El debido proceso, que garantiza que cada uno de los intervinientes en un conflicto laboral que es puesto en conocimiento al Inspector de Trabajo, tenga la oportunidad que se lleve sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Derecho a la Igualdad, responde a la valoración que debe hacer el Inspector de Trabajo, al mismo trato que debe dar tanto al trabajador como a su empleador, sin embargo, debe proteger a las personas que se encuentran en debilidad manifiesta con el deber de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

El principio de imparcialidad puede entenderse como un criterio de justicia que se basa en decisiones tomadas con objetividad. Esto quiere decir que el Inspector de Trabajo, a cargo de dirimir un caso, debe mantener la imparcialidad y objetividad y no dejarse influir por prejuicios o intereses que lo lleven a tratar de beneficiar a una de las partes.

Principio de buena fe, se entiende en que el Inspector de Trabajo, debe ser leal y fiel en sus actos y gestiones que adelanta.

Principio de moralidad, es el conjunto de creencias, costumbres, valores y normas, es decir, la moral nos ayuda a saber qué acciones son correctas o buenas y cuáles no lo son, siendo malas e incorrectas, por lo tanto, las primeras deben ser asumidas por el Inspector de Trabajo, a la hora de ocuparse en la función de Inspección Vigilancia y Control (IVC).

El Inspector de Trabajo, debe ser una persona activa para la efectividad del principio de participación, por cuanto el fin esencial es servir a la comunidad en el desarrollo de sus funciones de IVC (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, arts. 1-2).

Principio de responsabilidad, esta palabra proviene del término latino *responsum* (ser capaz de responder, corresponder con otro). La responsabilidad es el cumplimiento de las obligaciones o cuidado al hacer o decidir algo, o bien una forma de responder que implica el claro conocimiento de que los resultados de cumplir o no las obligaciones, que deben recaer sobre los Inspectores de Trabajo.

El Inspector de Trabajo, debe actuar bajo el principio de transparencia, haciendo pública sus actuaciones salvo reserva legal, con el fin de que cree una confianza a través de la comunidad en general.

El principio de publicidad, es equivalente al principio de transparencia, por cuanto garantizar el primero de estos se garantizará el segundo, también:

(...) la jurisprudencia de la corte constitucional ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones, las actuaciones judiciales y

administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal(...)

(...) que, para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos, puedan utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas, debiendo las entidades y organismos de la Administración Pública, hacer públicos los medios tecnológicos o electrónicos de que dispongan, para permitir su utilización (...)

Principio de coordinación:

En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Por lo anteriormente enunciado, es pertinente indicar que el inspector de Trabajo, frente sus competencias y autonomía puede coordinar y colaborar para el cabal cumplimiento de sus funciones de Inspección, Vigilancia y Control “**IVC**”.

Principio de eficacia, este principio está entrelazado con todas las funciones del Inspector de Trabajo, y en razón a él, existe la obligación de actuar, en ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso concreto, en armonía y de conformidad del debido proceso⁴, corrigiendo las actuaciones en sus actos para ajustarlas en derecho y

⁴ República de Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-826/13

adoptando las medidas necesarias para concluirla (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-826, 2013) (Colombia. Congreso de la República. Ley 1437, 2011).

Principio de economía, el Inspector de Trabajo, al momento de realizar su función de Inspección, Vigilancia y Control “IVC” debe aplicar los 3 elementos que configuran este principio que son: tiempo, trabajo y coste: al tiempo, porque se busca la máxima brevedad del proceso, de modo que éste se divida en fases y cada una de ellas sea de la menor duración posible, procurando aligerarla de incidentes que puedan alargarlas. De trabajo, persiguiendo la mínima complejidad de los procesos, de modo que, con la máxima sencillez, sintetice todos los problemas que pueden plantearse en un litigio o actuación, y que el proceso sea lo menos complicado posible, ahorrando las diligencias inútiles. De dinero, intentando que, por último, el coste de los actos procesales sea el menor, que pueda calcularse la baratura del proceso en todos sus elementos intervinientes.

Principio de celeridad, la jurisprudencia de la corte constitucional ha señalado que:

(...) éste implica para los funcionarios públicos el objetivo otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-826, 2013).

Los anteriores principios tienen su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, en el cual se señala que las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los

ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 de la Constitución Política (CP) (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-826, 2013).

Adicional a los principios consagrados en las funciones administrativas, el Inspector de Trabajo, debe tener en cuenta los principios especiales consagrados en el código sustantivo de trabajo (CST) y de los convenios de la OIT en donde pueden considerarse los siguientes:

- **Dignidad**, todos los trabajadores tienen derecho a tener un trabajo digno en el que sean tratados con respeto, sin que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios lo puedan menoscabar, teniendo en cuenta que el Estado debe tener una especial protección al derecho de trabajo.
- **Solidaridad**, tiene fundamento en los servicios que presta un trabajador en beneficio de un tercero y que se determine que la labor realizada se encuentra dentro del giro ordinario de sus negocios, por lo tanto, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores.
- **Igualdad de oportunidades**, este principio esta condensado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los más importantes. Asimismo, los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo para 2009 tenían una ratificación cercana al 88.5% de

todas las posibles, y lo que se pretende es una justificación de tipo humanitario fundada en el logro de la paz universal

- **El principio de irrenunciabilidad de los beneficios laborales** se apoya en el mejoramiento constante de los niveles de vida y en la dignificación del trabajador. En consecuencia, este principio es un beneficio esencial para la conservación de la dignidad humana (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T -149, 1995).
- **Favorabilidad**, la Corte Constitucional la considera como la "condición más beneficiosa" para el trabajador:

Se garantiza cada caso concreto cuando se identifica la norma más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quién ha de aplicarla o interpretarla. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador.
- **Primacía de la realidad**, El principio de la primacía de la realidad es aquel por el cual en caso de divergencia entre lo que ocurre en la realidad y lo que se ha plasmado en los documentos, debe darse prevalencia a lo que surge en la

práctica, con este principio se establece la existencia o no de una relación laboral y con ello se procede a la protección que corresponde como tal. Este principio pretende legitimar la protección constitucional a todos los trabajadores independientemente de la forma en la que son contratados, con lo que pareciera aislarse del referido marco de los contratos, para remediar simulaciones de contratos en los que la subordinación sí está presente, pero se le oculta bajo fórmulas técnicas.

- **La estabilidad laboral⁵**, es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de que sirvan al Estado o a patronos privados, la Constitución busca asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono. Adicionalmente la estabilidad laboral reforzada para los trabajadores en estado de debilidad manifiesta tiene fundamento en el artículo 26 de la ley 361 de 1997⁶, en donde no se puede obstaculizar su vinculación a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el campo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su

⁵ **Nota de autor:** la estabilidad laboral es el derecho que tiene el trabajador de conservar su trabajo mientras no incurra en alguna de las causales de despido establecidas por la ley; y es la obligación del empleador de mantener al trabajador en su trabajo mientras no incurra en alguna de dichas causales de despido.

⁶**Nota de autor:** la Corte Suprema de Justicia, ha indicado que la protección de la Ley 361/1997 se otorga a las personas con limitaciones severas y profundas, es decir, superiores al 25% y no a quienes no alcancen dicho grado de disminución, en tanto el derecho a la estabilidad laboral reforzada es una garantía de carácter excepcional.

contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de trabajo.

Ahora bien, el inspector de trabajo, tiene una responsabilidad en función del cumplimiento de toda la normatividad en Riesgos Laborales; haciéndose preciso indicar primeramente que la seguridad social es un servicio público obligatorio (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, arts. 25,48,53), siendo uno de los componentes del Sistema General de Riesgos Laborales (**SGRL**), que en sus inicios se creó con la expedición de la Ley 100 (1993) sobre el Sistema de Seguridad Social Integral (**SSSI**) y luego fue complementado con el Subsistema General de Riesgos Profesionales (**SGRP**) en el Decreto 1295 (1994), posteriormente fue modificado por el Sistema General de Riesgos Laborales sistema que se encuentra vigente en la actualidad, el que se ha venido afianzando a través de la expedición de los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. Resumiendo, este acápite, se puede establecer que el Inspector de Trabajo, tiene como función legal adelantar investigación administrativa laboral por la ocurrencia de accidentes de trabajo mortales, conforme lo establece el Decreto 1072 de 2015, o las disposiciones que la adicionen, modifique o reformen (Colombia. Congreso de la República. Ley 1562, 2012).

A través del tiempo la legislación colombiana, le ha atribuido funciones y competencias al Inspector de Trabajo, como órgano de control, de vigilancia y control en el cumplimiento de las normas laborales, de prevención, de autoridad de policía, de información, de registro, así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales, la prevención, protección y atención de los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles

con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, en concordancia con el Decreto-Ley 4108 de 2011, con la Constitución de la OIT, los convenios 81 y 129 de la OIT., La ley 1562 de 2012 y la Ley 776 2002, el Decreto Ley 1295 de 1994, la resolución 1016 de 1989, la Resolución 404 de 2012, el Decreto 1072 de 2015 y la Resolución 0312 de 2019 por la cual se modifican los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo para empleadores y contratantes, entre otras. No obstante, lo anteriormente enunciado, los Inspectores de Trabajo, tienen unas limitantes y estas las contempla la Ley 1610 de 2013, en la cual se señala lo siguiente:

Los inspectores del trabajo no resarcen los derechos laborales de los trabajadores, por cuanto las medidas establecidas en la ley finalmente no resuelven el conflicto económico al que se ve enfrentado el trabajador; toda vez que la función policiva laboral no suple la función jurisdiccional, razón por la cual no define conflictos jurídicos o económicos Inter partes atribuyendo o negando a cualquiera de los sujetos enfrentados derechos o prerrogativas. Así también el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo señala que:

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.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces

del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo.

El Ministerio del trabajo a través de los Directores Territoriales, únicamente se ocupan en imponer las sanciones establecidas en el art 91 de la ley 1295 de 1994 y sus modificaciones del decreto ley 1562 de 2012 y demás normas concordantes; así como lo establecido en la Ley 1610 de 2013 y en el Decreto Único 1072 de 2015. De allí que el vacío legal que existe en las funciones del Inspector de Trabajo, frente al resarcimiento de los Derechos de los Trabajadores de escasos recursos, ha conllevado que los empleadores no cumplan cabalmente las disposiciones SGRL y **SG-SST** (Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2663, 1950).

2.5 Marco contextual

En el contexto de la visión institucional en la cual se plantea:

Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez, nace la idea de elaborar una propuesta que reúna de manera unificada el procedimiento administrativo sancionatorio que debe aplicar cada una de las territoriales y las oficinas especiales del Ministerio del Trabajo del país en materia de Riesgos Laborales (Ministerio del Trabajo, s.f. b).

En los años 2017 y 2018 se encontraron los siguientes resultados en las 32 Direcciones Territoriales y las 2 oficinas especiales, frente a las resoluciones expedidas y revocadas:

Tabla 1 Estadísticas resoluciones expedidas grupos de atención de recursos de segunda instancia año 2017

Direcciones Territoriales	No. de Resoluciones expedidas año 2017	No. de Resoluciones revocadas 2018	Motivos de revocatoria	Valor multas recaudadas
32 territoriales y 2 oficinas Especiales	525	70	<ul style="list-style-type: none"> • Incongruencia. (5) • Indebida Notificación. (10) • Caducidad de facultada sancionatoria. (5) • Perdida de competencia (50) 	\$5.852.346.260,50

Fuente: elaborado por el autor

Tabla 2 Estadísticas resoluciones expedidas grupos de atención de recursos de segunda instancia año 2018

Direcciones Territoriales	No. de Resoluciones expedidas año 2018	No. de Resoluciones revocadas 2018	Motivos de revocatoria	Valor multas recaudadas
32 territoriales y 2 oficinas Especiales	495	169	<ul style="list-style-type: none"> • Incongruencia (5) • Indebida Notificación (3) • Caducidad de facultad sancionatoria. (3) • Perdida de competencia (46) • Inaplicabilidad Art 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (110) 	\$5.332.090.037.17

Fuente: elaborado por el autor

Durante los años 2017 y 2018 en las Direcciones Territoriales del Ministerio del trabajo y sus 2 oficinas especiales, se expidieron alrededor de 1015 resoluciones sancionatorias por riesgos laborales, las cuales recaudaron alrededor de \$ 11.184.435.597 millones de pesos. En este mismo periodo fueron revocadas 239 resoluciones sancionatorias por los siguientes motivos:

- Incongruencia 10
- Indebida notificación 13
- Caducidad facultada sancionatoria 8
- Perdida de competencia 96
- Inaplicabilidad del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 110.

Así mismo, el cambio que se está dando por el nombramiento de inspectores de trabajo en cada una de las Direcciones Territoriales y nivel central del Ministerio de Trabajo, por el resultado del concurso en la convocatoria de la comisión nacional del servicio civil (CNSC) 428 del 2016 y ante la medida cautelar levantada por el Consejo de Estado, donde cerca del 70 % del recurso humano (inspectores de trabajo) serán removidos de sus cargos por el nombramiento de las personas que concursaron, las cuales carecen del conocimiento de los procesos al interior de esta entidad, con lo cual se hace dispendiosos elaborar una guía que permita unificar criterios en el proceso sancionatorio en primera instancia (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2019).

3 Planeación estratégica

3.1 Análisis organizacional

El Ministerio del Trabajo en Colombia; posee una estructura Organizacional⁷ en cuya cabeza se encuentra el Despacho del Ministro, el cual cuenta con dos viceministerios, uno de Empleo y Pensiones y el otro de Relaciones Laborales e Inspección, de éste último depende la Dirección de Riesgos Laborales y la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial “IVC-GT”, este último con otros Despachos a su cargo, al cual se encuentran adscritas treinta y dos Direcciones Territoriales y dos Oficina Especiales en todo el país, cuya estructura Organizacional para Inspección, Control y Gestión Territorial, se ordena de la siguiente manera:

⁷ Nota de autor: el **Ministerio del Trabajo de Colombia** (Mintrabajo) hace parte de las carteras ministeriales del poder ejecutivo de Colombia. Como cabeza del sector administrativo del trabajo ya para desarrollar, su principal objetivo es la formulación y adopción de las políticas, planes generales, proyectos y programas en materia de trabajo a nivel nacional.

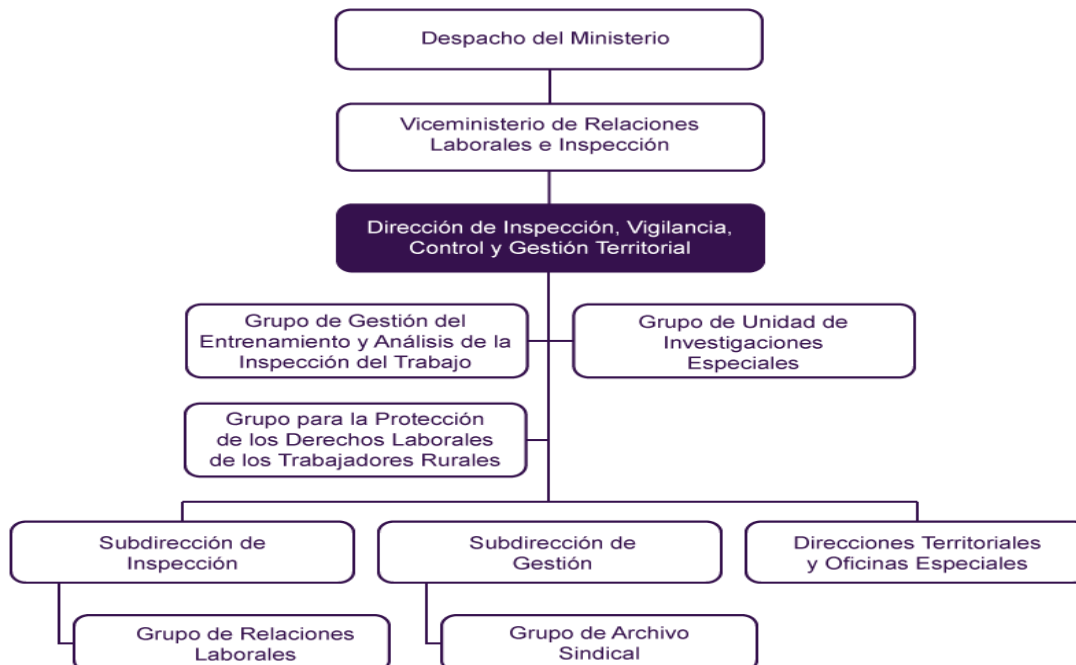


Figura 1 Estructura organizacional para inspección, vigilancia, control y gestión territorial

Fuente: Ministerio del Trabajo Colombia

Se habrá de decir igualmente, que la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo por disposición legal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 del 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”*, dispuso en el numeral 15 lo siguiente: *“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”*; lo cual significa que la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, es el superior funcional frente a las decisiones adoptadas por las treinta y dos Direcciones Territoriales y dos Oficina Especiales del Ministerio del Trabajo en todo el país, en lo relacionado con el Sistema General de Riesgos Laborales (antes Sistema de Riesgos Profesionales) dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

“SG-SST”. Para ilustrar la información aquí registrada, diagramaremos lo mencionado de la siguiente manera:



Figura 2 Diagrama

Fuente: elaborado por el autor

Dentro de esta misma estructura organizacional se tiene que en concordancia con lo establecido en el artículo 22 del Decreto 4108 de 2011 y La Ley 1562 de 2012 establece en el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, la potestad de dar inicio, adelantar y culminar cualquier actuación administrativa dentro del marco de las competencias del Ministerio del Trabajo; hecho que se materializa a través de la creación de una Unidad de Investigaciones Especiales, la cual se encontrará

compuesta por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en el que mediante el Decreto 034 de 2013 se regula el ejercicio preferente de dicho poder investigativo y sancionador en cabeza del señalado Viceministerio, el cual podrá iniciar, reasignar y comisionar actuaciones que vienen siendo conocidas por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, a través de la Unidad de Investigaciones Especiales, que permita así, lograr mayor eficacia y celeridad en las mismas, cuando por la complejidad del asunto o por el impacto que este pueda tener en aspectos tales como el económico, social, entre otros, se requiera una intervención especial por parte de la cartera laboral.

De igual forma resulta claro que el artículo 27 numeral 10 del Decreto 4108 de 2011 establece las funciones de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial. En el que se resalta entre otras; son funciones de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, las siguientes: “10. Conocer y resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las providencias proferidas por los directores de las direcciones territoriales con excepción de las relacionadas con el Sistema de Riesgos Profesionales”.

Así también el artículo 23 numeral 15 del Decreto 4108 de 2011 establece las funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales (hoy Dirección de Riesgos Laborales), en el que se destaca entre otras: “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”.

Se hace necesario así mismo señalar, que el Ministerio del Trabajo a través de la Resolución No. 00001128 de 2013 “Por medio de la cual se crean Grupos Internos de Trabajo de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo” en su artículo

Primero resuelve “Crear el Grupo Interno de Trabajo en Atención a Recursos en Segunda Instancia”, el cual tiene las siguientes funciones:

1. 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 Laborales.
2. Custodiar los expedientes y en general, los documentos que se encuentran en la Dirección de Riesgos Laborales
3. Dar respuesta a las solicitudes, peticiones y requerimientos relacionados con los expedientes que se encuentran en la Dirección de Riesgos Laborales.
4. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza del Grupo.

Así pues y entronizado con lo anteriormente expuesto, resulta evidente que las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo tienen *per se*, unas competencias claras y definidas en los apartados normativos anteriormente citados, para conocer desde su inicio hasta decidir en primera instancia incluso desatar el recurso de Reposición, sobre asuntos que refieran a investigaciones relacionadas con quejas y/o reportes acerca de intermediación laboral; igual para conocer de los asuntos relacionados con acoso laboral y despido en debilidad manifiesta, solicitud de despido al trabajador por justa causa, entre otras, que se siguen por la línea de Inspección, Vigilancia y Control **IVC**; de lo cual al haberse adoptado una medida sancionatoria por parte del Director Territorial y al interponerse los recursos establecidos en el artículo 74 numeral 1º de la Ley 1437 de 2011, que prescribe que *“El de reposición, ante quien*

expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque”, la segunda Instancia frente a estos asuntos, se debe direccionar y la debe conocer el director de inspección, vigilancia, control y gestión territorial, a quien debe ir dirigida la decisión de este acto definitivo en el proveído, para que desate el recurso de apelación y no a otra instancia.

Igualmente las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, dentro de su competencia conocen de los asuntos relacionados con investigaciones relacionadas con el Sistema General de Riesgos Laborales dentro del Sistema de Gestión del Seguridad y Salud en el Trabajo “SG-SST” establecido en la Ley 1562 de 2012 inmerso en el Decreto Único 1072 de 2015, sobre investigaciones por incumplimiento del Sistema General de Riesgos Laborales por parte de los Empleadores, Empresas y/o entidades sobre las cuales el Ministerio del Trabajo tiene competencia y jurisdicción; de lo cual al haberse adoptado una medida sancionatoria por parte del Director Territorial y al interponerse los recursos establecidos en el artículo 74 numeral 1º de la Ley 1437 de 2011, que prescribe que *“El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque”*, la segunda Instancia frente a estos asuntos, se debe direccionar y la debe conocer el director de riesgos laborales a quien debe ir dirigida la decisión de este acto definitivo en el proveído, para que desate el recurso de apelación, una vez se haya notificado el acto administrativo a las partes comprometidas en investigación, en debida forma.

El área de riesgos laborales se encuentra regulada a través de la ley 100 de 1993, Decreto-ley 1295 de 1994 modificada parcialmente por la ley 1562 del año 2012, la ley

776 de 2002, ley 1438 de 2011, Decreto Ley 019 de 2012⁸, Decreto 1637 de 2013 derogada por el Decreto 1117 del 2016, Decreto 1072 de 2015, Resolución 1111 de 2017, derogada por la Resolución 0312 del 2019 y demás decretos reglamentarios.

Para imponer las sanciones del caso, es necesario que el Inspector de Trabajo, realice la “gestión administrativa concreta del poder de policía ejercida dentro de los marcos impuestos por este”, “en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa ejerce su relación directa entre administración y administrado, o destinatario de la actuación, como cuando se limita a expedir una licencia” (a) “o a la definición de una situación concreta y precisa” (b), “con la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos, prohibiciones, etc.”, estas últimas hacen referencia como manera de ejemplo a algunas manifestaciones de actos administrativos y de acciones policivas, como parte de protección de los trabajadores para mantener el orden público (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-117, 2006).

La Competencia de sanciones como ya se expuso ampliamente, les corresponde a los Directores Territoriales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, frente a las cuales opera el recurso de apelación ante el Director de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, a través del Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia⁹, que es el cuerpo de apoyo jurídico para instruir y proyectar los actos administrativos que son proferidos en esta última instancia de cierre.

⁸ Nota de autor: Ley antitrámites que en su artículo 142 establece lo relacionado con Calificación del estado de invalidez. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005.

⁹ Nota de autor: el Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia de la Dirección de Riesgos Laborales, fue creado mediante la Resolución No. 00001128 del 18 de abril de 2013 por el Ministro de Trabajo Dr. Rafael Pardo Rueda

El Inspector de Trabajo, tiene competencia así también para adelantar investigación administrativa laboral por el incumplimiento de las obligaciones y deberes de las administradoras de riesgos laborales en materia de salud ocupacional y riesgos laborales.

Para imponer las sanciones que la Ley establece, es necesario que el Inspector de Trabajo, realice la “gestión administrativa concreta del poder de policía ejercida dentro de los marcos impuestos por este”, en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa ejerce su relación directa entre administración y administrado, o destinatario de la actuación, como cuando se limita a expedir una licencia” (a) “, o a la definición de una situación concreta y precisa” (b), “con la expedición de disposiciones de carácter singular tales como órdenes, mandatos, prohibiciones, etc.”, estas últimas hacen referencia como manera de ejemplo a algunas manifestaciones de actos administrativos y de acciones policivas, como parte de protección de los trabajadores para mantener el orden público (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-117, 2006).

Teniendo en cuenta lo enunciado anteriormente, entraremos a realizar un análisis interno y externo de la situación y en particular del tema en riesgos laborales, identificando las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas con el fin de evidenciar las características y condiciones actuales en particular para estructurar una propuesta que reúna de manera unificada el procedimiento administrativo sancionatorio que deben aplicar cada una de las territoriales y las oficinas especiales del Ministerio del Trabajo.

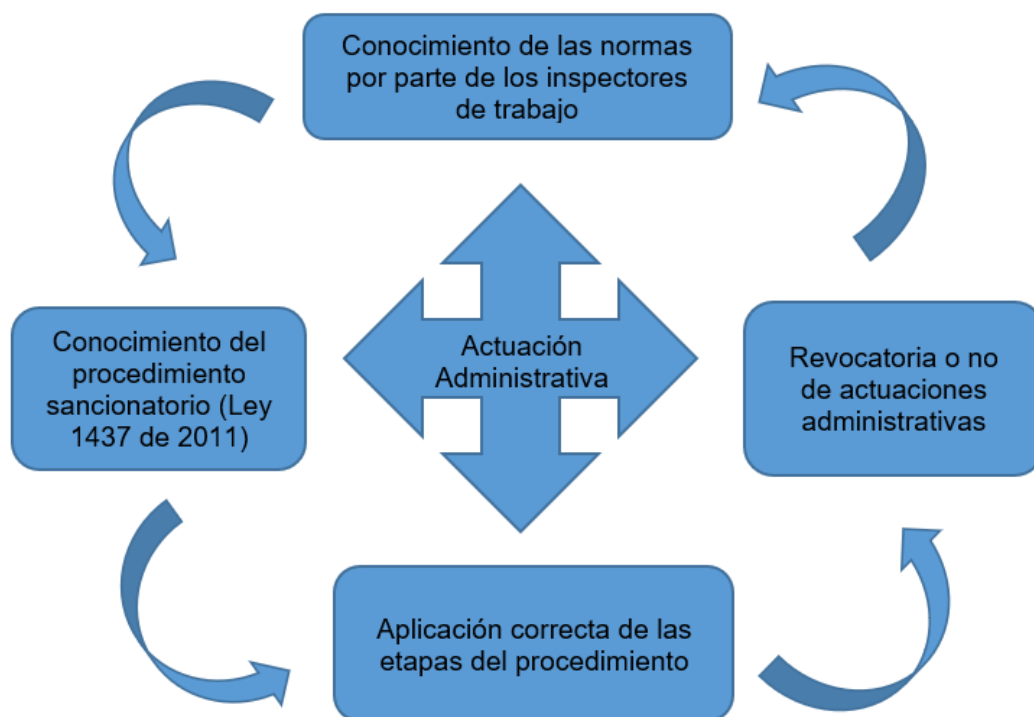


Figura 3 Estructura para una correcta aplicación de normas y procedimiento

Fuente: elaborado por el autor

El Ministerio de Trabajo no está concebido para apagar incendios, sino para construir acuerdos, promover el empleo digno, proteger los derechos de 22 millones de colombianos en capacidad de trabajar, construir más y mejores empresas, fomentar la calidad del talento humano y buscar que en Colombia no haya un solo trabajador sin protección social, Se está librando una lucha sin precedentes para erradicar la informalidad, la desprotección social, el trabajo infantil, la ausencia de un verdadero sistema de inspección, vigilancia y control para proteger los derechos fundamentales del trabajador, la debilidad en los programas de reentrenamiento y la intermediación laboral indebida (Ministerio del Trabajo, s.f. c).

El Ministerio del Trabajo es una entidad del orden nacional, cuya misión está encaminada a Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral

que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez (Ministerio del Trabajo, s.f. b).

En el año 2011 el Congreso de la República otorga facultades extraordinarias para modificar la estructura de la administración pública al presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, quien mediante la ley 1444 de 2011 decide escindir y reorganizar el Ministerio de la Protección Social, dando paso nuevamente a un Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud y protección Social.

En el marco del Decreto 4108 del 2011, en el artículo 2, establece sus funciones principales, ejercer, en el marco de sus competencias, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente y fijar las directrices para realizar la vigilancia y control de las acciones de prevención de riesgos profesionales en la aplicación de los programas permanentes de salud ocupacional; para el caso de la Direcciones Territoriales, en el artículo 30, numeral 7:

Planear, programar y ejecutar, en su jurisdicción, las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control en materia de trabajo, empleo, migraciones laborales, salud ocupacional y seguridad en el trabajo, de acuerdo con las normas vigentes y las políticas, directrices y lineamientos establecidos por el Ministerio del Trabajo.

Por otra parte, el Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia de la Dirección de Riesgos Laborales, es garante de los derechos de las partes desde el Estado Social de Derecho, y entre sus oficios está el 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.

Así mismo, el Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST) se concibe como la herramienta de gestión en virtud de la cual se priorizan las necesidades que actualmente tiene Colombia respecto del área de salubridad laboral, tal y como se estableció en la Ley 1562 de 2012, que trae consigo la transformación de un Sistema de Riesgos Laborales más justo, equitativo, y eficiente (Ministerio del Trabajo , s.f. d).

La segunda estrategia de este plan contempla el fortalecimiento institucional de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, cuya meta es, robustecer el Sistema General de Riesgos Laborales a través del diálogo tripartito y de acciones de inspección, vigilancia y control, por lo cual es una prioridad prestar asistencia técnica a cada una de la Direcciones Territoriales con el fin de unificar criterios procedimentales sancionatorios en materia de riesgos laborales.

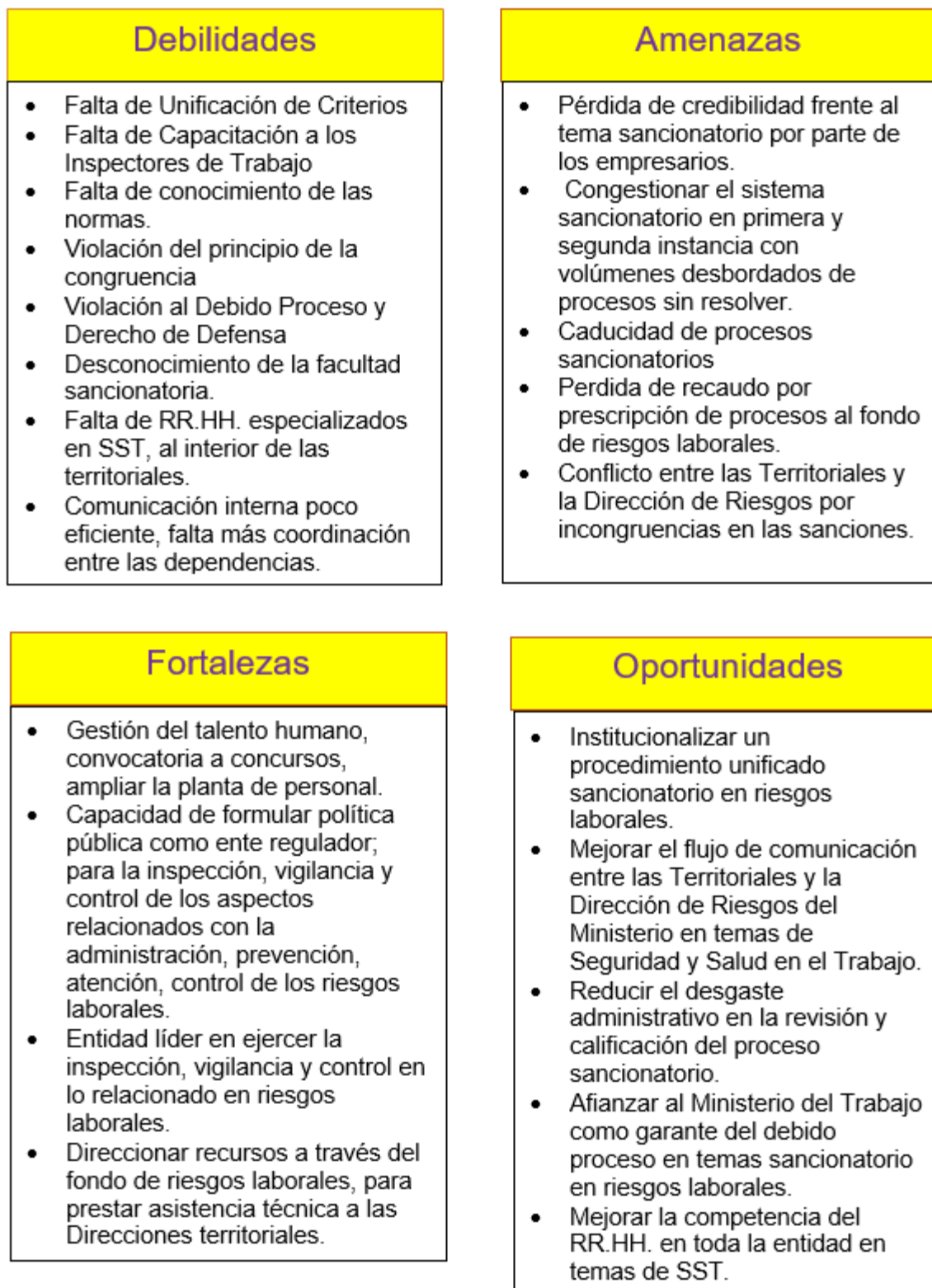


Figura 4 Análisis DOFA

Fuente: elaborado por el autor

4 Objetivos estratégicos

4.1 Misión

Fomentar una línea base de estructuración de los procesos sancionatorios en riesgos laborales, para cada una de las 32 Direcciones Territoriales y las 2 oficinas especiales del Ministerio del Trabajo

4.2 Visión

“Para el 2022, tener consolidado un procedimiento sancionatorio aplicable en el Ministerio del Trabajo para Riesgos Laborales”

4.3 Objetivos

- Fortalecer los procesos de inspección, vigilancia y control en el Sistema General de Riesgos Laborales.
- Establecer un plan de asistencia técnica para el segundo semestre del año 2019 enfocado al fortalecimiento de los procesos de inspección, vigilancia y control en riesgos laborales.
- Gestionar los recursos para el desplazamiento de los funcionarios de la Dirección de Riesgos Laborales, para realizar la asistencia técnica inicialmente a diez (10) Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.

4.4 Definición y formulación de estrategias

Teniendo en cuenta las falencias actuales evidenciadas en el procedimiento sancionatorio en primera instancia en materia de riesgos laborales, se hace necesario definir y plantear estrategias que nos conduzcan a fortalecer las competencias a los inspectores de trabajo en cada una de las territoriales del Ministerio del Trabajo:

Tabla 3 Tabla Objetivos estratégicos

Objetivos	Estrategia	Metas
Fortalecer los procesos de inspección, vigilancia y control en el Sistema General de Riesgos Laborales	Ejecutar la asistencia técnica mediante la actualización de los procesos y procedimientos con el fin de proteger los derechos laborales, la seguridad y salud de los trabajadores en el marco del desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales	Definir las temáticas a fortalecer en materia de IVC en Seguridad y Salud en el Trabajo. Socializar la propuesta con el procedimiento sancionatorio unificado.
Establecer un plan de asistencia técnica para el segundo semestre del año 2019 enfocado al fortalecimiento de los procesos de inspección, vigilancia y control en riesgos laborales	Elaborar el cronograma de vistas de capacitación a 15 entidades territoriales	Ejecutar las Visitas y trabajo de campo
Gestionar los recursos para el desplazamiento de los funcionarios de la Dirección de Riesgos Laborales, para realizar la asistencia técnica en riesgos laborales inicialmente a quince (15) Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.	Elaborar propuesta y estudios previos para realizar un convenio de cooperación con la Organización Iberoamericana de seguridad social, con el fin de Aunar esfuerzos entre el Ministerio del Trabajo y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social-OISS para el fortalecimiento de los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, para la mejora de la cultura de Seguridad y Salud en el Trabajo en el país y como apoyo en	Legalizar Convenio de cooperación

materia de promoción y prevención de los Riesgos Laborales, orientado hacia sectores priorizados en micro y pequeñas empresas y trabajadores independientes; y seguimiento al Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2018.

Fuente: elaborado por el autor

4.5 Plan de acción

A continuación, se definirá el plan de acción para implementar la propuesta que reúna de manera unificada el procedimiento administrativo sancionatorio que debe aplicar cada una de las Territoriales y las oficinas especiales del Ministerio del Trabajo del País en materia de Riesgos Laborales.

4.5.1 Objetivo

Elaborar el plan de acción para la ejecución del fortalecimiento de los procesos de Inspección, vigilancia y control en el sistema general de riesgos laborales.

Tabla 4 Plan de Acción

OBJETIVO	QUE	COMO	CON QUE	CUANDO	QUIEN
Fortalecer las estrategias de inspección, vigilancia y control y de segunda instancia, mediante la asistencia técnica en la actualización de los procesos y procedimientos con el fin de proteger los derechos laborales, la seguridad y salud de los trabajadores en el marco del desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales	Prestar asistencia técnica a los inspectores, en 15 Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo en riesgos laborales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir temáticas en aplicación del procedimiento sancionatorio en riesgos laborales. 2. Socializar documento procedimiento sancionatorio unificado. 	Suscribir un convenio de cooperación entre el Ministerio del Trabajo y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, por un valor global de 2.272.000.000.00, de los cuales se destinarán alrededor de \$ 95.000.000,00, para las asistencias técnicas	segundo semestre 2019	Grupo de segunda instancia
Establecer un plan de trabajo de asistencia técnica para el segundo semestre del año 2019 para el fortalecimiento de los procesos de inspección, vigilancia y control en riesgos laborales	Elaborar un borrador con el Plan de trabajo para las asistencias técnicas	Realizar un Cronograma de vistas de capacitación a 15 entidades territoriales	\$ 95.000.000,00	segundo semestre 2019	Grupo segunda instancia, Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS
Gestionar los recursos para el desplazamiento de los funcionarios de la Dirección de Riesgos Laborales, para realizar la asistencia técnica en riesgos laborales inicialmente a quince (15) Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo	Elaborar los estudios previos con la propuesta presentada por la OISS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar propuesta al Comité de contratación Ministerio de Trabajo 2. Gestionar certificado de disponibilidad presupuestal 3. Legalizar convenio de cooperación 	\$ 95.000.000,00	mayo 15 del 2019	Grupo de Gestión Financiera, Grupo de Promoción y Prevención

Fuente: elaborado por el autor

4.5.2 Cronograma plan de acción

Tabla 5 Diagrama de Gantt

COMPROMISO CONVENIO	ACTIVIDADES-ALCANCE	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8
Se definirán las temáticas a fortalecer en materia de IVC en Seguridad y Salud en el Trabajo, y segunda instancia,	Legalización del convenio y diseño de cronograma de vistas de capacitación a 15 entidades territoriales	■							
	Definir temáticas en aplicación del procedimiento sancionatorio en riesgos laborales	■							
	Socializar documento procedimiento sancionatorio unificado		■	■	■	■	■	■	■
Asistencia técnica de manera presencial en las Direcciones Territoriales priorizadas	Visitas y trabajo de campo		■	■	■	■	■	■	■
	Elaboración de análisis, informe y recomendaciones que sirvan para los planes de asistencia y acompañamiento por parte de segunda instancia.								■

Fuente: elaborado por el autor

4.6 Planeación administrativa (Gestión administrativa y financiera)

4.6.1 Administración de recursos

El Ministerio del Trabajo mediante su Dirección de Riesgos Laborales continúa velando por que las acciones de prevención sigan siendo la primera estrategia que permita la creación de hábitos, actitudes, comportamientos seguros y saludables en la ejecución de las ocupaciones de las personas, para así contribuir a la calidad de vida y bienestar social de los individuos.

En el marco del convenio de cooperación es claro, que dentro de las obligaciones específicas se tiene que el grupo de Segunda Instancia de la Dirección de Riesgos Laborales, apoyara el fortalecimiento de las estrategias de inspección, vigilancia y control y de segunda instancia, mediante la asistencia técnica en la actualización de los procesos y procedimientos con el fin de proteger los derechos laborales, la seguridad y salud de los trabajadores en el marco del desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, dentro del cual se abordaran estos temas:

- a. Identificación de los principios y su influencia en la Inspección.
- b. Fortalecimiento en la presentación de los actos administrativos.
- c. Competencia para suscribir actos administrativos.
- d. Identificación del tipo de proceso (derecho de petición o queja)
- e. La importancia de las notificaciones y su procedimiento de conformidad con el CPACA.
- f. Identificación de los investigados (circular No 011 del 23 de febrero de 2017),
- g. Nulidades dentro del proceso sancionatorio.
- h. Aclarar dudas con respecto a las funciones de Inspección, Vigilancia y control en Riesgos Laborales (Resolución 2143 del 2014), con el fin de

fortalecer su proceder jurídico dentro de la averiguación preliminar y el proceso administrativo sancionatorio.

- i. Socializar, aclarar dudas y analizar jurídicamente las conductas sancionables en materia de Riesgos laborales ¹⁰.

4.7 Inversión y financiación

Para llevar a cabo este proceso en conjunto con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social fue necesario añadir más componentes, dentro de los cuales se hará seguimiento a la autoevaluación del Plan Nacional de seguridad y salud en el trabajo 2013-2021, se brindaran herramientas de Promoción de la Seguridad Social en Riesgos Laborales, de la Seguridad y Salud en el Trabajo, mediante estrategias preventivas por grupos priorizados de independientes, micro y pequeñas empresas, incluida capacitación en temas del plan de gestión, promoción y prevención en los sectores priorizados, por criterios como estadísticas de ATEL y riesgos críticos, beneficiando a 1500 empleadores, entre otras actividades a desarrollar con este convenio.

El plazo de ejecución del presente Convenio es de ocho (8) meses y/o hasta agotar recursos, sin que exceda el 31 de diciembre de 2019, donde se invertirán cerca de 2.272.000. 000.00 millones de pesos, estos recursos provienen del fondo de riesgos laborales.

Los aportes del Ministerio del Trabajo serán destinados a financiar la realización de actividades como las reuniones con expertos e instituciones, el desplazamiento del personal dedicado a la elaboración de informes, desplazamiento de los referentes de

¹⁰ Nota de autor: contexto extraído de los estudios previos convenio de cooperación con la OISS.

salud y trabajo de los comités de seguridad y salud en el trabajo, donde se tuvieron en cuenta todos los costos unitarios, de cada medio y actividad, los costos directos e indirectos, impuestos, tasas, contribuciones, fletes, honorarios, seguros, el personal mínimo requerido, y en general todo costo directo o indirecto necesario para la celebración y total ejecución del convenio.

Tabla 6 Presupuesto Ministerio

ITEM		DESCRIPCION	UNIDAD (a)	MESES (b)	DEDICACION	VALOR MENSUAL	VALOR MINTRABAJO
GASTOS DE PERSONAL	Remuneración del personal: Incluye sueldos, honorarios y/o servicios técnicos de profesionales y demás personal, aportes patronales y parafiscales (si aplica etc.).	Director de Proyecto	1	8	100%	11.770.000	94.160.000
		Asesores en Seguridad y Salud en	6	8	50%	10.450.000	250.800.000
		Epidemiólogo	1	8	100%	10.450.000	83.600.000
		Experto en investigación	1	8	50%	7.480.000	29.920.000
		Encuestadores	26	3	100%	2.550.000	198.900.000
		Promotor en sst	26	7	60%	2.550.000	278.460.000
		Educador	2	8	30%	10.450.000	50.160.000
		Coordinador Operativo	2	8	100%	2.794.000	44.704.000
		Personal Apoyo Logístico	3	8	100%	990.000	23.760.000
Subtotal gastos de personal							1.054.464.000
GASTOS OPERATIVOS Y LOGISTICOS	Gastos generados por la adquisición de bienes, insumos y/o servicios necesarios para cumplir el objeto del contrato	Papelería, memorias, tintas, material y elementos de oficina	1	8	N/A	\$ 9.900.000	79.200.000
		Centro de Contacto	1	8	N/A	\$ 17.612.500	140.900.000
		Auditorios, salones y espacios de reuniones, oficina	1	8	100%	\$ 9.890.000	79.120.000
		Servicios informáticos, software, bases de datos, servidores, página internet	N/A	8	N/A	\$ 7.420.972	59.367.778
		Aula virtual y herramientas interactivas de consulta	N/A	7	N/A	\$ 22.139.683	154.977.778
		Mesa de ayuda	1	8	100%	\$ 7.693.750	61.550.000
		Comunicaciones, listas de mailing, correspondencia, videos	N/A	8	N/A	\$ 7.583.472	60.667.778
		Difusión, Impresos, plegables, material audiovisual	N/A	8	N/A	\$ 9.785.611	78.284.889
		Streaming, conectividad	1	8	50%	\$ 7.866.944	31.467.778
Subtotal gastos operativos y logísticos							\$ 745.536.000
VALOR TOTAL PROPUESTA							\$ 1.800.000.000

Fuente: elaborado por el autor¹¹

¹¹ Nota de autor: tablas presupuestales globales estudios previos convenio de cooperación con la OISS

Tabla 7 Presupuesto OISS (8 meses)

ITEM		DESCRIPCION	UNIDAD (a)	MESES (b)	DEDICACION	VALOR MENSUAL	VALOR OISS
GASTOS OPERATIVOS Y LOGISTICOS	Gastos generados por la adquisición de bienes, insumos y/o servicios necesarios para cumplir el objeto del contrato	Desplazamientos, pasajes aéreos o terrestres, alojamiento	1	8	N/A	\$ 32.281.250	258.250.000
Subtotal gastos operativos y logísticos							\$ 258.250.000
GASTOS ADMINISTRATIVOS	Costos Directos e Indirectos (Incluye oficina y gastos de mantenimiento de ésta y gastos adicionales que se puedan generar por la prestación del servicio)	Gastos administrativos	Global	8	N/A	\$ 26.718.750	213.750.000
Subtotal gastos administrativos							\$ 213.750.000
VALOR TOTAL PROPUESTA							\$ 472.000.000

Fuente: elaborado por el autor

4.8 Análisis de riesgos

Par contemplar lo riesgos hemos tenido en cuenta una serie de variables en las cuales analizamos la descripción del evento, miramos las consecuencias de este lo cuantificamos, establecemos el respectivo control con responsable, medimos el impacto si llegare a ocurrir y le damos cronología para monitorearlo y revisarlo, a continuación, presentamos una matriz que refleja la situación:

Tabla 8 Tabla matriz de identificación de riesgos

N	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría	¿A quién se le asigna?	Tratamiento/Control a ser implementado	Impacto después del tratamiento				¿Afecta la ejecución del Plan de acción?	Responsable por implementar el tratamiento	Fecha estimada en que se inicia el tratamiento	Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Monitoreo y revisión	
													Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría					¿Cómo se realiza el monitoreo?	Periodicidad
1	Específico	Externo	Ejecución	Económico	Aumento de precios de los servicios tecnológicos o logísticos por aumento de los mismos en el mercado nacional.	Incremento en los costos del convenio	1	3	6	Medio	Contratista	Disminución del número de fuentes de información y bases de datos recopiladas y sistematizadas	1	1	2	Bajo	No	Contratista	Inmediato en la planeación de recolección de información	Al iniciar el objeto contractual	Informes	Mensual
2	General	Interno	Ejecución	Operacional	falta de liderazgo falta de motivación del equipo	Incumplimiento en la prestación de las asistencias técnicas a las territoriales	1	2	4	Bajo	Ministerio	Solicitar apoyo a la OISS con personal competente para la tarea	1	1	1	Bajo	No	Contratista	Una vez ocurra el evento	Al iniciar el objeto contractual	Informes	Mensual
3	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Falta de Asistencia a las reuniones por parte de los inspectores de Trabajo	Incumplimiento con el desarrollo de las asistencias técnicas	2	5	7	Media	Ministerio	Prevenir el Riesgo a través de la convocatoria a todas las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo a intervenir	2	4	3	Media	No	Ministerio	Durante la Planeación	Durante la Planeación	Informes	Mensual

Fuente: elaborado por el autor

5 Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo aquí evidenciado, el innegable desgaste administrativo, los yerros jurídicos advertidos, la pérdida de recursos que se dejan de obtener para el Fondo de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, la insatisfacción del quejoso o querellante y la pérdida de prestigio del Ente Ministerial, entre otros, se hace necesario poner en marcha un mecanismo inmediato y perentorio para evitar que se continúe dando errada aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionatorio en las actuaciones emitidas por la primera instancia y se tenga que proceder a la revocatoria de los actos administrativos en sede de apelación, habida cuenta que se anula todo lo actuado en esta última instancia; para lo cual recomendamos la implementación urgente de una cartilla instructiva, donde vaya signado el procedimiento que se debe seguir en todo caso, de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA” Ley 1437 de 2011 y el Código General del Proceso “Ley 1564 de 2012”; el Sistema de Gestión Integrado SIG; el Manual del Inspector; los Convenios Internacionales establecidos por la OIT y la Decisión 584 de 2004 de la Comunidad Andina de Naciones CAN – Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, norma comunitaria dirigida a impulsar acciones de prevención de riesgos derivados del trabajo en el ámbito geográfico de la CAN; la cual presentaremos como anexo al trabajo de grado.

6 Conclusiones

Una vez realizado este análisis razonado y argumentado suficientemente, se prevé por parte del Ministerio del Trabajo, la urgente necesidad de dar aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionatorio, establecido en la “Ley 1437 de 2011” Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA” y el Código General del Proceso “Ley 1564 de 2012”, cumpliendo expresa y estrictamente cada una de las etapas y actuaciones administrativas, bajo la línea que corresponda, en consideración a la competencia que incumbe a los Directores Territoriales del Ministerio del Trabajo; al Inspector de trabajo; a la Dirección de Riesgos Laborales y al Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia y dentro del alcance de sus facultades, a la luz de las disposiciones legales vigentes, bien sea por incumplimiento al Sistema General de Riesgos Laborales y/o por intermediación laboral irregular, acoso laboral, despido en debilidad manifiesta, despido irregular al trabajador sin justa causa, entre otras, bajo un solo mecanismo procedimental, sin extraviar el camino y ruta jurídica que se deba adoptar, para evitar que en la etapa de cierre, la segunda instancia como garante de los derechos de las partes, del Estado Social de Derecho, en sintonía con los fines que traza la Constitución, como es el de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, y el respeto de los derechos fundamentales de las partes, e imparcialidad y los principios de la buena fe y lealtad procesal entre otros, tenga que proceder a la revocatoria de los actos administrativos emitidos por la primera instancia, por yerros jurídicos insubsanables que le dan nulidad a la actuación, bien sea por violación al debido proceso y/o al derecho a la defensa, o por falta de competencia y/o porque se saltaron etapas dentro

del procedimiento, o porque se realizó incorrectamente la instrucción del proceso después de un largo desgaste procesal, provocando el decaimiento del acto administrativo; lo cual trae como consecuencia que el quejoso o querellante, no obtenga en las resultas del proceso, una satisfacción a su requerimiento de justicia en razón a que se anula todo lo actuado en esta última instancia.

7 Anexos

A. Propuesta final - Documento procedimiento administrativo sancionatorio ley 1437 de 2011

Siendo así las cosas, se dirá que nuestra propuesta frente a la situación expuesta en el problema planteado por el Grupo para acceder al trabajo de grado, se centra en establecer que el Procedimiento Administrativo sancionatorio determinado en la ley 1437 de 2011, para Investigaciones por IVC y/o por Riesgos Laborales, debe ser para todos los casos, uno solo, sin ambigüedades, ni formas distintas; en el entendido que si bien, los Directores Territoriales del Ministerio del Trabajo, conocen en primera instancia de las investigaciones en las dos (2) líneas; es decir, procesos referentes a Investigación, Vigilancia y Control, que como ya se ha explicado ampliamente, versan sobre incumplimiento a las disposiciones legales sobre intermediación laboral; acoso laboral y despido en debilidad manifiesta, asuntos relacionados con solicitud de despido al trabajador por justa causa, conciliaciones, entre otros y por la otra línea conocen de los asuntos relacionados con Riesgos Laborales en temas que se relacionan con el incumplimiento del Sistema General de Riesgos Laborales por parte de los Empleadores, Empresas y/o entidades; no debe perderse de vista que el procedimiento en investigaciones será el mismo para ambos eventos desde el principio a fin, sin desconocer que se debe encaminar el rumbo procesal de la actuación, respetando cada etapa de manera rigurosa, hasta proferir una decisión final acatando los principios moderadores del debido proceso, el derecho a la defensa, la congruencia, la legalidad, publicidad, la seguridad jurídica, entre otros.

Y es que en el momento de decidir por la línea en que se ha de adelantar un proceso sea por IVC o Riesgos Laborales, se confunde la línea a seguir y en muchas ocasiones se encamina el procedimiento de manera errada, saltándose etapas del proceso en algunas ocasiones, y en otras, con órdenes administrativas y firmas de funcionarios que no corresponden a lo establecido en la Ley, con el consabido desgaste administrativo que ello genera y el desconcierto de la parte que aspira a que su queja y/o solicitud no quede sin ser resuelta; procediéndose a revocar el procedimiento en última instancia por vicios procedimentales que nulitan la actuación.

Por ello nuestra propuesta es lograr un documento guía que reúna de manera unificada el procedimiento administrativo sancionatorio que se debe aplicar en cada una de las de las 32 Direcciones Territoriales y las dos oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo del país en materia de Riesgos Laborales y que debe contener los siguientes lineamientos para todos los casos:

1. Cómo inicia la investigación:

A) De Oficio: La autoridad administrativa dispone libremente

B) A petición de parte: Querrela, Queja, Derecho de Petición, Por autoridad en forma Oficiosa (traslado)

C) Por reporte de la ARL: Accidente Grave y/o Mortal, y/o Enfermedad Laboral, o por no cumplimiento de las recomendaciones frente a cualquier evento grave o catastrófico sufrido por un trabajador, o por el no pago de cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales de los trabajadores (Elusión o Evasión).

2. La Queja, Querrela, Petición, Traslado, Reporte, se recepciona en la Oficina de trámites de la Dirección Territorial.

3. Pasa al Despacho del Director Territorial – Investigaciones, y este Avoca el Conocimiento mediante Auto y Ordena la Averiguación Preliminar, dentro de la cual decreta la práctica de pruebas para establecer el grado de certeza o no de la Queja, Querrela, Petición y/o la veracidad de lo manifestado en el reporte realizado por la ARL; así mismo asigna Inspector de Trabajo para que dé cumplimiento a la Averiguación Preliminar. Este acto administrativo se debe notificar a la parte querellada para que tenga conocimiento e inicie su defensa, frente a los señalamientos de la queja.

En esta parte del Proceso debe existir meridiana claridad del investigador (Director Territorial) para establecer y con criterio objetivo, asignar el funcionario que deba encaminar la averiguación que se relacione con investigaciones de Inspección, Vigilancia y Control “IVC”, por incumplimiento a las disposiciones legales en materia laboral y que versen sobre Intermediación Laboral; Acoso Laboral, Despido en Debilidad Manifiesta; solicitud de despido al trabajador por justa causa entre otras y por otro lado discernir sobre las investigación en asuntos relacionados con Riesgos Laborales – Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, que verse sobre incumplimiento de normas en Riesgos Laborales; igualmente investigaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales; así como a las Juntas de Calificación de Invalidez en el tema de Riesgos Laborales.

4. El Inspector de Trabajo asignado para la investigación en ambos casos y líneas, avoca el conocimiento de la orden emanada del Director Territorial mediante Auto de Trámite, en el cual ordena la práctica de pruebas; decreta la

realización de visita administrativa, y/o Inspección ocular y/o demás pruebas que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos motivo de investigación y da traslado a la parte(s) querellada(s), igualmente al quejoso, mediante auto de Comunicación que no es susceptible de recurso alguno.

La finalidad de la Averiguación Preliminar es determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. Esta actuación permite determinar si existe mérito suficiente o no para iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio eficaz, eficiente y efectivo (Muriel Ciceri, s.f.).

5. El Inspector de Trabajo realiza la investigación correspondiente dentro de la Averiguación Preliminar y traslada el documental al Director Territorial en ambos casos y líneas, y una vez analizado el acervo probatorio, éste determinará si existen méritos suficientes para iniciar Procedimiento Administrativo Sancionatorio, lo cual se le deberá **comunicar** al interesado (investigado), antes del Auto de formulación de cargos. Art. 47 CPACA. De esta comunicación deberá existir evidencia de recibí del interesado y de envió del 472; de no ser así se puede anular la actuación por violación al debido proceso y el derecho a la defensa. - este acto administrativo no tiene recurso alguno.
6. El Director Territorial al haber recopilado las pruebas suficientes recogidas en la investigación determina que existe mérito suficiente para proferir **Auto de Formulación de Cargos** (este Auto es facultativo y de manera excluyente

únicamente del Director Territorial), en el cual debe señalar con precisión y claridad los hechos que originaron la investigación, las personas naturales o jurídicas implicadas, el objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente quebrantadas, observando los principios de legalidad, congruencia y debido proceso. Se concede a las partes comprometidas en investigación un término de 15 días para que éstos realicen los descargos, presenten pruebas y/o soliciten las que pretendan hacer valer en la investigación frente a los cargos endilgados en su contra. Este Auto se debe Notificar a las partes y contra él no procede recurso alguno. Art. 47 CPACA.

7. El Director Territorial, mediante Auto, periodo a pruebas por el término de quince (15) días, en el cual se decretan las pruebas solicitadas por las partes, siempre y cuando no sean superfluas, innecesarias o inconducentes y si así lo fueren, mediante Auto motivado así lo establecerá y negará las pruebas innecesarias y procederá al cierre del periodo probatorio, estableciendo en el proveído que las pruebas arrimadas al proceso son las necesarias para proferir decisión de fondo. Contra él no procede recurso alguno.

Quando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más los investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días. Art. 48 CPACA

8. Transcurrido este término y recopiladas las pruebas necesarias, el Director Territorial media Auto de Comunicación, ordena el traslado al investigado(s) (no a los quejosos o querellantes), para que presenten sus Alegatos de Conclusión, para lo cual concederá un término de tres (3) días; contra esta decisión no procede recurso alguno. Art. 48 CPACA.

9. Concluida esta etapa, el Director Territorial proferirá **Decisión de Primera Instancia**, Resolución mediante la cual se resuelve el Archivo y/o Decisión Sancionatoria consistente en multa; decisión que se deberá adoptar dentro de los 3 años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, para que no se presente la Caducidad de la facultad sancionadora. Este acto administrativo pone fin al procedimiento administrativo sancionatorio y deberá contener: la individualización de la persona natural o jurídica a sancionar; el análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción; las normas infringidas con los hechos probados; la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación. Art. 49 CPACA; las normas con las cuales se sanciona a los investigados, deberá guardar congruencia con las señaladas en el Auto de Formulación de Cargos; además se tendrá en cuenta la graduación de la sanción de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013 y el Decreto 1072 de 2015. Así también en la decisión adoptada, se observará los principios de Congruencia, *Non bis in ídem*, *no reformatio in pejus*, *publicidad*, *debido proceso*, *derecho a la defensa*, *seguridad jurídica*, *entre otros*.
10. El acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo sancionatorio se debe Notificar a las partes (investigado(s) y querellante(s), dentro de los 5 días siguientes, según lo establecen los Arts. 66 y sgts. CPACA, advirtiendo que contra él, proceden los recursos de Reposición y en subsidio Apelación, que se deberá interponer por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal, o a la

notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.

11. Si el Investigado(s) y/o el querellante guarda silencio frente a esta decisión administrativa y no interpone recurso alguno dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, quiere decir que esta Decisión adquirió firmeza. A contrario sensu, si el investigado(s) y/o querellante interponen recurso de Reposición y en subsidio de Apelación dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, el Director Territorial debe resolver el recurso de Reposición confirmando, modificando o revocando su decisión y concede en el efecto suspensivo el recurso de Apelación ante el Director de Riesgos Laborales.
12. Cuando el escrito con el cual se formula el recurso, no se presenta con los requisitos de ley, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de Queja, que es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior funcional del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente y decidirá lo que sea del caso. Este recurso procederá únicamente cuando se rechace el recurso de apelación, tal como lo establece el artículo 73 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011.
13. Si se accede a otorgar el recurso de Queja interpuesto en debida forma, el Director de Riesgos Laborales mediante providencia, así lo determinará, caso

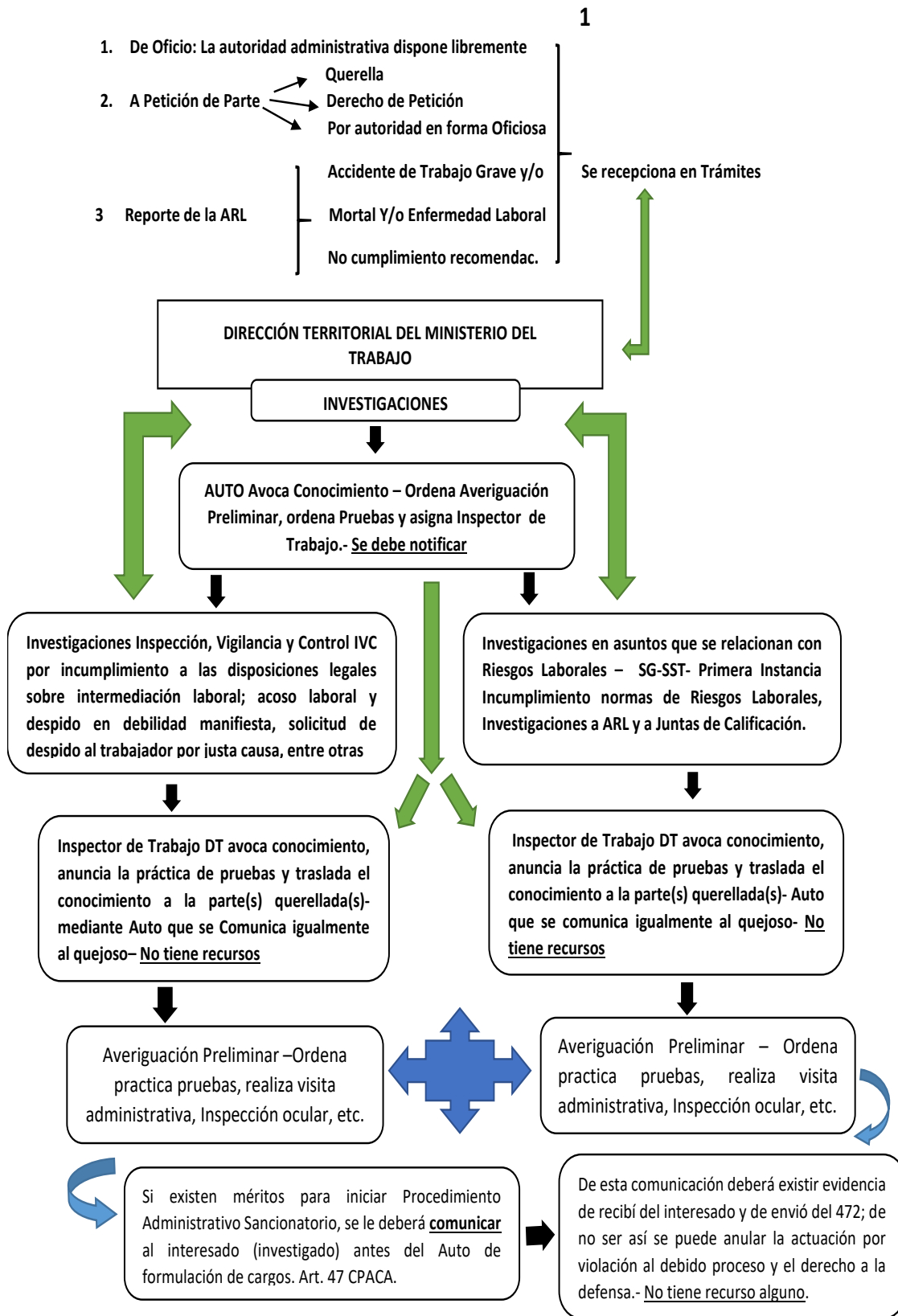
en el cual deberá proceder a resolver el recurso de apelación y decidirá lo que sea del caso.

14. El Director (a) de Riesgos Laborales como última instancia en vía gubernativa (instancia de cierre) debe resolver el recurso de apelación dentro del año (1) siguiente contado desde el momento de interposición de los recursos confirmando, modificando o revocando la decisión del *a quo*, y tendrá en cuenta la legalidad del acto administrativo, la observancia de los principios de Congruencia, *Non bis in ídem*, *no reformatio in pejus*, *publicidad*, *debido proceso*, *derecho a la defensa*, *seguridad jurídica*, y demás principios, cuya fin último es la revisión del procedimiento en debida forma y propendiendo por la garantía plena de los derechos de las partes involucradas en investigación. En este Acto Administrativo se informará a las partes que contra esta actuación solo proceden las acciones contenciosas administrativas.

15. La Decisión Administrativa de instancia de cierre proferida por el Director de Riesgos Laborales (Acto Administrativo Confirmando, Modificando o Revocando), se llevará a cabo en la sede de la Dirección Territorial de origen, notificando a las partes involucradas en investigación, antes del cumplimiento del año (1) contado desde el momento de interposición de los recursos, con el propósito de que no se pierda la competencia, tal como lo establece la parte final del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 "CPACA" (Colombia. Congreso de la República. Ley 1437, 2011).

16. Una vez notificado el Acto Administrativo con la decisión final, la Dirección Territorial procederá a realizar el Auto de Ejecutoria y Notificación a las partes, informándoles, si se trata de sanción que deben realizar el pago y consignación del monto de la Multa en cuentas bancarias que se les indica en el Proveído, con lo cual se presenta la Firmeza del Acto Administrativo; tal como lo establece el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 “CPACA”.

Para el Ministerio del Trabajo, el procedimiento administrativo sancionatorio Ley 1437 de 2011- gráfica o diagrama de flujo, investigaciones por IVC y/o por riesgos laborales, se debe realizar para todos los casos de la siguiente manera:



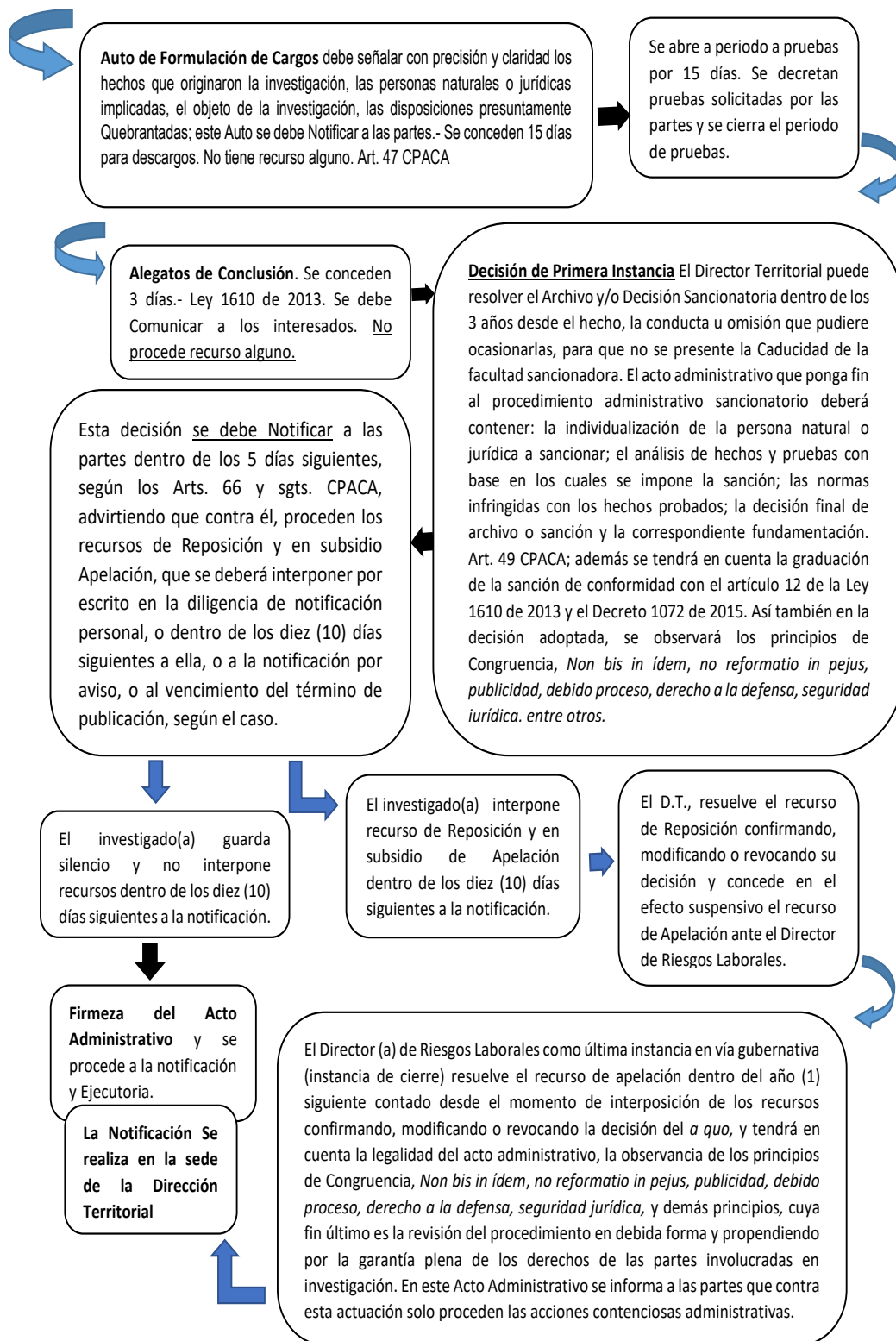


Figura 5 procedimiento administrativo sancionatorio Ley 1437 de 2011- gráfica o diagrama de flujo, investigaciones por IVC y/o por riesgos laborales

Fuente: elaborado por el autor

8 Bibliografía

- Arboleda Perdomo, E. J. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Bogotá: Legis.
- Bermejo-Vera, J. (2005). *Derecho administrativo, parte especial, 81*. Madrid : Civitas.
- Carretero-Pérez, A., & Carretero-Sánchez, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid : EDERSA.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá: D.O 40995-1.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 100. (1993). *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: D.O. No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1437. (2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: D.O. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1438. (2011). *Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*. Bogotá : D.O. No. 47.957 de 19 de enero de 2011.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1562. (2012). *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*. Bogotá: D.O. No. 48.488 de 11 de julio de 2012.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1610. (2013). *Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral*. Bogotá : D.O. No. 48661 de enero 2 de 2013.

Colombia. Congreso de la República. Ley 361. (1997). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: D.O. No. 42.978, de 11 de febrero de 1997.

Colombia. Congreso de la República. Ley 776. (2002). *Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales*. Bogotá : D.O. No. 45.037, de 17 de diciembre de 2002.

Colombia. Consejo de Estado. Auto N° 20383. (2014). *La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la DIAN contra la decisión adoptada por el señor Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Bolívar en la audiencia inicial celebrada en el asunto de la referencia el 20 de junio de 2013*. Bogotá : C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia2011-00984/21514. (2017). *Cosa juzgada. Silencio administrativo positivo*. Bogotá: C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-117. (2006). *Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 111, 113 y 229 (parciales) del Decreto 1355 de 1970*. Bogotá: M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1436. (2000). *Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 70 y 71 de la ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto de Contratación de la Administración Pública"*. Bogotá : M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-214. (1994). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 190 del código nacional de tránsito terrestre*. Bogotá: M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-506. (2002). *Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos (varios artículos)*. Bogotá: M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-818. (2005). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002*. Bogotá: M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-826. (2013). *Acción Pública de inconstitucionalidad contra la Ley 872 de 2003 "Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicio"*. Bogotá : M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-902. (2008). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 1122 de 2007, "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá : M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T -149. (1995). *Actuación temeraria en la interposición de la acción de tutela - Principio de irrenunciabilidad de los beneficios laborales - Actos discriminatorios en materia salarial y sindical*. Bogotá: M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-125. (2010). *Acción de tutela instaurada por Karina Paola Becerra Baños contra el Tribunal Administrativo de Bolívar.*

Bogotá: M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-490. (1992). *En el proceso de tutela T-1973 adelantado por el señor PEDRO ROMULO GOMEZ PINTOR contra las Resoluciones número 020 del 13 de febrero y 052 del 22 de febrero de 1992, proferidas por la Alcaldía Municipal de Sasaima.*

Bogotá: M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia. Corte Contitucional. Sentencia C-595. (2010). *Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 1º y el párrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”.*

Bogotá: M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Colombia. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Decreto 1295. (1994). *Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.*

Bogotá : D.O. No. 41.405, del 24 de junio de 1994.

Colombia. Ministerio del Trabajo. Resolución 312. (2019). *Por la cual se definen los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.*

Bogotá .

Colombia. Ministerio del Trabajo. Resolución No. 00001128. (2013). *Por medio de la cual se crean Grupos Internos de Trabajo de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo.*

Bogotá.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2663. (1950). *Sobre Código Sustantivo del Trabajo* . Bogotá : D.O. No 27.407, de 9 de septiembre de 1950.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1072. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*. Bogotá: D.O. No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1117. (2016). *Por el cual se modifican los artículos 2.2.4.10.2., 2.2.4.10.3. y 2.2.4.10.5. y se adicionan los artículos 2.2.4.10.8. y 2.2.4.10.9. del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, referentes a los requisitos y términos* . Bogotá : D.O. Colombia, 11 de Julio de 2016.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 34 . (2013). *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012* . Bogotá .

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4108. (2011). *Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo*. Bogotá: D.O. No. 48.241 de 2 de noviembre de 2011.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 472. (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* . Bogotá : D.O. No. 49456 del 17 de marzo de 2015.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 019. (2012). *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites*

innecesarios existentes en la Administración Pública. Bogotá : D.O. No. 48.308 de 10 de enero de 2012.

Comisión Nacional del Servicio Civil . (14 de marzo de 2019). *Levantamiento medida de suspensión provisional convocatoria No. 428 de 2016*. Obtenido de CNSC:
<https://www.cnsc.gov.co/index.php/428-de-2016-primer-grupo-de-convocatorias-de-entidades-del-orden-nacional/2354-levantamiento-medida-de-suspension-provisional-convocatoria-no-428-de-2016>

Cordero, E. (2013). Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena. *Revista de derecho Coquimbo*, 20(1), 79-103.

Enteiche Rosales, N. (2014). Acerca de las sanciones administrativas en Chile, XV Actualidad Jurídica. *Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo*, 29, 229-238.

Escrache, J. (1874-1876). *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Alicante

Garrido-Falla, F. (2006). *Tratado de derecho administrativo*. Madrid : Tecnos.

Gómez Pavajeau, C. (2002). *Dogmática del derecho disciplinario*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia.

Ministerio del Trabajo. (21 de septiembre de 2017). *Procedimiento Averiguación*

Preliminar. Obtenido de MinTrabajo :

file:///C:/Users/HP/Downloads/Procedimiento%20de%20Averiguacion%20Preliminar.pdf

- Ministerio del Trabajo. (s.f. a). *Derechos Fundamentales del Trabajo*. Obtenido de MinTrabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/relaciones-laborales/derechos-fundamentales-del-trabajo>
- Ministerio del Trabajo. (s.f. b). *Misión, Visión y Objetivos*. Obtenido de MinTrabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/el-ministerio/nuestra-funcion/mision-vision-y-objetivos>
- Ministerio del Trabajo. (s.f. c). *Presentación del Ministerio*. Obtenido de MinTrabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/el-ministerio/nuestra-funcion/presentacion-del-ministerio>
- Ministerio del Trabajo . (s.f. d). *Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013 - 2021*. Obtenido de MinTrabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/riesgos-laborales/plan-nacional-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-2013-2021>
- Moreno, R. (s.f.). *La jurisdicción y competencia - sus respectivas clasificaciones y criterios para determinar la competencia*.
- Muriel Ciceri, J. (s.f.). *Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social*. Bogotá : MinTrabajo.
- Nieto García, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Ortega Ruiz, L. G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* . Bogotá : Universidad Católica de Colombia.
- Ossa Arbeláez, J. (2000). *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá : Legis.

Quintero, I. (4 de octubre de 2012). *Debilidad manifiesta*. Obtenido de *Ámbito Jurídico* :

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis-jurisprudencial/laboral-y-seguridad-social/debilidad-manifiesta>

Ramírez, M., & Anibal, H. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*,

64(131), 107-148.

Suay, J. (1989). *Sanciones administrativas*. Bolonia : Publicaciones del Real Colegio de

España.