

GUÍA PARA EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO LABORAL



Organización Internacional del Trabajo

Guía Práctica



Organización Internacional del Trabajo

Copyright© Organización Internacional del Trabajo - OIT 2013

Proyecto de Cooperación Técnica con fondos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos – USDOL: “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”

Autor:
Luis Alejandro Fernández

Diseño, diagramación e impresión:
www.estudiosup.com

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización con la condición que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
Términos Utilizados	6
1. PRIMERA PARTE	7
1.1. ASPECTOS GENERALES PROCESALES	7
2. SEGUNDA PARTE	16
2.1. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES QUE HAN DE OBSERVARSE EN EL PROCEDIMIENTO	16
3. TERCERA PARTE	21
3.1. FORMAS DE INICIAR LAS ACTUACIONES	21
3.2. POTESTADES DEL OPERADOR DE IVC	24
3.3. CLASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EXISTENTES	32
4. CUARTA PARTE	37
4.1. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES	37
ANEXOS	
(Anexo 1)	47
(Anexo 2)	49
(Anexo 3)	50
(Anexo 4)	51
(Anexo 5)	54
(Anexo 6)	55
(Anexo 7)	56
(Anexo 8)	57
(Anexo 9)	58
(Anexo 10)	59
(Anexo 11)	60
(Anexo 12)	61
(Anexo 13)	62
(Anexo 14)	65
(Anexo 15)	66
(Anexo 16)	67



PRESENTACIÓN

El procedimiento administrativo sancionatorio que se presenta en la guía, se fundamenta en los principios y fines del Estado Social de Derecho, ello por cuanto la Ley que le sirve de soporte tiene unos principios de arraigo constitucional cuya finalidad permitirá el orden justo y la convivencia pacífica en las relaciones laborales.

Igualmente, este documento armoniza los fundamentos legales que le dan orientación (Ley 1437 de 2011 y Ley 1610 de 2013) con el Proceso de Inspección de Investigación Administrativa Laboral, adoptado por el Ministerio y se aplica a todas los procedimientos sancionatorios que debe conocer el operador de IVC.

En virtud de ello, el operador de Inspección Vigilancia y Control (IVC) deberá tener en cuenta que en la normatividad vigente existen dos clases de procedimientos sancionatorios que se distinguen por su autonomía e independencia, el primero, por la renuencia en el suministro de la información y el segundo, como procedimiento de investigación administrativa por violación de las normas laborales, ambos procedimientos se explican en el Proceso de Inspección de Investigación Administrativa Laboral, adoptado y mencionado con antelación.

Ahora bien, para efectos metodológicos, el presente documento se divide en cuatro partes y un anexo: una que ilustra acerca de los aspectos generales procesales, otra sobre los principios orientadores que han de observarse en el procedimiento, una adicional que desarrolla la forma de iniciar las actuaciones administrativas, las potestades del operador de IVC y las clases de procedimientos administrativos existentes y por último, la guía se concentrará en las fases del procedimiento administrativo sancionador por violación de las normas laborales, esto es la actuación administrativa y la conclusión del procedimiento antes denominado vía gubernativa. Aunado a ello se incorpora como anexos los principales formatos que usualmente se utilizan en el curso del proceso.

En ese contexto general, se desarrollarán los procedimientos administrativos sancionatorios que tendrán en cuenta los operadores del IVC en el ejercicio de las competencias establecidas por la normatividad vigente, razón por la cual la presente guía busca entregar elementos orientadores que permitan su consulta constante y efectiva al momento de su aplicación.

Términos Utilizados

A continuación se presentan los principales términos que se utilizan en la presente guía:

Índice de siglas:

IVC: Inspección, Vigilancia y Control

Operador de IVC: Inspector, Coordinador y Director Territorial

C.S.T.: Código Sustantivo del Trabajo

CCA: Código Contencioso Administrativo (antiguo Decreto 01 de 1984)

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (nuevo Ley 1437 de 2010)

OIT: Organización Internacional del Trabajo

1. PRIMERA PARTE

1.1. ASPECTOS GENERALES PROCESALES

La actuación de los operadores de IVC está gobernada por una serie de parámetros que han de observarse durante el proceso. Por su importancia, se presentan a continuación aquellos aspectos generales tanto formales como conceptuales de especial relevancia para dimensionar el contenido de la actuación:

a) Formación del expediente: El proceso deberá estar compilado en un solo expediente conformado por varios cuadernos que guardan la memoria sucesiva y cronológica de la actividad procesal. De manera especial y por mandato legal debe conformarse un cuaderno separado que contiene la información y documentos objeto de reserva, los cuales a la luz de lo señalado en el artículo 24 del CPACA y que interesan en la esfera laboral se establecen en el numeral 4 como aquellos que involucran derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica: salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.

De otra parte, aunque la norma no especifica la forma como ha de llevarse el proceso por renuencia en el suministro de información o falta de colaboración al requirente, esta deberá adelantarse en cuaderno separado (expediente aparte) como quiera que por su finalidad, dicho proceso es autónomo e independiente al proceso que se adelante como principal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013 y el artículo 51 del CPACA.

b) Acto Administrativo: Un aspecto importante que permitirá la comprensión de las decisiones del operador de IVC es la de clasificar los diferentes actos administrativos que puede expedir en ejercicio de sus atribuciones dentro de los procesos administrativos sancionatorios, para efectos ilustrativos se presenta la siguiente gráfica:



• **Actos de trámite o preparatorios:** Se caracterizan por ser propios de la actuación administrativa que permiten el impulso de las diligencias; una atributo adicional es que contra ellos no procede recurso alguno, la mayoría son de comuníquese y cúmplase excepto el auto de formulación de cargos que es de notifíquese y cúmplase. Los principales autos de trámite que se expiden dentro de la actuación administrativa son:

- Auto de averiguación preliminar
- Auto de formulación de cargos
- Auto de pruebas
- Auto de alegatos

• **Actos definitivos:** Se caracterizan porque definen directa o indirectamente la situación objeto de conocimiento y contra ellos proceden los recursos de Ley. Una vez en firme, hacen tránsito a cosa decidida sin que pueda investigarse posteriormente por las mismas situaciones de tiempo, modo y lugar en que se denunciaron a menos que sean nuevos hechos posteriores. Son actos definitivos:

- Auto de archivo de la actuación: que se expide al momento de evaluar el mérito de la averiguación preliminar y se concluye que se hace imposible continuar la actuación al no evidenciarse conducta o hecho que amerite adelantar proceso sancionatorio¹.
- Acto definitivo absolutorio o sancionatorio: Es el acto que le pone fin al proceso administrativo, previo adelantamiento de las etapas procesales que se establece por la Ley, que se adelanta por la investigación derivada de la presunta infracción a las normas laborales, puede ser de carácter **absolutorio** que conlleva el archivo de la actuación, en su defecto **sancionatorio** que conlleva la imposición de una multa y/o el cierre de un establecimiento.

- **Actos de ejecución:** Partiendo del concepto final anotado en precedencia, son aquellos que permiten ejecutar las órdenes impartidas en el acto definitivo que ha cobrado firmeza (ejecutoria) para su cumplimiento y no se pueden revivir las decisiones que mediante acto definitivo han cobrado dicha firmeza. Por regla general contra los actos de ejecución no procede recurso alguno, salvo las excepciones para el cobro coactivo de las sanciones pecuniarias.

c) Competencia para conocer los procesos: Por ser un tema de recurrente consulta en las direcciones territoriales, es pertinente realizar las siguientes observaciones frente a las atribuciones del operador de IVC:

- **Conflictos de competencia:** Los conflictos de competencia se dan ante autoridades administrativas de diferentes entidades no de aquellas autoridades que pertenecen a una misma entidad, en consecuencia nunca podrá darse este conflicto entre autoridades administrativas (áreas funcionales o dependencias) del Ministerio del Trabajo, en cambio, la **definición interna de competencias** se soluciona en virtud de la Resolución 404 de 2012 o en su defecto por decisión del Director Territorial cuando se da entre dos inspecciones de una misma Territorial o por el Director de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial cuando son entre dos operadores de IVC de distintas territoriales.

- **Comisión:** Las comisiones que se imparten durante la actuación administrativa sólo están autorizadas para la práctica de pruebas mas no para proferir actos administrativos diferentes al objeto de dicha comisión. Para asegurar la práctica de pruebas en la comisión se debe otorgar amplias facultades al comisionado para que practique aquellas pruebas que se deriven del objeto de la comisión, para lo cual se enviará únicamente la documentación relacionada con el objeto de prueba. El comisionado que conoce de la práctica de pruebas avoca el conocimiento mediante auto de trámite y comunicará de la práctica al interesado o investigado. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 y 171 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA. De otra parte debe diferenciarse la comisión del despacho comisorio pues en éste último caso se realiza esa actividad para notificar el auto de cargos o acto definitivo en sede diferente a quien profiere dicho acto.

- **Asignación de conocimiento:** El artículo 1 de la Ley 1610 de 2013 establece

que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán sus funciones de inspección, vigilancia y control **en todo el territorio nacional**, en consecuencia dicha asignación podrá realizarse de la siguiente manera:

- Cuando el superior funcional asigna el conocimiento de un asunto al operador de IVC.
 - Cuando el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, en uso de las facultades previstas en el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012 establece el ejercicio preferente de las actuaciones que adelante otro operador de IVC en la Unidad de Investigaciones Especiales.
 - Cuando el Director Territorial acepte un impedimento o recusación formulado contra un operador de IVC conocerá el que aquél asigne para que continúe el asunto, si es el Director Territorial que se declara impedido o es recusado y se acepta, el Director de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, asignará el Director Territorial que continuará con la actuación.
- **Acumulación de expedientes:** La acumulación de expedientes procede cuando se acumulan actuaciones administrativas ante el operador de IVC que debe conocer el asunto, no procede para acumular sanciones administrativas, es decir, una vez se profiere el acto definitivo no se puede acumular ese expediente. Es importante indicar que en materia laboral procede las acumulaciones siempre y cuando quien conozca sea competente para conocer de las conductas acumuladas.
- **Factores de competencia:** El artículo 36 del CPACA establece que las actuaciones que se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación; sin embargo, esta regla no tiene la misma aplicabilidad en materia laboral en la medida que conocerá el operador de IVC de acuerdo con los siguientes factores de competencia:
- Naturaleza del asunto: De acuerdo con las competencias establecidas en la Resolución 404 del Ministerio del Trabajo o la norma que la modifique o sustituya.
 - Factor Territorial: Conocerá el operador de IVC en los siguientes casos:
 - En el lugar donde se presta el servicio.
 - En el lugar de domicilio principal de la empresa, a donde debe acumularse

- si se presentan quejas o actuaciones en diferentes territoriales.
- En el lugar de los hechos donde se presentó el accidente de trabajo.

d) Caducidad de la facultad sancionatoria: Durante la actuación, el operador de IVC deberá tener en cuenta por mandato legal (artículo 52 CPACA) la ocurrencia del fenómeno de la caducidad en dos aspectos que se resuelven de la siguiente manera:

- Facultad para imponer sanciones: El operador de IVC tiene facultad para imponer sanciones hasta el término de tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, para interrumpir ese término deberá expedir el acto administrativo y necesariamente haberlo notificado y no basta la citación al investigado. Para la contabilización del término de caducidad debe tener en cuenta las siguientes reglas:

- Si el hecho o la conducta es de carácter continuado caso en el cuál el término de caducidad empieza a contarse desde el día siguiente en que cesó la infracción o ejecución.
- Si no ha cesado la infracción o ejecución, no ha empezado a correr el término de caducidad, sin embargo ello no es óbice para adelantar oportunamente el proceso administrativo sancionatorio.
- Si es una conducta de carácter instantáneo, el término de caducidad empezará a correr a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho o infracción.
- En caso de haber operado el fenómeno de la caducidad para imponer la sanción, se debe dictar un acto definitivo declarando que ha operado el fenómeno de la caducidad. Por tener esta característica es un auto de notifíquese y cúmplase que se hace al investigado y a los terceros, caben los recursos de reposición y apelación contra dicho acto.

- Facultad para resolver los recursos: Este aspecto se da cuando luego de expedirse el acto sancionatorio, se interpusieron los recursos de reposición y apelación, sin embargo no se resolvieron los recursos en el término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición, por ende si no se resolvieron los recursos de reposición y apelación o sólo se resolvió el de reposición mas no el de apelación en dicho término se caduca la facultad en mención, lo que conlleva a la responsabilidad patrimonial y disciplinaria del

operador de IVC. En caso de haber transcurrido el año y no se resolvieron los recursos, el operador de IVC dictará un acto definitivo declarando la caducidad para resolver los recursos y que ha perdido competencia para hacerlo, entendiéndose fallados a favor del recurrente. Si el operador de IVC no dicta dicho acto, el recurrente puede acudir al procedimiento establecido en el artículo 85 del CPACA para invocar el silencio administrativo positivo caso en el cual quedará en firme la decisión de que fueron fallados a favor del recurrente a partir del día siguiente a la protocolización establecida en dicha norma.

e) Interesados en la actuación: La referencia normativa que trae el CPACA es muy desafortunada y ambigua en identificar los interesados en las actuaciones procesales, sin embargo una lectura sistemática del artículo 3 numeral 1 y el artículo 5 numeral 8, en concordancia con los artículos 37, 38 y 47 ídem, permite presentar en esta guía cuál sería su tratamiento:

- **Interesado e investigado:** Es aquella persona natural o jurídica con interés legítimo y directo para intervenir en la actuación, toda vez que sus derechos o situación jurídica puede verse afectada durante la actuación administrativa y la correspondiente decisión definitiva, razón por la cual se le debe garantizar los derechos de representación, defensa y contradicción. Cuando se le vincula durante la averiguación preliminar se le denomina interesado pero si se le informa que existe mérito para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio o en su defecto se le notifica del auto de formulación de cargos, esa misma persona pasa de ser interesado a ser investigado.

- **Terceros:** Se distinguen por ser aquellas personas que no hacen parte de la relación directa dentro de la actuación, como quiera que su actividad sólo se circunscribe a aportar pruebas (no las puede controvertir ni intervenir dentro de su práctica) y a controvertir la decisión que pone fin a la actuación (acto definitivo) en uso de los recursos. Los terceros de conformidad con el artículo 38 del CPACA deben manifestar previamente su reconocimiento dentro del proceso y se clasifican en:

- **Peticionario denunciante:** Es la persona que formula la denuncia, queja o pone en conocimiento algunos hechos que ameritan poner en acción la función de policía administrativa, no se le comunica sobre los actos de trámite proferidos en el curso de la actuación ya que están reservados al interesado o

investigado, sólo se le informa del trámite que se le ha dado a la solicitud dentro de los términos previstos para el derecho de petición, puede consultar el expediente en aquellos documentos que no son objeto de reserva, aportar pruebas (se insiste, no puede participar en su práctica) y controvertir las decisiones de carácter definitivo.

- **Coadyuvante:** Es aquella persona interesada en coadyuvar la solicitud del peticionario denunciante, teniendo las mismas facultades enunciadas con anterioridad. Un ejemplo sería la persona que ejerce la representación del sindicato y quiere coadyuvar al peticionario denunciante, sin embargo sólo ese representante es el que coadyuva en el proceso pero ello no se transmite a los demás afiliados del sindicato.

- **Garante:** Es aquella aseguradora que eventualmente puede verse afectada en su situación jurídica o resulte afectada con la decisión de fondo, razón por la cual puede vincularse a la actuación como tercero y tiene las mismas facultades del peticionario denunciante. Ejemplo las aseguradoras.

f) Confidencialidad y anónimos: Los escritos sobre los que se soliciten confidencialidad o los que provienen de anónimos que se presenten ante los operadores de IVC debe tener el siguiente tratamiento:

- **Confidencialidad:** El artículo 15 literal c) del Convenio 81 de la OIT incorporado en nuestra legislación por la Ley 23 de 1967 (norma especial que prevalece sobre el CPACA), cuyo objeto es el de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, establece que ***"Los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja"***

En consideración a ello y de conformidad con el documento emitido por la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial el 27 de junio de 2013, se debe preservar la confidencialidad del origen de la queja si así lo decide el trabajador en el momento de **presentar la queja**, como un medio de

salvaguardar el empleo de quien tiene que acudir a las instancias administrativas en procura de acceder a su derecho.

- **Anónimos:** Es una regla general en las distintas legislaciones rechazar los escritos anónimos, sin embargo, el operador de IVC debe considerar el contenido del escrito anónimo para determinar si contiene dos elementos esenciales para su trámite, el primero denominado **credibilidad** entendida ésta como la condición de creíble que ostente la queja, donde se deben aportar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el hecho, así como la identidad del infractor; el segundo denominado **fundamento** donde debe aportarse o al menos indicarse las pruebas que sustentan dicha queja en las cuales se advierta la necesidad del ejercicio de las potestades de IVC desde la óptica sancionatoria.

g) El tránsito de Ley: El artículo 308 del CPACA establece que comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Para tal efecto establece que éste código se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia e igualmente advierte que las actuaciones administrativas en curso a la vigencia de la presente Ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

Así mismo, el artículo 47 del CPACA señala que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por Leyes especiales se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas Leyes.

Por último, el artículo 2 del CPACA determina dentro del ámbito de aplicación que las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en Leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

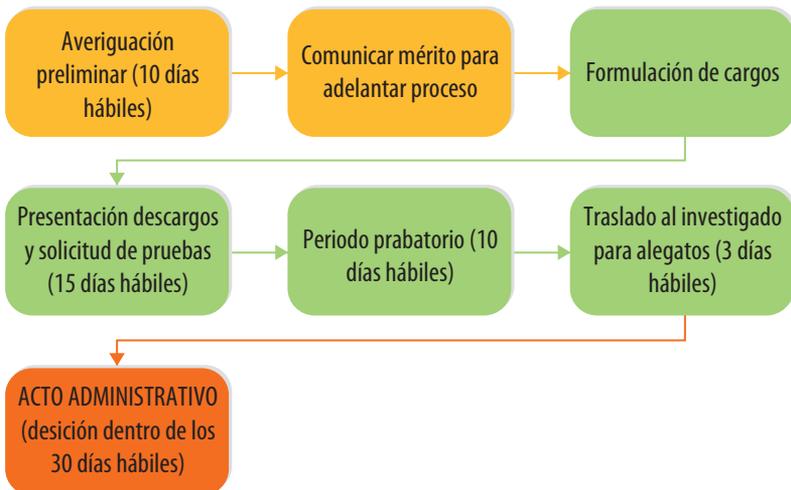
Estas tres normas han de interpretarse sistemáticamente por parte del operador de IVC de la siguiente manera:

- Si la actuación administrativa sancionatoria empezó con el anterior CCA los aspectos procedimentales continuarán rigiéndose y culminarán con dicho código (Decreto 01 de 1984).

- Si la actuación administrativa inicio en vigencia del nuevo CPACA se aplica esta disposición pero como la Ley 1610 de 2013 es norma especial, en lo no regulado por ésta última se sujetará en lo previsto en el CPACA desde el punto de vista procedimental; en consecuencia la Ley 1610 de 2013 estableció en el artículo 6 que las actuaciones administrativas pueden iniciarse de oficio o a solicitud de parte y en el artículo 10 reguló los términos sólo para la práctica de pruebas (10 días hábiles) y que el traslado para presentar alegatos es de 3 días hábiles; en virtud ello, el vacío de las demás etapas procesales se llenan con lo previsto en el CPACA.

En cualquiera de los casos, el operador de IVC si aún no ha fallado, deberá tener en cuenta al momento de dictar el acto definitivo que cierra la actuación administrativa que si va a sancionar debe aplicar los criterios de graduación de sanción establecidos en el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013 como quiera que estos son aspectos sustanciales y no procesales para la toma de la decisión y por ende de aplicación inmediata.

En consonancia con lo anterior, el procedimiento quedó estructurado de la siguiente manera:



Gráfica - 1 Estructura de Procedimiento

2. SEGUNDA PARTE

2.1. LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES QUE HAN DE OBSERVARSE EN EL PROCEDIMIENTO

Las autoridades administrativas encargadas de la operación del IVC deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las Leyes especiales.

Este precepto tiene como fundamento que el anterior Código Contencioso Administrativo (CCA) se fundaba en el concepto de Estado de derecho propio de la Constitución de 1986. Con la expedición de la Constitución de 1991 y su arraigo en el Estado Social de Derecho, las Altas Cortes, en especial la Corte Constitucional, venía expidiendo sentencias donde se interpretaban las normas del anterior CCA a la luz de la nueva Constitución; no obstante ello, esta situación quedó enmendada con el nuevo CPACA en la medida que la redacción de la normatividad vigente se fundamentó en dichos pronunciamientos, razón por la cual los siguientes principios deberán ser interpretados y aplicados por los operadores de IVC:

a) Del Orden Constitucional:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, resulta de vital importancia decir que los operadores de IVC deben realizar su función con arreglo a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y además, deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Ahora bien, desde el punto de vista laboral se presenta una relación de derechos que guardan relación con las competencias asignadas al Ministerio del Trabajo:

• Derechos Fundamentales

- Art. 13 Inc. Final: Estabilidad Reforzada
- Art. 17: Prohibición de esclavitud, servidumbre
- Art. 23: Derecho de Petición

- Art. 25: Trabajo como Derecho y Obligación Social
- Art. 29: Debido Proceso
- Art. 39: D. Asociación y Libertad Sindical
- **Derechos Sociales, Económicos y Culturales**
 - Art. 43: Protección a la mujer y estado de embarazo
 - Art. 48: Derecho a Seguridad Social
 - Art. 53: Garantías a los mínimos laborales
 - Art. 54: Obligación de formación y capacitación
 - Art. 55: Derecho de negociación Colectiva
 - Art. 56. Garantía al Derecho de Huelga
 - Art. 57: Estímulos a los trabajadores en la gestión de empresas

De los enunciados, es importante decir que el derecho al debido proceso, que se repite en el CPACA es de importante observancia en la actuación administrativa sancionatoria y como mínimos laborales en materia sustancial tienen igual importancia los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades para los trabajadores.
2. Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
3. Estabilidad en el empleo.
4. Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.
5. Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.
6. Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.
7. Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.
8. Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.
9. Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

b) Del Orden Legal:

El CPACA trae en el artículo 3 los siguientes principios que se enuncian inicialmente

pero que pasan a explicarse los más relevantes en la aplicación de las normas por parte de las autoridades administrativas del trabajo:



Gráfica - 2 Principios

Por efecto general, es importante decir que los principios sirven para **interpretar, integrar y llenar los vacíos de la Ley**, en concordancia con ello los principios que nos trae el CPACA aplicables en la actuación administrativa sancionatoria tienen las siguientes características:

- **Debido proceso:** En el procedimiento administrativo sancionatorio se le garantiza al interesado o investigado los derechos de representación, defensa y contradicción, adicional a ello se observarán los siguientes principios:
 - Principio de legalidad de las faltas y las sanciones: indica que las conductas objeto de eventual reproche deben estar previamente determinadas en la Ley e informarse con claridad cuál es la norma que se le imputa y sanciona;
 - Principio de presunción de inocencia: Significa que dicha condición se

presume hasta tanto no haya una decisión sancionatoria ejecutoriada o en firme;

- **Principio de no reformatio in pejus:** Significa que no se le puede hacer más gravosa la decisión sancionatoria si el investigado es apelante único²;
- **Principio de non bis in idem:** Que está orientado a que nadie puede ser sancionado más de dos veces sobre el mismo asunto. Esta figura no aplica, por la finalidad de los procedimientos, cuando se sanciona al mismo tiempo por renuencia y luego por violación de las normas laborales, tampoco aplica si son hechos nuevos pero la misma conducta con posterioridad a la ejecutoria de la primera sanción.

• **Principio de igualdad:** Los operadores de IVC, como autoridad administrativa deben dar el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento; este criterio tiene dos acepciones, la primera en que las decisiones de los operadores de IVC deben ser armónicas pues para similitud de casos no puede existir tratamientos discriminatorios entre operadores y la segunda, tener claro que existen diferencias (no discriminación) en la aplicación de la normatividad, pues los interesados o investigados tienen unas garantías procesales diferentes a los terceros.

• **Principio de responsabilidad:** De acuerdo con las disposiciones establecidas en el CPACA, los operadores de IVC deben cumplir sus responsabilidades y asumir las consecuencias derivadas de sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones.

• **Principio de transparencia:** La regla general de aplicación de este principio es que toda la actividad administrativa en IVC es del dominio público salvo los documentos que son de reserva legal y que fue explicado en la parte primera de esta guía.

• **Principio de publicidad:** Este principio está orientado a que las decisiones que se profieran en el curso de las actuaciones administrativas laborales deben darse a conocer tanto a los interesados e investigados como a los terceros, mediante comunicaciones y notificaciones, lo cual incluye el empleo de tecnologías que permitan difundir tales decisiones, en la forma indicada en la parte primera y en el desarrollo de la parte quinta.

2 Para ampliar, ver Guía sobre Dosificación de Sanciones – Criterios de Graduación

- **Principio de coordinación:** Las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

- **Principio de eficacia:** Un aspecto de sustancial importancia para el operador del IVC es este principio, como quiera que debe distinguir la calidad en la cual está revestido de acuerdo con la finalidad del procedimiento. En consecuencia, si bien es cierto la presente guía se ocupará del procedimiento administrativo sancionatorio y no del procedimiento administrativo general, es pertinente decir que en éste último se busca resolver una situación jurídica que presentan dos partes interesadas y en el sancionatorio, lo que se busca es que el Estado ejerza su potestad sancionatoria directa contra un interesado o investigado o varios que siempre serán una sola parte, cuya decisión final será el archivo o absolución o en su defecto una sanción.

Otro aspecto relevante de este principio para el operador de IVC es que deberá remover de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las Irregularidades procedimentales que se presenten, lo anterior de acuerdo con el artículo 41 del CPACA. En consonancia con ello, podría observarse que existen dos tipos de errores, los primeros que son los puramente formales para lo cual se remueven en el acto, luego los errores procedimentales y sustanciales que se resolverán de acuerdo con el artículo 41 del CPACA antes de expedir el acto definitivo, es decir dentro de la actuación administrativa para ajustarlas a derecho.

- **Principio de economía:** La autoridad administrativa laboral sancionatoria deberá proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

- **Principio de celeridad:** En concordancia con este principio, el operador de IVC debe prever que constantemente debe impulsar oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

- **Otros principios:** imparcialidad, buena fe, moralidad, participación.

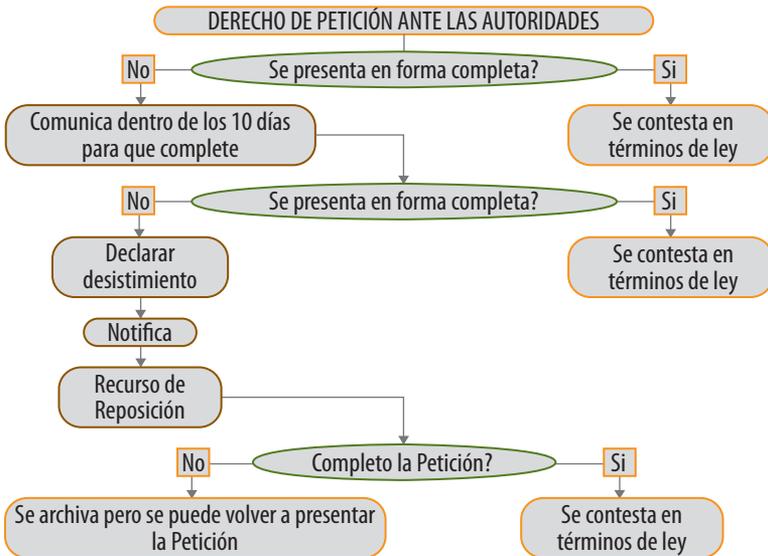
3. TERCERA PARTE

3.1. FORMAS DE INICIAR LAS ACTUACIONES

En primer lugar es preciso diferenciar los términos actuación y actuación administrativa (el primero es el género y el segundo es una especie de ese género). El artículo 13 del CPACA establece que las personas en ejercicio del derecho de petición puede iniciar cualquier actuación entendida ésta como la facultad de promover acciones en consecuencia estas pueden ser:

- a). Para responder el derecho de petición en los términos del artículo 14 del CPACA.
- b). Para adelantar una actuación administrativa que a su vez se divide en la aplicación de:
 - Un Procedimiento Administrativo General
 - Un Procedimiento Administrativo Sancionatorio

Respecto de la respuesta a un derecho de petición a continuación se presenta el flujograma de su trámite:



Gráfica - 3 Flujo grama del Trámite

Ahora bien, el artículo 4 del CPACA establece 4 formas de iniciar las actuaciones administrativas:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

No obstante ello, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1610 de 2013 establece que las actuaciones administrativas de conocimiento de los operadores de IVC pueden iniciarse de dos formas:

1. De oficio
2. A solicitud de parte

En concordancia con lo anotado en precedencia, se aplica la norma del artículo 6 de la Ley 1610 de 2013 por ser norma especial de acuerdo con las reglas sobre el ámbito de aplicación establecidas en el artículo 2 del CPACA.

El siguiente gráfico establece que cuando se actúa de oficio, el operador de IVC lo puede hacer en ejercicio de sus atribuciones o cuando se ordena el desistimiento, caso en el cual puede continuar la actuación oficiosamente, pero éste desistimiento sólo opera cuando se adelanta un proceso administrativo general y no el procedimiento administrativo sancionatorio, ya que en el primer evento la relación procesal se traba entre dos partes y es la autoridad administrativa la encargada de resolver un conflicto sobre una situación jurídica que puede desistirse por el peticionario que inició la actuación y solicita el desistimiento; en el segundo caso, la relación procesal es entre la autoridad administrativa y el interesado o investigado y no puede el peticionario denunciante desistir, ya que la acción sancionatoria está en cabeza de dicha autoridad quien debe impulsar la actuación y debe llevar la carga de la prueba como quiera que debe y puede ordenar pruebas de oficio.

Como se observa en el gráfico, el operador de IVC está revestido de una serie de potestades que le otorga el artículo 3 de la Ley 1610 de 2013, cuyo trámite puede culminar en un procedimiento especial, uno administrativo general o un procedimiento administrativo sancionatorio dependiendo del asunto objeto de

conocimiento. Para efectos de nuestra guía las potestades sancionatorias están supeditadas al ejercicio de la función coactiva o de policía.



Funciones de los responsables en el ejercicio del Sistema de IVC

[Barra amarilla oculta]

- Función preventiva
- Función coactiva o de policía administrativa
- Función conciliadora
- Función de mejoramiento de la normatividad laboral
- Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones
- Convenio 081 de OIT y Ley 1610 de 2013

Deriva en:

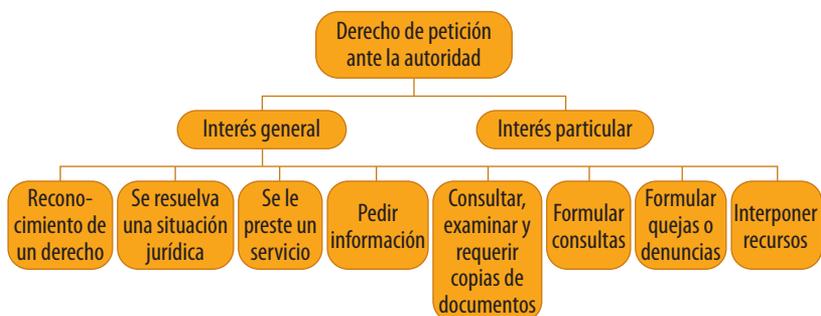
[Barra amarilla oculta]

- Procedimiento Ley Especial
- Procedimiento Administrativo General
- Procedimiento Administrativo Sancionatorio

Gráfica - 4 Caracterización del inicio por actuación de oficio

En la siguiente gráfica que caracteriza la actuación administrativa que se inicia por virtud de un derecho de petición, el operador de IVC en ejercicio de las funciones que establece el artículo 3 de la Ley 1610 de 2013, puede derivar la actuación en diferentes tipos de procedimientos que para efectos de la claridad, si el peticionario lo hace ante la autoridad administrativa laboral para que resuelva una situación jurídica, por ejemplo para pedir permiso para despido de un trabajador discapacitado o en estado de embarazo, el camino es el procedimiento administrativo general, pero si lo que busca es formular denuncia, el procedimiento adecuado es el administrativo sancionatorio³.

3 Ver Capítulo 1.1. Aspectos generales procesales, literal f) Confidencialidad y anónimos, Pág. 10 de esta guía. Acorde con el Convenio 81 de la OIT, Art. 15 literal c) Adoptado por la Ley 23 de 1967.



Funciones de los responsables en el ejercicio del Sistema de IVC

- Función preventiva
- Función coactiva o de policía administrativa
- Función conciliadora
- Función de mejoramiento de la normatividad laboral
- Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones
- Convenio 081 de OIT y Ley 1610 de 2013

Deriva en:

- Contestar un derecho de petición
- Interés (15 días hábiles)
- Información (10 días hábiles)
- Consulta (30 días hábiles)
- Lo que determine la Ley Especial
- Procedimiento especial
- Procedimiento administrativo general
- Procedimiento administrativo sancionatorio

Gráfica - 5 Caracterización de inicio de actuación por petición

3.2. POTESTADES DEL OPERADOR DE IVC

El operador de IVC tiene una serie de funciones que, como se advirtieron en los gráficos 4 y 5, implican las siguientes potestades de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1610 de 2013:

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.

La prevención, debe sustentarse en hacer un mayor trabajo de información y sensibilización hacia los actores productivos sobre el cumplimiento de la Ley; en

hacer análisis de riesgos para focalizar el trabajo de inspección; en asistir preventivamente y evaluar los diferentes aspectos conjuntamente con trabajadores y empleadores de la empresa; en promover acciones específicas de cumplimiento y mejora en las empresas; en maximizar la actuación de la autoridad para facilitar todos los esfuerzos anteriores; y en impulsar el mayor involucramiento y compromiso de las organizaciones empresariales, sindicatos e instituciones públicas en el proceso de inspección.

Esta función reviste al operador de IVC para realizar autorizaciones, declaraciones o permisos que deba otorgar, para lo cual la actuación se inicia por solicitud o de carácter oficioso y se adelanta por lo general mediante un proceso administrativo general, como por ejemplo y sin ser taxativo cuando se solicitan autorizaciones de despidos con personas en estado de incapacidad o trabajadoras en estado de embarazo, o cuando se autoriza para trabajar a menores de edad en los casos previstos en la Ley, o para autorizar horas extras o para la terminación de contratos de trabajo por cierre total o definitivo y suspensión temporal de actividades de la empresa; igualmente para autorizar o cancelar asociaciones de pensionados, o realizar la declaratoria de unidad de empresa, entre otros.

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.

En virtud de esta potestad y sin ser taxativo el siguiente listado, el operador de IVC puede adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio por solicitud de un petionario denunciante o de manera oficiosa y las decisiones conllevan a dictar actos de trámite o preparatorios y actos definitivos:

TABLA 1:

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS	QUÉ SE PROTEGE	INFRACCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	SANCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	*GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	RESPONSABILIDAD	GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN
MÍNIMO VITAL Y MOVIL	PAGO DE SALARIOS	Prohibiciones Art. 59 del C.S.T num. 1, 2, 3 y 5. Desconocimiento de los descuentos permitidos en los Arts. 113, 150, 151, 152, 153 y 400 C.S.T.	Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Si afecta Mínimo vital y Movil es gravísima la infracción, si no es grave.	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL	NEGOCIACIÓN COLECTIVA	Que el empleador se niegue a iniciar conversaciones en la etapa de arreglo directo (Art. 433 C.S.T num. 2)	Art. 27 del Decreto 2531 de 1965 (5 a 10 SM mas alto por cada día de mora en negociar)	Puede ser grave o gravísima.	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
	ASOCIACIÓN SINDICAL	Presunta comisión de los actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical establecidos en el numeral 2 del Art. 354 del C.S.T. (Art. 354 del C.S.T, subrogado por el Art. 39 de la Ley 50 de 1990)	Art. 39 de la Ley 50 de 1990 (5 a 100 Salario mínimo mensual más alto vigente)	De acuerdo con las conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical puede ser gravísimo o grave	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES VIGENTES	Violación a las disposiciones legales vigentes, convenciones, pactos colectivos y laudos arbitrales. (Arts. 12, 485 y 486 C.S.T)	Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Puede ser grave o gravísima.	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
ESTABILIDAD EN EL EMPLEO		Evitar que se desarrollen actividades propias de las	Art. 94 de la Ley 50 de 1990 y Art. 20 numerales 1 y 2 del Decreto	Es grave	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS	QUÉ SE PROTEGE	INFRACCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	SANCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	*GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	RESPONSABILIDAD	GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN
	RIESGOS EN EL TRABAJO	empresas de servicios temporales sin la respectiva autorización (Art. 94 de la Ley 50 de 1990 y Art. 20 numerales 1 y 2 del Decreto 4369 de 2006.	4369 de 2006 (hasta 100 SMLMV.			
Abuso de figuras constitucionalmente válidas para vulnerar la formalización en el empleo. (Ley 1429 de 2010 Art. 13 bajo cualquier forma de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales SAS., S.A., Ltda., etc) (Ley 50 de 1990 Art. 77 para Empresas de Servicios Temporales)		Art. 63 de la Ley 1429 de 2010 (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013	
Abuso de figuras constitucionalmente válidas para vulnerar la formalización en el empleo por cooperativas y precooperativas de trabajo asociado. (Ley 1429 de 2010 Art. 13 y Decreto 2025 de 2011 para cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.		Art. 63 de la Ley 1429 de 2010 y y Decreto 2025 de 2011 (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima	Subjetiva	Se utiliza primero la tabla establecida en el Decreto 2025 de 2011 y luego el Art. 12 Ley 1610 de 2013	

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS	QUÉ SE PROTEGE	INFRACCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	SANCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	*GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	RESPONSABILIDAD	GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN
GENERAR EMPLEO	CONDICIONES DE EMPLEABILIDAD	Evitar ejercicio de la actividad de gestión y colocación de empleo sin la previa autorización otorgada por el Ministerio del Trabajo. Arts. 39 y 40 de la Ley 1636 de 2013	Art. 38 Ley 1636 de 2013 (1 a 5.000) SMLV Art. 39 Reincidencia: suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento a las agencias de gestión y colocación de empleo de carácter público o privado.	Es gravísima y grave dependiendo de los hechos	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
VIDA	SEGURIDAD EN EL TRABAJO	Accidentes de trabajo mortales (Decreto Ley 1295 de 1994 y Decreto 1530 de 1996)	Ley 1562 de 2012 (No inferior a 20 ni superior a 1000 SMLMV) Reincidencia: Suspensión de actividades o cierre de la empresa	Es gravísima	Objetiva	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013
SEGURIDAD E INTEGRIDAD FÍSICA		Incumplimiento por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales en materia de salud ocupacional y riesgos laborales (Ley 776 de 2002, Decreto Ley 1295 de 1994 y Ley 1562 de 2012)	Art. 30 Ley 1562 de 2012 (Hasta 1000 SMLMV) Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima y grave	Objetiva	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013
SALUD EN EL TRABAJO		Incumplimiento del empleador en la afiliación del sistema de riesgos profesionales (Decreto Ley 1295 de 1994)	Art. 91 num. 1 Decreto Ley 1295 de 1994 (Multas sucesivas hasta de 500 SMM) Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima y grave	Objetiva	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS	QUÉ SE PROTEGE	INFRACCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	SANCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	*GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	RESPONSABILIDAD	GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN
		Incumplimiento del empleador en informar sobre el traslado la afiliación del sistema de riesgos o no informe adecuadamente el salario base de cotización (Decreto Ley 1295 de 1994)	Art. 91 num. 3 y 4 Decreto Ley 1295 de 1994 (Multa hasta de 500 SMM) Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima y grave	Subjetiva	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013
		Incumplimiento en los programas de vigilancia epidemiológica, reubicación laboral, programas de salud ocupacional, realización de las evaluaciones médicas ocupacionales de ingreso, periódicas y de retiro y procesos de rehabilitación profesional. Ley 1562 de 2012 y Decreto 1295 de 1994	Art. 13 Ley 1562 de 2012 (Hasta 500 SMLMV) Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV) Reincidencia: Suspensión de actividades o cierre de la empresa	Es gravísima y grave	Objetiva o Subjetiva dependiendo del caso	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013
		Responsabilidades de los empleadores en cuanto a la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a los factores de riesgo químico, biológico, físico, ergonómico, ambientales, psicosociales y de seguridad en el trabajo (Ley 1562 de 2012)	Art. 13 Ley 1562 de 2012 (Hasta 500 SMLMV) Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV) Reincidencia: Suspensión de actividades o cierre de la empresa	Es gravísima y grave	Objetiva	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS	QUÉ SE PROTEGE	INFRACCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	SANCIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR	*GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	RESPONSABILIDAD	GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN
		Incumplimiento a las disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo y campamentos (Art. 56 C.S.T. y Art. 21 Decreto Ley 1295 de 1994)	Art. 21 Ley 1562 de 2012 (Hasta 500 SMLMV) Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV) Reincidencia: Suspensión de actividades o cierre de la empresa	Es gravísima y grave	Objetiva	Ver artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 en consonancia con artículo 12 de la Ley 1610 de 2013
DERECHO AL TRABAJO EN HECHOS ESPECIALES	ABUSO DE LA VINCULACION DE EMPLEO EN EMERGENCIA	Relativo al uso indebido o injustificado de la figura de "Empleo de Emergencia", por incumplimiento a las obligaciones de reporte de la información exigible o reporte información con inconsistencia (Art. 5 de la Ley 1448 de 2011)	Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima y grave	Subjetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
CONDICIONES EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO	Renuencia del empleador a acoger las objeciones al Reglamento de Trabajo impuestas por el Inspector del Trabajo (Art. 17 de la Ley 1429 de 2010 y Art. 105 del C.S.T.)	Art. 17 de la Ley 1429 de 2010 (5 veces el SMLMV)	Es grave	Objetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013
DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	PROTECCIÓN ESPECIAL DE ESTA POBLACION	No observar los derechos de niños, niñas y adolescentes en el campo laboral y de conformidad con las conductas allí descritas (Ley 1098 de 2006)	Art. 486 C.S.T. (1 a 5000 SMLMV)	Es gravísima	Objetiva	Art. 12 Ley 1610 de 2013

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.

En ejercicio de esta facultad, se acude ante el operador de IVC para que solucione los conflictos que se entaban entre dos partes interesadas. Se inicia la actuación por solicitud de un interesado o las partes en conflicto, se adelanta un procedimiento administrativo general que usualmente culmina con un Acta (no es un acto administrativo) donde se determina si se termina o no el conflicto; en materia laboral, los principales asuntos están determinados para que se concilie sobre distintos trámites que se ponen en conocimiento de la autoridad administrativa y que conlleva principalmente la conciliación sobre derechos inciertos y discutibles.

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.

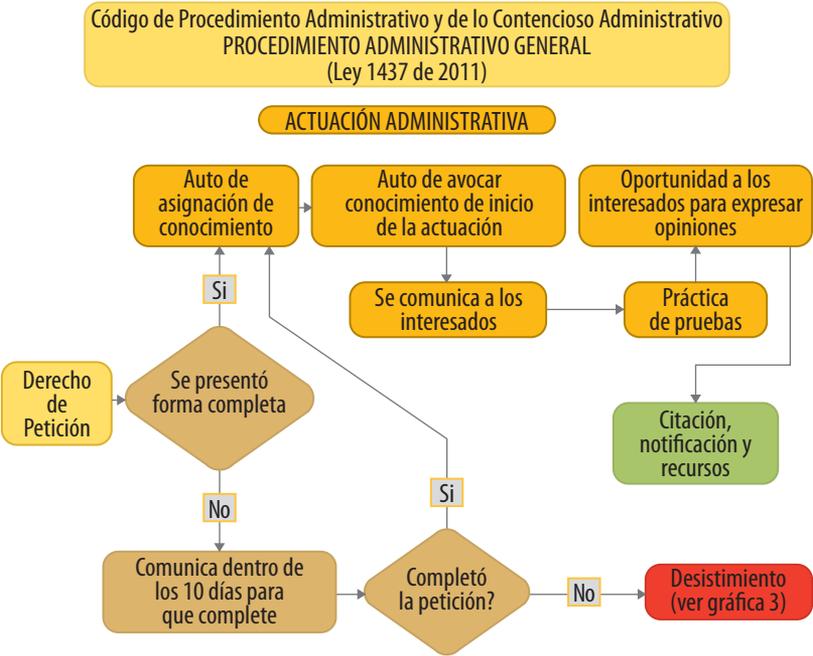
En este aspecto, la función del operador de IVC exige una participación más activa para que sugiera a la alta dirección del Ministerio iniciativas que permitan mejorar la normatividad en materia laboral y la eficiencia en los trámites y procesos de su conocimiento.

5. Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones.

Por último el ejercicio de esta potestad se encuentra prevista en la Ley 1562 de 2012 y la Ley 1610 de 2013 y en aquellas normas pensionales, razón por la cual el papel del operador de IVC está orientada al acompañamiento y garantía de las normas sobre riesgos laborales y de pensiones.

3.3. CLASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EXISTENTES

En los acápite anteriores de la presente guía se ha venido explicando los diferentes procedimientos administrativos que debe observar el operador de IVC, no obstante su insistencia es pertinente mostrar ahora el diagrama de flujo tanto para el procedimiento administrativo general, el procedimiento administrativo sancionatorio por violación de las normas laborales y el procedimiento administrativo sancionatorio por renuencia.

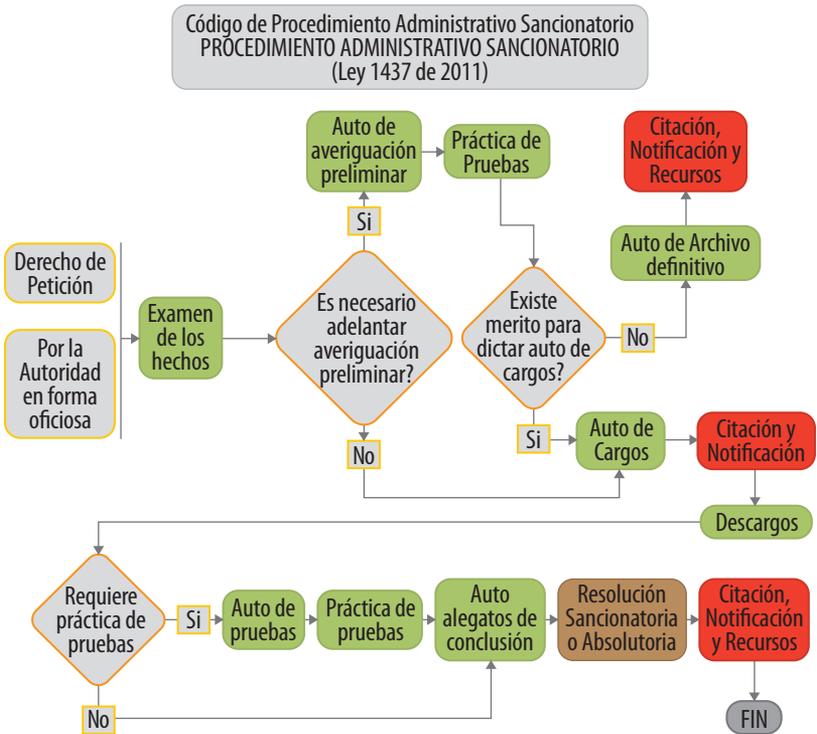


Gráfica - 6 Procedimiento Administrativo General

Dentro de las principales características del procedimiento administrativo general, se debe decir que usualmente empieza por solicitud de inicio de actuación mediante petición; otra característica usual es que se traba una relación procesal entre **dos partes** para que la autoridad administrativa se encargue de resolver un conflicto, otorgue un permiso, expida una autorización, entre otros, sobre una situación jurídica que se le pone en conocimiento; al proceso también pueden acudir los terceros en condición de coadyuvantes o garantes.

El procedimiento administrativo general lo utilizan los operadores de IVC principalmente en ejercicio de las funciones preventivas, conciliatorias y en la de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones; su trámite admite desistimiento lo cual no impide que la autoridad que conozca del asunto lo continúe de manera oficiosa.

Por último, los actos que se expiden en un procedimiento administrativo general son de trámite o preparatorios y los definitivos, la autoridad puede sanear el proceso por irregularidades formales y sustanciales antes de que expida el acto definitivo.



Gráfica - 7 Procedimiento Administrativo Sancionatorio por violación de normas laborales.

El procedimiento administrativo sancionatorio por la presunta violación de las normas laborales, se inicia por solicitud de un peticionario denunciante o de oficio y se adelanta contra un interesado o investigado. En este procedimiento el Estado como titular de la potestad sancionatoria la ejerce directamente hasta adoptar una

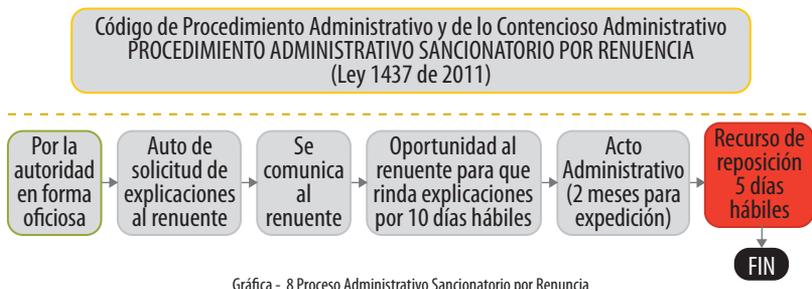
decisión final de archivo o absolución o en su defecto una sanción contra el interesado o investigado; por ello no puede existir desistimiento por parte del peticionario denunciante ya que él no es titular de dicha potestad.

Corolario de lo anterior, en la actuación interviene el interesado o investigado y los terceros, siendo el principal de ellos el peticionario denunciante, luego están el coadyuvante y eventualmente el garante.

El procedimiento administrativo sancionatorio es utilizado por los operadores de IVC en ejercicio de la función coactiva o de policía administrativa cuya finalidad es la protección de unos bienes jurídicos tutelados que deben estar en armonía con la convivencia pacífica y el orden justo, al advertirse posibles violaciones a las normas laborales.

En el curso de dicho procedimiento, se expiden actos de trámite o preparatorios tales como el auto de averiguación preliminar, el auto de formulación de cargos, el auto de pruebas y el auto de alegatos para destacar los más importantes. Por su parte también se expiden actos definitivos que disponen el archivo definitivo de la actuación en averiguación preliminar o cuando se profieren los actos que resuelven la investigación que pueden ser absolutorios o sancionatorios.

Por último, respecto de la forma como se sana el procedimiento, se podrán remover en el acto aquellos obstáculos o errores puramente formales, pero si son errores procedimentales o sustanciales de importante connotación lo debe hacer en el estado en que se encuentre el proceso, de no ser posible, por ejemplo cuando omitió una etapa sustancial (eje. no formuló cargos) debe retrotraer la actuación para su enmienda: es decir, declarar el saneamiento del proceso desde el momento en que empezó a viciarse. Es importante decir que cualquiera que sea la irregularidad, esta se sana hasta antes de expedir el acto definitivo.



Gráfica - 8 Proceso Administrativo Sancionatorio por Renuencia

En esencia el procedimiento administrativo sancionatorio por renuencia o falta de colaboración, se inicia de oficio y se adelanta contra un interesado o renuente. En este procedimiento el Estado como titular de la potestad sancionatoria la ejerce directamente hasta adoptar una decisión final de archivo o absolución o en su defecto una sanción contra el renuente, como se inicia de manera oficiosa no se admite desistimiento.

En la actuación interviene el renuente, los operadores de IVC lo adelantan en ejercicio de la función coactiva o de policía administrativa cuya finalidad es la falta de colaboración a los requerimientos por parte del renuente.

El procedimiento por renuencia se aplica en dos momentos que deben distinguirse:

a) De conformidad con el artículo 486 del C.S.T. se adelanta proceso por renuencia con base en la falta de colaboración en la visita practicada o la falta de entrega de documentos a los funcionarios del Ministerio del Trabajo como autoridad de policía, lo cual conlleva sanciones de 1 a 5000 SMLMV a favor del SENA según la gravedad de la infracción y mientras ella subsista. Por regla general se aplica en virtud de visitas administrativas de carácter general o cuando se requiera documentos.

b) De conformidad con el artículo 51 del CPACA se adelanta el proceso por renuencia cuando las personas (sin vinculación directa al proceso sancionatorio) se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, lo cual conlleva sanciones de hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos a favor del Tesoro Nacional.

En el curso del procedimiento que debe aplicarse a los casos establecidos en los literales anteriores, se expide actos de trámite o preparatorios tales como el auto que solicita explicaciones, eventualmente se expiden autos de pruebas, por su parte se expide el acto definitivo que ordena o no constituir en renuencia al interesado y en el primero de los casos procede a sancionarlo con multa.

La forma como se sanea el procedimiento, está condicionado a las reglas que

observamos en el procedimiento administrativo general, es decir, que se puede realizar hasta antes de expedir el acto definitivo.

Por último, es pertinente recordar con especial énfasis que una misma persona natural o jurídica puede ser sancionada por renuencia y de manera concomitante o paralela por infracción a las normas laborales como quiera que la finalidad establecida por el legislador se cumple de manera diferente y son dos procesos autónomos e independientes que no dependen el uno del otro. Este punto es de vital importancia para el operador de IVC, en razón a que su competencia no culmina con la aplicación de sanciones por renuencia o falta de colaboración sino que debe continuar en un proceso independiente para determinar la aplicación de sanciones por violación de normas laborales.

4. CUARTA PARTE

4.1. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR VIOLACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES

En el curso de la guía se ha tenido la oportunidad de identificar las características de este procedimiento y se relacionó en una tabla indicativa las principales tipologías y sanciones que se aplican; a continuación se presentan las fases que componen este procedimiento, la primera denominada actuación administrativa que va desde el inicio de dicha actuación hasta el acto definitivo que define la investigación, la segunda que va desde ese momento hasta la conclusión del procedimiento en lo que se denominaba vía gubernativa.

Igualmente, como se advirtió en la introducción, este documento armoniza los fundamentos legales que le dan orientación (Ley 1437 de 2011 y Ley 1610 de 2013) con el Proceso de Investigación Administrativa Laboral adoptado por el Ministerio.

1. Inicio de la actuación.

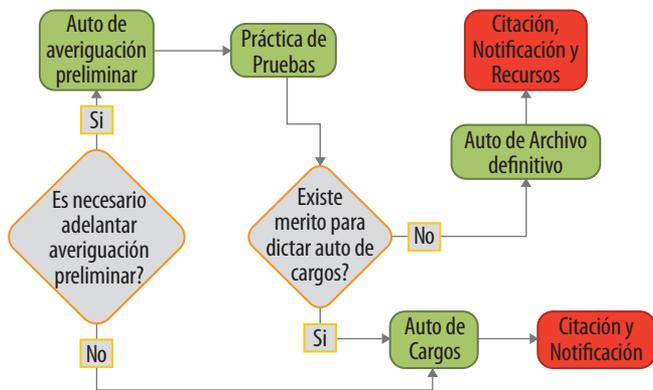


Gráfica - 9 Inicio actuación

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1610 de 2013, las actuaciones administrativas por parte de los operadores de IVC pueden iniciarse de oficio o a solicitud de parte. En la práctica, tal como lo determina el Proceso de Investigación Administrativa Laboral adoptado por el Ministerio, debe entenderse que al iniciarse de oficio lo hará el servidor competente del Ministerio por escrito o a solicitud de parte y sin la necesidad de apoderado, la cual puede ser verbal, escrita o por medios electrónicos, que tiene por finalidad establecer violaciones o no a las normas de derecho laboral individual, colectivo, de seguridad social en pensiones, riesgos laborales y demás normas sociales; en cualquiera de los casos se debe informar del inicio de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa.

En el procedimiento adoptado por el Ministerio se resalta que las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales e Inspecciones Municipales deberán garantizar la recepción de las peticiones verbales, sin exigir al peticionario denunciante mayores desplazamientos para su presentación.

2. Averiguación preliminar:



Gráfica - 10 Averiguación Preliminar

El Proceso de Investigación Administrativa Laboral adoptado por el Ministerio, define la Averiguación Preliminar como aquella actuación facultativa de comprobación desplegada por servidores del Ministerio del Trabajo para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. Advierte además que esta actuación permite determinar si existe mérito suficiente para incoar una investigación administrativa laboral eficaz, eficiente y efectiva igualmente agrega que esta actuación no forma parte del procedimiento administrativo en sí, ya que es potestativo para los servidores del Ministerio del Trabajo observarlo o no.

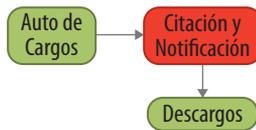
La finalidad de esta actuación, según el procedimiento adoptado, es de sustentar su justificación en la necesidad de hacer eficientes y racionalizar los recursos administrativos, para evitar su desperdicio y, sobre todo, para no incurrir en la apertura precipitada de una investigación administrativa laboral, ya que la misma,

no interrumpe la prescripción o caducidad de la potestad para incoar el procedimiento.

En síntesis, con base en la solicitud del peticionario denunciante (tercero) o si es de oficio, el operador de IVC determina si existe la necesidad de adelantar una averiguación preliminar, en caso de proceder, dicta auto de trámite (ver anexo 1) donde recaba elementos de juicio durante esta etapa por un término no mayor a diez (10) días dentro de los cuales debe comunicar al interesado (ver anexo 2) sobre esta actuación; luego determinará si ordena el archivo de la actuación, caso en el cual notificará al peticionario denunciante y coadyuvantes para que ejerzan los recursos de reposición y apelación en razón a que con esta decisión culmina la actuación, en su defecto puede dictar auto de cargos.

En caso de determinar que no existe la necesidad de adelantar averiguación preliminar en razón a que tiene suficientes elementos de juicio, podrá en consecuencia dictar auto de cargos previa comunicación al interesado donde se indique que se encontró mérito para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio (ver anexo 3), momento en el cual pasa de ser interesado a investigado.

3. Auto de cargos, notificación y descargos



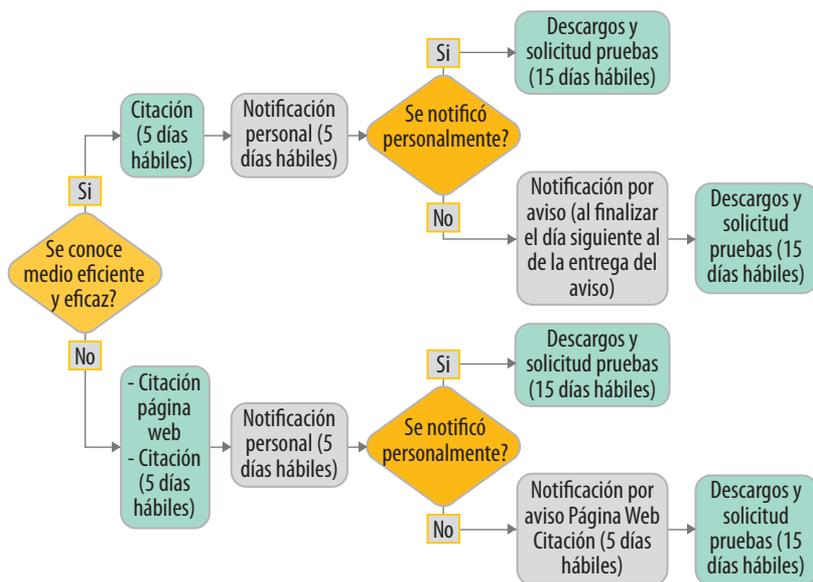
Gráfica - 11 Auto de cargos, notificación y descargos

El procedimiento administrativo sancionatorio adoptado por el Ministerio establece que el Auto de Formulación de Cargos es el Acto Administrativo que señala con precisión y claridad los hechos que originan la investigación administrativa laboral, identificando claramente, las personas naturales o jurídicas objeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Como lo indica la norma, contra este acto administrativo no se admite recurso alguno y se caracteriza por ser un acto de trámite o preparatorio pero motivado que debe notificarse personalmente a los

investigados que adquieren esa condición (antes interesados).

En este punto, debe resaltarse la importancia de motivarse en el acto claramente las disposiciones presuntamente violadas y las sanciones o medidas procedentes, como quiera que ello fija la relación procesal entre la autoridad como representante del Estado y el investigado como presunto sujeto pasivo de la acción sancionatoria, dicha claridad le permitirá defenderse y a que no se le sorprenda con otro tipo de conductas durante la actuación o al momento de proferir acto definitivo.

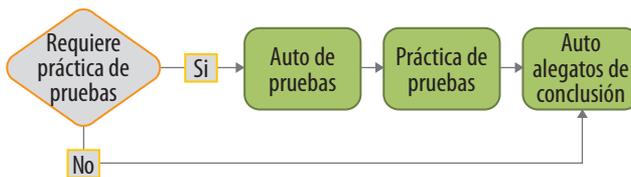
Proferido el auto de formulación de cargos (ver anexo 4) se libra comunicación (ver anexo 5) a los investigados para que comparezcan a la notificación personal del auto que en el nuevo CPACA adquieren una relevancia especial en la constancia de notificación personal so pena de generar nulidad (ver anexo 6); si no comparecen los investigados a la notificación personal se les notifica por aviso (ver anexo 7), como se advierte en la siguiente gráfica.



Gráfica - 12 Notificación del auto de formulación de cargos

Los descargos, es aquella manifestación del investigado respecto de los hechos objeto de investigación, mediante el cual se ejerce el derecho de defensa. Como se observa en el gráfico que precede, los tiempos para presentar descargos dependen del momento en que se notifica personalmente o por aviso. El investigado dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación, presenta los descargos y aporta o solicita pruebas que pretenda hacer valer dentro del proceso.

4. Periodo Probatorio



Gráfica - 13 Período de Prueba

Proceso de Investigación Administrativa Laboral adoptado por el Ministerio, establece que presentado los descargos, el operador de IVC debe establecer si es necesario practicar pruebas bien sea las solicitadas por el investigado o las que debe decretar de oficio; en caso de no ser necesaria la práctica de pruebas se dicta auto de alegatos de conclusión, en su defecto, en caso de ser necesaria la práctica de pruebas (ver anexo 8), o de negarlas total o parcialmente por inconducentes, impertinentes o superfluas se dicta auto de trámite contra el que no procede recurso alguno y se comunica la decisión (ver anexo 9 en caso de decretar pruebas); es de anotar en este punto, que el artículo 9 numeral 14 del CPACA dispone como prohibición de las autoridades "No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas".

El proceso adoptado define, Auto de Pruebas como el Acto Administrativo que se genera cuando deban practicarse pruebas dentro de una investigación administrativo laboral, en la cual se decretan o rechazan motivadamente las mismas y se da inicio al periodo probatorio. Contra este acto administrativo no operan los recursos. Agrega posteriormente que el investigado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación.

Igualmente establece que dentro del proceso probatorio el servidor competente y el comisionado se ceñirán a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ante la imposibilidad de aplicación de esta norma o por vacíos de la misma, se aplicará en lo pertinente el Código General del Proceso, sin que las condiciones del mismo puedan superar a las planteadas en el código administrativo. En todo caso, se podrá decretar como prueba la práctica de la visita administrativa laboral en cabeza de Inspector de Trabajo y Seguridad Social (anexo 10) o testimonios (anexo 11).

En el marco de la Investigación Administrativa Laboral, corresponde al Inspector de Trabajo y Seguridad Social, a los integrantes de los equipos interdisciplinarios o en su defecto al mismo servidor competente, la práctica de pruebas, lo anterior con fundamento en lo señalado en el Convenio 81 de la OIT de 1947 y en el Convenio 129 de la OIT de 1967, los cuales señalan que “Los Inspectores de Trabajo, que acrediten su calidad, estarán autorizados c) Para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesarios para cerciorarse de que las disposiciones legales se observen estrictamente (...)”, así como a lo establecido en los Artículos 4° y 9° de la Ley 1610 de 2013.

Por último, es preciso indicar que la práctica de pruebas dentro del periodo probatorio no podrá ser mayor a diez (10) días, luego de comunicarse al investigado sobre el contenido del auto que las ordena, si son tres o más investigados el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días hábiles. Igualmente ha de tenerse en cuenta que en caso de practicarse pruebas en el exterior se observarán las actuaciones previstas en el Art. 48 del CPACA.

5. Alegatos

El procedimiento adoptado establece que el Auto de Traslado para Alegatos es un Acto Administrativo (anexo 12) mediante el cual, culminado el periodo probatorio, se da traslado al investigado para alegar de conclusión. Contra este acto administrativo no operan los recursos y se comunica al investigado. Esta etapa tiene un periodo de traslado de tres (3) días hábiles al investigado para que alegue de conclusión de acuerdo con lo informado en la comunicación.

6. Acto definitivo, recursos y conclusión del procedimiento

Finalmente, el procedimiento administrativo sancionatorio culmina en su fase de

actuación administrativa con el acto administrativo definitivo (anexo 13) que finaliza la Investigación Administrativo Laboral, ésta deberá contener:

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

El procedimiento adoptado y la misma Ley, establece que el funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

La decisión deberá resolver todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por los terceros reconocidos, quienes podrán interponer los recursos en caso de que la decisión sea absolutoria, previa comunicación (anexo 14). El investigado o su apoderado tendrán derecho a interponer los recursos de reposición y apelación en caso de que el acto administrativo sea sancionatorio, en todo caso con la decisión incorporada en el acto definitivo se inicia la segunda fase del procedimiento administrativo sancionatorio que se denomina conclusión del procedimiento. El acto definitivo se deberá notificar personalmente (anexo 15) o por aviso (anexo 16).

Según lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto

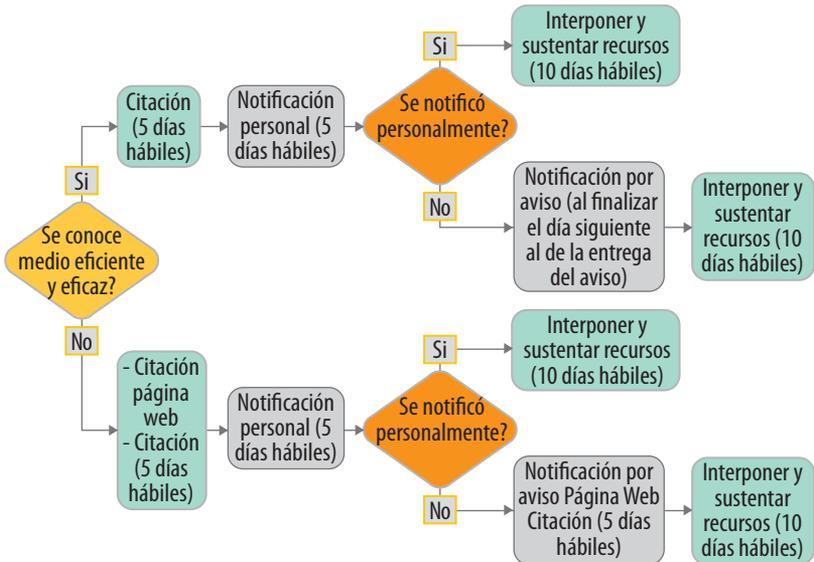
de pruebas.

9. Grave violación a los Derechos Humanos de las y los trabajadores.

Estos criterios de graduación se explican en la Guía de Dosificación de Sanciones. 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.

Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán imponer la sanción de cierre del lugar de trabajo cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de las y los trabajadores.

Proferido el acto definitivo (ver anexo 13) se libra comunicación (ver anexo 14) a los investigados y a los terceros para que comparezcan a la notificación personal del auto que en el nuevo CPACA adquieren una relevancia especial en la constancia de notificación personal so pena de generar nulidad (ver anexo 15); si no comparecen la notificación personal se les notifica por aviso (anexo 16) como se advierte en la siguiente gráfica:



Gráfica - 14 Citación, notificación e interposición de recursos

En la interposición de recursos se podrán solicitar pruebas, razón por la cual el operador de IVC deberá estimar la conducencia, pertinencia y necesidad de su práctica; luego procederá a expedir los actos administrativos que concluirán con el procedimiento administrativo y una vez en firme, realizará los actos de ejecución necesarios para dar cumplimiento a la decisión que finalmente se adopte.

ANEXOS

(Anexo 1)

AVERIGUACIÓN PRELIMINAR (OPERADOR IVC)

ACTO DE TRÁMITE

(Ciudad), **(fecha en letra y números)**

Radicación **(Indicar el expediente)**

Visto el contenido del escrito presentado por **(nombre de la persona)** (o Visto el contenido de la visita administrativa general) , radicado bajo el No. **(indicar la radicación)**, se dispone dictar acto de trámite para adelantar averiguación preliminar contra **(nombre de la persona -natural o jurídica- implicada)**, por la presunta (describir brevemente el posible comportamiento que se reprocha), con el fin de determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta y recabar elementos de juicio que permitan verificar la ocurrencia de la conducta en ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control.

En consecuencia, de conformidad con lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se decreta la práctica de las siguientes pruebas por considerarlas conducentes:

- Escuchar en diligencia de declaración a **(nombre del peticionario)**, para que amplíe y ratifique los hechos expuestos en su escrito **(indicando fecha y hora)**.
- Escuchar en diligencia de declaración a las siguientes personas **(nombre de los testigos)**, con el fin de que depongan sobre los hechos objeto de la actuación administrativa **(indicando fecha y hora)**.
- Oficiar (autoridades o entidades donde se requiere el envío de una prueba)
- Practicar visita administrativa a **(indicar el lugar, fecha y hora)** con el objeto de **(indicar la finalidad)**.
- Oficiar a **(indicar la dependencia)** requiriendo copias de **(indicar los documentos requeridos)**.
- Practicar las demás pruebas conducentes y pertinentes que surjan directamente

del objeto de la presente actuación.

Adicionalmente se ordena la práctica de diligencia de declaración al representante legal de **(nombre) (indicar fecha y hora)**

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 2)

(COMUNICACIÓN AL INTERESADO)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD)

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),
(Nombres y apellidos Completos)
Investidura **(si aplica)**
Empresa **(si aplica)**
Dirección **(si aplica)**
Ciudad – Departamento **(si aplica)**

REF.: **(número de radicación del expediente)**

Interesado: **(Nombre)**

De conformidad con lo dispuesto en el acto administrativo de (colocar fecha de la decisión), le comunico la decisión mediante la cual se dispuso adelantar averiguación preliminar con base en XXXXXXXXX

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 3)

(COMUNICACIÓN AL INVESTIGADO SOBRE EL MERITO DE ADELANTAR PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD)

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),
(Nombres y apellidos Completos)
Investidura **(si aplica)**
Empresa **(si aplica)**
Dirección **(si aplica)**
Ciudad – Departamento **(si aplica)**

REF.: **(número de radicación del expediente)**
Investigado: **(Nombre)**

De conformidad con el resultado de las averiguaciones preliminares, le comunico que existe méritos para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio dentro del radicado de la referencia, de conformidad con el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO) **(CARGO)**

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 4)

FORMULACIÓN DE CARGOS (OPERADOR DE IVC)

En (Ciudad) a los (fecha en números y letras)

Radicación (número del expediente)

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO:

Procede el Despacho a formular cargos dentro de las presentes diligencias adelantadas en contra de (nombre del investigado)

DESCRIPCION Y DETERMINACION DE LA CONDUCTA

(Descripción de la conducta que es objeto de inspección, vigilancia y control en los párrafos necesarios así:

- Los hechos que lo originan.
- Las personas naturales o jurídicas que se vincularon a la actuación administrativa.
- Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó,
- Señale concretamente la acción u omisión que genera la acusación específica)

NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS O PROHIBIDAS

Constituye objeto de actuación la presunta violación de los siguientes deberes (o la incursión de las siguientes prohibiciones) por parte del investigado.

1. Haber incurrido en la violación de la obligación prevista en.....
2. Haber incurrido en la prohibición descrita en.....
3.

(Las norma que se describa deben integrarse con las demás normas que componen la proposición jurídica que la complementa).

De acuerdo con las normas citadas, el interesado ha obrado con desconocimiento de

(párrafos necesarios)

FUNDAMENTOS DE CADA UNO DE LOS CARGOS FORMULADOS

CARGO PRIMERO

(Redactar párrafo donde se advierta la realización de la conducta (hablando siempre de presuntamente o otro sinónimo) y que elementos de juicio comprometen la presunta responsabilidad del investigado.

Estos requisitos aparecen cumplidos en el presente caso y se deducen de las siguientes pruebas (se hace análisis y valoración de las pruebas – no basta con la simple enunciación de las pruebas pues resulta indispensable hacer una verdadera evaluación de las mismas)

(Cada conducta objeto de acusación debe tener un soporte probatorio y un análisis independiente)

CARGO SEGUNDO

(Redactar párrafo donde se advierta la realización de la conducta (hablando siempre de presuntamente o otro sinónimo) y que elementos de juicio comprometen la presunta responsabilidad del investigado.

Estos requisitos aparecen cumplidos en el presente caso y se deducen de las siguientes pruebas (se hace análisis y valoración de las pruebas – no basta con la simple enunciación de las pruebas pues resulta indispensable hacer una verdadera evaluación de las mismas)

(Cada conducta objeto de acusación debe tener un soporte probatorio y un análisis independiente)

CARGO TERCERO

(.....)

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: FORMULAR CARGOS contra (indicar el nombre empresa), en su condición de (representante legal o persona natural), de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE al investigado y correr traslado por el término de 15 días para que rinda descargos y solicite o aporte pruebas.

TERCERO: ADVERTIR a los interesados que contra esta decisión no procede recurso alguno.

CUARTO: LÍBRAR las comunicaciones pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(NOMBRES DEL FUNCIONARIO)
(CARGO)

(iniciales del funcionario que elabora el proyecto)

(Anexo 5)

(CITACIÓN PARA NOTIFICACIÓN AL INVESTIGADO, REPRESENTANTE, APODERADO)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD)

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),

(Nombres y apellidos Completos)

Investidura *(si aplica)*

Empresa *(si aplica)*

Dirección *(si aplica)*

Ciudad – Departamento *(si aplica)*

REF.: **(número de radicación del expediente)**

Investigado: **(Nombre)**

De conformidad con lo dispuesto en el acto administrativo de (colocar fecha de la decisión), sírvase comparecer a este despacho, ubicado en (colocar dirección de la oficina), con el fin de notificarlo (a) personalmente de la decisión mediante la cual se dispuso imputar cargos. De no comparecer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío de la presente comunicación, se procederá a su notificación por aviso, tal como lo dispone el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior para que ejerza sus derechos de (contradicción y defensa), (Puede nombrar defensor para que lo (la) represente en el curso de las diligencias).

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 6)**(DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL AUTO DE FORMULACIÓN DE CARGOS)****(NOMBRE DE LA DEPENDENCIA)
DIRECCIÓN TERRITORIAL XXXX**Ciudad, **(fecha en letras y número)**. (hora: 00:00 am o pm)**REF.: (número de radicación del expediente)**

En la fecha se hace presente en el despacho el (la) **(nombres y apellidos de la persona natural)**, identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía No. _____, (quien obra en nombre y representación de XXXX) con fin de notificarse personalmente la decisión de **(fecha del acto decisión)**, a través del cual se dispuso dictar auto de formulación de cargos y se le informa que contra dicha decisión **no procede recurso alguno**. En consecuencia se procede a entregarle una copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión aludida, en **(número de folios)**, para que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presente notificación personal, si lo considera necesario, presente los descargos y solicite o aporte las pruebas que pretende hacer valer.

El compareciente, enterado del objeto de la diligencia firma como aparece.

(NOMBRE DEL NOTIFICADO)**(Investigado, representante, apoderado o autorizado por investigado para notificarse)****(NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE NOTIFICA)****Secretario ad - hoc o Auxiliar Administrativo**

(Anexo 7)

(NOTIFICACIÓN POR AVISO AL INVESTIGADO, REPRESENTANTE, APODERADO)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD)

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),
(Nombres y apellidos Completos)

Investidura **(si aplica)**

Empresa **(si aplica)**

Dirección **(si aplica)**

Ciudad – Departamento **(si aplica)**

REF.: **(número de radicación del expediente)**

Investigado: **(Nombre)**

NOTIFICACIÓN POR AVISO

Por medio de la presente se NOTIFICA POR AVISO a (la) **(nombres y apellidos de la persona natural)**, identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía No. _____, (quien obra en nombre y representación de XXXX) de la decisión de **(fecha del acto decisión)**, a través del cual se dispuso dictar auto de formulación de cargos y se le informa que contra dicha decisión **no procede recurso alguno**. En consecuencia se entrega en anexo una copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión aludida en **(número de folios)**, se le advierte que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega de este aviso, luego del cual inmediatamente empezara a correr quince (15) días hábiles para que, si lo considera necesario, presente los descargos y solicite o aporte las pruebas que pretende hacer valer.

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

Anexo lo anunciado en (#) folios

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 8)

(ACTO QUE DECRETA PRUEBAS) (OPERADOR DE IVC)

ACTO DE TRÁMITE

Ciudad, *(fecha en letras y números)*

Radicación *(Indicar el expediente)*

En ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control se decreta la práctica de las siguientes pruebas:

- Escuchar en diligencia de declaración a las siguientes personas *(nombre de los posibles testigos)*, con el fin de que depongan sobre los hechos objeto de actuación administrativa *(se sugiere fecha y hora)*.
- Practicar visita administrativa a *(indicar el lugar, se sugiere fecha y hora)* con el objeto de *(indicar la finalidad)*.
- Oficiar a *(indicar la dependencia)* requiriendo los siguientes documentos *(indicar los documentos requeridos)*.
- Téngase como pruebas las allegadas al proceso.

Contra el presente acto de trámite no procede recurso alguno.

(se puede ordenar comisión para la práctica de pruebas con amplias facultades)

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(NOMBRES DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 9)

(COMUNICACIÓN AL INVESTIGADO Y APODERADO)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD)

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),

(Nombres y apellidos Completos)

Investidura **(si aplica)**

Empresa **(si aplica)**

Dirección **(si aplica)**

Ciudad – Departamento **(si aplica)**

REF.: (número de radicación del expediente)

Investigado: **(Nombre)**

De conformidad con lo dispuesto en el acto administrativo de (colocar fecha de la decisión), le comunico la decisión mediante la cual se dispuso decretar la práctica de las siguientes pruebas:

(Se transcriben las pruebas decretadas en el auto de pruebas, indicando fecha, hora y lugar de su práctica)

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 10)

ACTA DE VISITA ADMINISTRATIVA PRACTICADA POR (NOMBRE DEL OPERADOR DE IVC) DENTRO DEL EXPEDIENTE RADICADO

(NÚMERO DEL EXPEDIENTE)

En (ciudad)., a los (fecha en que se practica la diligencia), y con el fin de practicar la visita especial ordenada mediante acto de trámite (fecha de la decisión), el suscrito funcionario se trasladó a la (dirección del lugar de la visita), donde funciona (nombre del sitio o empresa). Una vez allí fui atendido por el señor (a), enterándolo sobre el objeto de esta diligencia, quien de inmediato puso a disposición(o prestó la colaboración necesaria; se hace una descripción de las actividades realizadas con el fin de cumplir el objeto de la diligencia)

Cumplido el objeto de la diligencia se termina y firma, una vez leída y aprobada el acta, por quienes en ella intervinieron.

(nombre de quien atendió la visita)

Quien atendió la visita

(nombre de quien practica la diligencia)

Operador de IVC

(Anexo 11)

(DILIGENCIA DE TESTIMONIO) (OPERADOR DE IVC)

Ciudad a los (fecha en números y letras), siendo las (hora de inicio de la diligencia), se hizo presente en este despacho (nombre de los presentes –), para dar inicio a la presente audiencia, ordenada en el acto de trámite de pruebas de (fecha del acto de trámite). (En el evento de presentarse el abogado defensor, se le recibe el poder respectivo, se anexa a la diligencia y se le reconoce personería para actuar) En tal virtud, el suscrito funcionario declaró abierta la audiencia y designó a (nombre y cargo del secretario ad hoc), como Secretario Ad. Hoc. de la misma, quien prometió cumplir a cabalidad con los deberes del cargo asignado, quedando de esta forma legal y debidamente posesionado. El suscrito funcionario (titular o comisionado) procedió a explicar al compareciente el deber que le asiste de rendir testimonio, según lo previsto en el artículo 266 del Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000); enterándolo igualmente sobre las excepciones constitucionales y legales que lo eximen de cumplir dicho deber, referidas en el artículo 33 de la Constitución Política y en los artículos 267 y 268 del C. de P. P. A continuación se hace la amonestación consagrada en el artículo 269 de la misma normatividad, a través de la cual se entera al citado sobre la importancia moral y legal del acto, dándole a conocer además las sanciones establecidas contra los que declaren falsamente, contempladas en el artículo 442 del Código Penal. Cumplido lo anterior se toma el juramento de rigor, por el cual el compareciente manifestó que no le asiste ninguna clase de impedimento y que es su voluntad rendir esta declaración. El despacho procede a formular al declarante el interrogatorio siguiente: PREGUNTADO.- Sírvase decir sus nombres y apellidos completos, documento de identificación, edad, lugar y fecha de nacimiento, residencia, estado civil, profesión y estudios que haya cursado. CONTESTO: PREGUNTADO.- Sírvase decir (El despacho hace las preguntas objeto de la prueba). CONTESTO:..... En este estado de las diligencias el despacho no hace más preguntas y le concede el uso de la palabra al (nombre del sujeto procesal que se haya hecho presente), quien manifiesta su intención de interrogar. PREGUNTADO: CONTESTO:..... PREGUNTADO POR EL DESPACHO: Sírvase informar al despacho si desea agregar, corregir o enmendar algo a la presente diligencia. CONTESTO: (.....). No más.

(nombre del Testigo)
CC

(nombre de quien practica la diligencia)
Operador de IVC

(nombre del secretario ad - hoc)
Secretario Ad-hoc

(Anexo 12)

(ACTO DE TRÁMITE CORRIENDO TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN) (OPERADOR IVC)

ACTO DE TRÁMITE

Ciudad, *(fecha en letras y números)*

Radicación *(número de expediente)*

Evacuadas las pruebas ordenadas en la etapa probatoria ***(o no existiendo necesidad o solicitud de practicar otras pruebas)***, se dispone correr traslado común a los investigados por el término de tres (3) días, para que presenten sus alegatos de conclusión, de conformidad con las previsiones del artículo 10 de la Ley 1610 de 2013 | Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Librense las comunicaciones de rigor. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 13)

(ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO DE PRIMERA INSTANCIA) (OPERADOR DE IVC)

(Ciudad). a los *(fecha en letras y números)*

Radicación *(número de expediente)*

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO:

Procede el despacho a proferir el acto administrativo definitivo, dentro de la presente actuación administrativa, adelantada en contra de *(investigado)*.

IDENTIDAD DEL INTERESADO

Se decide en el presente proveído la responsabilidad que le asiste a (Se debe indicar los nombres completos de la empresa, de su representante legal). (Individualización de la persona natural o jurídica a sancionar o absolver)

RESUMEN DE LOS HECHOS

Los hechos que originaron esta actuación se resumieron así en anterior oportunidad:“(...)”

ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS EN QUE SE BASA

(se hace un análisis de los hechos y una valoración de las pruebas con base en las cuales se impone una sanción o se absuelve— no basta con la simple enunciación de las pruebas pues resulta indispensable hacer una verdadera evaluación de las mismas)

ANÁLISIS Y VALORACIÓN JURÍDICA DE LOS CARGOS, DESCARGOS Y ALEGACIONES

(Aquí se realiza la valoración jurídica de cada cargo, norma en que se soporta como infringida o no con los hechos probados, los descargos y alegaciones. Es en este acápite donde deben exponerse los argumentos jurídicos que mantienen o no la acusación)

RAZONES DE LA SANCIÓN

La sanción cumplirá en el presente caso una función (señalar la argumentación que sea del caso).

GRADUACION DE LA SANCIÓN

Según el artículo xxxx se encuentran previstas como sanciones administrativas (**se debe señalar la sanción que es aplicable**). A su vez, el numeral (**indicar el numeral correspondiente**) del artículo xx del artículo define que este tipo de conductas puede sancionarse (**describir la sanción correspondiente**).

De acuerdo con el 12 de la Ley 1610 de 2013 los criterios de graduación de la sanción se funda en los siguientes parámetros: (si es aplicable se debe señalar)

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

Conforme a lo anterior los criterios de graduación que aplican al presente asunto por la conducta del investigado (indicar el nombre del investigado) son los siguientes (**indicar el criterio y detallar porque lo aplica y en que elementos de juicio se funda**)

En consecuencia

RESUELVE

PRIMERO. SANCIONAR a *(indicar el nombre)*, con *(se describe la sanción impuesta)*, de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO. ABSOLVER a *(indicar el nombre)*, del (número del cargo) *(describir la falta objeto de absolución)* de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

TERCERO. NOTIFICAR en debida forma este acto al investigado e informarle que contra el mismo procede recurso de reposición y/o apelación ante xxxx, que deberá interponerse dentro del término de ejecutoria de esta decisión. (igual ocurre si la decisión es absolutoria respecto de los terceros)

CUARTO. En firme esta decisión, comuníquese su contenido a XXXXX, para los fines correspondientes.

(En caso de que se trate de fallo absolutorio ordenar la comunicación al que elevó la solicitud de ser procedente)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)
(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 14)

(CITACIÓN PARA NOTIFICACIÓN AL INVESTIGADO, REPRESENTANTE, APODERADO)

(NOMBRE DE LA ENTIDAD)

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),
(Nombres y apellidos Completos)
Investidura **(si aplica)**
Empresa **(si aplica)**
Dirección **(si aplica)**
Ciudad – Departamento **(si aplica)**

REF.: (número de radicación del expediente)

Investigado: **(Nombre)**

De conformidad con lo dispuesto en el acto administrativo de (colocar fecha de la decisión), sírvase comparecer a este despacho, ubicado en (colocar dirección de la oficina), con el fin de notificarlo (a) personalmente de la decisión mediante la cual se dispuso dictar acto definitivo a la radicación de la referencia. De no comparecer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío de la presente comunicación, se procederá a su notificación por aviso, tal como lo dispone el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior para que ejerza sus derechos de (contradicción y defensa), (Puede nombrar defensor para que lo (la) represente en el curso de las diligencias).

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)

(CARGO)

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)

(Anexo 15)

(DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL ACTO DEFINITIVO)

(NOMBRE DE LA DEPENDENCIA)
DIRECCIÓN TERRITORIAL XXXX

Ciudad, **(fecha en letras y número)**. (hora: 00:00 am o pm)

REF.: (número de radicación del expediente)

En la fecha se hace presente en el despacho el (la) **(nombres y apellidos de la persona natural)**, identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía No. _____, (quien obra en nombre y representación de XXXX) con fin de notificarse personalmente la decisión de **(fecha del acto decisión)**, a través del cual se dispuso dictar acto definitivo (absolutorio o sancionatorio según el caso y transcribir lo más que se pueda del resuelve). En consecuencia se procede a entregarle una copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión aludida, en **(número de folios)**, y se le informa que contra dicha decisión procede los recursos de reposición y apelación, ante (la autoridad ante quien debe interponerse) caso en el cual deberá interponerlos y sustentarlos dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presente notificación personal.

El compareciente, enterado del objeto de la diligencia firma como aparece.

(NOMBRE DEL NOTIFICADO)

(Investigado, representante, apoderado o autorizado por investigado para notificarse)

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE NOTIFICA)

Secretario ad - hoc o Auxiliar Administrativo

(Anexo 16)**(NOTIFICACIÓN POR AVISO AL INVESTIGADO, REPRESENTANTE, APODERADO)****(NOMBRE DE LA ENTIDAD)**

Ciudad,

Señor(a), Doctor(a),
(Nombres y apellidos Completos)
 Investidura **(si aplica)**
 Empresa **(si aplica)**
 Dirección **(si aplica)**
 Ciudad – Departamento **(si aplica)**

REF.: (número de radicación del expediente)Investigado: **(Nombre)****NOTIFICACIÓN POR AVISO**

Por medio de la presente se NOTIFICA POR AVISO a (la) **(nombres y apellidos de la persona natural)**, identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía No. _____, (quien obra en nombre y representación de XXXX) de la decisión de **(fecha del acto decisión)**, a través del cual se dispuso dictar acto definitivo (absolutorio o sancionatorio según el caso y transcribir lo más que se pueda del resuelve) por parte de (indicar el cargo del operador de IVC). En consecuencia se entrega en anexo una copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión aludida, en **(número de folios)**, Se le advierte que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega de este aviso, luego del cual inmediatamente empezara a correr diez (10) días hábiles para que interponga y sustente los recursos de reposición y apelación ante (la autoridad ante quien debe interponerse).

(NOMBRE DEL FUNCIONARIO)**(CARGO)****Anexo lo anunciado en (#) folios**

(Nombre del funcionario que elabora el proyecto y de quien lo revisa y aprueba)



Organización Internacional del Trabajo