



**Facultad sancionatoria del Estado en el sector trabajo y sus limitaciones a la luz del debido
proceso administrativo**

Juan Sebastián López Jiménez

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Maestría en Derecho Administrativo

Facultad de Jurisprudencia

Bogotá, Colombia

2025

**Facultad sancionatoria del Estado en el sector trabajo y sus limitaciones a la luz del debido
proceso administrativo**

Juan Sebastián López Jiménez

**Trabajo de investigación como requisito para obtener el título de
Magister en Derecho Administrativo**

Dirección de la Investigación:

David Hernando Barbosa Ramírez PhD.

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, Colombia

2025

AGRADECIMIENTO Y HOMENAJE

Un agradecimiento especial a mis padres y hermanos, quienes han sido mi luz y guía de manera incondicional. Igualmente, a Mayra Alejandra Pinilla, quien emocionalmente acompañó este proyecto. También al Dr. David Hernando Barbosa Ramírez, que, con su experiencia y conocimiento, orientó esta investigación.

Este trabajo de grado es un homenaje a Jorge Luis Quiroz Alemán (Q. E. P. D.), quien fue para mí un padre, tío, amigo, y seguirá siendo mi referente profesional. Lo recordaré siempre con cariño y gratitud.

FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN EL SECTOR TRABAJO Y SUS LIMITACIONES A LA LUZ DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Juan Sebastián López Jiménez¹

Universidad del Rosario, Bogotá D. C., Colombia.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un diagnóstico relacionado con la facultad sancionatoria del Estado colombiano ejercida por el Ministerio de Trabajo, para establecer si cumple o no con los criterios del debido proceso desde una óptica constitucional y administrativa.

El diagnóstico se desarrolla acudiendo a fuentes primarias y secundarias. Como fuentes primarias se analizan las Leyes 1437 de 2011 y 1610 de 2013, y las normas constitucionales pertinentes; adicionalmente, por medio del derecho de petición se accede a información relevante. Como fuentes secundarias se analizan el desarrollo doctrinal y la jurisprudencia pertinente. Este análisis es orientado por los principios y fundamentos del procedimiento administrativo

Abogado y especialista en Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana, con experiencia en docencia universitaria en dicha institución, así como en la Universidad de La Sabana y la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Ha sido incluido en varias ocasiones en la lista de árbitros de la Corte Suprema de Justicia para la resolución de conflictos colectivos. Con nueve años de experiencia en asesoría y representación judicial y administrativa de destacadas compañías del país, actualmente se desempeña como abogado asesor en la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali. Además, ha publicado diversos artículos relacionados con el derecho al trabajo y la seguridad social.

sancionatorio en el sector laboral, y los efectos que en la práctica se generan de cara al cumplimiento del debido proceso en materia administrativa. Finalmente, se identifican tensiones y vacíos en torno a los preceptos jurídicos que regulan la materia estudiada y lo que ocurre en la práctica. Se presentan conclusiones y se esbozan soluciones.

Palabras clave: procedimiento administrativo sancionatorio, Ministerio de Trabajo, debido proceso, principio de legalidad.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze whether the sanctioning power of the Colombian State, exercised by the Ministry of Labor in the labor sector, adheres to the criteria of due process from both a constitutional and administrative perspective.

This analysis will be developed through an examination of Law 1437 of 2011, Law 1610 of 2013, the Political Constitution of 1991, and the doctrinal and jurisprudential developments related to the subject of study. Finally, this paper aims to identify the foundational elements that could support the structure of the administrative sanctioning process in the labor sector, ensuring compliance with due process requirements.

Key words: administrative sanctioning procedure, Ministry of Labor, due process, principle of legality.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	14
Planteamiento del problema.....	17
Justificación.	19
Objetivos.	20
Objetivo general.....	21
Objetivos específicos.	21
Metodología	22
Enfoque cualitativo.	22
Técnicas de recolección de información.....	22
Aspectos Éticos.....	24
Fuentes de la investigación.	25
Estructura del documento.	26
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO	27
CAPÍTULO 2: MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.....	30
Sanción administrativa en Colombia en el sector laboral.....	30
Antecedentes de la función de inspección, vigilancia y control del estado en el sector trabajo.	30

Antecedentes próximos de la facultad de vigilancia, inspección y control del Ministerio de Trabajo.....	33
Antecedentes jurisprudenciales del debido proceso sancionador.....	37
Procedimiento administrativo sancionatorio en el sector laboral a través de la Ley 1610 de 2013 y Ley 1437 de 2011.....	39
Ley 1610 de 2013.....	39
Ley 1437 de 2011.....	42
Comunicación de apertura del procedimiento sancionatorio.....	44
Auto de Formulación de Cargos y notificación.....	44
Derecho de defensa y contradicción del investigado.....	45
Etapa probatoria.....	45
Alegatos de conclusión.....	47
Comunicación de la decisión.....	47
Sanción.....	47
Recursos y pruebas respecto al acto administrativo de carácter sancionatorio.....	48
 CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN UNA DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO	 49
Límites a la facultad sancionatoria del Estado en el sector laboral.....	50
Principio de legalidad y tipicidad en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio.....	54

Principio de inocencia y su incidencia en el marco de culpabilidad en el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.	57
Principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.	59
Principio de seguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.	61
Ministerio de Trabajo.....	62
Inconsistencia entre el propósito de desarrollar un modelo preventivo y la existencia de un marco jurídico y operativo de carácter predominantemente coercitivo.....	63
Baja autonomía en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control (PIVC).	64
Centralización operativa y ausencia de enfoque territorial.	64
Concepción cerrada del sistema de inspección, vigilancia y control.....	64
Deficiencias en talento humano y recursos organizacionales, físicos y tecnológicos.	65
Bajos niveles de especialización funcional de los inspectores.	66
Condiciones estructurales que favorecen riesgos de corrupción.	66
Contexto práctico y fáctico de la dirección administrativa que es objeto de estudio.	67
Direcciones territoriales y oficinas de trabajo - realidad administrativa.	71
Dirección territorial de Bogotá.	74
Retos de la dirección territorial de Bogotá D.C a la luz del debido proceso administrativo.	81

CAPÍTULO 4: ¿EL MINISTERIO DE TRABAJO REQUIERE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ESPECIAL?	117
Composición normativa del procedimiento sancionatorio.	118
Necesidad de precedentes administrativos y unificación de criterios.....	121
Eliminación del embudo decisorio: garantía de independencia.....	123
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	124
Síntesis de los hallazgos.....	124
Recomendaciones.	126
Descripción de futuras investigaciones.....	127
BIBLIOGRAFIA.....	129

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 <i>Derecho de petición</i>	74
Tabla 2 <i>¿Cuántos Inspectores de Trabajo se asignaron a la DT de Bogotá entre 2019 y 2024?</i> 75	
Tabla 3 <i>¿Cuántos Inspectores de Trabajo son abogados (especializados) en Derecho Administrativo y Laboral en la DT de Bogotá entre 2019 y 2024?</i>	75
Tabla 4 <i>¿Cuántos de los coordinadores de la DT de Bogotá son abogados (especializados en Derecho Administrativo, Laboral o Procesal) entre 2019 y 2014?</i>	76
Tabla 5 <i>Coordinadores de la Dirección Territorial de Bogotá</i>	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 <i>Direcciones territoriales</i>	67
Figura 2 <i>Nivel de trámites presentados hacia la entidad</i>	71
Figura 3 <i>Nivel de trámites presentados hacia la entidad</i>	71
Figura 4 <i>Expedientes radicados vs. expedientes decididos entre 2018 y 2022</i>	72
Figura 5 <i>Recurso de apelación</i>	98
Figura 6 <i>Extracto del texto de la resolución</i>	105
Figura 7 <i>Extracto del texto de la resolución</i>	105
Figura 8 <i>Extracto del texto de la resolución</i>	107

ABREVIATURAS O SIGLAS:

- **CPACA:** Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- **CGP:** Código General del Proceso.
- **CST:** Código Sustantivo de Trabajo.
- **DT:** Dirección Territorial.
- **MIT:** Ministerio de Trabajo
- **OIT:** Organización Internacional de Trabajo
- **PIVC:** Política Inspección, Vigilancia y Control.
- **SMMLV:** Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.
- **SG-SST:** Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho laboral, se han desarrollado múltiples estudios, teorías y prácticas que buscan contribuir a la correcta convivencia entre empleadores y trabajadores. En Colombia, desde el siglo XX (Jaramillo, 2010, pág. 57), se han realizado esfuerzos para regular la relación capital-trabajo, aunque con avances poco significativos, especialmente cuando el objetivo es estudiar la influencia del Estado en las relaciones laborales a través de la facultad sancionatoria del Ministerio de Trabajo.

En tal sentido, es importante destacar que la entidad que es objeto de investigación es parte del sector central de la administración pública y de la rama ejecutiva, de ahí que desempeñe un papel fundamental en la creación de políticas públicas laborales encaminadas a generar un correcto relacionamiento y convivencia de los actores del derecho laboral. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015) Al punto que la Ley le otorga la potestad de policía administrativa. Por eso los artículos 485 a 486 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) y el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013, facultan al Ministerio de Trabajo para imponer sanciones administrativas, las cuales pueden oscilar entre 1 hasta 5000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

Conforme a lo expuesto, es clara la importancia y relevancia de evaluar la forma y el procedimiento por la cual el Ministerio de Trabajo ejerce su facultad sancionatoria, puesto que dicha potestad tiene una percusión social y económica relevante en las personas que enfrentan un procedimiento administrativo por parte de esta entidad. Sin embargo, pese a ser un tema alta relevancia para el derecho administrativo laboral, los estudios al respecto son escasos y más cuando se pretende verificar el grado de cumplimiento de la garantía del debido proceso en el procedimiento sancionatorio.

En este contexto, actualmente se tiene que el título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) (artículos 47 al 52) establece las bases del procedimiento sancionatorio que deben seguir las entidades administrativas que no cuenten con un procedimiento especial, como es el caso del Ministerio de Trabajo. El cual se complementa con el manual del inspector de trabajo y de la seguridad social, además de la Constitución Política de 1991.

En tal sentido, si bien existe un procedimiento administrativo sancionatorio diseñado para salvaguardar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos, tales como la tipicidad, el debido proceso, la confianza legítima, la igualdad, la seguridad jurídica, la transparencia, la publicidad y la independencia del juzgador, en la práctica algunos de estos derechos pueden verse desdibujados por la manera en que se llevan a cabo los procedimientos sancionatorios en el sector laboral.

Por ello, en esta investigación se propuso describir las causas probables que afectan el derecho del debido proceso en los procedimientos sancionatorios que adelanta la Dirección Territorial (DT) de Bogotá, a partir del análisis de la estructura de la DT, así como de algunos casos que permiten ver dichas falencias. Lo anterior se ejecutó en el marco de un diagnóstico que se desarrolló analizando las Leyes 1437 de 2011 y 1610 de 2013, normas constitucionales, doctrina y jurisprudencia e informes institucionales, así como las respuestas a los derechos de petición que se relacionan en la presente investigación.

En consecuencia, una vez se analizó las fuentes primarias y secundarias, además de la estructura de la entidad, se identificaron posibles tensiones que se generan en la práctica, las cuales pueden explicar algunas limitaciones en el adecuado cumplimiento de elementos estructurales del derecho al debido proceso, esto en el marco de los procedimientos sancionatorios que adelanta el

Ministerio de Trabajo. Finalmente, se propusieron posibles obstáculos que afectan al debido proceso y se elaboraron recomendaciones encaminadas a fortalecer el procedimiento sancionatorio en aras de garantizar el debido proceso. Así como posibles justificaciones que soportan la creación de un procedimiento sancionatorio especial para el sector trabajo.

Así las cosas, la estructura de la presente tesis está compuesta en primer lugar, por la presentación del problema de investigación, su justificación y los objetivos que se persiguen con la misma. En segundo lugar, se expone la metodología, se sintetiza el enfoque de investigación realizado, así como las técnicas acogidas para la recolección y manejo de la información. En tercer lugar, con el ánimo de facilitar la comprensión del lector, se presentará la estructura del documento para así descender al marco teórico y conceptual. En cuarto lugar, se presentará el análisis de la aplicación del debido proceso en la dirección territorial del Ministerio de Trabajo de Bogotá y finalmente se brindarán las justificaciones que podrían soportar un procedimiento administrativo sancionatorio especial para el sector trabajo. Así como también, las conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones.

Planteamiento del problema.

El artículo 29 de la Constitución Política de 1991 es aplicable a todas las actuaciones administrativas o judiciales que buscan evaluar o juzgar la conducta u omisión de personas naturales o jurídicas en relación con el ordenamiento jurídico. En el contexto del derecho laboral colombiano, el Ministerio de Trabajo asume el papel de entidad administrativa encargada de supervisar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de la Ley laboral en Colombia. Como resultado, tiene la facultad de llevar a cabo procedimientos administrativos sancionatorios contra posibles infractores, bajo el escrutinio riguroso del debido proceso administrativo y constitucional.

La potestad sancionatoria del Ministerio de Trabajo deriva del artículo 486 del CST, en concordancia con el artículo 47 del CPACA y la Ley 1610 de 2013 (Manual del Inspector de Trabajo). Sin embargo, la interacción entre los ciudadanos y la entidad de control en los procedimientos administrativos sancionatorios plantea interrogantes sobre la garantía de la doble instancia, el juez natural en la decisión, la existencia de un capítulo de valoración probatoria y la motivación adecuada de la sanción administrativa.

Lo expuesto se puede observar de forma clara en la investigación realizada por la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) (Edgar Javier Herrera Isaza, Nelly Susana Torres Navas, Alejandro Trujillo Hernández, 2018, pág. 95) a través de su Facultad de Ciencias Jurídicas en el año 2018, titulada *Actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por las inspecciones de trabajo*, la cual generó certeza sobre algunos factores que afectan la función de los Inspectores de Trabajo y, con ello, la disminución de tecnicismo sobre la labor sancionatoria administrativa de este ente de control.

Por su parte, Fernández (Fernández J, González L, Guererro A, Guerrero y León j , 2019, pág. 8), en su investigación denominada *Propuesta de implementación de una guía para la aplicación del proceso administrativo sancionatorio*, publicada por la universidad Uniminuto, indicaron que la falta de unificación de criterios, la falta de conocimiento de la normatividad, la violación al principio de congruencia y el desconocimiento de la facultad sancionatoria son elementos que afectan la construcción y el correcto funcionamiento de las facultades del Inspector de Trabajo.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo, en sus informes de gestión de los años 2021 y 2022, presentó aspectos relevantes para el objeto de investigación, tales como el nivel de conflictividad en cada una de las DT, así como los diferentes niveles de gestión por parte de la entidad. Por su parte la política de inspección, vigilancia y control 2019-2030 confirmó algunos de los vacíos estructurales que inciden en la deficiencia del servicio público que brinda la entidad. Estos informes y política permiten corroborar las interpretaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto a los retos y tareas que debe implementar el Ministerio de Trabajo para garantizar su debida participación en la regulación de las actividades del sector trabajo. Lo cual guarda coherencia con el informe de Estados Unidos de América respecto el grado de cumplimiento del tratado de libre comercio en lo que respecta a la labor de inspección, vigilancia y control de los inspectores de trabajo en el país.

De ahí que, el propósito de la presente investigación es establecer posibles causas que podrían afectar el derecho del debido proceso en los procedimientos sancionatorios en la DT de Bogotá, a partir del análisis de su estructura y su composición. Como también, situaciones particulares que han sido conocidas por la unidad de inspección, vigilancia y control.

Ahora bien, las razones por las cuales se decidió centrar la investigación administrativa en esta entidad territorial, es en primer lugar, un factor de conveniencia. En segundo lugar, no es un hecho menor que la sede de la maestría es en dicha ciudad. En tercer lugar y aún más relevante es la Dirección Territorial de mayor importancia a nivel nacional.

Una vez claro el problema de la presente investigación, se procede a presentar la justificación de esta, esto de acuerdo con el orden planteado de la presente investigación.

Justificación.

La importancia de resolver el problema de investigación planteado, que gira en torno a la garantía del debido proceso en las investigaciones sancionatorias llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo - DT de Bogotá, trasciende los límites de una cuestión meramente académica. La resolución de este problema tiene implicaciones profundas y cruciales en el ámbito de la administración pública y en la protección de los derechos de los ciudadanos. A continuación, se detallan las razones que hacen que esta investigación sea de suma relevancia.

En primer lugar, describe las causas eventuales que podrían afectar el derecho del debido proceso en las investigaciones sancionatorias que adelanta la DT del Ministerio de Trabajo Bogotá. Este análisis se lleva a cabo a través de un examen documental que describe y analiza los componentes del debido proceso en Colombia.

En segundo lugar, se caracterizan los posibles vacíos dogmáticos en los que puede llegar a incurrir el Ministerio de Trabajo – DT de Bogotá al momento de adelantar el procedimiento sancionatorio. Esto se logra mediante la caracterización de la entidad y algunas investigaciones administrativas adelantadas por la subdirección de inspección, vigilancia y control, las cuales evidencian los retos que enfrenta la entidad para garantizar el derecho del debido proceso. Además

de informes nacionales e internacionales que dejan en evidencia dificultades administrativas de la entidad que impiden materializar de forma efectiva e idealista los principios del derecho al debido proceso.

En tercer lugar, se identifican los posibles problemas que limitan al Ministerio de Trabajo – DT de Bogotá para garantizar el derecho de defensa en los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, así como posibles justificaciones que soportan la construcción de un procedimiento sancionatorio especial para el sector trabajo. Este análisis se realiza a partir de los resultados obtenidos en los dos pasos anteriores.

En resumen, resolver el problema de investigación acerca de si el Ministerio de Trabajo – DT de Bogotá garantiza el debido proceso en sus procedimientos sancionatorios es de vital importancia para preservar los principios fundamentales de justicia, legalidad y equidad en el ejercicio de la administración pública. Además, proporciona insumos valiosos para la reforma y el fortalecimiento de las prácticas administrativas en línea con los principios constitucionales y los estándares de justicia.

Una vez resuelto lo expuesto en este aparte de la investigación, se procede a establecer los objetivos generales y específicos que persigue el presente estudio.

Objetivos.

Para efectos de esta investigación, se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo general.

Describir cuáles son las posibles causas que afectan el derecho al debido proceso en los procedimientos sancionatorios que adelanta la DT de Bogotá, a partir del análisis de su estructura y algunos casos conocidos por la unidad de inspección.

Objetivos específicos.

- Establecer los posibles vacíos en el debido proceso administrativo sancionatorio que adelanta el Ministerio de Trabajo – DT Bogotá, a partir de la aplicación de las fuentes primarias y secundarias de la investigación.
- Caracterizar a la DT de Bogotá para evaluar en grado de cumplimiento del debido proceso en el marco de los procedimientos sancionatorios, con el propósito de identificar aspectos de mejora en la garantía del debido proceso.
- Determinar los obstáculos o deficiencias que afectan la implementación efectiva de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos del Ministerio de Trabajo – DT de Bogotá.
- Presentar recomendaciones basadas en el análisis cualitativo, dirigidas a fortalecer la garantía del debido proceso para los ciudadanos durante la etapa de procedimientos administrativos de carácter sancionatorio. Así como brindar posibles soportes conceptuales que justifican la creación de un procedimiento administrativo especial para el sector trabajo.

Teniendo claro los objetivos propuestos, se procederá desarrollar la metodología por la cual se comprobarán los mismos.

Metodología

Enfoque cualitativo.

El presente estudio cuenta con un enfoque cualitativo. Esta elección metodológica permitió describir de manera sistemática y objetiva la composición del procedimiento administrativo sancionatorio del Ministerio de Trabajo y, con ello, establecer el grado de cumplimiento de las garantías dogmáticas y jurisprudenciales que rodean el debido proceso administrativo en la Dirección Territorial de Bogotá.

Por otro lado, es necesario aclarar que la presente investigación tiene un enfoque descriptivo, ya que se limita a realizar un diagnóstico de las falencias y eventuales incumplimientos por parte de las Direcciones Territoriales. No obstante, se trata de una investigación de base que proporciona los elementos esenciales para futuros estudios que profundicen en el análisis del ente ministerial y su relación con el cumplimiento normativo y legal.

Técnicas de recolección de información.

Se realizó una recopilación de información documental de diferentes niveles –primarios, secundarios y terciarios– con el objetivo de presentar el estado actual de la hipótesis de investigación y, de esta manera, sustentar las posibles falencias que afectan la garantía del debido proceso en las actuaciones sancionatorias que adelanta el Ministerio de Trabajo- DT de Bogotá.

Finalmente, a partir de los resultados obtenidos, se procedió a analizarlos con el objetivo de demostrar la validez de la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación de grado y presentar las recomendaciones que deben considerarse en los hipotéticos procesos de formulación de competencias del Ministerio de Trabajo.

En ese orden de ideas, existe una amplia construcción doctrinal y teórica en torno a la facultad sancionatoria del Estado en el derecho público. Desde la década de los años 50, el Ministerio de Trabajo ha sido el encargado de materializar esta prerrogativa en el ámbito laboral. Por esta razón el Estado se encuentra en la obligación de garantizar a los ciudadanos la idoneidad, transparencia, legalidad y objetividad en las decisiones administrativas. Para tal efecto, se consideraron los siguientes aspectos:

- **Análisis del contenido:** Se llevó a cabo un análisis de contenido mediante un método de estudio jurídico-exploratorio de los documentos doctrinales, jurisprudenciales, informes de gestión del Ministerio de Trabajo y estudios internacionales.
- **Comparación de perspectiva:** Con el propósito de garantizar la objetividad de la investigación y enriquecer los resultados, se constató la posición doctrinal con fuentes jurisprudenciales de carácter constitucional y administrativo. Asimismo, se realizó un estudio detallado de los principios que rodean el debido proceso, analizados a la luz de la gestión de la Dirección Territorial de Bogotá.
- **Análisis de casos:** Para materializar y demostrar la problemática planteada, se caracterizó la composición de la Dirección Territorial de Bogotá, con el fin de describir cómo la entidad aplica el debido proceso administrativo en los procedimientos sancionatorios.
- **Presentación de resultados:** Los resultados se presentaron de manera coherente y estructurada, basados en análisis documentales y la extracción de información primaria de gestión de la Dirección Territorial de Bogotá. Esto permitió obtener hallazgos directamente vinculados con la pregunta central de la investigación.

- **Participantes directos:** El análisis realizado se basó en la intervención directa del Ministerio de Trabajo, dado que este proporciona información de carácter público sobre su gestión administrativa.

Aspectos Éticos.

La presente investigación se llevó a cabo siguiendo principios éticos sólidos, asegurando el respeto y los derechos de autor de las obras utilizadas como referencia o justificación de la hipótesis de investigación. Para tal efecto, se tuvieron en cuenta lo siguientes aspectos:

- **Uso de fuentes documentales:** Las fuentes documentales, tales como información doctrinal, jurisprudencia, informes de gestión del Ministerio de Trabajo y de organizaciones internacionales, fueron citadas y referenciadas correctamente, de acuerdo con la normativa exigida por la Universidad de Nuestra Señora del Rosario, con el fin de garantizar los derechos de autor.
- **Uso de fuentes documentales:** Dado que esta investigación aborda temas sensibles relacionados con el funcionamiento del Ministerio de Trabajo y la gestión de procedimientos administrativos, se realizó un trato responsable de la información. El análisis de dicha información se basa en una valoración objetiva que representa el juicio del autor.
- **Uso ético de la información:** Los resultados y conclusiones de esta investigación se presentaron de manera honesta y transparente. En ese orden de ideas, la información recopilada no se modificó o alteró con el propósito de favorecer un interés específico. Las recomendaciones presentadas son el producto de un ejercicio transparente y coherente con los principios legales y éticos que rigen en el ámbito académico.

- **Supervisión y aprobación:** Esta investigación se realizó bajo la supervisión del Dr. David Barbosa, quien cuenta con amplia experiencia de la dirección de investigaciones de este tipo, lo que garantiza la calidad y validez de la presente investigación.

Fuentes de la investigación.

Es importante advertir que no existe una amplia oferta de investigaciones dirigidas a evaluar el grado de cumplimiento del debido proceso en las actuaciones administrativas del Ministerio de Trabajo. Pese a ello, es posible hacer una clasificación de las fuentes de la investigación:

- **Principales:** Esta investigación se centró en estudiar los componentes legales, constitucionales y reglamentarios que soportan la actuación del Ministerio de Trabajo, tales como el CST, el CPACA, la Ley 4108 de 2011, el artículo 25 de la Constitución Política de 1991, la Resolución N.º 404 de 2012, la Resolución N.º 470 del 26 de febrero de 2013, la Ley 1610 de 2013, la Resolución N.º 4689 de 2024, el Informe de Gestión del Ministerio de Trabajo de los años 2021 y 2022, la política de inspección, vigilancia y control 2019-2030 del Ministerio de Trabajo y las resoluciones administrativas de carácter sancionatorio expedidas por el Ministerio de Trabajo.
- **Secundarias:** Corresponden a materiales que analizan, interpretan o resumen las fuentes legales y constitucionales que reglamentan la actuación del Ministerio de Trabajo o, en su defecto, profundizan componentes del debido proceso sancionatorio, tales como el Manual del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, los resultados académicos que estudian el principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas y los retos de la inspección laboral,

el alcance y las limitaciones del debido procedimiento administrativo, la dosificación de las sanciones, las tesis de grado relacionadas con el objeto de estudio y los informes realizados por la OIT y otros órganos internacionales.

- **Terciarias:** Artículos de opinión relacionados con el debido proceso, las actuaciones del Ministerio de Trabajo y la interpretación de los pilares del debido proceso.

Lo anterior permitió realizar un análisis completo de la realidad legal, constitucional y académica relacionada con la obligación del Estado de garantizar el debido proceso en las actuaciones administrativas mediante las cuales evalúa la conducta de los ciudadanos. En el ámbito del derecho laboral, el Ministerio de Trabajo fue el objeto de estudio con el propósito de materializar la hipótesis de investigación.

Estructura del documento.

En primer lugar, se establece el marco teórico que contiene las bases conceptuales del estudio, se analizó la doctrina del debido proceso y la facultad sancionatoria del Estado, diferenciando los enfoques doctrinales, normativos y jurisprudenciales sobre la materia.

En segundo lugar, se desprende la aplicación del debido proceso en una dirección territorial del Ministerio de Trabajo; en la cual, se delimitan los principales límites y restricciones a la facultad sancionatoria en el sector laboral, por lo que, se analizan los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, debido proceso y presunción de inocencia, entre otros, a partir de su desarrollo normativo, doctrinal y jurisprudencial y su incidencia en el desarrollo de las funciones del Ministerio de Trabajo en la Dirección Territorial de Bogotá. Lo cual, da apertura a la identificación de tensiones entre la normativa vigente y su aplicación práctica, señalando vacíos y deficiencias que ocurren en el trámite de los procedimientos administrativos

sancionatorios. Así como una presentación sucinta de pilares dogmáticos que pueden soportar la consecución de un procedimiento sancionatorio especial para el sector trabajo.

Finalmente, el documento concluye con un análisis de los hallazgos de la investigación, identificando las posibles causas de las falencias que distorsionan la garantía del debido proceso sancionatorio.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO

Desde una visión amplia se tiene que el derecho sancionador está en los diferentes contextos en los que el Estado interviene con la sociedad. Toda vez que requiere ejercer control político, económico y social, y con ello la necesidad ejercer la potestad de coacción sobre la sociedad para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. No obstante, para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, es esencial que existan reglas procedimentales que limiten el ejercicio discrecional e irracional que el Estado pueda aplicar en su control social.

Frente a lo anterior, Hans Kelsen sostiene que la facultad sancionadora no es una invención moderna, sino que proviene del arraigo humano más primitivo. En este sentido, el derecho surge como un medio coercitivo destinado a limitar la acción u omisión de un individuo frente a otro. Esta concepción, a su juicio, da lugar a la necesidad de investir a un tercero con la potestad de reglamentar el derecho y ejercer la función sancionadora. (Kelsen, 1982, págs. 45-48)

Ahora bien, la academia también ha advertido que la potestad sancionatoria conlleva responsabilidades significativas para quien la ejerce. Por ejemplo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha señalado que quien ejerza dicha facultad debe evitar caer en el despotismo y la tiranía, ya que estas son formas de gobierno

orientadas a intereses personales, y fallan en su propósito de procurar el bienestar colectivo. En este sentido, el poder político debe cumplir con su función social, que consiste en satisfacer los intereses de la sociedad. (Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 2010, pág. 254)

En el ámbito académico, se ha buscado definir qué es la potestad o facultad sancionatoria del Estado. Al respecto, se encontró que, para Ana Gabriela Chamorro Quiroz, es el desarrollo y materialización de procedimientos administrativos y de las sanciones dispuestas en las diferentes áreas reguladas por la administración, con la finalidad de garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal. (Chamorro, 2020, pág. 176)

Por su parte, Adriana Rocío Rodríguez Cetina e Ivonne Paola Marín Jiménez la definieron como la necesidad de la administración de ejercer, entre otras, las funciones de inspección, vigilancia y control dentro del marco de un procedimiento administrativo sancionatorio que permita a los administrados ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Para María Lourdes Ramírez Torrado y Hernando V. Aníbal Bendek, la facultad sancionatoria es el poder que ostentan las autoridades, no solo penales, sino también administrativas, para el correcto funcionamiento Estatal. (Ramírez- Torrado & Bendek, 2015, pág. 6)

A su turno Jaime Orlando Santofimio Gamboa, tiene una aproximación diferente puesto que, considera que existe una flexibilidad de este principio en materia administrativa, puesto que, a diferencia del derecho penal, no exige una discriminación detallada y específica de la parte formal y material de este principio (J.O.S., 2014, pág. 20). Pero en lo que se encuentra coincidencia en los autores es la necesidad de la existencia de un procedimiento reglado para el ejercicio de esta facultad.

Desde luego, la doctrina respecto a este tema ha comprendido que la facultad sancionatoria, es propia del desarrollo de la humanidad y razón de ello, el mismo se actualiza de acuerdo con las dinámicas de la economía y la sociedad. Según Molina, (Molina, 2008, pág. 65) Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, se vio influenciada por los procesos de industrialización, lo que trajo consigo un incremento de las plazas de trabajo y con ello la necesidad de la creación o fortalecimiento de una entidad que vigile el cumplimiento de la Ley. Por lo que, se ha incrementado la necesidad que el Estado de contar con una entidad que resguarde los derechos de los trabajadores.

Es por ello por lo que, en los últimos años se han presentado investigaciones en el campo del derecho administrativo sancionador y laboral que buscan dejar en evidencia la importancia de impulsar conocimientos en esta área. Lo expuesto se puede observar de forma clara en la investigación realizada por la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) a través de su Facultad de Ciencias Jurídicas en el año 2018, que fue referenciada al inicio del presente escrito.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo, en sus informes de gestión de los años 2021 y 2022, presentó aspectos relevantes relacionados con el objeto de investigación, tales como el nivel de conflictividad en cada una de las DT, así como los diferentes niveles de gestión por parte de la entidad. Estos informes permiten corroborar las interpretaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto a los retos y tareas que debe implementar el Ministerio de Trabajo para garantizar su debida participación en la regulación de las actividades del sector trabajo.

CAPÍTULO 2: MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Sanción administrativa en Colombia en el sector laboral.

La sanción administrativa tiene como objetivo buscar la eficiencia y eficacia material de las medidas de control que el Estado impone a los ciudadanos en los diferentes sectores económicos y sociales. Sin embargo, desde la academia, no se ha profundizado sobre la facultad sancionatoria del Estado en el sector laboral.

En ese sentido, tal como se propuso en la introducción de la presente tesis, se procedió a realizar un estudio detallado sobre este particular. Para ello, se consideró indispensable indagar sobre el avance histórico de la función de inspección, vigilancia y control que el Estado ha implementado en el sector laboral, con el fin de obtener una visión histórica de las concepciones de los principios del debido proceso administrativo.

Antecedentes de la función de inspección, vigilancia y control del estado en el sector trabajo.

Para comprender la misión del Ministerio de Trabajo en la promoción de una correcta convivencia entre empleadores y trabajadores, a través de su facultad de vigilancia, inspección y control, es necesario abordar los orígenes de esta entidad administrativa.

De esta manera, la Ley 83 de 1923, en su artículo 5, estableció que esta oficina de trabajo estaría encargada de velar por el cumplimiento de la Ley, así como de promover la mejora de las condiciones laborales y el avance social de la clase trabajadora. Así mismo, el artículo 9 definió la conformación de los miembros de la oficina general del trabajo.

Posteriormente, se expidió la Ley 73 de 1927, que modificaría la Ley 83 de 1923, planteando una posición más intervencionista de la oficina general de trabajo en el ámbito laboral.

El artículo 5² facultaba a los Inspectores de Trabajo para imponer sanciones en caso de incumplimiento de la Ley, pero sin establecer un procedimiento específico o principios de la graduación de la sanción.

Ulteriormente, la Ley 12 de 1936, *“por la cual se reorganiza el Departamento del Ministerio de Industrias y Trabajo”*, permitió organizar estructuralmente al Ministerio de Trabajo a nivel directivo y territorial, con la creación de las DT³. Por su parte, el artículo 7 aumentó el monto económico de las sanciones por el incumplimiento de la Ley laboral, las cuales se impondrían bajo el procedimiento policivo. Finalmente, en los artículos 8, 9 y 10 se consagró la posibilidad para los administrados de presentar el recurso de apelación y queja en contra de las sanciones impuestas.

Solo sería hasta la Ley 96 de 1938, por cual se crea el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión social y de la Economía Nacional, aunque sin modificaciones en la estructura organizacional facultad de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo.

La Ley 6 de 1945 facultó a este ente ministerial para intervenir en los conflictos colectivos y, con ello, ampliar el marco de intervención estatal en las relaciones laborales de carácter privado.

Posteriormente el Decreto-Ley 2363 de 1950, CST, otorgó al Ministerio de Trabajo la capacidad de sancionar a los infractores de la Ley laboral con montos específicos dependiendo del incumplimiento, acercándose al principio de tipicidad y legalidad que fundamentan el debido proceso administrativo.

² Creado el servicio de inspección, y de conformidad con las autorizaciones conferidas por el artículo 1° los inspectores, debidamente autorizados por el Ministerio correspondiente, tienen derecho a penetrar donde se ejerza una industria o comercio durante las horas destinadas al trabajo. La negación del patrón importará una infracción a esta Ley, que se penará en cada caso con una multa hasta de cien pesos (\$100.).

³ Queda autorizado el Gobierno para aumentar el personal de las Oficinas Seccionales del Trabajo, cuando las necesidades y circunstancias así lo exijan, y por el tiempo que juzgue indispensable.

Igualmente se advierte que, que CST, omitió establecer un procedimiento claro y especial para que el Ministerio de Trabajo ejerciera las funciones inspección, vigilancia y control. En este contexto, la Resolución No. 206 de 1951 estableció nuevas conductas que serían objeto de sanción administrativa.

Por su parte, el Decreto 617 de 1954, por el cual se modificó el CST en su artículo 486, estableció que los directores territoriales del Ministerio de Trabajo contarían con la posibilidad de sancionar a los infractores de la Ley laboral desde \$ 50 a \$ 200 pesos, además de conceder el recurso de apelación a los sancionados por este órgano administrativo. Sin embargo, ante el elevado nivel de infracción de la Ley laboral en el país, el gobierno optó por incrementar la capacidad de sanción del Ministerio de Trabajo. Con la promulgación de la Ley 50 de 1990, se facultó a esta autoridad administrativa para actuar como policía administrativa para la vigilancia y control de la legislación laboral, con la posibilidad de imponer sanciones administrativas entre 1 a 100 SMMLV.

La Ley 790 de 2002 se promulgó debido al otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República, lo que llevó a la fusión del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social con el Ministerio de la Salud, dando origen al Ministerio de la Protección Social e Integración. En ese contexto, la Resolución No. 951 de 2003, emitida por el recién inaugurado Ministerio de la Protección Social e Integración, estableció la desconcentración a nivel territorial de las oficinas de trabajo, estableciendo equipos interdisciplinarios para la intervención de funciones de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Trabajo.

Con la entrada en vigor del plan de acción laboral, en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) en los Estados Unidos de América a mediados de abril de 2011, el Estado colombiano implementó medidas reglamentarias en el sector laboral para cumplir con los

parámetros de seguridad Jurídica para la inversión extranjera. En ese orden de ideas, el Decreto 2025 de 2011 contribuyó al fortalecimiento de la capacidad de inspección, con la incorporación de 480 nuevos Inspectores de Trabajo durante un periodo de cuatro años, hasta completar 904 funcionarios nuevos en la institución (Farné, 2015, pág. 8).

Posteriormente, se expidió el Manual del Inspector de Trabajo, o más conocido como la Ley 1610 de 2013, elemento normativo que fortaleció las funciones de inspección, vigilancia y control de la entidad administrativa.

La Ley 1610 de 2013 es el elemento normativo más destacado dentro en este resumen normativo, puesto que reguló los aspectos de inspección de trabajo y los acuerdos de formalización laboral, pero, en especial, dejó claro que el procedimiento sancionatorio por el cual se regiría el Ministerio de Trabajo sería el establecido en CPACA.

Antecedentes próximos de la facultad de vigilancia, inspección y control del Ministerio de Trabajo.

Del recuento normativo anteriormente descrito, es posible advertir que la facultad sancionatoria del Estado en el sector trabajo ha evolucionado de manera gradual y en particular, se ha reforzado conforme a las necesidades de la práctica. Toda vez que, su desarrollo normativo va de la mano de la capacidad de expansión administrativa del Ministerio de Trabajo. De ahí que, el Decreto 2363 de 1950, en su artículo 502, estableció que el Ministerio de Trabajo sería la entidad encargada, en representación del Estado, de la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de la normatividad laboral. Esta función quedó ratificada posteriormente en el actual CST, específicamente en su artículo 485.

Para cumplir con esta misión, el Estado colombiano adquirió diversos compromisos internacionales, entre los cuales se destacan los Convenios Internacionales de Trabajo de Gobernanza: el N.º 81, ratificado por Colombia el 13 de noviembre de 1967, y el N.º 129, ratificado por Colombia el 16 de noviembre de 1976. De estos convenios, es importante destacar lo siguiente:

En primer lugar, los inspectores de trabajo y de seguridad social fundamentan su formación en los lineamientos de estos dos convenios internacionales. Su rol, además, se profundiza y se desarrolla por medio de las recomendaciones 81, 82 y 129 de la OIT:

Los inspectores, provistos de documentos que acrediten su personalidad, deberían estar facultados por la Ley:

(a) para visitar e inspeccionar, a cualquier hora del día y de la noche, los lugares en que puedan tener motivo racional para suponer que hay ocupadas personas que gozan de la protección legal, y para entrar de día en todos los lugares en que puedan tener motivo racional para suponer que son establecimientos sujetos a su vigilancia, y en sus dependencias, entendiéndose que, siempre que sea posible, antes de retirarse, los inspectores notificarán su visita al empleador o a uno de sus representantes;

(b) para interrogar, sin testigos, al personal del establecimiento, y, con el fin de desempeñar su misión, a dirigirse, para obtener informes, a cualesquiera otras personas cuyo testimonio pudiera parecerles necesario, y a solicitar la presentación de cualquier registro o documento exigido por las Leyes que reglamenten el trabajo.

De ahí que el Estado colombiano impulsara la Ley 1610 de 2013, con el objetivo de implementar las recomendaciones presentadas por el organismo internacional y, con ello,

establecer las diferentes DT a nivel nacional para garantizar la intervención estatal a lo largo del país, tal como lo dispone el artículo 53 de la Constitución Política de 1991.

En segundo lugar, el artículo 11 de la Ley 1610 de 2013 faculta a los Inspectores de Trabajo para aplicar medidas preventivas que garanticen la protección de los derechos de las personas naturales o jurídicas que puedan verse afectadas por la vulneración de estos derechos por parte de terceros.

En tercer lugar, gracias al desarrollo de los Convenios 81 y 129 de la OIT, se han establecido estándares mínimos que permiten dotar a los inspectores de trabajo de herramientas adecuadas para el ejercicio de sus funciones. No obstante, la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia C-165 de 2019, advirtió que no existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Esta ambigüedad normativa refleja una dificultad estructural para determinar cuáles facultades son regladas y cuáles discrecionales en cabeza de las autoridades administrativas, como lo es el Ministerio del Trabajo.

Como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, no existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho. En la misma sentencia C-570 de 2012, este Tribunal concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada; y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.

Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

Adicionalmente, es claro que dichas funciones deben ser ejercidas con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, el cual establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como el conjunto complejo de condiciones que le impone la Ley a la administración, “materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa”. Por lo tanto, las actividades de inspección, vigilancia y control están sujetas a la observancia de las normas de procedimiento especial que regulen su alcance, y en ausencia de norma especial se deberá dar aplicación al procedimiento general del CPACA en lo que resulte pertinente.

Como puede apreciarse, la naturaleza jurídica de la inspección del trabajo se ha estructurado a partir de principios tanto nacionales como internacionales, complementados por desarrollos jurisprudenciales que buscan respaldar las actuaciones administrativas en esta materia.

El objetivo común de todas estas fuentes es garantizar que los intervinientes en el sector laboral cuenten con una autoridad administrativa que actúe como garante del cumplimiento de la normatividad laboral, sin que ello implique una afectación a la autonomía ni a los derechos constitucionales y legales que asisten a cada una de las partes involucradas.

En este sentido, para comprender de manera más precisa la correlación entre las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al Ministerio del Trabajo y el ejercicio de la facultad sancionatoria, con especial énfasis en el respeto del debido proceso, resulta indispensable examinar

cómo se ha construido jurisprudencialmente esta garantía en el contexto del derecho administrativo sancionador.

Antecedentes jurisprudenciales del debido proceso sancionador.

La facultad sancionatoria constituye un objeto de estudio estrechamente vinculado con diversas ramas del derecho. Debido a su complejidad e impacto en el ejercicio del poder estatal, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han emitido múltiples pronunciamientos al respecto.

En particular, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-597/96, precisó que la potestad sancionadora del Estado se ejerce en distintos ámbitos con el fin de salvaguardar el interés general, entendido este tanto desde una perspectiva colectiva como individual. En el primer caso, se busca proteger bienes jurídicos fundamentales que garantizan la convivencia ciudadana; en el segundo, se resguardan los derechos de cada persona en su dimensión individual.

En la misma providencia, la Corte advirtió que, con el propósito de evitar prácticas despóticas por parte de los funcionarios encargados de ejercer dicha potestad, resulta imperioso establecer límites claros a su actuación. Por ello, reconoció que se trata de un campo del derecho especialmente complejo y compuesto, que abarca disciplinas como el derecho penal, contravencional, disciplinario, correccional y el relativo a la punición por indignidad política.

En esa misma línea, la sentencia T-338/92 sostuvo que los funcionarios que exceden el ámbito de su competencia se convierten en objeto de control a través del derecho sancionador.

Por su parte, en la sentencia C-530/03, la Corte destacó la relevancia del derecho administrativo sancionador en la vida social, al considerarlo un instrumento mediante el cual se

reprimen conductas antijurídicas y se garantiza la estabilidad de las decisiones adoptadas por la administración pública.

No obstante, en la sentencia C-341/14, la Corte definió el debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico para la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, señaló que su cumplimiento exige la observancia de las siguientes condiciones mínimas: (i) el derecho a acceder a la jurisdicción, (ii) el derecho al juez natural, (iii) el derecho a la defensa, (iv) el derecho a un proceso público, y (v) la independencia e imparcialidad del juez. Esta postura fue reiterada en la sentencia C-386/96, donde se enfatizó que toda persona investigada tiene derecho a que se le respeten integralmente sus derechos fundamentales durante el curso del procedimiento.

A su vez, la sentencia T-595/19 abordó específicamente el debido proceso en el contexto administrativo sancionador, señalando que las autoridades administrativas deben resolver los procedimientos sancionatorios dentro de un plazo razonable, en aras de garantizar la seguridad jurídica y evitar dilaciones indebidas.

De igual forma, en la sentencia C-710/01, la Corte afirmó que el principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales del debido proceso y, a su vez, justifica la existencia misma de la facultad sancionadora del Estado. En consonancia, la sentencia C-438/2013 subrayó que corresponde a los jueces asegurar el adecuado ejercicio de dicha potestad.

Por otra parte, el Consejo de Estado, en sentencia proferida en 2018 dentro de un caso contra el Ministerio de Educación, sostuvo que el análisis del debido proceso administrativo debe abordarse desde cuatro perspectivas: (i) el funcionario debe ser consciente de que se trata de un derecho fundamental; (ii) dicho derecho tiene un carácter subjetivo y se encuentra protegido constitucionalmente; (iii) al ser fundamental, debe garantizarse tanto en actos administrativos

generales como particulares; y (iv) toda valoración realizada por la autoridad debe estar debidamente sustentada para declarar una consecuencia jurídica o fáctica en un caso concreto.

Sobre este último punto, el Consejo de Estado, en sentencia del 5 de julio de 2019, con ponencia del magistrado Hernando Sánchez Sánchez, indicó que el principio pro homine tiene una relación directa con los principios de legalidad y tipicidad en los procesos sancionatorios. En ese sentido, afirmó que no es jurídicamente viable imponer una sanción con base en interpretaciones extensivas o analógicas de la norma, siendo deber de la administración acreditar el grado de culpabilidad del investigado. En caso de duda interpretativa, esta debe resolverse en favor del ciudadano, criterio que también fue compartido por la Corte Constitucional en la sentencia T-406 de 2014.

Más adelante el investigador presenta el análisis realizado por él, sobre la realidad del procedimiento administrativo sancionatorio y su aplicabilidad en el sector laboral, en el acápite correspondiente.

Procedimiento administrativo sancionatorio en el sector laboral a través de la Ley 1610 de 2013 y Ley 1437 de 2011.

Ley 1610 de 2013.

Lo primero que debe indicarse es que la Ley 1610 de 2013 reguló los aspectos relativos a las inspecciones de trabajo y los acuerdos de formalización laboral. En ese sentido, el artículo 1.º de la Ley mencionada establece que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen competencia para ejercer sus funciones en todo el territorio nacional, con el propósito de verificar el cumplimiento de la normativa laboral en los sectores público y privado.

La citada Ley dispuso que los inspectores de trabajo contarían con funciones de prevención, coacción, conciliación, mejoramiento de la normatividad laboral y acompañamiento en el cumplimiento de la Ley. En consecuencia, la norma dotó a los Inspectores de Trabajo, en primer lugar, de la facultad de exigir el cumplimiento de las normas laborales. En segundo lugar, les otorgó la posibilidad de solicitar información tanto al empleador como a los trabajadores para verificar los hechos objeto de investigación, así como la de imponer sanciones en caso de encontrarse probado algún grado de responsabilidad. No obstante, el legislador condicionó dichas facultades al principio de proporcionalidad.

En efecto, el legislador parte del supuesto de que la figura del Inspector de Trabajo no fue concebida únicamente para sancionar a los agentes de las relaciones laborales, sino también para propiciar mecanismos de acercamiento y resolución de conflictos entre las partes.

Además, de la lectura sistemática de la Ley se desprende que la entidad administrativa del sector trabajo debe velar por brindar acompañamiento a los actores del mercado laboral en temas relacionados con el Sistema General de Riesgos Laborales y el Sistema General de Pensiones.

Por otra parte, los artículos 6.º y 7.º establecen que las funciones anteriormente descritas pueden originarse de oficio o por solicitud de parte, y que dichas actuaciones pueden culminar en sanciones administrativas. Estos artículos también aclaran que las decisiones adoptadas en sede administrativa no pueden declarar derechos individuales o resolver de manera definitiva una controversia entre las partes.

Asimismo, la Ley prevé la posibilidad de que el funcionario administrativo decrete y practique pruebas de oficio antes de imponer una sanción. En ese sentido, el artículo 10 dispone que estas pruebas deben practicarse en un plazo de 10 días.

Finalmente, se establece que, en caso de que el Inspector de Trabajo concluya que existió una violación a la normativa laboral, podrá imponer una sanción administrativa equivalente entre 1 y 5.000 SMMLV. Dicha sanción deberá estar motivada conforme a los criterios de graduación previstos por la Ley, entre los cuales se encuentran:

1. El daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados;
2. El beneficio económico obtenido por el infractor, para sí o favor de un tercero;
3. La reincidencia en la comisión de la infracción;
4. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigativa o de supervisión;
5. La utilización de medios fraudulentos o la interposición de personas para ocultar la infracción o sus efectos;
6. El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes legales;
7. La renuencia o desacato frente a las órdenes impartidas por la autoridad competente;
8. El reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas;
9. La gravedad de la afectación a los derechos humanos de las y los trabajadores.

El soporte de las facultades otorgadas por La Ley 1610 de 2013, está en los artículos 53 y 29 de la carta magna. Sobre estos se advierte que el primero de ellos establece los principios mínimos fundamentales del trabajo, entre los cuales se destacan la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades, la primacía de la realidad sobre las formalidades, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos, la seguridad social y la protección especial a la mujer, al trabajador menor de edad y al trabajador en condición de debilidad manifiesta. Tales principios no solo informan la legislación laboral, sino que también orientan la actuación de los Inspectores de Trabajo en el ejercicio de su función de vigilancia y control

Por su parte, el artículo 29 consagra el derecho al debido proceso, aplicable tanto en actuaciones judiciales como administrativas. Este mandato impone al Ministerio de Trabajo la obligación de garantizar a los investigados el ejercicio pleno de sus derechos procesales, tales como el derecho a la defensa, a ser oído, a aportar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra. De esta manera, la potestad sancionatoria administrativa debe armonizarse con los principios de legalidad, proporcionalidad y racionalidad, evitando prácticas arbitrarias que lesionen los derechos fundamentales de trabajadores y empleadores involucrados en actuaciones de inspección.

De tal manera que la Ley 1610 de 2013, establece el marco normativo por el cual los inspectores de trabajo y seguridad social desarrollan su labor. Sin embargo, no establece el procedimiento por el cual materializa el mismo. Es por esto por lo que es necesario acudir al Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011. Toda vez que el artículo 2° establece que su codificación aplica para todas las ramas del poder público, sectores y niveles que cumplan con funciones administrativas.

Ley 1437 de 2011.

Tal como se anticipó previamente, el legislador promovió la Ley 1610 de 2013 con el fin de establecer las funciones del Ministerio de Trabajo. No obstante, no estableció un procedimiento por el cual pretendía materializar dichas funciones, pero en especial su potestad sancionatoria. Por esta razón, es necesaria la remisión al CPACA, específicamente a su artículo 47 y siguientes, para comprender cómo los inspectores de trabajo pueden ejercer dicha labor.

En ese sentir, es importante advertir que la misma entidad administrativa ha expedido circulares con el fin de complementar el grado de interpretación de lo reglamentado por el CPACA.

Así las cosas, la circular del 15 de abril de 2020, indicó que la averiguación preliminar se define como:

Una actuación desplegada por los servidores públicos de esta entidad, cuya finalidad es determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción legal, identificar o los presuntos responsables de esta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. Esta actuación permite determinar si existe mérito suficiente para iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio (Procedimiento IVC-PD-02) eficaz y eficiente.

Por otro lado, el artículo 47 del CPACA, establece que la etapa preliminar puede iniciarse por la comunicación de un interesado, entendido como cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una presunta infracción al ordenamiento jurídico colombiano en materia laboral o, en su defecto, por decisión de la entidad administrativa. En ese sentido, la actuación dependerá de que tenga conocimiento previo de una presunta infracción.

Por lo tanto, la persona natural o jurídica que sea objeto de la investigación preliminar tendrá el derecho a ser notificada sobre el inicio de esta etapa administrativa. Al respecto el Ministerio de Trabajo indicó (2020):

La información previa no requiere un juicio de verdad sobre la existencia de la falta o infracción, puesto que, precisamente para eso está diseñado el procedimiento administrativo sancionatorio, con el principio de la verdad real o material, por lo tanto, esta actuación no forma parte de dicho procedimiento en sí. (p. 2)

En cuanto al término que tiene el Ministerio de Trabajo para adelantar la averiguación preliminar, cabe señalar que el artículo 47 del CPACA no establece un plazo específico para esta

etapa. Acto seguido, el artículo 10 de la Ley 1610 de 2013 dispone que se cuenta con un término de 10 días hábiles para solicitar o decretar pruebas necesarias que permitan al funcionario obtener una certeza sobre la presunta infracción.

Comunicación de apertura del procedimiento sancionatorio.

De acuerdo con la Ley 1610 de 2013, esta etapa es consecuencia del análisis probatorio realizado por el Inspector de Trabajo en la fase preliminar. En ese sentido, el artículo 47 del CPACA obliga a la entidad comunicar al investigado que se iniciará el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, al haberse encontrado merito suficiente para ello, so pena de declararse la nulidad de lo actuado. Así lo establece el artículo 37 del CPACA, que obliga a las entidades a notificar al interesado todo acto administrativo formulado en su contra.

Auto de Formulación de Cargos y notificación.

El artículo 47 del CPACA dispone que la entidad administrativa formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados y el cual no es recurrible por estos.

En términos más simples, el Ministerio de Trabajo debe emitir un acto administrativo debidamente fundamentado, en el que se informe al investigado sobre las normas que presuntamente ha vulnerado, las posibles consecuencias de dichas infracciones y los elementos probatorios y sustanciales que soportan la decesión del inspector de trabajo.

Derecho de defensa y contradicción del investigado.

El artículo 29 de la Constitución Política de 1991 establece que toda persona natural o jurídica a la que se le juzgue su actuación por parte de la administración tiene derecho a probar su inocencia o falta de responsabilidad en los actos que se le imputan.

En ese orden de ideas, y de acuerdo con el artículo 47 del CPACA, el ciudadano tiene derecho a presentar, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del auto de formulación de cargos, los descargos correspondientes que pretendan demostrar a la entidad el cumplimiento del cargo o cargos administrativos formulados en la etapa previa. Para ello, podrá aportar y solicitar pruebas (bajo los principios de conducencia, pertinencia y utilidad en materia probatoria). Esta situación será evaluada por el Inspector de Trabajo, quien decidirá de forma motivada sobre las solicitudes elevadas por parte del investigado.

Etapas probatorias.

El artículo 9 de la Ley 1610 de 2013 dispone que el inspector de Trabajo y de la Seguridad, si lo considera conveniente, podrá decretar de oficio las pruebas que estime necesarias para llegar a la verdad dentro del procedimiento sancionatorio de carácter administrativo. Bajo dicha perspectiva, el artículo 10 de la Ley 1610 de 2013 otorga un término máximo de 10 días hábiles para que el inspector practique las pruebas o, en su defecto, para que el investigado aporte las pruebas que considere necesarias tener en cuenta dentro del proceso de valoración probatoria.

Es preciso indicar, que al no existir una norma especial que regule los medios de prueba dentro del procedimiento sancionatorio del Ministerio de Trabajo, es necesario remitirse al artículo 165 del Código General del Proceso (CGP), el cual establece diferentes medios probatorios (declaración de parte, confesión extrajudicial, declaración de terceros, documental, visita de

inspección, dictamen pericial, indicios, entre otros), que son susceptibles de declaratoria y práctica dentro del procedimiento sancionatorio. Esta facultad discrecional del Inspector de Trabajo encuentra soporte en el literal c) del artículo 12⁴ del Convenio N.º 81 y en el literal C del artículo 16⁵ del Convenio 129 de la OIT.

Finalmente, el artículo 486 del CST, establece que el Inspector de Trabajo no puede declarar derechos. En concordancia con el artículo 2⁶ del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, no limita la posibilidad de crear un juicio a partir de la sana crítica, entendida esta como el arte de juzgar atendiendo a la bondad y verdad de los hechos, sin vicios ni errores, mediante la lógica, la dialéctica, la experiencia, la equidad, las ciencias y artes afines y auxiliares, y la moral, para alcanzar y establecer con expresión motivada la certeza sobre la prueba que se produce en el proceso (Barrios, 2000).

Al respecto el artículo 49 del CPACA, indica que el funcionario que adelanta la investigación sancionatoria deberá proferir un acto administrativo que comunique la conclusión

⁴ Artículo 12 del Convenio 81: “c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente y, en particular: i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales; ii) para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos; iii) para requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales; iv) para tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito”.

⁵ Artículo 16 1 del Convenio 129: “c) para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario a fin de cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente, y en particular: i) para interrogar, solos o ante testigos, al empleador, al personal de la empresa o a cualquier otra persona que allí se encuentre sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales; ii) para exigir, en la forma prescrita por la legislación nacional, la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de vida y de trabajo ordene llevar, para comprobar su conformidad con las disposiciones legales y para obtener copias o extractos de los mismos; iii) para tomar o sacar muestras de productos, sustancias y materiales utilizados o manipulados en la empresa agrícola, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que los productos, muestras o sustancias han sido tomados o sacados con dicho propósito”.

⁶ ARTÍCULO 2. ASUNTOS DE QUE CONOCE ESTA JURISDICCIÓN. La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo. También conocerá de la ejecución de las obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fuero sindical de los trabajadores particulares y oficiales y del que corresponde a los empleados públicos; de las sanciones de suspensión temporal y de las cancelaciones de personerías, disolución y liquidación de las asociaciones sindicales; de los recursos de homologación en contra de los laudos arbitrales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuya la legislación sobre el Instituto de Seguro Social; y de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados. Serán también de su competencia los juicios sobre reconocimiento de honorarios y remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación jurídica o motivo que les haya dado origen, siguiendo las normas generales sobre competencia y demás disposiciones del Código Procesal del Trabajo. Conocerá igualmente de la demanda de reconversión que proponga el demandado en esta clase de juicios de reconocimientos de honorarios y remuneraciones, cuando la acción o acciones que en ella se ejerciten provengan de la misma causa que fundamenta la demanda principal. (...)

de su labor dentro del caso en concreto, la cual podrá estar dirigida en dos vías: la primera, desde la sanción administrativa, y la segunda, desde el archivo de la investigación.

Alegatos de conclusión.

Una vez evacuada la etapa probatoria, el Inspector de Trabajo otorga el término de tres días hábiles al investigado e interesados en la actuación administrativa para que presenten las alegaciones de conclusión.

Comunicación de la decisión.

Tal como se anticipó en líneas atrás, el funcionario público está en la obligación de comunicar al interesado o interesados el sentido de la decisión. No obstante, esta decisión debe cumplir con ciertos requisitos de forma para garantizar el cumplimiento del debido proceso y legalidad del investigado, de tal manera que deberá existir la individualización del infractor, el análisis de los hechos y las pruebas que obran en el expediente administrativo, la identificación de las normas infringidas por el sujeto identificado y, finalmente, la sanción, con su correspondiente sustentación y graduación.

Sanción.

En consecuencia, conforme al artículo 12 de la Ley 1610 de 2013, que adopta las causales de graduación de la sanción del artículo 50 del CPACA y adiciona otras, el Inspector de Trabajo deberá motivar los fundamentos de la sanción.

Recursos y pruebas respecto al acto administrativo de carácter sancionatorio.

Tal como lo establecen los artículos 74 a 82 del CPACA, la persona natural o jurídica que haya sido sancionada como consecuencia de lo resuelto en la investigación sancionatoria tiene la posibilidad de presentar los recursos de Ley que considere pertinentes frente al acto administrativo de carácter sancionatorio, siempre y cuando cumpla con las formalidades de Ley de cada uno de ellos.

Dentro del ejercicio del derecho de defensa, el accionante cuenta con la posibilidad de aportar pruebas que demuestren la indebida valoración probatoria del caso o el cumplimiento del cargo que sostiene la sanción en ese momento. Lo anterior obliga al Inspector de Trabajo a realizar un pronunciamiento de fondo y detallado de cada elemento probatorio allegado con el recurso, para así sustentar su posición respecto a este.

Así las cosas, este es el procedimiento que debe seguir y atender el Ministerio de Trabajo para adelantar un procedimiento sancionatorio, de acuerdo con el marco teórico vigente a la presente investigación.

Conforme a lo expuesto, se generan diferentes interrogantes alrededor de la garantía del debido proceso sancionatorio y los límites del ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado. Algunas de esas preguntas son: ¿Se cumple con el principio de economía procesal en la etapa preliminar de la investigación administrativa del Ministerio de Trabajo? ¿Cómo se garantiza la seguridad jurídica del sistema administrativo sancionatorio en el sector trabajo cuando los términos de Ley no se cumplen? ¿El principio de tipicidad y legalidad es debidamente interpretado por los Inspectores de Trabajo? ¿El Ministerio de Trabajo debería contar un con procedimiento especial

para ejercer su labor? Pues bien, estas son solo algunas preguntas que deben resolverse en un estudio más detenido del procedimiento sancionatorio del Estado en el sector laboral.

Es por ello por lo que en el siguiente capítulo de la presente investigación se presenta el análisis del marco teórico anteriormente propuesto y con ello los resultados de la investigación.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN UNA DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO

En el presente capítulo se desarrollará un análisis crítico de las fuentes jurídicas y doctrinales abordadas en el marco teórico, con el fin de demostrar que el derecho al debido proceso en sede administrativa no constituye una figura estática, ritualista o meramente formal. Por el contrario, se trata de una garantía dinámica, compuesta por elementos sustantivos y procedimentales que deben interpretarse a la luz del contexto sectorial específico en el que actúa la autoridad pública. En tal sentido, el ejercicio de la potestad sancionadora exige del Estado no solo el cumplimiento de las formas legales, sino también la adopción de medidas que aseguren la efectividad de los principios constitucionales que orientan su actuación, en especial en sectores particularmente sensibles como el del trabajo.

La presente sección se enfocará específicamente en la Dirección Territorial de Bogotá del Ministerio de Trabajo, unidad administrativa que tiene a su cargo la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa laboral en la capital del país. A partir del estudio de los marcos normativo, jurisprudencial y doctrinal previamente desarrollados, se identifican los principales déficits institucionales, operativos y procedimentales que han dificultado la garantía efectiva del debido proceso en las actuaciones sancionatorias adelantadas por esta dependencia.

Este análisis permitirá no solo demostrar las tensiones entre la estructura actual del Ministerio de Trabajo y las exigencias del debido proceso en el ámbito sancionatorio, sino también sentar las bases para una propuesta de mejora institucional orientada a fortalecer la legalidad, la transparencia y la legitimidad de las decisiones adoptadas en esta jurisdicción territorial.

Límites a la facultad sancionatoria del Estado en el sector laboral.

Del marco teórico de la presente investigación, es posible advertir que el procedimiento administrativo sancionatorio encuentra sustento en la Constitución Política de 1991, específicamente en sus artículos 1, 4, 25, 29 y 53. En consecuencia, la Carta Magna constituye la piedra angular de esta potestad estatal.

Esto es así porque Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual implica que las actuaciones estatales deben garantizar los derechos fundamentales y con ello, la supremacía de la constitución y la Ley. No obstante, no se puede incurrir en la ligereza de concluir que la potestad sancionatoria es de naturaleza netamente constitucional. Puesto que, se trata de un campo normativo y doctrinal compuesto por diversos elementos, los cuales confluyen de forma diferenciada según el sector de aplicación (Consejo de Estado, 2013).

En efecto, cada sector económico impone un análisis particular, dado que los sujetos involucrados, sus necesidades y características propias dificultan una armonización plena del régimen sancionatorio. De hecho, hasta antes de la expedición del CPACA —Ley 1437 de 2011— era correcto afirmar que el procedimiento mediante el cual se materializaba esta facultad sancionadora no se encontraba claramente unificada, lo que generaba disparidades entre sectores y entidades.

En respuesta de la necesidad anteriormente descrita, la Ley 1437 de 2011 en su capítulo III, busco dar cobertura aquellos sectores que se encontraban huérfanos de procedimiento o que pesé a tener uno, contaban con vacíos que dificultaban su aplicación o interpretación. Desde luego, esto contribuyó a que las entidades estatales, como lo es el Ministerio de Trabajo, se acercaran al cumplimiento de los principios constitucionales establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

Al respecto, William Zambrano Cetina advirtió que la Ley 1437 de 2011 pretendió ser un instrumento mediante el cual la administración y los particulares contaran con medios eficaces para garantizar sus derechos. En ese sentido, el CPACA introdujo principios y herramientas con el objetivo de evitar que la garantía de los derechos fundamentales dependa exclusivamente de la vía judicial. Esto bajo el entendido de que la codificación de lo contencioso parte de la premisa según la cual debe ser la propia administración la primera llamada a corregir los errores que pueda cometer en el ejercicio de sus funciones. (Cetina, págs. 39-41).

En ese canal de análisis, se advierte que el artículo 3 del CPACA estableció principios como la legalidad, imparcialidad, buena fe, participación, economía, celeridad, eficiencia, publicidad, contradicción, moralidad y razonabilidad, con el propósito que fueran faros para la administración pública en la búsqueda de garantizar los derechos sustanciales de la administración. En otras palabras, el CPACA no se limitó a establecer una unión entre el derecho y el procedimiento administrativo, sino que constituyó un elemento normativo que justifica la

legitimidad estatal y, por otra parte, brinda al ciudadano medios de control de las actuaciones del Estado.⁷

Pues bien, el Ministerio de Trabajo no es ajeno a los principios que regulan las actuaciones administrativas y más cuando asume la posición de juzgador, pues así lo dispone el mismo Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Social:

Los principios legales de la actuación administrativa están previstos en el artículo 3° de la Ley 1437 de 201122 del CPACA, y son una directriz de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos. En este sentido, las actuaciones administrativas de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social deben realizarse de acuerdo con los principios de debido proceso, igualdad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficiencia, económica y celeridad.

En consecuencia, es claro que la facultad sancionatoria del Ministerio de Trabajo debe ser vista como un medio por el cual la administración garantiza el cumplimiento de sus finalidades. No obstante, encuentra limitaciones a su potestad desde una óptica normativa y constitucional.

⁷ El Consejo de Estado ha señalado que los principios rectores del procedimiento administrativo, consagrados en el artículo 3.º del CPACA, son plenamente aplicables en el ámbito sancionatorio. En particular, ha destacado que estos principios no solo orientan la actuación administrativa, sino que también constituyen garantías sustanciales para los administrados, especialmente en contextos donde se ejerce la potestad sancionadora. Así, en la Sentencia 11001032500020180030200 de 2021, la Corporación enfatizó que el debido proceso administrativo impone a las entidades del Estado la obligación de adelantar cualquier actuación o procedimiento con estricta observancia de los lineamientos previamente consagrados por el legislador, garantizando a los ciudadanos la protección de sus derechos de contradicción y defensa.

De ahí que el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 tenga un papel protagónico en la imposición de dogmas que son piezas fundamentales dentro del proceso de construcción de la sanción administrativa, entendida esta como la consecuencia del incumplimiento del administrado al ordenamiento jurídico o los deberes en sociedad, o en términos de Fernando Garrido-Fala, como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido (Garrido, 2006, pág. 111). De esta manera, todo procedimiento de carácter sancionatorio deberá cumplir con las formalidades generales establecidas en la Carta Magna, sin perjuicio de las reglas procedimentales que se deriven de cada situación en especial.

Ahora bien, al aterrizar lo expuesto en el contexto del sector trabajo, encabezado por el Ministerio de Trabajo, debe señalarse que esta entidad ministerial se enfrenta al desafío de armonizar el conjunto de normas sustantivas dispuestas en la Ley, los decretos reglamentarios, los convenios internacionales ratificados por Colombia y la normatividad técnica propia de cada subsector económico, dentro del marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Lo anterior implica ajustar de manera coherente sus facultades conforme a lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013 y articularlas con el procedimiento administrativo sancionatorio dispuesto en el CPACA. Además del alcance normativo y jurisprudencial que se dan a las normas relacionadas con el derecho laboral.

Es por ello por lo que el análisis del sector trabajo, requiere un análisis a partir de los principios de razonabilidad que predica la Corte Constitucional. Sin que esto signifique, que el Estado a través del Ministerio de Trabajo encuentre una justificación que lo exima de la responsabilidad de brindar una administración de justicia conforme a los postulados constitucionales y legales que exige todo procedimiento administrativo sancionatorio. Dicho criterio es compartido por Carvajal Sánchez, puesto que considera que, el alcance del debido

proceso en los procedimientos administrativos debe evaluarse según las particularidades de cada caso en concreto, pero sin afectar las finalidades estatales y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. (Carvajal, 2010)

Conforme a lo expuesto, es posible concluir que, a pesar de que el Estado tiene la potestad de vigilar y coaccionar a los agentes que no cumplen el ordenamiento jurídico en el sector laboral o en cualquier otra área, este, a través de los funcionarios públicos, está en la obligación de garantizar un juicio justo y conforme a los lineamientos constitucionales.

Claro lo anterior, se procede a realizar una valoración del principio de legalidad y tipicidad en aras de continuar haciendo un estudio respecto a los componentes del debido proceso administrativo y constitucional.

Principio de legalidad y tipicidad en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio.

Tan solo se debe acudir a la Constitución Política de 1991 para intuir que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio deben ejercerse en torno al principio de legalidad. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-710/01 definió este principio de la siguiente manera:

El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la Ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento

jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.
(Preámbulo)

Del extracto jurisprudencial es correcto afirmar que el principio de legalidad tiene dos ópticas: la formal y material. La primera de ellas está dirigida a tipificar las conductas antijurídicas, mientras que la segunda es la consecuencia del incumplimiento de la primera. En tal sentido, para garantizar el cumplimiento de este principio se requiere la presencia de ambos elementos.

Por lo tanto, el principio de legalidad resulta ser un límite a la facultad sancionatoria de carácter administrativo del Estado, porque solo podrá ejercerla siempre y cuando exista un presupuesto normativo que establezca una situación de hecho o derecho que deba ser cumplida por un tercero. Sin embargo, tal como expresó el Jaime Orlando Santofimio Gamboa, este principio no resulta ser rígido como lo exige el derecho penal. (Santofimio, Reflexiones en torno a la potestad administrativa, 2014, pág. 27)

A pesar de lo anteriormente expuesto, no puede incurrirse en el error de considerar que el Estado ostenta una facultad discrecional e irrestricta para imponer sanciones en el sector trabajo. Por el contrario, si la norma que sustenta la actuación administrativa de carácter sancionatorio carece de claridad en sus preceptos normativos, la autoridad no podrá realizar una interpretación extensiva ni descontextualizada de su contenido. En aplicación del principio *pro homine*, la interpretación de las normas debe orientarse siempre hacia la máxima protección de los derechos de los administrados, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2013. En dicha providencia, el tribunal señaló que es deber tanto de los jueces como de la administración pública velar por el respeto de la dignidad humana, así como por los derechos y principios fundamentales de los ciudadanos. De manera concordante, la Corte recordó que esta garantía se encuentra consagrada en los artículos 1, 2, 29 y 93 de la Constitución Política de 1991.

En la misma línea argumentativa, el Consejo de Estado, en sentencia del 5 de julio de 2019, previamente citada, reiteró que cuando exista duda razonable en la interpretación de una norma sancionatoria, dicha duda debe resolverse en favor del ciudadano. Este criterio refuerza el principio de interpretación restrictiva en materia sancionadora, aplicable tanto en el ámbito penal como en el administrativo, como garantía esencial de los derechos fundamentales frente al poder punitivo del Estado.

Desde una visión internacional, la Corte Constitucional, en sentencia T-406 de 2014, con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández, indicó que las normas y principios legales o constitucionales deben tener una interpretación amplia, siempre y cuando sean para favorecer al ciudadano, así como para garantizar sus derechos fundamentales, en el entendido de que el Estado no puede hacer un uso malintencionado de su poder y facultad de interpretación.

Por lo tanto, los principios de tipicidad y legalidad tienen tal relevancia dentro del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, puesto que el administrado tiene el derecho de tener pleno conocimiento de las conductas y supuestos de hecho que soportan la actuación del Estado, así como de tener una interpretación de acuerdo con los principios internacionales.

Los principios anteriormente expuestos, sin lugar a dudas tienen relación directa con el principio de inocencia y la forma en la cual el operador administrativo puede imputar algún grado de responsabilidad administrativa.

Principio de inocencia y su incidencia en el marco de culpabilidad en el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, en toda actuación estatal en la que se pretenda juzgar la conducta de un administrado, se concibe que el administrado no tiene ningún grado de responsabilidad, salvo que se demuestre lo contrario. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-289/12, estableció que este principio hace parte de la regla básica probatoria, en la cual le corresponde a la administración probar el incumplimiento, pero con la observancia clara de carga dinámica de la prueba.

Bajo dicha perspectiva, el profesor Michele Taruffo argumentó que la comprobación de la prueba es el reflejo de la moralidad de quien tiene el deber de llegar a la verdad, al punto de que su consecución es fundamental en el ámbito de la teoría del conocimiento y, por lo tanto, de tipo epistemológico, dado que, de no ser así, se estaría orientando el proceso hacia una falsedad o afirmaciones falsas. (Taruffo, 2013)

Esta posición que resulta ser lógica si se tiene cuenta que es el Estado quien tiene la posibilidad de ejercer la coacción administrativa a partir de la potestad constitucional que recae sobre él. En tal entendido, es evidente que deberá dirigir todas sus actuaciones administrativas en aras de la búsqueda de la verdad procesal.

En lo que respecta al procedimiento administrativo sancionatorio en el sector laboral, es claro que es el Ministerio de Trabajo la entidad encargada de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral colombiana, además de fundamentar de manera adecuada sus actos administrativos sancionatorios en el grado de responsabilidad del investigado. En este marco, en

caso de existir una duda razonable sobre el incumplimiento o cumplimiento del cargo formulado, deberá prevalecer el principio de inocencia en este tipo de actuaciones administrativas.

Es por ello por lo que el principio de culpabilidad en el sector laboral tiene un papel fundamental dentro del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, puesto que la Ley 1610 de 2013 resulta ser el complemento del procedimiento establecido en el CPACA, porque establece los parámetros de la graduación de la sanción en los artículos 7, 8 y 12 del Manual del Inspector de Trabajo.

Esto tiene lógica si se tiene en cuenta que el Manual del Inspector del Trabajo tiene como naturaleza jurídica ser un criterio normativo de unificación de conceptos jurídicos y un medio de estandarización de procedimientos de la actuación administrativa, para con ello irradiar la actuación del Estado a través del principio de transparencia y seguridad jurídica a los ciudadanos (Ministerio de Trabajo, 2013). Por consiguiente, este documento resulta de obligatoria consulta por parte los Inspectores de Trabajo dentro de sus actuaciones administrativas, al punto de que sea un criterio normativo suficiente para justificar el tipo de actuaciones.

En conclusión, dicho manual es un elemento que armoniza la normatividad laboral y el CPACA, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios que rodean la garantía del debido proceso y la eficiencia administrativa de las actuaciones administrativas.

Pues a continuación, se procederá a estudiar el principio de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de estimar cual es grado de análisis que debe realizar el Inspector de Trabajo al momento de imponer una sanción administrativa.

Principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.

No basta con que exista un juicio administrativo conforme a las formalidades legales y los principios estudiados hasta el momento; también se requiere que el funcionario público, a pesar de estar en la obligación de velar por el cumplimiento de la Ley, lleve a cabo su actuación sancionatoria bajo un parámetro de razonabilidad y proporcionalidad.

Al respecto, Jacques Petit y Irit Milkess precisaron que el Estado, en el ejercicio punitivo de la sanción administrativa, debe tener en cuenta que la sanción no puede ser desmedida como consecuencia de los hechos ocurridos, ni que acción u omisión pueda ser considerada una infracción al ordenamiento jurídico (Petit, 2019, pág. 29). Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-721/15, establece que, en el ámbito sancionatorio, el principio de proporcionalidad debe entenderse como la equidad entre la sanción y la falta cometida.

Las anteriores posiciones son compartidas por José Antonio Tirado Barrera, quien consideró que el principio de proporcionalidad debe analizarse desde dos ópticas: en primer lugar, desde su aplicación normativo, y, en segundo lugar, desde su plano práctico. De ahí que el factor de graduación de la sanción no pueda desconocer la realidad jurídica del Estado ni el escenario en el cual se procederá a aplicar la sanción (Tirado, 2011, pág. 459).

En ese sentido, el grupo legislativo que creó el Manual del Inspector de Trabajo tuvo en cuenta estos dos principios al momento de establecer 11⁸ parámetros para graduar la sanción. Lo

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

anterior, de acuerdo con lo previsto en los artículos 134 de la Ley 1438 de 2011 y 12 de la Ley 1610 de 2013. Estos mismos parámetros parecerían suficientes para que los Inspectores de Trabajo realizaran un análisis juicioso de la realidad económica y la situación particular del sector en el cual se evalúa la conducta al momento de imponer la sanción. Sin embargo, la realidad es totalmente distinta, puesto que en la mayoría de los actos administrativos sancionatorios expedidos por esta entidad se caracterizan por tener un análisis meramente formal y no detallado de cada caso particular.

Por lo tanto, el hecho de que un Inspector de Trabajo no asimile el poder de decisión que tiene en sus manos podría exponer al sector laboral a sanciones económicas que se alejan de la proporcionalidad y razonabilidad del caso participar del infractor (El Tiempo, 2016). Esto podría llevar a que la entidad, lejos de garantizar el cumplimiento al ordenamiento jurídico, se convierta en la causa principal del desequilibrio de la estabilidad laboral de varios trabajadores de la organización afectada por la decisión sancionatoria impuesta por el Inspector de Trabajo.

Por lo anterior, resulta necesario afianzar en la entidad pública la importancia de realizar un análisis cauteloso de la infracción, de tal manera que la discrecionalidad de la sanción administrativa sea el reflejo de un conocimiento claro, detallado y comprobado de la situación particular objeto de evaluación del Inspector de Trabajo.

Dicho lo anterior, en el siguiente aparte, se presentará el análisis del principio de seguridad jurídica y su relevancia dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

Principio de seguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

El artículo 29 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 3 del CPACA parten de la premisa que el juzgador de todo procedimiento sancionatorio debe cumplir con el deber de imparcialidad y celeridad de la sanción administrativa. En este contexto, el artículo 52 del CPACA dispone que la facultad sancionatoria del Estado tiene una caducidad de tres años a partir de la ocurrencia del hecho, conducta u omisión que motiva el procedimiento sancionatorio. Asimismo, el juzgador de la conducta cuenta con un término de un año para resolver los recursos interpuestos por el interesado, lo cual resulta apenas lógico, puesto que ninguna situación jurídica puede ser indeterminada.

De igual forma, la proporcionalidad y razonabilidad que debe tener el juzgador de la conducta son elementos constitutivos del debido proceso administrativo, puesto que las sanciones administrativas deben tener coherencia con la realidad social, económica y política del país. Al respecto, Robert Alexy mencionó que la actuación del Estado debe estar dirigida a cumplir los propósitos del Estado y, en especial, a que exista una correcta lectura de las necesidades de la nación. (Alexy, 1993, pág. 348)

Si bien lo expuesto hasta el momento no resulta extraño para un lector inmerso en el mundo jurídico, lo cierto es que, en la práctica del derecho sancionador en el sector laboral, resulta alarmante cómo las premisas conceptuales mencionadas anteriormente se pasan por alto, al punto de que fundamentan el presente escrito. Esto se debe a que existen diversas irregularidades que afectan la garantía del debido proceso administrativo sancionador.

En este orden de ideas y en aras de que al análisis jurídico realizado hasta el momento se sume la realidad operativa de la entidad administrativa en evaluación, se procederá a presentar la

estructura de la entidad. Lo cual dará elementos de juicio para efectos de comprobar la hipótesis de la investigación.

Ministerio de Trabajo

El correcto funcionamiento de la administración está correlacionado directamente con múltiples factores, tales como los recursos de la entidad, los puntos de asistencia al ciudadano, la nómina asignada para la atención al servicio al público, la preparación técnica de los funcionarios y la demanda del servicio de la ciudadanía. Al respecto, Rodríguez (2014) indicó lo siguiente:

La buena administración debe ser entendida como aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. (p. 25)

De ahí que la correcta administración exija un correcto ejercicio de la facultad de coacción del Estado. Sin embargo, al momento de aplicar este principio a la realidad de la entidad bajo análisis, es posible concluir que existen varios factores que desfiguran la posibilidad de cumplir dicha máxima.

En ese sentido, el Ministerio del Trabajo, a través de la Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo 2019–2030, identificó siete causas estructurales que afectan de manera directa la eficiencia y efectividad del sistema. Estas son: i) la inconsistencia entre el propósito de desarrollar un modelo preventivo y la existencia de un marco jurídico y operativo de carácter predominantemente coercitivo; ii) la baja autonomía funcional en el ejercicio de las labores de inspección, vigilancia y control; iii) la alta centralización de las funciones administrativas y operativas del sistema; iv) la concepción del sistema como un aparato cerrado y

poco articulado con otros órganos del Estado; v) las deficiencias en materia de talento humano, así como en recursos organizacionales, físicos y tecnológicos; vi) los bajos niveles de especialización funcional de quienes ejercen labores inspectoras; y vii) la persistencia de condiciones que generan riesgos de corrupción en el ejercicio de la función pública.

Dada la trascendencia institucional de estos hallazgos, a continuación, se expondrá de manera sucinta el diagnóstico realizado por el Ministerio del Trabajo sobre cada uno de estos factores, en aras de comprender mejor los desafíos estructurales que enfrenta la DT de Bogotá en la garantía del debido proceso administrativo sancionatorio que se presentarán más adelante.

Inconsistencia entre el propósito de desarrollar un modelo preventivo y la existencia de un marco jurídico y operativo de carácter predominantemente coercitivo.

El Ministerio del Trabajo ha identificado una clara discordancia entre la visión preventiva del sistema de inspección laboral y su realidad normativa y operativa. Aunque desde el año 2007 se ha promovido una transición hacia un modelo preventivo —basado en la anticipación de riesgos y la promoción del cumplimiento normativo—, lo cierto es que tanto el marco jurídico vigente como los esquemas de operación institucional continúan respondiendo a una lógica esencialmente coercitiva y reactiva. Esta tensión estructural no solo limita la efectividad de las estrategias preventivas, sino que genera contradicciones internas que afectan la coherencia institucional del Ministerio, comprometiendo además la posibilidad de desarrollar actuaciones iniciales respetuosas del debido proceso.

Baja autonomía en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control (PIVC).

La subordinación de la función inspectora a directrices políticas propias de la condición del Ministerio como cabeza del sector laboral ha derivado en una afectación de la independencia técnica de los inspectores del trabajo. Esta situación contraviene lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 3.º del Convenio 81 de la OIT, que exige autonomía funcional en la ejecución de las labores de vigilancia y control. La interferencia de consideraciones políticas puede alterar la objetividad en el ejercicio del poder sancionador, afectando el principio de imparcialidad administrativa y, con ello, los derechos procesales de los sujetos vigilados.

Centralización operativa y ausencia de enfoque territorial.

A pesar de los esfuerzos por descentralizar formalmente las labores de inspección, las decisiones operativas continúan siendo altamente centralizadas. Esta concentración limita la capacidad institucional para diseñar y ejecutar intervenciones ajustadas a las realidades económicas, sociales y culturales de cada territorio. En el caso particular de Bogotá, dicha centralización se traduce en una sobrecarga operativa y en restricciones para adaptar las estrategias de fiscalización a sectores específicos, lo que impacta negativamente la eficacia del procedimiento sancionatorio.

Concepción cerrada del sistema de inspección, vigilancia y control.

El sistema de PIVC funciona como una estructura relativamente aislada dentro del Ministerio del Trabajo, sin articulación suficiente con otras entidades públicas ni con actores del sector social y económico. Esta configuración limitada impide que el sistema influya eficazmente en la formulación de políticas públicas integrales en materia laboral. La escasa coordinación

interinstitucional, sumada a la débil vinculación con entes que también ejercen funciones de control, reduce la capacidad del sistema para intervenir de forma eficiente frente a violaciones sistemáticas de derechos laborales. A ello se suma la falta de sostenibilidad financiera estructural, dado que su operación depende mayoritariamente de recursos de inversión, lo que compromete su proyección y estabilidad institucional.

Deficiencias en talento humano y recursos organizacionales, físicos y tecnológicos.

El diagnóstico ministerial señala múltiples deficiencias en materia de talento humano, las cuales están estrechamente vinculadas a la baja especialización de los inspectores, la asignación de funciones ajenas a su naturaleza misional y la inexistencia de procesos de evaluación de desempeño con parámetros objetivos y alineados con la función sustantiva. En el ámbito organizacional, se evidencia la ausencia de principios unificados de dirección, escasa definición de planes de trabajo, y limitaciones estructurales para garantizar una acción coherente, sistemática y especializada del sistema. Esta situación revela también debilidades críticas en los mecanismos de control interno, tanto en su dimensión administrativa como disciplinaria.

Además, se identifican cuellos de botella derivados de la desarticulación entre quienes sustancian los procedimientos y quienes los suscriben, lo cual impide una trazabilidad adecuada de los actos administrativos. A ello se suman problemas de gestión documental y dificultades para estandarizar los flujos de trámite, afectando con ello la transparencia y eficacia institucional.

En cuanto a los recursos físicos y tecnológicos, las direcciones territoriales enfrentan limitaciones graves que repercuten directamente en el control, almacenamiento y gestión de la información administrativa generada en el ejercicio de la función de inspección

Bajos niveles de especialización funcional de los inspectores.

La política pública reconoce que el modelo generalista vigente asigna a los inspectores del trabajo competencias para intervenir en todos los sectores económicos y desarrollar funciones que van desde la prevención hasta la conciliación y la sanción. Sin embargo, esta amplitud funcional ha generado complicaciones prácticas, en tanto que los inspectores requieren conocimientos especializados tanto jurídicos como técnicos en diversas áreas sectoriales. El proceso de selección actual no garantiza la idoneidad requerida para afrontar esta complejidad, lo cual limita la calidad técnica de las actuaciones y afecta la legitimidad del procedimiento sancionatorio.

Condiciones estructurales que favorecen riesgos de corrupción.

Finalmente, el Ministerio del Trabajo advierte que existen múltiples factores que incrementan el riesgo de corrupción en el ejercicio de las funciones de PIVC. Entre ellos destacan las presiones externas —de tipo político, económico o incluso violento— a las que pueden estar sometidos los inspectores, así como la baja capacidad sancionatoria de las oficinas de control interno disciplinario, que no responden de manera eficaz frente a conductas irregulares. La ausencia de mecanismos robustos de supervisión y rendición de cuentas genera un ambiente propicio para la impunidad funcional y compromete la integridad de la actuación administrativa.

Conforme a lo anterior, se evidencia que el Ministerio de Trabajo revela tensiones estructurales que comprometen la eficiencia del sistema y su capacidad para garantizar el debido proceso administrativo sancionatorio. Puesto que existe un bajo grado de autonomía por parte de la entidad, la cual se complejiza con la falta de tecnicismo de sus funcionarios para ejercer su labor. Sumado a lo anterior, se denota que existen elementos externos a la función del Inspector de Trabajo que afectan su capacidad de trabajo, como lo son los actos de influencia en sus decisiones,

por aspectos relacionados como la violencia, política y falta de control disciplinario de sus actuaciones administrativas.

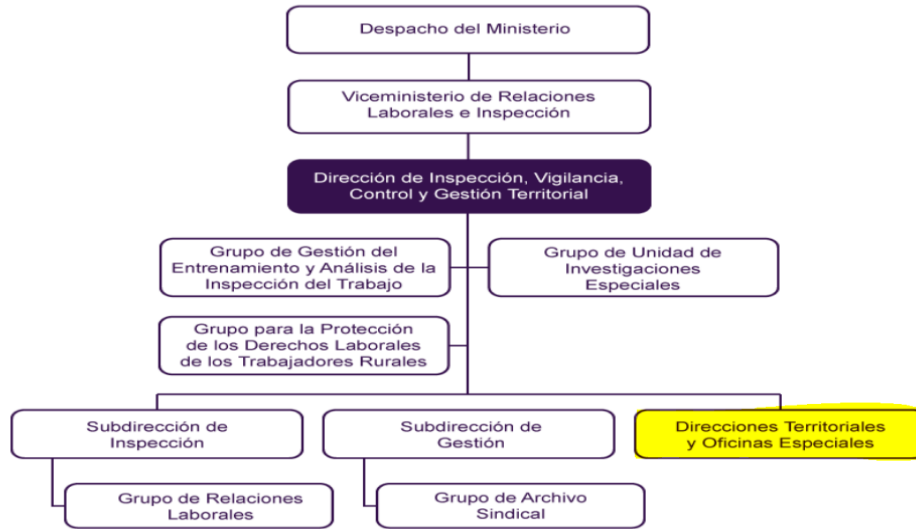
Una vez expuesto lo anterior, se procederá a contextualizar el entorno fáctico y jurídico en cual se encuentra la DT bajo estudio, para así comprender su funcionamiento y posterior a ello, comprobar los elementos que ponen en riesgo la garantía del debido proceso en los trámites administrativos de carácter sancionatorio.

Contexto práctico y fáctico de la dirección administrativa que es objeto de estudio.

El Ministerio de Trabajo tiene como objetivo angular prevenir, inspeccionar y controlar el cumplimiento de la normatividad laboral, el cual es ratificado en la política pública 2019-2030 expedida por el Ministerio de Trabajo (Colombia, 2019, pág. 6). Como toda entidad administrativa, cuenta con diferentes niveles de dirección, coordinaciones y dependencias especializadas, ente las cuales se destacan las DT, que son el punto de contacto inmediato con la ciudadanía y, por lo tanto, las entidades encargadas de administrar la facultad sancionatoria del Estado (ver Figura 1).

Figura 1

Direcciones territoriales



Fuente: Ministerio de Trabajo. (2022).

Las DT, guardan tanta relevancia en el funcionamiento del Ministerio de Trabajo que, la Conferencia Internacional del Trabajo N.º 95 del año 2006, en su informe N.º 3, indicó que las inspecciones de trabajo se incluyeron entre los principios generales enunciados en el punto 9 del artículo 427 de la parte XIII del Tratado de Versalles, por lo que se creó la OIT. En este se estipuló que todos los estados organizarían las inspecciones de trabajo para asegurar el cumplimiento de la Ley y los reglamentos relacionado con la protección de los trabajadores. De allí que las DT⁹ y las oficinas de trabajo sean el punto de inflexión y, por lo tanto, el centro de análisis de la problemática planteada en la presente tesis, toda vez que son las encargadas de adelantar el 80 %¹⁰ de los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio en el Ministerio de Trabajo.

Prueba del grado de conflictividad que estas unidades asumen es el informe de política pública 2019-2030 realizado por el Ministerio de Trabajo, el cual sostuvo que entre 2014-2017 se

⁹ En Colombia existen 34 DT.

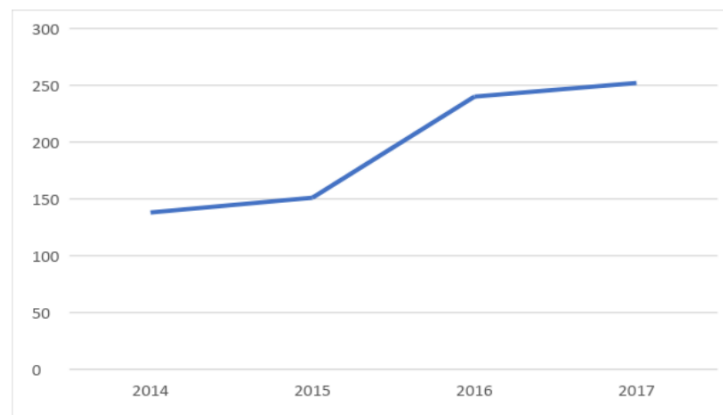
¹⁰ Boletín N.º 3 del Ministerio de Trabajo de 2021.

impusieron 781 sanciones por incumplimiento a normas del derecho laboral individual. De las cuales el 19% fueron por no entrega de dotación, 14,5% por no pago de salarios y el 66,5% estuvieron relacionadas con infracciones de descuentos no autorizados, incumplimientos del reglamento interno de trabajo, despido de mujeres embarazadas, no pago de cesantías, entre otros factores. (Colombia, 2019, pág. 33).

Sumado a lo anterior, el Ministerio de Trabajo identificó que el incumplimiento de la normatividad laboral ha incrementado entre 2014 a 2017:

Figura 2:

Sanciones por vulneración a las normas del derecho laboral individual 2014-2017.

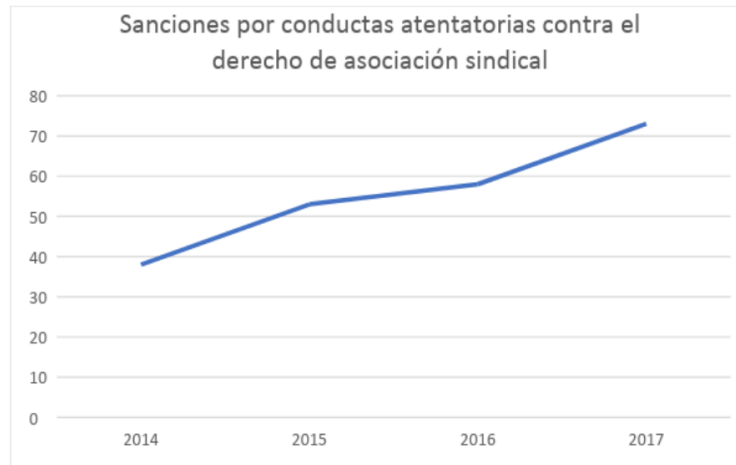


Fuente: Ministerio de Trabajo. (2019).

En lo que respecta al derecho Colectivo, en el mismo informe se expone que el Ministerio de Trabajo impuso 222 sanciones por conductas antisindicales:

Figura 3:

Sanciones por conductas atentatorias contra el derecho de asociación sindical



Fuente: Ministerio de Trabajo. (2019).

A partir de las dos gráficas y los datos anteriormente expuestos, puede concluirse que Colombia ha experimentado un incremento constante en el incumplimiento de la normatividad laboral entre los años 2014 y 2017, situación que igualmente se extiende para anualidades futuras como se expondrá más adelante en la presente investigación. No obstante, se puede anticipar que los datos suministrados hasta el momento evidencian un aumento en la carga laboral de los inspectores de trabajo, quienes se enfrentan, con el paso del tiempo, a un mayor número de quejas interpuestas tanto por trabajadores como por empleadores. Y con ello, comprando la necesidad de que esta entidad administrativa cuente con un equipo de trabajo interdisciplinario y especializado que le permita garantizar los principios de la administración pública y debido proceso en las actuaciones administrativas.

Igualmente, el contexto descrito hasta el momento permite anticipar que el Ministerio de Trabajo es una entidad que enfrenta una alta demanda, lo cual se traduce en una limitación de los principios de calidad, eficiencia y garantía del principio de confianza legítima que otorga el ciudadano al Ministerio de Trabajo. Sin embargo, para soportar de mejor manera esta premisa, se procede a brindar un análisis estadístico y teórico más cercano a la DT de Bogotá, lo cual permitirá

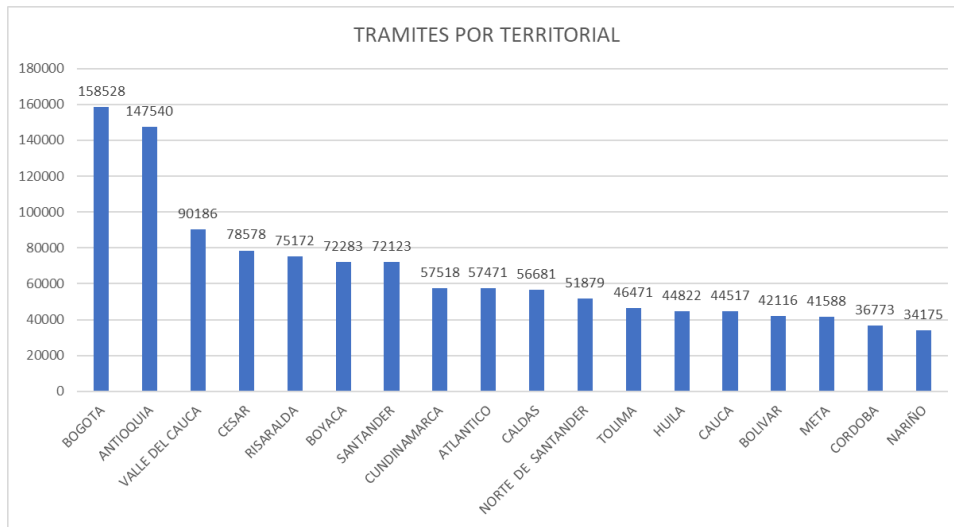
dar los elementos de contexto fáctico que soportan las conclusiones que se brindarán en la presente investigación.

Direcciones territoriales y oficinas de trabajo - realidad administrativa.

Como se expuso en líneas anteriores, son las oficinas de trabajo las encargadas de tramitar las quejas presentadas por personas naturales, anónimas o de oficio, según lo señale la entidad, además de adelantar los demás trámites que le competen a esta entidad administrativa. Para el año 2022, el Ministerio de Trabajo registró (ver figuras 4 y 5):

Figura 4

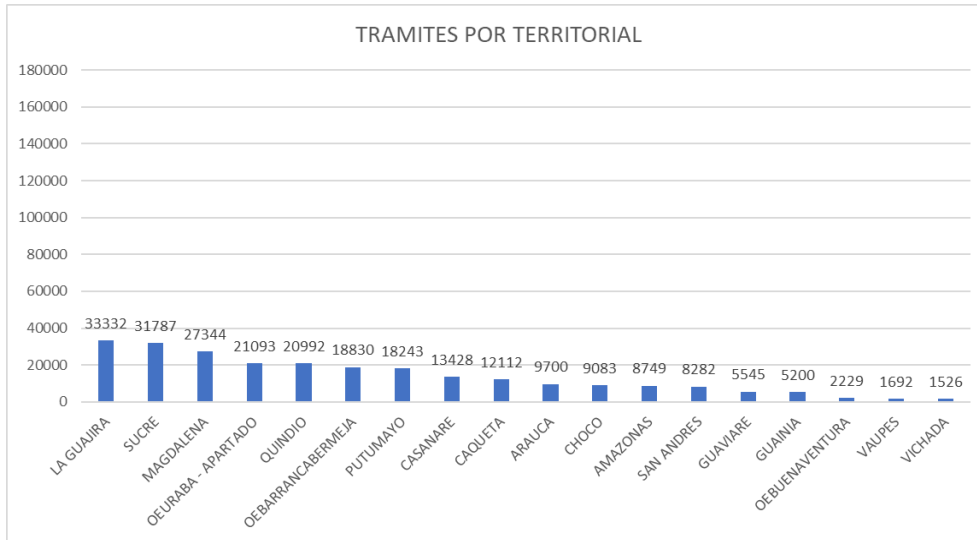
Nivel de trámites presentados hacia la entidad



Fuente: Ministerio de Trabajo (2022).

Figura 5

Nivel de trámites presentados hacia la entidad

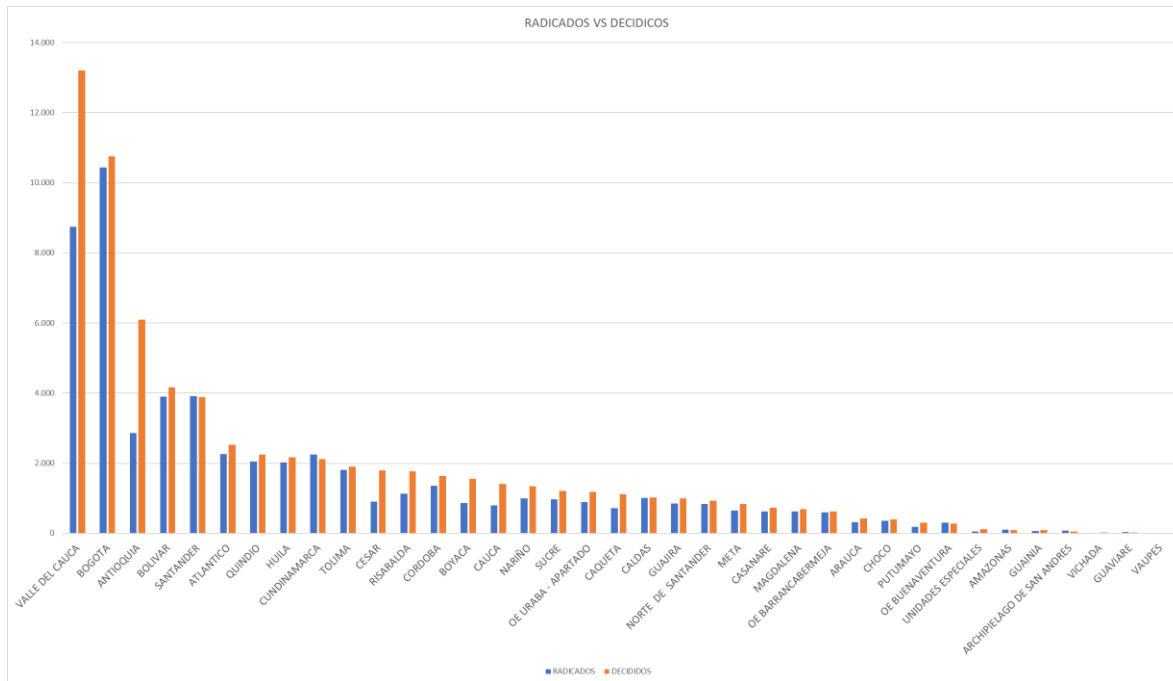


Nota. Ministerio de Trabajo (2022).

De las figuras 4 y 5, es posible concluir que los principales DT con mayor demanda para la administración en el sector laboral son Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, lo cual guarda lógica con el comportamiento de mercado laboral en el país, toda vez que son las regiones con mayor escenario de empleabilidad y, por lo tanto, más concentración de conflicto entre empleadores y trabajadores (DANE, 2023), tal como se demuestra a continuación (ver Figura 4):

Figura 6

Expedientes radicados vs. expedientes decididos entre 2018 y 2022



Nota. Ministerio de Trabajo (2022).

Esta última gráfica expone el número de procedimientos administrativos que adelantan los Inspectores de Trabajo a través del sistema de reparto, mecanismo mediante el cual asumen el conocimiento de las quejas presentadas por los ciudadanos —ya sea de forma anónima o plenamente identificada—, o, en su defecto, por actuaciones de oficio derivadas de acciones preventivas promovidas por el ente ministerial. Sin embargo, es importante subrayar que las fuentes de conflictividad de carácter administrativo-laboral son diversas, razón por la cual los asuntos son asignados según el tipo de trámite, que puede corresponder, entre otros, a solicitudes de conciliación, quejas en materia de riesgos laborales, conflictos de derecho individual o colectivo, reclamaciones en materia de seguridad social, solicitudes de terminación de contrato de trabajo, preparación de paz y por investigaciones administrativas, o autorizaciones de trabajo suplementario y horas extra.

Si bien los datos presentados confirman, sin lugar a duda, que la DT Bogotá constituye una unidad de análisis privilegiada para evaluar el grado de cumplimiento del debido proceso en los trámites sancionatorios, se considera necesario aterrizar aún más la realidad operativa de dicha Dirección Territorial, puesto que los datos que se expondrán a continuación reflejan cual el grado de conflictividad directamente relacionada con procedimientos administrativos. Así como también dejará a la vista las competencias y cualidades de los inspectores de trabajo que asumen la tarea de resolver tan importante labor.

Dirección territorial de Bogotá.

Con el objetivo de ilustrar de manera adecuada la realidad de esta DT, se elevó un derecho de petición al Ministerio de Trabajo, en el cual se plantearon diferentes preguntas, dirigidas a conocer la situación operacional de la entidad y su suficiencia formal y práctica al momento de tramitar un procedimiento sancionatorio. Las preguntas formuladas se observan en la Tabla 1.

Tabla 1

Derecho de petición

Pregunta o petición	Respuesta
Informe cuántas sanciones económicas ha impuesto la DT de Bogotá a empleadores por incumplimiento a la normatividad laboral entre 2019 a 2024	Se impusieron 167 sanciones.
Informe cuántas querellas administrativas con apertura de procedimiento administrativo	El número es incierto, toda vez que los procesos a la fecha ya tienen decisión y no se

sancionatorio se adelantaron por la DT de Bogotá entre 2019 a 2024.

puede establecer esa información por este reporte; no obstante, le puedo allegar cuántos están en PAS en este momento, que son 50.

Informe cuántos trámites administrativos sancionatorios tiene abiertos actualmente la DT de Bogotá y, en promedio, cuántos tiene asignado cada inspector de trabajo.

En la DT existen, aproximadamente, 5500 trámites abiertos. No podemos saber si son o no sancionatorios porque eso se determina en la decisión final.

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuántos Inspectores de Trabajo se asignaron a la DT de Bogotá entre 2019 y 2024?

Tabla 2

¿Cuántos Inspectores de Trabajo se asignaron a la DT de Bogotá entre 2019 y 2024?

Año					
2019	2020	2021	2022	2023	2024 a octubre
126	127	120	142	152	144

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuántos Inspectores de Trabajo son abogados (especializados) en Derecho Administrativo y Laboral en la DT de Bogotá entre 2019 y 2024?

Tabla 3

¿Cuántos Inspectores de Trabajo son abogados (especializados) en Derecho Administrativo y Laboral en la DT de Bogotá entre 2019 y 2024?

Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024 a octubre
Abogados	82	82	81	97	100	98
Especialista en Derecho Administrativo	19	20	21	29	31	29
Especialista en Derecho Laboral	19	18	14	14	16	15

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuántos de los coordinadores de la DT de Bogotá son abogados (especializados en Derecho Administrativo, Laboral o Procesal) entre 2019 y 2014?

Tabla 4

¿Cuántos de los coordinadores de la DT de Bogotá son abogados (especializados en Derecho Administrativo, Laboral o Procesal) entre 2019 y 2014?

	Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024 con corte a octubre
COORDINACIÓN DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS – CONCILIACIÓN (RCC)	Abogado	1	1	1	1	1	1
	Especialistas en Derecho Administrativo	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Especialista en Derecho Laboral	No	No	No	No	No	No

COORDINACIÓN DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	Abogado	1	1	No responde	No responde	No responde	No responde
	Especialista en Derecho Administrativo	Sí	No	No responde	No responde	No responde	No responde
	Especialista en Derecho Laboral	Sí	No	No responde	No responde	No responde	No responde
	Abogado	No	No	1	1	1	1
COORDINACIÓN DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y TRÁMITES	Especialista en Derecho Administrativo	No	No	Sí	No	No	No
	Especialista en Derecho Laboral	No	No	No	No	No	No
	Abogado	No	1	1	1	1	1
COORDINACIÓN DE ATENCIÓN JURÍDICA DE LA DT DE BOGOTÁ	Especialista en Derecho Administrativo	No	No	No	No	Sí	Sí
	Especialista en Derecho Laboral	No	No	No	No	No	No
	Abogado	No responde	No responde	1	1	1	1

COORDINACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN	Especialista en Derecho Administrativo	No responde	No responde	Sí	Sí	Sí	Sí
	Especialista en Derecho Laboral	No responde	No responde	No	No	No	No
COORDINACIÓN DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN MATERIA LABORAL	Abogado	No responde	No responde	No	No	Sí	Sí
	Especialista en Derecho Laboral	No responde	No responde	No	No	No	No
	Abogado	No responde	No responde	1	No responde	No responde	No responde
COORDINACIÓN DE REACCIÓN INMEDIATA Y DESCONGESTIÓN	Especialista en Derecho Laboral	No responde	No responde	Sí	responde	responde	responde
COORDINACIÓN DE RECURSOS Y APOYO A LA DEFENSA JUDICIAL	Abogado	No responde	No responde	No responde	1	1	1
	Especialista en Derecho Administrativo	No responde	No responde	No responde	Sí	Sí	Sí

	Especialista en	No	No	No			
	Derecho	responde	responde	responde	No	No	No
	Laboral						
COORDINACIÓN	Abogado	No	No	No	1	1	1
DE RIESGOS		responde	responde	responde			
LABORALES //	Especialista	No	No	No			
ACTUALMENTE	en Derecho	responde	responde	responde	No	No	No
INSPECCIÓN EN	Administrativo						
RIESGOS	Especialista en	No	No	No			
LABORALES	Derecho	responde	responde	responde	No	No	No
	Laboral						

Fuente: Elaboración propia.

De la información entregada por el Ministerio de Trabajo, se puede concluir lo siguiente:

- **2019:** el 65.97 % de los Inspectores de Trabajo asignados a la DT eran abogados; sin embargo, solo el 15 % contaba con especialización en Derecho Laboral o Administrativo. En cuanto a las coordinaciones encargadas de adelantar procedimientos sancionatorios — Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (IVC), y la Coordinación de Riesgos Laborales (CRL)—, únicamente el coordinador de IVC poseía conocimientos en las áreas de derecho mencionadas.
- **2020:** el 64.56 % de los Inspectores de Trabajo asignados a la DT eran abogados; sin embargo, solo el 14.17 % contaba con especialización en Derecho Laboral y el 15.74 % en Derecho Administrativo. En cuanto a las coordinaciones encargadas de adelantar procedimientos sancionatorios (IVC y CRL), ninguno de ellos era especializado en las áreas específicas de conocimiento.

- **2021:** el 67.5 % de los Inspectores de Trabajo asignados a la DT eran abogados; sin embargo, solo el 11.6 % contaba con especialización en Derecho Laboral y el 17.5 % en Derecho Administrativo. En relación con las coordinaciones encargadas de adelantar procedimientos sancionatorios (IVC y CRL), el ministerio se abstuvo de dar respuesta a este punto.
- **2022:** el 68.309 % de los Inspectores de Trabajo asignados a la DT eran abogados; sin embargo, solo el 9.85 % contaba con especialización en Derecho Laboral y el 20.42 % en Derecho Administrativo. En cuanto a las coordinaciones encargadas de adelantar procedimientos sancionatorios (IVC y CRL), solo se certificó que la CRL no tiene conocimiento especializado en ningunas de estas áreas de conocimiento.
- **2023:** el 65.789 % de los Inspectores de Trabajo asignados a la DT eran abogados; sin embargo, solo el 10.52 % contaba con especialización en Derecho Laboral y el 20.39 % en Derecho Administrativo. En cuanto a las coordinaciones encargadas de adelantar procedimientos sancionatorios (IVC y CRL), solo se certificó que la CRL no tiene conocimiento especializado en ningunas de estas áreas de conocimiento.
- **2024:** el 68.06 % de los Inspectores de Trabajo asignados a la DT eran abogados; sin embargo, solo el 10.41 % contaba con especialización en Derecho Laboral y el 20.13 % en Derecho Administrativo. En cuanto a las coordinaciones encargadas de adelantar procedimientos sancionatorios (IVC y CRL), solo se certificó que la CRL no tiene conocimiento especializado en ningunas de estas áreas de conocimiento.

Sumado a lo anterior, de las gráficas anteriormente referidas, es posible concluir que si bien la DT Bogotá entre 2018 y 2022, recibió aproximadamente 11.000 trámites administrativos, los mismos fueron atendidos por Inspectores de Trabajo que no cuentan con conocimientos en derecho

laboral o administrativo, debidamente certificados por una entidad educativa abalada por el Ministerio de Educación.

Así mismo llama la atención que, entre el 2019 y 2022, el Ministerio tuvo asignado 515 Inspectores de Trabajo, lo cual equivale a una asignación promedio por año de 128 Inspectores de Trabajo. Esto a la luz del número de trámites administrativos que fueron asignados a la Dirección Territorial de Bogotá entre ese mismo periodo de tiempo, traduce que cada inspector debía estar en la capacidad de resolver 21.5 tramites al año. Lo cual en principio resulta razonable, si no fuese porque solo el 70% son abogados y de los cuales, el 16% cuenta con conocimientos en derecho laboral o administrativo. Áreas de conocimiento esenciales para poder comprender las necesidades de los ciudadanos que acuden a este ente Ministerial.

A partir de esta presentación sucinta del funcionamiento, composición funcional y estructural de la DT de Bogotá, se procederá a evidenciar las problemáticas sustanciales y prácticas que demuestran que existen factores internos y externos que podrían afectar el debido proceso administrativo sancionatorio que adelanta esta entidad territorial.

Retos de la dirección territorial de Bogotá D.C a la luz del debido proceso administrativo.

Una vez esclarecida la composición orgánica de la DT Bogotá y del Ministerio del Trabajo, se procederá a analizar cómo las debilidades administrativas, técnicas e individuales de los inspectores de trabajo pueden llegar a afectar el derecho fundamental al debido proceso en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio que se adelanta ante esta entidad. Antes de ello, conviene advertir que, para obtener un diagnóstico específico por cada coordinación funcional de la Dirección Territorial, sería necesario realizar un estudio exhaustivo por parte de la academia

que permita identificar con mayor precisión las causas estructurales que originan las preocupaciones que se desarrollarán a continuación.

Para comprobar lo anterior, se propuso explorar varios factores que restringen al Ministerio de Trabajo en su capacidad de alcanzar el principio expuesto, lo que, a su vez, altera los dogmas del debido proceso administrativo en materia sancionatoria.

Afectación al principio de idoneidad del juzgador y juez natural en el procedimiento administrativo sancionatorio.

Sobre este particular, la DT Bogotá, como dependencia administrativa adscrita al Ministerio del Trabajo, se caracteriza por contar con un bajo porcentaje de inspectores que posean formación especializada suficiente para garantizar la observancia del debido proceso en el marco de actuaciones administrativas sancionatorias, conforme se expuso en el apartado anterior y como lo ha reconocido expresamente el propio Ministerio en el diagnóstico de su política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo para 2019-2030.

Esta deficiencia no es exclusiva del contexto colombiano. En efecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Documento de Trabajo N.º 24 de 2012, identificó una problemática común en las inspecciones laborales de América Latina, la cual radica en la ausencia de recursos humanos adecuados que aseguren personal suficiente, técnicamente calificado y motivado para el cumplimiento efectivo de esta función pública esencial. (Ruiz, 2012, pág. 7). Tanto es así que, desde el año 2010, varios países de la región han incorporado como requisito mínimo para ejercer la labor inspección la acreditación de una carrera profesional.

Adicionalmente, ese mismo informe de la OIT, al analizar las memorias anuales presentadas por los Estados miembros respecto de los convenios números. 81 y 129, destacó como

problemática estructural la escasez de personal con formación técnica y la carencia de apoyo administrativo en las oficinas encargadas de la inspección del trabajo.

Ante esta realidad, el Ministerio del Trabajo enfrenta un desafío institucional significativo para el cumplimiento de los estándares internacionales sobre vigilancia laboral. Como lo ha señalado Sandra Milena Muñoz Cañas, resulta indispensable ampliar el número de plazas asignadas a inspectores del trabajo, en condiciones que aseguren su idoneidad profesional, con el fin de garantizar un juicio justo para los sujetos intervinientes en los procedimientos administrativos sancionatorios. (Muñoz, 2010).

Ahora bien, en el marco de la presente investigación no se desconoce que el Ministerio del Trabajo, mediante procesos de capacitación o formación institucional, pueda suplir a corto o mediano plazo algunas de las falencias técnicas de los inspectores de trabajo que no cuentan con conocimientos especializados en derecho laboral o derecho administrativo. De hecho, la política pública de inspección, vigilancia y control 2019–2030 contempla expresamente estrategias de formación dirigidas a fortalecer las capacidades del cuerpo Inspectores de Trabajo. Asimismo, se reconoce que la entidad enfrenta limitaciones presupuestales para cumplir plenamente con este cometido, pues toda reestructuración administrativa requiere, por mandato legal, un estudio técnico y financiero que justifique la modificación de su planta de personal.

Sin embargo, lo anterior no significa que la sola participación en procesos de capacitación sea suficiente para garantizar una actuación administrativa especializada, particularmente en contextos complejos como los que constituyen el objeto de esta investigación. En efecto, el derecho sancionador comporta una potencial restricción de los derechos de los ciudadanos, e incluso la imposición de cargas u obligaciones de carácter económico o conductual. Por tanto, los ciudadanos tienen derecho a que sus trámites administrativos —y en particular sus quejas y

procesos sancionatorios— sean tramitados con altos estándares de legalidad, motivación y respeto por el debido proceso. En este sentido, recae sobre el Estado la obligación de adoptar todas las medidas institucionales necesarias para generar condiciones que fortalezcan la confianza legítima del ciudadano en la administración pública.

Cabe enfatizar que el procedimiento sancionatorio no constituye un trámite de simple cumplimiento formal, sino que está compuesto por múltiples elementos técnicos que complejizan su estructura. El funcionario encargado debe tener plena comprensión de las reglas del derecho probatorio, la calificación jurídica de las conductas, la graduación de las sanciones o medidas correctivas, y la elaboración de decisiones fundamentadas que resistan el eventual control de legalidad ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta perspectiva es respaldada por autores como Juan Alfonso Santamaría Pastor y Manuel Rebollo Puig, quienes sostienen que la validez de los actos sancionatorios no depende exclusivamente del cumplimiento formal del procedimiento, sino también de la competencia técnica de la autoridad que los profiere. (Puig, 2010, pág. 51) (Pastor, 2012, págs. 392-393). En consecuencia, cuando dicha competencia técnica es limitada —por ejemplo, porque el funcionario carece de formación especializada en derecho sancionador, administrativo o laboral— se incrementa el riesgo de arbitrariedad o error material, lo cual puede comprometer gravemente las garantías de los administrados y, en última instancia, la legitimidad del Estado.

En ese sentido, y haciendo alusión a los postulados del debido proceso, se observa que los procedimientos sancionatorios adelantados por la DT de Bogotá presentan serias falencias en cuanto a la tecnicidad e idoneidad de quien juzga la conducta de los administrados. Esta situación no es menor, considerando que, en caso de que se determine responsabilidad por parte del Inspector de Trabajo hacia el administrado, este último podría verse afectado por la decisión

económicamente con sanciones que van desde 1 SMMLV hasta 5000 SMMLV, de acuerdo con lo establecido en el artículo 486 del CST. Esto se encuentra en concordancia con la Resolución N.º 4689 de 2024, mediante la cual se adoptó la equivalencia entre SMMLV y las unidades de valor básico para la imposición de sanciones y multas, derogando la resolución N.º 4277 de 2021 (Ministerio de Trabajo, Resolución 4689/24).

Ahora bien, aunque el Inspector de Trabajo no cuenta con la facultad de declarar derechos en favor dicha conducta debe poseer el conocimiento suficiente y necesario para determinar si existe o no una infracción. Como señaló Alfonso Zermeño Infante, el juicio de valor debe caracterizarse por un análisis exhaustivo que permita alcanzar una plenitud hermenéutica argumentativa. (Zermeño, 2006, pág. 108)

En ese orden de ideas, el funcionario público tiene la facultad discrecional de construir su juicio de valor a partir de los elementos presentes en el proceso administrativo de carácter sancionatorio. No obstante, esto no implica que su decisión esté desligada del ordenamiento jurídico. Por el contrario, debe estar sujeta a las condiciones objetivas y principios fundamentales que rigen el debido proceso administrativo. (Santofimio, 2014, pág. 20)

En este contexto, resulta cuestionable que el Ministerio de Trabajo –DT de Bogotá– adelante investigaciones sancionatorias sin certeza cuales son las calidades técnicas de sus funcionarios, o que por lo menos, el proceso de calificación de dichas actuaciones esté en cabeza de un tercero o funcionario que pueda verificar la legalidad de la actuación. Reflejo de ello es la respuesta al derecho de petición dado por el Ministerio de Trabajo – DT de Bogotá, en la cual quedaron en evidencia dichas hipótesis:

- Para octubre de 2024, la DT de Bogotá tenía a su cargo 5500 procesos administrativos y únicamente contaba con 144 Inspectores de Trabajo para atender dichos requerimientos.

Dicho de otro modo, cada inspector de trabajo debía adelantar, en promedio, 38.19 investigaciones administrativas, lo cual, en principio, no sería una asignación excesivamente demandante si todos los inspectores adelantaran procedimientos sancionatorios. Sin embargo, lo cierto es que los 144 Inspectores de Trabajo asignados a esta entidad territorial deben dividirse entre las nueve coordinaciones que componen el Ministerio de Trabajo, con el fin de atender todas las demandas de la entidad territorial.

Ahora bien, no se puede pasar por alto que solamente tres estas coordinaciones tienen la función de adelantar procesos sancionatorios (Coordinación de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, Coordinación de Prevención, Inspección y Vigilancia en Materia Laboral, Coordinación de Riesgos Laborales). En ese sentido, al realizar una simple división del número total de Inspectores de Trabajo sobre el número de coordinaciones, se obtendría que cada una de ellas tendría derecho a 16 Inspectores de Trabajo.

En consecuencia, solamente 48 Inspectores de Trabajo adelantarían procedimientos sancionatorios, lo que implicaría que cada uno de estos funcionarios tendría a su cargo 114 trámites sancionatorios. Esto representa una carga administrativa, logística y un esfuerzo físico y psicológico alto.

- Otro aspecto para tener en cuenta es que solo 98 inspectores de los 144 Inspectores de Trabajo asignados a la DT de Bogotá contaban con conocimientos certificados en derecho. De estos, 29 estaban especializados en derecho laboral y solamente 15 en derecho administrativo, lo que disminuye la posibilidad de que los ciudadanos cuenten con garantías efectivas en el trámite de administrativo.

Lo anterior evidencia que la garantía del “juez” o “funcionario” natural dentro del trámite sancionatorio adelantado por la entidad territorial de Bogotá se ve comprometido. Esta

investigación demuestra que la falta de conocimiento técnico por parte de los Inspectores de Trabajo ha persistido entre los años 2019 y 2024, a pesar de que es obligación del Estado garantizar que quienes evalúan la conducta de los ciudadanos y realizan el análisis normativo cuenten con la cualificación académica necesaria, conforme al principio de confianza legítima en la administración.

En línea con lo anterior, es indispensable valorar otros aspectos que afectan la garantía del debido proceso administrativo por parte de la DT de Bogotá.

Dificultades administrativas y técnicas de la entidad que limitan la capacidad de la Dirección Territorial de Bogotá D.C.

En capítulos anteriores de esta investigación se evidenció que el propio Ministerio del Trabajo ha reconocido como uno de los principales obstáculos para el adecuado cumplimiento de sus funciones la falta de control y organización sobre el talento humano asignado a la entidad. Esta situación no es ajena a la Dirección Territorial de Bogotá, que también refleja dichas debilidades estructurales.

Al respecto, Carlos Ernesto Molina señala que, si bien las direcciones territoriales proclaman como función principal la inspección, vigilancia y control del trabajo, en la práctica dicha finalidad se ve desdibujada. Según su análisis, un número significativo de trabajadores asignados a las inspecciones —particularmente en la Dirección Territorial de Bogotá— desempeña funciones distintas a las misionales, como la conciliación laboral y la asesoría personalizada, lo cual debilita la capacidad institucional para ejercer una labor fiscalizadora efectiva. (Molina, 2008, pág. 82).

Desde luego, esta desviación funcional no puede entenderse de forma aislada, sino en el contexto de una insuficiencia estructural de personal, lo cual objetivamente limita la capacidad del

Ministerio del Trabajo para adelantar de manera adecuada los trámites administrativos sancionatorios. Tal situación se refleja en la carga laboral a la que se encuentra sometida la entidad, como se evidencia previamente en los gráficos introductorios sobre la composición orgánica del Ministerio del Trabajo.

Las limitaciones anteriormente enunciadas fueron confirmadas por la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, que adelantó un estudio sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en materia de inspección laboral. En su informe, dicho organismo observa, en primer lugar, que una de las causas probables de las falencias técnicas y administrativas en las gestiones del Ministerio del Trabajo radica en que los empleados provisionales gozan de mayores garantías de estabilidad que los trabajadores de planta.

En segundo lugar, el informe advierte que los programas de capacitación dirigidos a los inspectores de trabajo no han logrado los resultados esperados, debido a la alta rotación del personal. Señala que más del 50 % del personal que culmina dichos procesos termina renunciando, y anticipa que una de las principales causas de estas desvinculaciones es la limitada experiencia de los funcionarios en la aplicación de las normas laborales y en el cumplimiento de los requisitos del debido proceso. Al respecto indicó:

Por ejemplo, antes de imponer sanciones a un empleador conforme a la legislación colombiana, el empleador ha de recibir una notificación en la que se exponen las alegaciones y, en un plazo de 30 días hábiles, ha de recibir un 'acto administrativo' definitivo que contiene un análisis de las pruebas pertinentes y una decisión final en cuanto a la sanción. El incumplimiento por parte de los inspectores de estos y otros requisitos de procedimiento para las inspecciones y las notificaciones podría

resultar en la revocación de las multas en apelación como consecuencia de violaciones de los procesos. (Department of Labor- United States of America, 2017, pág. 15)

Finalmente, dicho informe diagnosticó los problemas de las direcciones territoriales adscritas al Ministerio de Trabajo de la siguiente manera:

El examen de la OTLA identificó medidas significativas que el Ministerio del Trabajo ha tomado para fortalecer su sistema de inspección de la Ley laboral desafiando a la capacidad del Ministerio del Trabajo para realizar inspecciones en zonas rurales, capacitar y retener a personal calificado, y utilizar eficazmente sus recursos limitados. La OTLA asimismo identificó deficiencias con respecto a los procedimientos de inspección, a la aplicación de sanciones y al cobro de multas. Como consecuencia, la OTLA tiene preocupaciones significativas en torno al sistema actual para proteger los derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva en Colombia. En concreto, la OTLA tiene inquietudes en lo que respecta a: (1) la falta de capacidad del organismo de inspección laboral, en particular en lo que toca a la dificultad que representa para los inspectores viajar a zonas rurales, la rotación alta de personal, la falta de una estrategia nacional consistente y la no aplicación de un sistema nacional de gestión de casos; (2) las demoras en el proceso de inspección del Ministerio del Trabajo; y (3) los cobros demorados y la falta de cobrar sistemáticamente ciertas multas con relación a los derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva. El examen de la OTLA también planteó preguntas con relación a la imposición y la aplicación de multas. Estas cuestiones afectan negativamente a la aplicación por parte del Gobierno de Colombia de las

Leyes laborales que se relacionan con los derechos a la libertad de asociación y la negociación colectiva. (Department of Labor- United States of America, 2017, pág. 44)

En relación con la barrera de retención de talento humano y falta de técnica de los Inspectores de Trabajo, se suma la falta de continuidad en los procesos de capacitación por parte del Ministerio de Trabajo. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reportó que, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, se llevó a cabo un proceso de capacitación entre el 1 de agosto de 2023 y el 31 de agosto de 2024. Esta formación tuvo una intensidad de 74 horas, y estuvo dirigida a Inspectores de Trabajo, quienes recibieron instrucción sobre temas fundamentales como el procedimiento administrativo laboral, el procedimiento sancionatorio, la intermediación y tercerización laboral, el acoso laboral y sexual, la negociación, y la comunicación asertiva, entre otras habilidades clave. Si bien esta iniciativa resulta loable y necesaria, la OIT advirtió que dicho proceso no se realizaba desde hace ocho años, lo cual evidencia un rezago considerable en la actualización y formación sistemática del cuerpo inspección del país. (Organización Internacional de Trabajo, 2023).

De los elementos expuestos, se evidencia que el Ministerio del Trabajo y sus direcciones territoriales, entre las cuales se encuentra la Dirección Territorial de Bogotá D.C., enfrentan limitaciones tanto estructurales como operativas que dificultan el adecuado ejercicio de funciones de juzgamiento sobre la conducta de los administrados.

Toda vez que, es una actividad compleja que exige, en primer lugar, una infraestructura robusta que permita controlar de manera eficiente la información derivada de los trámites administrativos que se adelantan. En segundo lugar, demanda personal calificado que permita reducir la curva de aprendizaje de los profesionales que ingresan sin experiencia suficiente en el

ámbito del derecho laboral y el procedimiento administrativo, especialmente cuando deben interactuar con ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad o con expectativas legítimas de justicia. En tercer lugar, se requiere una ampliación de plazas laborales y la creación de dependencias administrativas especializadas en la atención de los procedimientos administrativos sancionatorios, toda vez que, como se ha demostrado, existe un porcentaje significativo de errores en estos procesos cuando son adelantados por funcionarios que, aunque actúan sin dolo, carecen del conocimiento técnico necesario para garantizar una actuación ajustada al ordenamiento jurídico. Esta situación termina por comprometer no solo la calidad de las decisiones, sino también la misión institucional del Ministerio del Trabajo.

Este último aspecto no es menor, pues conviene recordar que los ciudadanos depositan en las autoridades administrativas un grado elevado de confianza legítima, basada en la expectativa razonable de que las actuaciones del Estado serán coherentes con el principio de legalidad, con estándares técnicos mínimos, y con garantías procesales efectivas. Esta confianza se constituye como una expresión del principio de buena fe en el derecho administrativo, y compromete al Estado a actuar de manera previsible, transparente y técnicamente adecuada.

En ese orden de ideas, cuando las actuaciones de la administración no están respaldadas por una estructura institucional sólida ni por un personal capacitado para ejercer funciones de inspección, vigilancia y control, se rompe ese vínculo de confianza y se deslegitima la intervención del Estado frente al ciudadano. Por tanto, garantizar la idoneidad técnica y la eficiencia operativa en estos procedimientos no es un asunto menor ni accesorio, sino una condición indispensable para preservar la legitimidad institucional, proteger los derechos fundamentales y fortalecer el principio de seguridad jurídica en la función pública.

De lo expuesto que se puede concluir que factores externos como la falta de recursos económicos y retención de talento, además de la diversidad de tramites administrativos conexos que debe adelantar los Inspectores de Trabajo, son una limitante para que los mismos puedan garantizar el debido proceso administrativo. Además de restar credibilidad y confianza institucional por parte de los ciudadanos que acuden a dicha entidad administrativa, en aras de la resolución de sus conflictos.

Limitaciones de la segunda instancia en el procedimiento sancionatorio de la Dirección Territorial de Bogotá.

Para comprender de mejor manera la problemática planteada, se procederá a explicar la estructura del recurso de apelación de cara al Ministerio de Trabajo y por ende a la Dirección Territorial de Bogotá. Además de presentar la diferenciación entre el recurso de apelación en sede administrativa y judicial. Una vez ello, se procederá a descender al análisis que demuestra la afectación de la garantía de doble instancia por parte de la Dirección Territorial de Bogotá y su incidencia en el debido proceso sancionatorio.

En ese orden de ideas, sea lo primero señalar que el artículo 115 de la Constitución Política de 1991 establece que el Gobierno Nacional está conformado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. En consecuencia, el Ministerio del Trabajo es un órgano del nivel central, encargado de la formulación, dirección y ejecución de la política pública en materia laboral y de seguridad social, orientada a trabajadores y empleadores en todo el territorio nacional.

Este carácter centralizado del Ministerio resulta especialmente relevante para los efectos analíticos de esta investigación, toda vez que su pertenencia al poder ejecutivo implica que sus decisiones administrativas están sometidas al control por medio de los recursos ordinarios

previstos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, conforme al artículo 74 del CPACA, los administrados pueden interponer los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación, contra los actos administrativos que resuelven de fondo su situación jurídica.

La finalidad de estos mecanismos es permitir a la entidad pública revisar sus propias actuaciones, garantizando así la doble conformidad administrativa y contribuyendo al principio de eficiencia que rige la función pública. De hecho, el artículo 76 del CPACA establece que la interposición del recurso de apelación constituye un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que refuerza su papel en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración.

Adicionalmente, el artículo 79 del mismo código dispone que el recurso de apelación se tramita con efecto suspensivo. Esto significa que el administrado no está obligado a cumplir lo ordenado por la Dirección Territorial de Bogotá o por el Ministerio del Trabajo mientras no se resuelva de manera definitiva su inconformidad, ya sea mediante pronunciamiento expreso de la autoridad competente o por allanamiento a la decisión del Inspector de Trabajo que conoció en primer escenario el caso.

No obstante, el legislador siendo consiente que ninguna situación jurídica puede permanecer de manera indefinida en el tiempo, estableció que el Ministerio de Trabajo, cuenta con el término de un año para resolver el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano, so pena que se haga efectivo el silencio administrativo dispuesto en el artículo 52 del CPACA.

En esa medida, y conforme a la explicación realizada, es claro que el recurso de apelación en sede administrativa guarda diferencias prácticas respecto a su desarrollo en sede judicial. En primer lugar, la apelación en sede administrativa se presenta ante el mismo órgano que profirió el acto, lo cual implica que la entidad reevalúa la posición asumida respecto a las directrices dadas a

los funcionarios de la misma entidad. Su finalidad no es sólo garantizar el derecho de defensa, sino permitir a la propia administración corregir sus decisiones antes de someterlas al control jurisdiccional, con lo cual se refuerzan los principios de eficiencia, economía y autocontrol institucional.

En contraste, el recurso de apelación en sede judicial se estructura como un medio impugnatorio ante una autoridad distinta e independiente —el juez de segunda instancia—, y está regulado por las disposiciones del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa en el CPACA para los procesos contencioso-administrativos. Su finalidad no es permitir a la administración rectificar sus actuaciones, sino asegurar el control judicial sobre la legalidad de los actos administrativos impugnados, desde una perspectiva externa, imparcial y ajena a los intereses institucionales que pudieron motivar el acto.

Además, mientras que el recurso de apelación en sede administrativa se tramita con efecto suspensivo por regla general (art. 79 CPACA), en sede judicial este efecto puede ser modulado o condicionado, y su admisibilidad está sujeta a requisitos procesales más estrictos, como la sustentación oral o escrita en audiencia, dependiendo de la naturaleza del proceso.

Estas diferencias reflejan no solo un distinto diseño institucional, sino también un umbral diverso de garantías y exigencias jurídicas, que deben ser tenidas en cuenta para comprender el alcance de los mecanismos de defensa con los que cuenta el administrado frente a las decisiones del Ministerio del Trabajo, particularmente en materia sancionatoria.

De ahí que, y en lo que refiere en papel de la segunda instancia, en la sede del Ministerio de Trabajo en diversos pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales, se ha concordado que en los procesos en los que se debate la responsabilidad jurídica o económica de una persona natural o jurídica, se debe garantizar la posibilidad de que el superior jerárquico o en su defecto, la misma

entidad, evalúe la actuación del funcionario que impuso o absolvió una sanción a un tercero específico. Al respecto, la sentencia C-095/03 precisa lo siguiente:

En esta medida, el principio de la doble instancia se convierte en una garantía constitucional que informa el ejercicio del ius puniendi del Estado en todas sus manifestaciones, no solo cuando se trata de la aplicación del derecho penal por los órganos judiciales sino también en el derecho administrativo sancionatorio y, específicamente, en tratándose del desarrollo y práctica del derecho disciplinario. (parr.5)

Tal como lo expresa la Corte Constitucional, la importancia del principio de doble instancia resulta vital para determinar si la actuación del Estado y en particular el ejercicio de su potestad sancionatoria se ajusta al principio democrático del Estado social de Derecho. Una de las características fundamentales de esta forma de organización estatal es garantizar un juicio conforme a las reglas básicas de legalidad y constitucionalidad.

No obstante, no puede considerarse que este principio se cumple únicamente con el hecho de que se resuelva el recurso de apelación presentado por el afectado dentro del término otorgado por la Ley. Es indispensable que exista una total independencia e imparcialidad del funcionario que reevalúa el criterio y procedimiento por el cual la entidad adelanta el procedimiento administrativo. Estos dos conceptos, como los definió el profesor Carlos Adolfo Picado Vargas, se entienden de la siguiente manera:

la independencia como la ausencia de dependencia hacia un tercero, y la imparcialidad como la rectitud, equidad y equivalencia en la decisión tomada. (Picado, 2004, págs. 33-44)

Es a partir de esta apreciación sustancial que se procede hacer la crítica, la cual se centra en la falta de independencia de los Inspectores de Trabajo al realizar su labor de inspección,

vigilancia y control de los procesos sancionatorios y con ello impidiendo que el derecho de doble instancia realmente cumpla su finalidad. Toda vez que, estos desempeñan un papel crucial en la vigilancia y control del cumplimiento de la normatividad laboral. Sin embargo, su capacidad de autonomía se ve alterada por elementos estructurales y normativos que pueden llegar afectar la eficiencia y legitimidad de sus actuaciones.

De tal manera que el primer factor que disminuye la independencia del coordinador o en su defecto el director de la Dirección Territorial de Bogotá es de carácter político. Toda vez que conforme al Decreto 4108 de 2011, numeral 15 del artículo 6, la función del despacho del ministro de trabajo es:

Dirigir el ejercicio de inspección y vigilancia sobre las entidades, empresas, trabajadores, grupos y demás instancias que participan en la generación, promoción o ejercicio de trabajo y el empleo de acuerdo con lo señalado en la Ley.

En ese sentir, a juicio de la presente investigación el primer reto al que se enfrenta la Dirección Territorial de Bogotá es asumir su papel de inspección, vigilancia y control con la plena observancia de la Ley y alejada de un criterio político. Situación que ha sido resaltada por la OIT en el convenio No. 81, artículo 6, el cual establece que:

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

Pese a ello, al ser clara la necesidad de independencia del Inspector de Trabajo para garantizar su imparcialidad y guiar su actuar exclusivamente a garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral, lo cierto es que los inspectores de trabajo encuentran como limitación la

posición de gobierno que asuma la cartera ministerial. Al respecto el informe del acuerdo de promoción comercial entre Colombia y Estados Unidos de América indicó que el Ministerio de Trabajo no seguía una estrategia nacional táctica en el ámbito de las inspecciones. Puesta que la estrategia que se implementaba dependía del Ministerio de Trabajo a cargo, pues cada uno implementaba una política inspección nacional, lo cual dificultaba el trámite de investigaciones administrativas respecto a ciertos sectores económicos. (Department of Labor- United States of America, 2017, pág. 16)

En ese sentir, es claro que el análisis que realiza la Dirección Territorial de Bogotá se encuentra sujeta los criterios de gobierno. Lo cual, resulta ser perjudicial para las personas que confían que el recurso de apelación puede ser el medio por el cual se evite un perjuicio a sus derechos económicos o sustanciales.

A lo anterior se suma que la estructura organizacional del Ministerio del Trabajo y sus direcciones territoriales, pues éstas responden a un modelo vertical de supervisión, en el cual el control de las actuaciones administrativas está en cabeza del superior jerárquico de quien adelanta la investigación administrativa y si bien esta estructura pretende garantizar que quienes ocupan cargos de coordinación o dirección posean la experiencia e independencia necesarias para resolver los recursos de apelación, la práctica demuestra que en múltiples ocasiones el director territorial ha tenido conocimiento previo del caso objeto de revisión. Esta situación puede derivar en la construcción de sesgos cognitivos o institucionales que limiten su capacidad de juicio objetivo frente a la decisión tomada en primera instancia. Como se expondrá a continuación, esta problemática puede ilustrarse a través del siguiente caso:

A una empresa ubicada en la ciudad de Bogotá se le comunicó la formulación de cargos por parte de la DT de Bogotá, en donde su director territorial para el año 2021 era el Inspector

Pablo Edgar Pinto Pinto. Este aprobó la formulación de cargos establecida por el Inspector de Trabajo Jhon Mario Acero Barragán, quien era el encargado de la investigación administrativa. Sin embargo, lo que resulta llamativo es que quien aprueba la actuación sancionatoria es la misma persona encargada de resolver el eventual recurso de apelación (ver Figura 5).

Figura 2

Recurso de apelación

CARGO PRIMERO: Presunta violación de los artículos 4, 16 y 21 del Decreto 1295 de 1994, el numeral 1 del inciso a) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012 y el artículo 2.2.1.6.4.3 del Decreto 1072 de 2015.

CARGO SEGUNDO: Presunta violación del artículo 62 del Decreto 1295 de 1994.


ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR por medios electrónicos, el presente pliego de cargos al investigado, a la dirección de notificación judicial electrónica de la empresa, [de conformidad con el artículo 4° del Decreto 491 de 2020](#), con el fin que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación, presente descargos y solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer, **ÚNICAMENTE EN MEDIO MÁGNETICO** a través del correo: solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co.

La sociedad **Energik Gasas S.A.S.**, identificada con NIT No. 900.988.497 - 1, al correo electrónico jfernandez@energikgasas.com, Dirección de notificación judicial Carrera 11 A No 97 A 19 Oficina 202.

En el evento que la notificación no pueda hacerse de manera electrónica, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: ADVERTIR al investigado que contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PABLO EDGAR PINTO PINTO
DIRECTOR TERRITORIAL DE BOGOTÁ

Proyectó: Acero J.
Revisó: Orozco A.
Aprobó: Pinto P.

En este contexto, resulta pertinente destacar que el director de la Dirección Territorial de Bogotá tiene la función de garantizar que los Inspectores de Trabajo adscritos a su dependencia actúen conforme al marco normativo y a los lineamientos de política pública establecidos por el Ministerio de Trabajo. A pesar de esta función de supervisión, lejos de consolidar una garantía de imparcialidad, puede comprometer la objetividad del funcionario al momento de resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones adoptadas por los inspectores bajo su coordinación.

Lo anterior obedece a que, en la práctica, el director no solo valida, sino que también participa activamente en la supervisión y aprobación de cada una de las actuaciones adelantadas dentro del procedimiento sancionatorio. Esto se traduce en que los criterios jurídicos y técnicos que sustentan la decisión apelada han sido previamente consultados y avalados por quien, en segunda instancia, actuará como veedor del acto administrativo. Tal circunstancia da lugar a un escenario de prejuzgamiento incompatible con el principio de imparcialidad, esencial en cualquier procedimiento administrativo que implique restricción de derechos.

Cabe señalar que, si bien el Consejo de Estado ha considerado que la participación del funcionario en etapas preliminares no vicia por sí misma su intervención posterior en el procedimiento (por ejemplo, en la etapa preliminar), tal razonamiento no puede trasladarse mecánicamente al presente caso. Ello por cuanto no se trata de una intervención en una fase previa y exploratoria, sino de un acompañamiento técnico y jerárquico en el corazón del trámite sancionatorio, lo cual configura una afectación directa a la neutralidad que debe rodear la decisión de segunda instancia. (Subsección B, 2015)

Adicionalmente a lo anterior, la estructura administrativa de la DT de Bogotá dificulta cumplir con el presupuesto de independencia administrativa entre los inspectores de trabajo que adelantan la investigación administrativa y el director de la territorial, toda vez que no cuentan con funcionarios que puedan suplir la función de supervisión que actualmente desarrolla este último.

De esta problemática es consciente el mismo Ministerio de Trabajo, el cual en la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo (2019-2030), detectó que en las direcciones territoriales existe un fenómeno cuello botella, debido a que hay una gran diferencia en el número de funcionarios que firman los procesos y los que lo sustancian. Además de la existencia de diversos criterios al momento de resolver casos de similares condiciones.

Por lo tanto, las dinámicas de esta entidad administrativa y su capacidad de trabajo le impiden tener el personal suficiente para atender la demanda de los ciudadanos y de paso, comprometiendo las expectativas legítimas de las personas que buscan una administración de justicia conforme a los postulados constitucionales.

Una segunda fuente que incide en la afectación del principio bajo análisis es la falta de preparación técnica de los coordinadores encargados de revisar la legalidad procedimental y sustancial de las actuaciones sancionatorias. Esto se evidencia, como se mencionó en el análisis de la estructura de la DT de Bogotá, en el cual quedó claro que el funcionario encargado de supervisar la actuación de primera instancia dentro del procedimiento sancionatorio no cuenta con la autoridad técnica suficiente para determinar si el análisis y las conclusiones propuestas por el inspector de trabajo asignado en primera instancia se ajustan a derecho (ver Tabla 5).

Tabla 5

Coordinadores de la Dirección Territorial de Bogotá

	Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024
COORDINACIÓN DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	Abogado	1	1	No responde	No responde	No responde	No responde
	Especialista en Derecho Administrativo	Sí	No	No responde	No responde	No responde	No responde
	Especialista en Derecho Laboral	Sí	No	No responde	No responde	No responde	No responde

COORDINACIÓN	Abogado	No	No	No	No	Sí	Sí
DE PREVENCIÓN,		responde	responde				
INSPECCIÓN Y	Especialista	No	No	No	No	No	No
VIGILANCIA EN	en Derecho	responde	responde				
MATERIA	Administrativo						
LABORAL	Especialista en	No	No	No	No	No	No
	Derecho	responde	responde				
	Laboral						
COORDINACIÓN	Abogado	No	No	No	1	1	1
DE RIESGOS		responde	responde	responde			
LABORALES //	Especialista	No	No	No	No	No	No
ACTUALMENTE	en Derecho	responde	responde	responde			
INSPECCIÓN EN	Administrativo						
RIESGOS	Especialista en	No	No	No	No	No	No
LABORALES	Derecho	responde	responde	responde			
	Laboral						

Fuente: Elaboración propia.

Las situaciones descritas evidencian que existen problemas estructurales en la entidad administrativa, los cuales dificultan la materialización ideal del procedimiento administrativo sancionatorio y los principios que irradian el debido proceso.

En ese sentido, aunque la Ley y la Constitución establecen límites a la facultad sancionatoria del Estado en el sector laboral, estas herramientas jurídicas quedan en la sombra si los funcionarios públicos no cuentan con los recursos materiales, técnicos y económicos necesarios para llevar a cabo su actividad de acuerdo con las necesidades que demandan los empleadores y trabajadores del país.

Finalmente, es importante promover una investigación académica que permita conocer las aproximaciones y perspectivas que justifiquen la reestructuración del Ministerio de Trabajo y del procedimiento administrativo sancionatorio. Esta investigación será el trampolín a través del cual el Estado podrá adquirir los conocimientos técnicos y prácticos necesarios para comprender la complejidad que enfrentan empleadores y trabajadores en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria.

Las afectaciones del principio de inmediación en el procedimiento administrativo sancionatorio.

El principio de inmediación tiene como propósito garantizar que quien toma la decisión tenga una relación directa con cada una de las etapas procesales del trámite sancionatorio, lo que asegura que la decisión esté sustentada en un criterio informado sobre la realidad jurídica y fáctica del caso concreto (Patiño, 2023, pág. 22) .Según la Corte Suprema de Justicia (Sentencia T-205 de 2011), la importancia de este principio radica en que “permite al juez percibir de su fuente directa las pruebas y las alegaciones de las partes”.

En el procedimiento administrativo sancionatorio, el principio de inmediación reviste una relevancia equivalente, aunque con un grado de flexibilidad mayor frente al exigido en el ámbito judicial, debido a que el Ministerio del Trabajo —en tanto organismo del nivel central de la rama ejecutiva— no ejerce funciones jurisdiccionales.

Ahora bien, no cabe duda de que la entidad objeto de estudio —el Ministerio del Trabajo, a través de sus Direcciones Territoriales— ejerce funciones de policía administrativa. El artículo 3 de la Ley 1610 de 2013 establece que:

“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 dicha competencia, el Inspector de Trabajo es el encargado de practicar y analizar las pruebas necesarias para determinar, en primer lugar, si existe mérito para la apertura de un procedimiento sancionatorio, y en segundo lugar, si procede la imposición de una sanción o el archivo de la actuación. Esta decisión debe estar debidamente motivada con base en el análisis probatorio, pues, de lo contrario, el acto administrativo carecería de legitimidad y fundamento legal.

Lo anterior se justifica desde una perspectiva dogmática, si se tiene en cuenta que el procedimiento sancionatorio es reglado, y por ende, las partes conocen de antemano los fines y etapas del proceso. Sin embargo, como ya se ha advertido a lo largo de esta investigación, la estructura orgánica y las restricciones materiales del Ministerio del Trabajo dificultan la aplicación efectiva del principio de inmediación, incluso bajo los estándares más flexibles propios del derecho administrativo.

Ahora bien, que el procedimiento administrativo admita mayor flexibilidad que el proceso judicial, no implica que el Ministerio del Trabajo —y en particular la Dirección Territorial de Bogotá— pueda desconocer por completo este principio. Con el fin de ilustrar las deficiencias administrativas advertidas, se procede a analizar casos concretos tramitados por dicha dirección territorial que permiten demostrar las hipótesis planteadas.

En un primer caso, se evidencia el cumplimiento del principio de inmediación. La Resolución 000664 del 28 de febrero de 2023 calificó el mérito de las actuaciones administrativas laborales adelantadas contra el Banco Agrario de Colombia S.A. por presuntos actos atentatorios

contra el derecho de asociación sindical, con fundamento en una denuncia presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco Agrario de Colombia S.A. (Sintrabanagrario). En este expediente, la inspectora Yira Andrea Garavito Villalba avocó conocimiento desde el inicio y fue quien condujo todas las actuaciones subsiguientes. A lo largo del procedimiento, practicó pruebas documentales (oficio N.º 08SE2020711100000012964 del 22 de septiembre de 2020), valoró el material probatorio y, finalmente, formuló la recomendación de cargos ante la coordinación. En este caso, la unidad de criterio en la actuación permite concluir que el principio de inmediación no se vio afectado. Toda vez que, la reasignación ocurrió antes de la apertura del procedimiento sancionatorio o de la etapa de práctica de pruebas, lo cual es un dato relevante, puesto que la etapa preliminar o de indagación como se menciona en diferentes tramites administrativos, no hace parte el procedimiento sancionatorio, ya que, es el momento en el cual la administración esta determinado si la queja presentada o la investigación adelantada de oficio guarda soporte normativo o merito para aperturar el procedimiento sancionatorio.

Al respecto el Consejo de Estado, el cual ha reiterado que no toda irregularidad procedimental constituye una violación sustancial al debido proceso. En la sentencia del 14 de abril de 2016 (Rad. 25000-23-27-000-2010-00163-01), la Sección Segunda precisó que solo aquellas irregularidades que afecten gravemente el derecho de defensa o contradicción pueden dar lugar a la nulidad del acto. Por tanto, la reasignación de un expediente a otro inspector no constituye por sí sola una violación al principio de inmediación, salvo que dicha reasignación haya tenido un impacto sustancial en los derechos del administrado.

Sin embargo, existen situaciones en las cuales el principio de inmediación se puede ver afectado en razón de los traslados de los expedientes administrativos en etapas decisivas del procedimiento sancionatorio. Ejemplo de ello es la resolución 000940 del 17 de marzo de 2022,

en la que el motivo de pronunciamiento buscaba “calificar el mérito de las actuaciones administrativas laborales seguidas contra la empresa TOUR VACATION HOTELES AZUL SAS, por la presunta conducta de NEGATIVA A NEGOCIAR EL PLIEGO DE PETICIONES de conformidad a los hechos denunciados por la organización sindical SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE MENSAJERÍA “SINALTRAM”. En un primer momento, la inspectora Alba Rocío Muñoz avocó conocimiento del caso y “procedió a citar a las partes a diligencia de trámite administrativo para el 2 de octubre de 2017”. A continuación, se muestra un extracto el texto de la resolución (ver Figura 6):

Figura 3

Extracto del texto de la resolución

Mediante auto 365 del 22 de agosto de 2017, la coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos de Conciliación, asigno conocimiento a la inspección RCC1 ALBA Rocio Muñoz, para adelantar investigación administrativa laboral por presunta negativa a negociar. El despacho, avoco conocimiento y procedió a citar a las partes a diligencia de trámite administrativo para el 2 de octubre de 2017. (fl 27 a 29).

La diligencia de trámite administrativo del 2 de octubre de 2017 se realizó, pero la inspectora deja constancia de que “compareció únicamente el apoderado de la empresa TOURVACATION HOTELES AZULES S.A.S”. Por lo tanto, se reprogramó la diligencia para el día 21 de noviembre de 2017, pero esta no pudo llevarse a cabo debido a que la inspectora Alba Rocío se encontraba incapacitada. Posteriormente, la diligencia tuvo que reprogramarse dos veces más: para el 14 de diciembre de 2017 (fallida) y nuevamente para el 30 de enero de 2018. En esta última fecha, finalmente se logró adelantar la diligencia administrativa con la misma inspectora. Esta fue la última diligencia realizada por la doctora Alba (ver Figura 7).

Figura 4

Extracto del texto de la resolución

El Coordinador del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliación de la Dirección Territorial de Bogotá, mediante auto 28 del 28 de septiembre del 2018, reasigna el expediente 2759 del 17 de agosto de 2017 a la inspección de trabajo RCC12, ante lo cual el mencionado inspector de trabajo avoca conocimiento del expediente mediante auto del 1 de octubre de 2018 (fl 52 a 53).

La inspección RCC 12 comunica la reasignación mediante el radicado 08SE201871110000014232 de fecha 17 de octubre del 2018, (fl 54 A 55).

El expediente fue reasignado ocho meses después de la última diligencia administrativa realizada por la inspectora inicial. El funcionario Óscar Daniel Acevedo avocó conocimiento del caso y, el 22 de marzo de 2019, mediante el auto 0100, comunicó la existencia de mérito para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio. Es decir, dicho funcionario no practicó prueba alguna ni realizó diligencias adicionales, sino que basó su decisión exclusivamente en las actuaciones llevadas a cabo por la primera inspectora, la doctora Alba, quien había impulsado el expediente hasta ese momento.

Si bien en este caso la reasignación del expediente también tuvo lugar en una etapa preliminar, lo cierto es que durante esta fase se practicaron pruebas testimoniales, las cuales revisten especial importancia al aportar versiones directas sobre los hechos controvertidos en la queja administrativa presentada por la organización sindical “SINALTRAM”. Estas pruebas, por su naturaleza, inciden de manera directa en la construcción del razonamiento del funcionario que debe evaluar la existencia de mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio. Por tanto, al no haber estado presente en la práctica de dichas pruebas, el nuevo funcionario careció del contacto directo con los elementos probatorios del caso, lo cual compromete la vigencia del principio de inmediación y, potencialmente, la solidez de su decisión, tal como lo dispone el artículo 12 de la Ley 1610 de 2013, referente a la graduación de la sanción.

Aunque un funcionario pueda tener los conocimientos técnicos y prácticos para comunicar la existencia de mérito, la situación no será lo misma si simplemente lee reportes sobre diligencias

preliminares a si fuera él quien practicara esas pruebas. Después de esta eventual afectación al principio de inmediación, se repitió la misma situación más de un año después, con el inspector Óscar Daniel Acevedo.

Figura 5

Extracto del texto de la resolución

Por novedades presentadas al interior del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliación de la Dirección Territorial de Bogotá, traslado del funcionario Oscar Daniel Acevedo quien tenía el expediente asignado, de lo anterior se resigna con auto de fecha 30 de diciembre de 2020 a la Doctora YIRA ANDREA GARAVIÑO, para continuar con las etapas procesales pertinentes. (fl 139).

Al Interior de los grupos de la Dirección Territorial se presentaron modificaciones especialmente con la Doctora YIRA ANDREA GARAVIÑO quien llevaba la actuación administrativa del expedientes, de lo anterior la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliación determina Reasignar con auto de fecha 16 de marzo de 2021 el conocimiento a la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social a la Doctora YADIRA FLOREZ PETRO para continuar con la etapa procesal pertinente conforme a lo estipulado en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la ley 1610 de 2013.(fl 143 a 144).

El Inspector Oscar alcanzó practicó varias pruebas, como diligencias de trámite administrativo laboral el día 28 de octubre de 2019, un interrogatorio de parte el 6 de marzo de 2019, y también corrió “traslado con auto N° 000035 de fecha 30 de septiembre de 2020 para alegatos de conclusión”.

Después de adelantar gran parte del procedimiento administrativo, se reasignó el caso a la inspectora Yadira Flórez Petro. La inspectora mencionada procedió a “*corregir irregularidades de la actuación administrativa*” en relación con una prueba testimonial. Además, realizó otras diligencias de prueba testimoniales el 06 de agosto de 2021, el 10 de agosto de 2021 y el 13 de agosto de 2021. Nuevamente, se corrió traslado para alegatos de conclusión el 10 de noviembre de 2021.

En resumen, es evidente que existen retos para el Ministerio de Trabajo al momento de ejecutar de manera debida el principio de inmediación y la falta de conexidad entre las actuaciones

realizadas por los diferentes inspectores en un solo expediente. Debido a cada cambio de inspector, no hay congruencia entre las actuaciones de cada funcionario. Esto se agrava aún más después de que el segundo funcionario omitiera realizar ciertas diligencias, lo que termina afectando también al principio de economía procesal, el cual consiste principalmente en obtener el mayor resultado con el mínimo de actividad administrativa (Sentencia C-037/98).

Al ejemplo anteriormente enunciado se suman otros casos en los que, nuevamente, se encuentra en riesgo el principio de inmediación como una de las garantías esenciales del debido proceso.

La Resolución No. 003246 del 20 de agosto de 2022 resolvió una investigación administrativa sobre la presunta responsabilidad administrativa laboral de la empresa Servicio de Vigilancia Técnico LTDA –SERVIGTEC LTDA– por actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, conforme a los hechos denunciados por la Asociación Colombiana de Trabajadores de la Seguridad y Vigilancia Independiente, Pública y Privada –ACOTRASEVIPP–. En el desarrollo de este expediente intervinieron más de tres Inspectores de Trabajo, desde la fase preliminar hasta la comunicación de la existencia de mérito para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio.

Inicialmente, mediante oficio del 2 de agosto de 2018, se comisionó al doctor Jhon Alexander Fajardo Abril para adelantar el procedimiento previsto en el artículo 47 del CPACA. No obstante, el 1 de octubre de ese mismo año —sin que se hubiese practicado actuación procesal alguna— el caso fue reasignado a la doctora Cristian Maryelin Espinosa León, quien avocó conocimiento formal el 26 de diciembre de 2018. Esta inspectora programó una diligencia administrativa para el 25 de enero de 2019, la cual efectivamente llevó a cabo.

Posteriormente, el 8 de abril de 2019, el expediente fue reasignado nuevamente, esta vez al doctor José Luis Guarín Ordóñez, quien avocó conocimiento el 12 de abril del mismo año. Sin embargo, durante su gestión, no se adelantó ninguna actuación procesal. El caso fue reasignado por cuarta vez, recayendo en la doctora Yara del Pilar Eslava, quien avocó conocimiento el 21 de noviembre de 2019, pero tampoco desarrolló actuaciones sustantivas. Finalmente, el expediente fue entregado a la doctora Angélica María Ayala Durán, quien asumió el conocimiento como quinta inspectora interviniente.

Para este momento, el caso había pasado por cinco inspectores, de los cuales solo uno realizó una diligencia de forma personal y tuvo contacto con el material probatorio directamente. La inspectora Angélica no realizó ningún acto procesal personalmente para determinar si existía mérito para el procedimiento administrativo sancionatorio. Finalmente, “mediante auto N° 000020 del 10 de marzo de 2021, la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliación, dispuso a comunicar la existencia de mérito para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio”.

Este caso revela con claridad una afectación al principio de inmediación. La decisión de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio no puede entenderse como un acto mecánico o automático, desligado de la interacción directa con el acervo probatorio. En este expediente, la única inspectora que realizó personalmente alguna actuación procesal fue la doctora Cristian Maryelin Espinosa León, quien fue la segunda funcionaria en avocar conocimiento. Es importante resaltar que la percepción de una prueba —como una diligencia administrativa— por parte de quien la práctica directamente no equivale, ni en calidad ni en contenido, a la valoración que pueda hacer un funcionario que solo accede a su registro documental.

Posteriormente, el caso fue reasignado al doctor Andrés Felipe Conde Pinzón, quien avocó conocimiento el 6 de julio de 2022. En total, cinco inspectores intervinieron en este procedimiento, sin que existiera continuidad entre quien practicó las pruebas, quien valoró su mérito, y quien eventualmente asumiría la conducción del procedimiento sancionatorio. Esta fragmentación funcional y procesal genera una “zona gris” en relación con la garantía de inmediación, al desdibujarse el vínculo entre la fuente probatoria y la decisión administrativa.

El principio de inmediación, aunque concebido originalmente como una garantía en el ámbito jurisdiccional, también tiene aplicación en el procedimiento administrativo sancionatorio, en la medida en que este último comparte la finalidad de proteger los derechos fundamentales del administrado frente a la potestad sancionadora del Estado. Entre sus notas esenciales se encuentran la presencia directa del juzgador ante las partes, la práctica personal de la prueba y la valoración inmediata de los elementos del proceso. Su desconocimiento puede comprometer, no solo el derecho al debido proceso, sino también principios como el de economía procesal y el de legalidad sustancial de los actos administrativos.

En los casos analizados, la reiterada reasignación de funcionarios no solo evidencia una preocupante falta de continuidad y coherencia en la actuación administrativa, sino que pone de manifiesto una debilidad estructural dentro de la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliaciones de la Dirección Territorial de Bogotá. La ausencia de criterios técnicos para la asignación y mantenimiento de los casos en cabeza de un solo funcionario compromete la legitimidad de las decisiones adoptadas y expone al sistema a errores sustanciales que pueden derivar en nulidades procesales o en la revocación de sanciones impuestas.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que una de las falencias reconocidas por el propio Ministerio de Trabajo en su Política de Inspección, Vigilancia y Control 2019-2030 es la

debilidad en el control documental de las investigaciones administrativas que adelanta la entidad. Esta situación evidencia la urgencia de que, particularmente la Dirección Territorial de Bogotá, implemente mejoras en los sistemas de gestión de la información, a fin de que los Inspectores de Trabajo puedan realizar una valoración más exhaustiva y contextualizada del material probatorio contenido en los expedientes administrativos.

En efecto, actualmente no existe un sistema de grabación digital de las declaraciones o de las visitas técnicas que se efectúan en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, los cuales se caracterizan por ser predominantemente documentales. Esta circunstancia resulta notoriamente desfasada frente a los avances tecnológicos contemporáneos, y reduce la riqueza del acervo probatorio al limitarlo a actas escritas, que en muchos casos no reflejan de forma integral las condiciones del acto de prueba ni los matices expresivos o contextuales del declarante o del visitado.

Por ello, se hace un llamado a la Dirección Territorial de Bogotá para que no desestime la incorporación de herramientas tecnológicas en la práctica y registro de pruebas, como el uso de grabaciones de audio o video debidamente custodiadas y autorizadas, que permitan fortalecer la eficacia del principio de inmediación. Solo mediante una interacción directa, auténtica y documentada entre el funcionario y la prueba, podrá garantizarse una decisión informada, motivada y ajustada a los estándares de legalidad y debido proceso.

Principio de buena fe e inocencia.

En el año 2019, se conoció la Resolución 11EE2019746804900000000, mediante la cual el Ministerio de Trabajo formuló cargos en contra de la empresa Alpina Productos Alimenticios S. A. por presunta vulneración al derecho de asociación, por el uso indebido del pacto colectivo y por posibles actos atentatorios en contra del derecho de asociación sindical. En dicha investigación,

el Ministerio de Trabajo decidió aplicar la figura del poder preferente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012 y el artículo 2.2.3.1.4 del Decreto 1072 de 2015, asignando la investigación a la DT de Bogotá, D. C.

De esa manera, al momento de sustentar las razones que respaldan la apertura del proceso sancionatorio, se observó que el inspector de trabajo Luis Gabriel Ángel Orozco paso por alto el principio de buena fe e inocencia, puesto que, sin haberse agotado el procedimiento sancionatorio, afirmó que existieron incumplimientos por parte de la empresa querellada, sin que esta hubiese tenido la oportunidad de explicar detalladamente la situación. A manera de ejemplo, señaló:

“Encuentra este despacho que las circunstancias fácticas que originaron la actuación administrativa son originadas posterior al año 2015 de manera sistemática y de tracto sucesivo hasta la fecha, pues el presente pacto colectivo data del año 2021 al año 2025 y siendo así, al tratarse de una conducta continuada y persistente en el tiempo, no podrá alegarse ningún instituto jurídico procesal para alegar la perdida de competencia de nuestra inspección para investigar y decidir de fondo.”

Es importante señalar que el Inspector de Trabajo asignado al caso, de manera preliminar y sin haber adelantado las pruebas correspondientes, afirmó que la presunta conducta desplegada por Alpina Productos Alimenticios S.A. era continuada y que no existía la posibilidad de alegar la caducidad de la facultad sancionatoria. Sin embargo, este juicio de valor solo puede realizarse tras un análisis de fondo sobre el asunto en debate.

En este sentido, el inspector de trabajo debió posponer dicho análisis hasta el momento de resolver de manera definitiva el caso. De lo contrario, se compromete la argumentación de la entidad querellada, puesto que el argumento presentado por el empleador exigía un análisis de

fondo respaldado por las pruebas materiales que debían recaudarse durante el trámite sancionatorio.

Si lo anterior no dejara claro y en evidencia dicho punto, basta con observar cómo, al momento de recopiar los antecedentes administrativos, la entidad territorial realizó afirmaciones de valor que afectan la presunción de buena fe e inocencia de la entidad administrativa:

Por otra parte, y no menos importante, se copia el documento emitido por la empresa Alpina Productos Alimenticios S.A.S., en el que se incluye información que evidentemente muestra que lo dispuesto en el “pacto colectivo” no es producto de una “negociación” sino ajustes unilaterales que hace el empleador en desmedro de los trabajadores sindicalizados.”(par.18)

Lo anterior pone de manifiesto que la insuficiente preparación técnica y jurídica de los Inspectores de Trabajo cuestiona la legalidad de las actuaciones del Ministerio de Trabajo. En este caso, no se está discutiendo la viabilidad de la investigación que la entidad de inspección, vigilancia y control pretendía adelantar, sino más bien la falta de rigor por parte de los funcionarios al garantizar el debido cumplimiento de las garantías procesales.

Tal como se ha reiterado a lo largo de este escrito, tanto los trabajadores como los empleadores en Colombia tienen el derecho de denunciar actos contrarios a la Ley y de que estos sean investigados de manera adecuada. No obstante, dichas investigaciones deben llevarse a cabo con estricto respeto al derecho fundamental de defensa, asegurando que el proceso sea justo y acorde con las disposiciones legales.

Observaciones al principio de tipicidad y legalidad.

La DT de Bogotá sorprendió al mundo derecho administrativo el 2 de mayo de 2024, cuando mediante el Auto N.º 28 de esa misma anualidad decretó medidas preventivas o cautelares

en contra de las sociedades General Motors Colmotores S.A. y Zona Franca Industrial Colmotores S.A.S (ZOFICOL S.A.S), ordenando lo siguiente:

“ORDENAR a la sociedad GENERAL MOTORS- COLMOTORES S.A. identificada con NIT 860.002.304-3 ABSTENERSE de iniciar y/o adelantar cualquier trámite administrativo ante la CÁMARA DE COMERCIO y sus filiales, la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE y la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN relacionados con su objeto social y las actividades económicas que desarrollan, tendientes a reorganizarse, disolverse, insolentarse y/o liquidarse hasta tanto se adopte una decisión de fondo dentro del expediente administrativo No. 11EE202474110000017103 de 26 de abril de 2024.” (par. 20)

Esta orden se replicó de manera integral para las demás sociedades investigadas. Si bien el objetivo del Ministerio de Trabajo resulta ser loable, puesto que busca velar por los derechos de los trabajadores, lo cierto es que esto no implica necesariamente que sea legal. Así lo compartió el columnista Carlos Felipe Vargas Huelgos, cuando analizó la decisión en el medio de comunicación Labor al Día. En este orden de ideas, es preciso recordar que los funcionarios cuentan con la facultad de imponer medidas “preventivas o cautelares” fundamentadas en los artículos 486 del CST y 3° de la Ley 1610 de 2013.

Asimismo, se argumenta que el artículo 8° de esta última Ley habilita el cierre de empresas por incumplimiento de obligaciones relacionadas con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Además, se resalta que esta protección no se restringe a casos individuales, sino que abarca cuestiones colectivas, pudiendo adoptarse en cualquier etapa del procedimiento administrativo, siempre de forma motivada.

Sin embargo, al analizar esta información, debe aclararse que no existe duda respecto a la facultad administrativa para cerrar establecimientos, conforme a lo establecido en la mencionada norma. No obstante, la misma claridad no aplica a las disposiciones de los artículos 486 y 3°, dado que estas no contemplan expresamente la posibilidad de dictar medidas cautelares, limitándose únicamente a medidas preventivas. Es importante subrayar que dichos conceptos no son equivalentes.

Aunque el término “medidas preventivas” no está desarrollado en el artículo 486 del CST, puede deducirse su alcance a partir de herramientas como el Manual del Inspector del Trabajo, adoptado mediante la Resolución 00001309 de 2013. Este documento, en armonía con el artículo 17 del Convenio 81 de 1947 de la OIT, establece que la prevención debe centrarse en informar, sensibilizar y asistir a los actores productivos en el cumplimiento de la normativa, además de evaluar junto con empleadores y trabajadores los aspectos relacionados con su aplicación. También se promueve que la inspección se enfoque en actividades con mayor vulnerabilidad normativa y que actúe antes de que se produzcan problemas, fortaleciendo así la protección de derechos laborales y la competitividad empresarial.

En este sentido, el enfoque preventivo no incluye dictar órdenes cautelares o imponer restricciones, sino persuadir y asesorar para fomentar una cultura de cumplimiento. A nivel coactivo, sí se permite la suspensión de actividades peligrosas y el cierre temporal de establecimientos por incumplimiento en materia de riesgos laborales, conforme al artículo 8 de la Ley 1610 de 2013.

Por lo tanto, no se puede interpretar que los Inspectores de Trabajo tengan libertad para aplicar cualquier medida o mecanismo simplemente con base en el artículo 486 del CST. Las actuaciones deben alinearse con la normativa interna, como el Manual del Inspector, y otras

disposiciones relacionadas, como la Ley 1010 de 2006 sobre acoso laboral o las normas que regulan el cierre de establecimientos.

Incluso si se asumiera la existencia de tal facultad, esta no sería ilimitada, puesto que los funcionarios solo pueden actuar dentro del marco normativo. Además, la aplicación de medidas cautelares debe ser excepcional y proporcional, según lo señalado por la Corte Constitucional (C-490 de 2000), para evitar la arbitrariedad.

La Corte también ha indicado que las medidas cautelares requieren criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evaluando su viabilidad y duración (C-043 de 2021). Asimismo, deben cumplir dos condiciones fundamentales: i) apariencia de buen derecho, que implica una justificación razonable del derecho reclamado, y ii) peligro en la demora, que se refiere al riesgo de un perjuicio inminente.

En el caso concreto, no se cumplen estas condiciones, dado que no se describe claramente el derecho a proteger ni el perjuicio que se pretende evitar. Tampoco se justifica cómo un cierre no autorizado podría afectar a los trabajadores o cómo la negativa a entregar ciertos documentos justificaría una medida cautelar.

A esto se suma la falta de proporcionalidad y razonabilidad en las decisiones, como la prohibición de despidos o la imposibilidad de realizar actos comerciales, sin una justificación adecuada. Esto demuestra no solo la ausencia de competencia para estas acciones, sino también la posibilidad de controvertir dichas decisiones mediante mecanismos como la revocatoria directa, la acción de tutela o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, podrían derivarse responsabilidades disciplinarias para la funcionaria que emitió el acto.

De esta manera, es evidente que el Ministerio de Trabajo es una entidad administrativa necesaria en el país, puesto que vela por el cumplimiento del ordenamiento legal y la correcta

ejecución de las relaciones laborales. Sin embargo, es claro que actualmente la entidad enfrenta problemas administrativos que limitan su correcta ejecución de actividades. Por esta razón, se requiere avanzar en estudios de campo que permitan determinar las causas probables de las deficiencias que aquí se identifican y, con ello, garantizar la debida aplicación del debido proceso administrativo en las actuaciones administrativas.

Es por ello por lo que se procederá a proponer algunos pilares que pueden soportar futuras investigaciones, que estén dirigidas a soportar la estructuración de un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio especializado en el sector trabajo.

CAPÍTULO 4: ¿EL MINISTERIO DE TRABAJO REQUIERE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ESPECIAL?

Como se expuso al inicio de esta investigación, el sector trabajo se caracteriza por ser multidisciplinario, dada la diversidad de sectores económicos sobre los cuales recae el deber de inspección, vigilancia y control ejercido por el Ministerio de Trabajo. En este contexto, se evidencia la necesidad de que dicha entidad cuente con un procedimiento administrativo sancionatorio que se ajuste tanto a sus realidades presupuestales como operacionales. En esa medida, si bien la resolución completa de la pregunta que encabeza este capítulo exige una investigación más profunda sobre los presupuestos sustanciales y procesales que deberían sustentar dicho procedimiento especial, ello no impide anticipar algunas bases mínimas sobre las cuales podría estructurarse y reglamentarse esta propuesta. Estos lineamientos podrían servir como punto de partida para futuros desarrollos normativos y académicos orientados al fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo, pero en especial materializar la idea de un procedimiento independiente.

Composición normativa del procedimiento sancionatorio.

El diseño del procedimiento sancionatorio del Ministerio de Trabajo debe ajustarse plenamente a los principios rectores del derecho sancionador —legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso, proporcionalidad y culpabilidad— conforme a lo previsto en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Sin embargo, para que dichos principios sean materialmente garantizados a las partes, es necesario que los funcionarios cuenten con un procedimiento administrativo que responda tanto a sus condiciones operativas como a los desafíos jurídicos que enfrentan en él.

En esa medida, se propone que las quejas administrativas presentadas ante el Ministerio de Trabajo cuenten con un control de admisibilidad preliminar, que permita a la entidad comprender, identificar y focalizar adecuadamente sus esfuerzos institucionales. En la actualidad, estas quejas se caracterizan por una notable informalidad, al punto que muchas de ellas no cumplen requisitos mínimos de claridad, lo cual obstaculiza significativamente la labor del Inspector de Trabajo. En efecto, el funcionario no solo debe tramitar la queja, sino también inferir cuál es el objeto de su intervención, identificar al presunto infractor y reconstruir los hechos denunciados, aun cuando la queja haya sido formulada mediante un escrito ambiguo, una llamada telefónica o un correo electrónico sin mayores precisiones.

Este panorama se ha derivado en un alto grado de congestión operativa que afecta directamente la capacidad de respuesta del cuerpo inspector frente a aquellos casos que efectivamente requieren una intervención directa del Estado. Esta problemática fue advertida por la Procuraduría General de la Nación mediante la Resolución 2627 de 2012, en la que se subrayó la necesidad urgente de depurar los procesos de investigación en curso, priorizando aquellos que

demandaban una actuación sustantiva por parte de la autoridad administrativa (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Por otra parte, resulta necesario que las investigaciones administrativas iniciadas por petición de parte sean impulsadas activamente por el interesado. Esto implica que el ciudadano debe asumir un papel diligente en la comprobación de los hechos que denuncia, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). De esta manera, se contribuye a garantizar un uso eficiente de los recursos institucionales y se evita que la administración sea instrumentalizada por denuncias infundadas o carentes de sustento probatorio.

Si bien es claro que el Ministerio de Trabajo tiene la obligación de actuar con diligencia y proactividad en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control, no puede desconocerse que también recae sobre el ciudadano un deber de responsabilidad administrativa frente a la activación de las funciones estatales. La colaboración activa del peticionario no solo fortalece el principio de lealtad procesal, sino que permite canalizar adecuadamente los esfuerzos del Estado hacia aquellas conductas que realmente requieren intervención.

Otro aspecto del procedimiento administrativo adelantado por el Ministerio del Trabajo que requiere una revisión especial es la etapa preliminar de la investigación administrativa. Esta debería contar con un cuerpo normativo sólido y estructurado, dado que no puede pasarse por alto lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que:

Para efectos tributarios o judiciales y para casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la Ley (...)

En ese sentido, si bien la etapa preliminar no forma parte integral del procedimiento sancionatorio, la práctica administrativa demuestra que constituye una pieza fundamental dentro de su engranaje. Más allá de permitir el esclarecimiento de una situación fáctica para la administración, dicha etapa revisada es de especial importancia en la medida en que los Inspectores de Trabajo cuentan con la facultad de solicitar pruebas de oficio, las cuales pueden ser incorporadas posteriormente en el expediente sancionatorio. Esta circunstancia hace necesario que los Inspectores de Trabajo actúen dentro de un marco normativo más estricto, que garantice efectivamente el derecho de defensa del investigado. En particular, el desconocimiento del objeto concreto de las pruebas requeridas impide al titular de la información ejercer un control mínimo sobre su oportunidad, conducción y pertinencia, limitando así el pleno ejercicio de su derecho de contradicción.

La falta de rigor en la regulación de esta etapa se evidencia, entre otros aspectos, en el hecho de que el artículo 47 del CPACA no establece un plazo de duración para esta actuación preliminar. Sin embargo, sí fija un plazo perentorio de 10 días para que el ciudadano remita la información solicitada por el Ministerio. Además, no se contempla un traslado formal de las pruebas recaudadas durante esta etapa, lo cual impide que el querellado —o en su defecto el querellante— pueda pronunciarse oportunamente sobre su contenido, con el fin de aclarar circunstancias de hecho o de derecho que resulten relevantes para su defensa o para sustentar sus intereses dentro de la investigación administrativa.

Por otra parte, también se llama la atención respecto al término dispuesto en el artículo 49 del CPACA para que el Inspector de Trabajo emita la decisión definitiva de la investigación administrativa con posterioridad a los alegatos de conclusión, puesto que la misma, le concede un término de 30 días para que el acto administrativo que resuelve la situación sea emitido y

notificado. Situación que conforme a la realidad administrativa de la entidad resulta ser una tarea titánica para la entidad. Toda vez que, como quedo demostrado en puntos anteriores, los funcionarios públicos adscritos a dicha cartera ministerial se caracterizan por tener una demanda laboral alta, sumado a la falta de insumos tecnológicos que le permitan tener una manera ágil y rápida de acceder a la información recopilada en el procedimiento sancionatorio.

Al respecto el estudio de la emisión de empleo 2021, adelantado por la Universidad de los Andes, estableció que, si bien el Ministerio de Hacienda certificó que entre 2015 y 2017 fue la segunda cartera ministerial con mayores apropiaciones. También sostuvo que esto no se traducía en mayor eficiencia, puesto que el 93% de sus recursos está dirigido a sostener la demanda pensional de la entidad. (Bustamente., 2021, pág. 82)

Lo descrito hasta el momento no resulta ser un diagnóstico definitivo de las mejoras que podría aplicarse dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, sino un abrebocas que demuestra que la complejidad del mundo del trabajo exige y demanda que la entidad administrativa que vigila y controla el cumplimiento de la normatividad laboral, cuente con un procedimiento administrativo acorde a sus necesidades y ajustado a la capacidad administrativa de la entidad.

Necesidad de precedentes administrativos y unificación de criterios.

Otro problema estructural que sustenta la premisa de la creación de un procedimiento sancionatorio para el sector trabajo, es la carencia de un sistema de precedentes administrativos vinculantes. Toda vez que, la DT Bogotá y el Ministerio de Trabajo tiene como guía de su accionar la Ley 1610 de 2013, no obstante, la misma no establece una regla o luz respecto a como los inspectores de trabajo deben desarrollar esta figura procesal y sustancial. Pues si bien no se desconoce el artículo 10 del CPACA establece que las autoridades deben aplicar de manera

uniforme las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias a situaciones que presenten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Asimismo, deben tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, con el propósito de garantizar coherencia en la aplicación del derecho en lo que tiene que ver con el desarrollo de las actuaciones en los procedimientos sancionatorios.

Como tampoco se pasa por alto que, el artículo 270 del CPACA establece que las sentencias de unificación jurisprudencial deben ser observadas por las autoridades administrativas. En ese orden de ideas, si bien, lo anterior demostraría que existen las fuentes formales que dan solución a la problemática planteada, no se puede desconocer que el Ministerio de Trabajo o la DT de Bogotá no han logrado aplicar estas premisas normativas debido a que las mismas no se ajustan a su realidad operacional y administrativa.

Esta problemática ha sido evidenciada por el mismo Ministerio de Trabajo en su política de empleo 2019-2030, así como el informe de seguimiento por parte de Estados Unidos de América a los compromisos adquiridos en el tratado de libre y comercio, las cuales concuerdan que el Ministerio de Trabajo no cuenta con los recursos necesarios para tener un sistema de unificación de criterios. Debido a ello, se considera que el sistema de precedentes administrativos en esta cartera ministerial debe ser construidos a partir de la realidad operativa de la entidad, así como que, los mismos brinden criterios claros respecto de que decisiones pueden ser tomadas como precedentes administrativos vinculantes y cuales no.

Al respecto, el Consejo de Estado, en su Concepto 2177 de 2013, recalcó la importancia que estas figura en sede administrativa, pues consideró que es obligación de la administración tener en cuenta los pronunciamientos de los órganos de cierre, lo cual permite reducir la litigiosidad y consolidar la seguridad jurídica. Al respecto Ricardo Gamboa, destaca que la inexistencia de

precedentes administrativos vinculantes genera inseguridad jurídica y desigualdad en la aplicación del derecho, afectando la confianza de los administrados en la institucionalidad. (Gamba, 2020, pág. 360)

Por lo tanto, construir un sistema de precedentes contribuiría a que los Inspectores de Trabajo, sin importar su ubicación territorial, decidan conforme a criterios homogéneos, reduciendo el margen de discrecionalidad e incrementando la confianza del ciudadano en el aparato estatal. Además, permitiría a los administrados anticipar las decisiones en función de criterios claros y públicos, lo que responde a los postulados del principio de legalidad y de seguridad jurídica consagrados en la Constitución Política.

Eliminación del embudo decisorio: garantía de independencia.

Por último, es necesario abordar el problema de la revisión de las decisiones en segunda instancia administrativa. Actualmente, los coordinadores y directores territoriales concentran una carga excesiva de revisión sin apoyo técnico suficiente. Además, su rol jerárquico en relación con los inspectores que profieren las decisiones iniciales pone en entredicho su independencia al momento de resolver recursos. Como se ha documentado, en casos concretos de la Dirección Territorial de Bogotá, el mismo director que supervisó el proceso actúa como juez de segunda instancia, generando un conflicto objetivo de intereses.

Se requiere, en consecuencia, que los directores cuenten con equipos técnicos independientes para la revisión de las decisiones sancionatorias. Esto, no solo para descargar el volumen de trabajo, sino también para garantizar que la segunda instancia cumpla realmente con su función garantista, conforme lo exige el principio de doble conformidad.

En conclusión, el análisis desarrollado a lo largo de este capítulo permite sostener que el Ministerio de Trabajo requiere con urgencia la implementación de un procedimiento administrativo sancionatorio especial, diseñado a partir de sus realidades operativas, jurídicas y presupuestales. La ausencia de un marco normativo robusto para la etapa preliminar, la informalidad de las quejas, la falta de claridad sobre la aplicabilidad de precedentes administrativos, y la concentración de funciones en la segunda instancia sin garantías de independencia, configuran un escenario que compromete no solo la eficacia del aparato sancionador, sino también los derechos fundamentales de los administrados. La construcción de un procedimiento propio, con reglas claras, criterios uniformes, y una estructura institucional capaz de soportarlo, no solo fortalecería la capacidad estatal para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral, sino que contribuiría decisivamente a la consolidación de un modelo administrativo más justo, eficiente y coherente con el principio de legalidad, la garantía del debido proceso y la seguridad jurídica.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Síntesis de los hallazgos.

Sin lugar a duda cada trámite administrativo de carácter sancionatorio que adelanta el Ministerio de Trabajo exige un análisis independiente y, por ende, conduciría a diferentes conclusiones. Sin embargo, los resultados obtenidos en la presente investigación permiten probar la hipótesis de investigación planteada, tal como se procede a explicar a continuación:

En primer lugar, es claro que, si bien la doctrina y la jurisprudencia reconocen la importancia del derecho sancionador en Colombia, este ha sido evaluado de manera genérica y no de forma especializada por áreas de conocimiento. Tal es el caso de la relación entre los agentes

de las relaciones laborales y el Estado. Al explorar el estado del arte de este tipo de relaciones, se puede concluir que la información disponible es escasa o apenas básica en esta área de conocimiento, pese a que la Organización Internacional de Trabajo ha llamado la atención respecto a la necesidad de desarrollar estudios relacionados con la labor de la Inspección de Trabajo.

En segundo lugar, es correcto afirmar que el derecho administrativo sancionador en el sector laboral evoluciona conforme al intercambio de necesidades entre empleadores y trabajadores. Por ello, actualmente se cuenta con el *Manual del Inspector del Trabajo*, el cual regula la actuación de los funcionarios adscritos a esta cartera ministerial. Sin embargo, este esfuerzo resulta insuficiente cuando las entidades territoriales no disponen de los recursos humanos y operativos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en dicho manual.

En tercer lugar, y aterrizando en el caso concreto, la Dirección Territorial de Bogotá demuestra que, entre 2019 y 2024, su capacidad para resolver conflictos administrativos de carácter sancionatorio se ha visto disminuida por tres grandes factores: (i) la falta de personal; (ii) la insuficiencia técnica de los Inspectores de Trabajo para interpretar y aplicar los postulados del procedimiento administrativo sancionatorio establecidos en el artículo 47 y siguientes del CPACA, así como las etapas y principios que rigen el debido proceso administrativo; y (iii) si bien existen coordinadores que supervisan las decisiones tomadas por los Inspectores de Trabajo, lo cierto es que estos cuentan con limitaciones técnicas y operativas que dificultan su labor de supervisor. Lo cual genera afecciones a los postulados que conforman el debido proceso.

En cuarto lugar, conforme a la exposición de los casos tomados como referencia para evaluar el grado de cumplimiento de los principios del derecho sancionador en los trámites adelantados por la Dirección Territorial de Bogotá, se evidencia la existencia de vacíos en el alcance de la interpretación de dichos principios. Esto genera un mayor grado de conflictividad en

el país, ya que quienes consideren vulnerado su derecho de defensa o acción se verán en la necesidad de acudir a la jurisdicción contenciosa, en busca de que un juez natural con la suficiencia técnica requerida evalúe el procedimiento y los ataques a los actos administrativos impugnados. Esto afecta el propósito por el cual se concibió el Ministerio de Trabajo, que es garantizar que el Estado brinde a trabajadores y empleadores vías técnicas y claras para la resolución de conflictos.

Recomendaciones.

En un primer escenario, se debe explorar la profesionalización de los Inspectores de Trabajo que adelantan las investigaciones administrativas de carácter sancionatorio. Es decir, exigir como requisito mínimo para adelantar este tipo de labores que sea abogado, especialista en derecho laboral y administrativo. Toda vez que, esta cartera ministerial demanda que los ciudadanos cuenten con la garantía que el funcionario que evalúa su conducta cuente con las herramientas teóricas necesarias para atender su caso y con ello garantizar el debido proceso y el principio de confianza legítima que debe estar siempre en el marco de las relaciones estatales.

En segundo lugar, la Dirección Territorial de Bogotá debe contar con un mayor número de Inspectores de Trabajo para atender la demanda que enfrenta, ya que se ha demostrado que esta dirección es una de las de mayor conflictividad a nivel nacional. Sumado a ello, es imperioso advertir que la capacidad de trabajo de los inspectores se ve reducida tanto por la falta de conocimientos para atender los procedimientos administrativos sancionatorios como por la congestión administrativa a la que se enfrentan. Esto se debe a que, además de los trámites sancionatorios, deben resolver otras clases de solicitudes que son competencia de la entidad, lo que afecta su capacidad de gestión.

En tercer lugar, el procedimiento administrativo sancionatorio en el sector laboral, dirigido por el Ministerio de Trabajo, debe adecuarse a las necesidades y realidades del mundo laboral. En otras palabras, se debe establecer un procedimiento especial para el sector trabajo. Esto contribuirá a la eliminación de vacíos que actualmente se presentan en el procedimiento residual del CPACA. Como por ejemplo lo es, el grado de subjetividad al evaluar la conducta de los administrados. En ese sentido, se debe propender por que los presupuestos para la imposición de sanciones sean claros y predecibles para los ciudadanos, ya que, como se ha demostrado, el principio de tipicidad resulta cuestionable al momento de la imposición de la sanción.

Descripción de futuras investigaciones.

La presente investigación, resulta ser una base fundamental para futuras investigaciones administrativas que tengan como objetivo proponer los cimientos de una reforma administrativa del artículo 47 y siguientes del CPACA, en aras de instituir un procedimiento administrativo sancionatorio especial para el sector trabajo. Toda vez que, se desarrolla el principio de favorabilidad

Del mismo modo, a partir de la presente investigación se podrán profundizar las causas operativas e institucionales que afectan la garantía del debido proceso administrativo sancionatorio por parte del Ministerio de Trabajo y especial de la Dirección Territorial de Bogotá. Así como también, las posibles reformas que se deben hacer al interior de este ente ministerial para garantizar un servicio efectivo y eficiente como lo exigen los principios del artículo 209 de la constitución política.

Conforme a lo anterior, se proponen temas o líneas de investigación las siguientes:

- Pilares del procedimiento administrativo sancionatorio en el sector trabajo a luz de una reforma procedimental. Estudios de derecho comparado de la facultad sancionatoria del Ministerio de Trabajo a luz del debido proceso.
- Investigación de la carrera administrativa en el Ministerio de Trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- Barrios, B. (2000). *Teoría de la Sana Crítica*. Academia de Derecho.
- Barrera, J. A. T. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Derecho PUCP*, 67, Article 67. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.020>
- Canal Sánchez. (2016). Procedimiento Administrativo Sancionatorio. <https://educacionvirtual.javeriana.edu.co/derecho-administrativo-reforma-Ley-2080>.
- Carvajal Sánchez, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (4), 7–21. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2765>
- Chamorro, A. (2020). Alcance y materización de los principios y la potestad sancionatoria del Estado Colombiano en las sanciones cambiarias de competencia de la DIAN. *Revista de Derecho Fiscal*, 1. 10.18601/16926722.n16.08.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.
- Cetina, W. Z. (s.f.). La protección de derechos en sede administrativa y la eficiencia de los principios constitucionales. En C. d. Estado, *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo código* (págs. 39-41). bogota: Banco de la República .
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-710/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño, 5 de julio de 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-710-01.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-095/03, M.P. Rodrigo Escobar Gil, 11 de febrero de 2003. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-095-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-289/12, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, 18 de abril de 2012.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/CorteConstitucional/20019522>

Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia C-718/12. M. P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 18 de septiembre de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-438/13, M.P. Alberto Rojas Ríos, 10 de julio de 2013. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-438-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-341/14, M.P. Mauricio González Cuervo, 18 de enero de 2014. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20022201>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-721/15, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 25 de noviembre de 2015.

https://compilacionjuridica.antioquia.gov.co/compilacion/compilacion/docs/c-721_2015.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia T-595/19, M.P. Alejandro Linares Cantillo, 6 de diciembre de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-595-19.htm>

Código sustantivo del trabajo. (2024, diciembre 31). *Diario Oficial No. 52.986*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Colombia, M. d.-U. (2019). *Política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo "comprometidos con el trabajo decente 2019-2030*. Bogotá.

Consejo de Estado de Colombia, (2013) concepto de la Sala de Consulta No. 2159 de 2013. C.P. Alvaro Namén Vargas.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64948>

Consejo de Estado de Colombia (2016), sentencia 25000-23-27-000-2010-00163-01. C.P Jose Baulio Gualteros Circa.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2010-00163-01\(19138\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2010-00163-01(19138).pdf)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). *Sector Trabajo*

DANE. (2023). *Indicadores de mercado Laboral*. DANE
https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/EMPLEO_DESEMPLEO/bol-GEIH-abr2023.pdf

El Tiempo. (2017). Revuelo en empresas debido a multas recibidas por asuntos laborales. *El Tiempo*.
<https://www.eltiempo.com/economia/empresas/empresas-reaccionan-a-sanciones-del-ministerio-de-trabajo-32437>

Farné, S. (2015). Acuerdos de formalización laboral: ¿ruta hacia la formalización en Colombia? *Perspectivas*, 2, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11369.pdf>

Fernández Vargas, J. E., González Molano, L. A., Guerrero Fernández, A. F., Guerrero Reyes, Y., & León Rodríguez, J. H. (2019). *Propuesta de implementación de una guía para la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio (Ley 1437 de 2011)*. [Trabajo de especialización, Corporación Universitaria Minuto de Dios].
<https://hdl.handle.net/10656/11015>

Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., & Losada González, H. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo: Volumen I. Parte general*. Tecnos.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=326919>

Huerta Ochoa, Carla (2010). Análisis del poder político. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5015040>

- Infante, A. Z. (2006). Cuatro características corresponden al juez: Escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente. *Sócrates. Revista de Derecho Notarial Mexicano*, 1(120), Article 120. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/article/view/6954>
- Jaramillo, I. (2010). Presente y futuro del derecho del trabajo "breve historia jurídica del derecho del trabajo en Colombia. *Opinión Jurídica-Universidad de Medellín*, 8(18), 57. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302010000200004.
- Ministerio de Educación, 110010325000201000064 00 (0685-2010) (Consejo de Estado de Colombia 5 de julio de 2018).
- Ministerio de Trabajo. (2013). *Manual del Inspector del Trabajo*. Ministerio de Trabajo. https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/MANUAL-DEL-INSPECTOR-DEL-TRABAJO-2014_opt_opt.pdf
- Ministerio de Trabajo. (2020). *Procedimiento Averiguación preliminar*. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59625974/Procedimiento+de+Averiguacion+Preliminar.pdf/59ffc4cf-deff-c0a2-a158-120eb1859f4e?version=1.0>
- Molina, C. E. (2008). La inspección de trabajo en Colombia. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6, 65–92. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640261004>
- Muñoz, S. (2010). Los retos de la Inspección Laboral en Colombia. *Escuela Nacional Sindical*, 40.
- Ministerio de Trabajo. (2014). Resolución 4689/24, 11 de octubre de 2024.
- Organización Internacional de Trabajo [OIT]. (2006). *Informe de comisión de expertos*. OIT.
- Pastor, J. A. (2012). *Principios de Derecho Administrativo General (tomo II)*. Madrid: Iusted.

- Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 29. <https://orcid.org/0000-0002-7852-5988>.
- Picado, C. (2004). El derecho a ser juzgado por un juez imparcial. *Revista de IUDEX*, (2), 33-44.
- Chamorro Quiroz, A.G. 2021. Alcance y matización de los principios y la potestad sancionadora del Estado colombiano en las sanciones cambiarias de competencia de la DIAN. *Revista de derecho Fiscal*. 16 (mar. 2020), 179–226. DOI:<https://doi.org/10.18601/16926722.n16.08>.
- Ramírez-Torrado, M. L., & Aníbal-Bendek, H. V. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*, 131, 107–148. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, 6(6), 23–56. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167578>
- Sánchez, B. C. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 4, Article 4. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2765>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2014). *Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora: Aplicación en el sector energético, ambiental, de telecomunicaciones y en otros sectores* (1. ed). Universidad Externado de Colombia.
- Taruffo, M. (2013). *Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos* (Primera edición). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tirado, J. (2011). Principio de Proporcionalidad y sanciones administrativas en la Jurisprudencia. *Derecho PUCP*, (67), 459. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2996>.

Zermeño, A. (2006). Cuatro características correspondientes al Juez. *Revista de derecho notarial Mexicano*, 108.