



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 866

Bogotá, D. C., lunes, 3 de diciembre de 2012

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2011 SENADO, 259 DE 2012 CÁMARA

por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2012

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, 259 de 2012 Cámara

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, con todo respeto, nos permitimos presentar Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, 259 de 2012 Cámara, *por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral*, ponencia que sustentamos en los siguientes términos:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley busca la creación del Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, mediante el cual se garantizará de manera efectiva la protección integral de los Derechos Laborales consagrados tanto en la Constitución Política, la Legislación Interna, como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado colombiano (Bloque de Constitucionalidad), de los Trabajadores, tanto del Sector Público como Privado, ello teniendo en cuenta que el actual marco normativo que rige a los Inspectores de Trabajo, exige una pronta modi-

ficación que permita hacerlo más eficiente y eficaz en cuanto a su funcionamiento, dada la congestión que existe en los Centros de Conciliación, la falta de recursos que hacen imposible el desplazamiento de los Inspectores de Trabajo a los lugares donde se presentan las transgresiones a los Derechos de los Trabajadores, la falta de un procedimiento claro para aplicar las sanciones a que haya lugar por vulneración de la Legislación Laboral, y por último la falta de un aumento considerable y razonable de las multas impuestas a los infractores, ya que en la actualidad, las que se encuentran reguladas son irrisorias, lo que implicaría que las mismas carecen del factor disuasivo necesario para obligar al cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores.

En todo caso, con este Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, habrá un mayor control frente al cumplimiento de los Derechos Laborales de los Trabajadores, mejorando con ello, sus condiciones de trabajo en el país.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de dieciocho (18) artículos, incluyendo su vigencia.

CAPÍTULO I

El primer artículo se refiere a la creación del Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, el cual está compuesto por políticas, programas, procedimientos, recursos, instituciones y servidores públicos que ejercerán las funciones de inspección, vigilancia y control a todas las Entidades del Estado y a las empresas del sector privado en general, para garantizar no solo el cabal cumplimiento de sus obligaciones laborales, respecto de sus funcionarios públicos o trabajadores, según sea el caso, sino que deberá cumplir además con sus Derechos Laborales.

En todo caso, las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social tendrán competencia en todo el territorio Nacional, tanto en el Sector Público como Pri-

vado, según lo establecido por el artículo 2° de este proyecto de ley.

CAPÍTULO II

En el artículo 3°, se señala que las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social harán parte de la Dirección Especial de Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo.

Esta dependencia será de naturaleza interdisciplinaria, quien se encargará de ejercer una función preventiva y coactiva, a través de la cual se garantizará la protección y materialización de los Derechos Laborales de los Trabajadores.

De otra parte, las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social desarrollarán sus funciones y competencias, teniendo como base fundamental los principios Pro Homine, Dignidad Humana, Libertad, Solidaridad, Igualdad, Igualdad de oportunidades y trato, Favorabilidad, Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, Estabilidad en el empleo a favor de los sujetos de especial protección constitucional, y Debido Proceso, de conformidad a lo señalado en el artículo 4° de este proyecto de ley.

A su vez, el artículo 5° regulará las principales funciones que ejercerán las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, tales como:

a) Función de Policía Administrativa. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines;

b) Función de Asesoramiento. Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

c) Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral. Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

En todo caso, a los Inspectores de Trabajo se les podrán asignar nuevas funciones siempre y cuando estas:

a) No dificulten el cumplimiento de las funciones principales;

b) Estén, en todo posible, relacionadas por su misma naturaleza con el esfuerzo primordial de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores;

c) No comprometan la autoridad y la imparcialidad que necesitan ante los empleadores y los trabajadores, de conformidad a lo estipulado por el artículo 6° del proyecto de ley.

De otra parte, el artículo 7° señala los requisitos de idoneidad y experiencia que deben cumplir la ciudadanía en general para acceder al cargo, entre ellos tenemos:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.

2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley.

3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.

4. Tener experiencia profesional no inferior a dos años, y

5. Aprobar el curso de Inspector de Trabajo realizado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

En cuanto a las visitas, las inspecciones de trabajo deberán por lo menos hacer una visita al año, sin previo aviso al empleador, a los lugares de trabajo, tal como lo señala el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

Así mismo, el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, establece que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán las funciones de vigilancia y control, teniendo en cuenta las siguientes modalidades:

1. Inspecciones programada o de oficio: Es aquella que se encuentra considerada dentro de la planificación de la autoridad administrativa y puede ser de carácter general o específico.

2. Inspección especial o a petición de parte: Es aquella que se lleva a cabo para verificar hechos expresamente determinados y vinculados a la relación que requieran de una inmediata intervención o que evidencien un notorio incumplimiento de las normas legales o convencionales, de conformidad al artículo 8° del presente proyecto de ley.

Ahora bien, el artículo 9° del proyecto de ley señala una prohibición para los Inspectores de Trabajo, quienes bajo ninguna circunstancia o motivo podrán recibir prebendas o beneficio alguno, cuando realizan las visitas a las empresas que están siendo sujetas a inspección, vigilancia y control.

CAPÍTULO III

Respecto a las sanciones por violaciones de las normas laborales que garantizan los Derechos de los trabajadores, el artículo 10 del proyecto de ley, modifica el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual queda así:

2. Los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, que cumplan funciones de Inspección de Trabajo, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de veinte (20) a cinco mil (5.000) smmlv, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista. El 50% de esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el resto para el funcionamiento de las Inspecciones de Trabajo". (Cursivas por fuera del texto).

Así mismo, los Inspectores de Trabajo podrán clausurar el lugar de trabajo, siempre que se ponga en peligro la vida e integridad física de los trabajadores. Esta clausura será de uno (1) a tres (3) días, la cual variará de acuerdo a la gravedad de la sanción y se hará efectiva mediante la imposición de sellos.

Cuando en el mismo lugar de trabajo quede también la casa de habitación del empleador, se permitirá el ingreso de este y su familia, pero no se podrá en ese lugar, ejercer ninguna actividad laboral, por el tiempo que dure la sanción.

Una vez vencida la sanción, si el empleador incurre nuevamente en los hechos por los cuales fue sancionado con la clausura, se impondrá nuevamente esta sanción por el término de diez (10) días calendario, y se podrá extender hasta por treinta (30) días más, siempre y cuando haya casos de reincidencia.

Para la aplicación de esta sanción, las autoridades de policía deberán prestar colaboración, siempre y cuando así lo requieran los Inspectores de Trabajo.

En ningún caso, la clausura del lugar de trabajo ocasionará detrimento a los trabajadores, según el artículo 11 del presente proyecto de ley.

Ahora bien, respecto al Procedimiento para la aplicación de las sanciones, el artículo 12 señala que la investigación por transgresiones a la Ley Laboral, puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte, ya sea de forma verbal o por escrito.

Se inicia primero unas averiguaciones preliminares, y si de esa investigación hay mérito, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, para dar inicio a la actuación administrativa, dará apertura formal de la investigación laboral, comunicándose de esa actuación al investigado, mediante un auto comisorio.

Una vez terminada las averiguaciones preliminares, si fuere el caso, se formulará cargos mediante Acto Administrativo, en donde se indicará de manera detallada los hechos que dieron origen a la investigación, las personas naturales o jurídicas que cometieron aparentemente la falta, los trabajadores afectados, las disposiciones de Orden Laboral que fueron vulneradas y las sanciones que se aplicarán. Este Acto Administrativo deberá ser notificado personalmente al investigado, a quien se le correrá traslado por término diez (10) días calendarios siguientes a la iniciación de la investigación. Contra esta actuación no procede ningún recurso.

En todo caso, los investigados, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, podrán presentar descargos, solicitar o aportar a la investigación las pruebas que pretenda hacer valer.

La sanción se hará efectiva dentro de los tres (3) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.

Además, es pertinente indicar, que para la práctica de pruebas, se contará con un término máximo (10) días. Una vez vencido este período, se corre traslado al investigado por tres (3) días calendarios, para que presente los respectivos alegatos, tal como lo señala el artículo 13 de este proyecto de ley.

A su vez, el artículo 14 del proyecto de ley indica, que el Inspector de Trabajo y Seguridad Social expedirá el Acto Administrativo definitivo, dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de los alegatos.

Este Acto Administrativo que pone fin al Proceso Administrativo Sancionatorio, deberá contener:

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

Es importante destacar, que en cuanto a la graduación de las sanciones el artículo 15 de este proyecto de ley señala:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

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

CAPÍTULO IV

En cuanto a los Centros de Conciliación, el Gobierno Nacional autorizará la creación y/o ampliación de Centros de Conciliación Laboral en los Consultorios Jurídicos, tanto de las Universidades Públicas como Privadas, según lo establecido en el artículo 16 de este proyecto de ley.

El artículo 17, da un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de esta ley, para que el Gobierno Nacional reglamente lo pertinente de esta norma.

Finalmente, el artículo 18 señala la vigencia y derogatoria de esta ley.

5. CONSIDERACIONES GENERALES

5.1. De los fundamentos constitucionales

El proyecto de ley que nos ocupa tiene como objetivo principal actualizar el sistema que rige el funcionamiento de las Inspecciones de Trabajo, buscando de esta forma garantizar la efectiva protección de los derechos de los trabajadores y de las relaciones laborales, estableciendo un proceso continuo de mejoramiento de la legislación laboral.

De acuerdo a nuestro análisis cumple con los parámetros de Constitucionalidad requeridos para su presentación en cuanto a iniciativa legislativa y requisitos de forma, igualmente con este articulado que crea el Sistema Nacional de Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, se busca dar cabal cumplimiento a las normas Constitucionales que regulan el derecho al trabajo y las relaciones laborales, el derecho a la asociación, la estabilidad en el empleo, la primacía de la realidad sobre formalidades, las garantías de seguridad social la ley, la negociación colectiva y las previsiones constitucionales de ratificación de convenios de trabajo que no menoscaben la libertad y la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, previstos en los artículos que se relacionan:

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. (Subrayado nuestro).

Artículo 26. "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.".

Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones,

sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica solo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 53. El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Artículo 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Artículo 56. “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. ...”.

5.2. De los fundamentos legales

En la exposición de motivos, el autor realiza un detallado análisis de las normas legales, así como de los convenios internacionales ratificados por Colombia, que han regido las relaciones laborales y que sirven de sustento para el desarrollo del presente proyecto de ley, las cuales exponemos a continuación:

La Ley 57 de 1915 responsabilizó a los patronos por las consecuencias de los accidentes de trabajo, el Decreto número 2 de 1918 reguló la huelga, la Ley 46 de 1918 demandaba vivienda higiénica para los trabajadores, la Ley 78 de 1919 y la Ley 21 de 1929 versaban sobre conflictos de trabajo, etc.

Con la Ley 83 de 1923 se habló por primera vez de las inspecciones de trabajo, creando la oficina general del Trabajo como dependencia del Ministerio de Industria, la cual tenía como objeto “velar por el fiel cumplimiento de las leyes que tienden a desarrollar la acción social, a mejorar las condiciones de las clases laboriosas, a impulsar el desarrollo y prosperidad de ellas”.

La Ley 73 de 1927 reforzó las medidas de policía administrativa de las inspecciones de trabajo, otorgando facultades a los inspectores para penetrar en horas laborales, sin previo aviso, a los lugares donde operaban industrias o comercios. También se les otorgó a los inspectores de trabajo facultades para vigilar el desarrollo de las huelgas.

Luego con la expedición del Código Sustantivo del Trabajo en 1950, se concreta que la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales quedaría encomendada a las autoridades administrativas del trabajo (artículo 17), para ello se desarrollan en otros artículos de dicho Código obligaciones precisas al Ministerio de Trabajo.

Específicamente el artículo 485 establece que “la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen”.

El artículo 486 contiene las atribuciones de los funcionarios del ministerio, así como las sanciones que pueden imponer, este artículo fue modificado por la Ley 584 de 2000. La norma, en su versión original, facultaba a los funcionarios del Ministerio de Trabajo para:

“Hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, trabajadores y directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias y extractos de los mismos, entran sin previo aviso y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa y en toda oficina o reunión sindical, con el mismo fin, y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos cuando lo crean conveniente, para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical”.

La modificación realizada extrajo del ámbito de aplicación de esta facultad a los trabajadores y organizaciones sindicales. Así, ahora únicamente los empleadores son sujetos directos de esta norma. Respecto de los trabajadores y sindicatos, la nueva norma estableció que “los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones

de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical”. (Cursiva fuera del texto original).

Este cambio normativo fue demandado ante la Corte Constitucional, la cual pronunció la exequibidad de la misma en la Sentencia C-499 de 2005, M. P.: Jaime Córdoba Triviño. Al respecto, dijo la Corte:

“El artículo 20 de la Ley 584 de 2000, por el cual se modificó el 486 del Código Sustantivo del Trabajo, consigna que los funcionarios del Ministerio de la Protección Social pueden hacer comparecer a los empleadores para exigirles informaciones relativas a su misión, la exhibición de libros y otros documentos. También pueden entrar sin previo aviso en las empresas con el mismo fin y ordenar medidas preventivas en caso de ser necesarias para impedir la violación de disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores. El inciso 2° del artículo 20, del cual hacen parte las expresiones demandadas, dispone que dichos funcionarios tendrán las mismas facultades respecto a trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, pero siempre que medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical. Considera la Corte que sujetar el ejercicio de las atribuciones que otorga el artículo a los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, cuando se trata de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, a que medie solicitud por parte de dichas organizaciones en nada vulnera los preceptos superiores indicados por la impugnante. En efecto, el ejercicio del poder de policía en materia laboral encuentra límites en la Carta Política, en los tratados y en la ley, y justamente para dar plena garantía al derecho de asociación sindical y garantizar la autonomía de las organizaciones sindicales, se hace necesario que la intervención de la autoridad del trabajo en asuntos privados de la organización, tales como estatutos, libros, registros y demás documentos propios de su actividad, se haga previa solicitud de aquella.

(¿)

En cuanto al presunto trato discriminatorio que según la demandante se otorga a los empleadores, considera la Corte que a pesar de que el artículo 20 en lo acusado dispensa un tratamiento distinto respecto a la intervención de las autoridades del trabajo ya se trate de empleadores o de trabajadores, directivos o afiliados a organizaciones sindicales, ello en manera alguna constituye violación del artículo 13 C. P. Los trabajadores y los sindicatos no se encuentran en el mismo plano de igualdad con los empleadores, y el simple hecho de que el legislador haya dispuesto obligaciones o cargas distintas para unos y otros no contradice el principio de igualdad. Con la diferenciación introducida por el legislador se pretende garantizar el derecho de asociación sindical y procurar porque no exista una intervención de oficio de la autoridad del trabajo ni del empleador que obstaculice dicho derecho. Ello no es más que un desarrollo de la prohibición de intervención de estos y del Estado en asuntos propios de la organización sindical”.

Es decir, mantiene la Corte que el cambio normativo era necesario para la protección al derecho de libre asociación.

5.3. De la conveniencia del proyecto de ley

Con la creación a través de este proyecto de ley, del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo y Seguridad Social, se regulará un marco legal, el cual no solo se señalará los objetivos que persigue dicho Sistema, sino también las funciones que desempeñarán los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, los principios que orientarán su actuar y proceder, los esquemas de vigilancia y control que ejercen en virtud de las funciones Legales señaladas para los Inspectores, se realiza una modificación sustancial en cuanto al valor que deben pagar los infractores por concepto de multa, una vez sea declarado culpable el investigado por la infracción a la Ley Laboral, valor que se aumenta de manera sustancial, ya que pasa de ser **“(1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”¹**, al **“monto de veinte (20) a cinco mil (5.000) smmlv, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista. El 50% de esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el resto para el funcionamiento de las Inspecciones de Trabajo”** (negrillas por fuera del texto), este último, según texto aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República. Con este aumento considerable de la multa, se busca que haya un mayor factor disuasivo, para obligar al cumplimiento de las normas laborales por parte de los empleadores.

Así mismo, el proyecto de ley establece un procedimiento de tipo Administrativo, en el cual se pretende garantizar el **DEBIDO PROCESO**, para la imposición de las sanciones a que haya lugar al investigado, previo a que en el Proceso Administrativo Sancionatorio, se encuentre culpable al investigado por los hechos que dieron origen a la infracción de los Derechos Laborales de los Trabajadores.

Es precisamente, con este conjunto de normas, que se fortalece las funciones de inspección, vigilancia y control de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, haciendo que el ejercicio de sus funciones sea más eficiente, eficaz y oportuno, dado que en la actualidad el modelo estipulado por la Legislación Laboral, para estos funcionarios se encuentra absoluto, por las siguientes razones: 1. La congestión que existe en los centros de conciliación. 2. La falta de recursos que le permitan desplazarse a los lugares donde realizarán las inspecciones. 3. La debilidad que hay del régimen sancionatorio. 4. La falta de una política clara por parte del Ministerio del Trabajo, en cuanto a la capacitación para los Inspectores de Trabajo, y 5. La falta de un aumento considerable y razonable frente a las multas impuestas a los infractores, ya que las que se encuentran reguladas son irrisorias, lo que implicaría que las mismas carecen del factor disuasivo necesario para obligar al cumplimiento de las normas laborales.

En todo caso, con este Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, habrá un mayor control frente al cumplimiento de los Derechos Laborales de los Trabajadores, por parte de sus empleadores, mejorando con ello sus condiciones de trabajo en el país.

¹ Artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

6. Proposición

De acuerdo a las anteriores consideraciones proponemos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, 259 de 2012 Cámara, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

De los honorables Representantes;

Ponentes, *Alba Luz Pinilla Pedraza, Holger Horacio Díaz Hernández, Luis Fernando Ochoa Zuluaga.*

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2011 SENADO, 259 DE 2012 CÁMARA

por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

Inspecciones de Trabajo

Artículo 1°. *Poder preferente.* El Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio del Trabajo es el titular de un poder preferente administrativo de inspección, vigilancia y control en materia laboral y en el Sistema General de Riesgos Laborales, el cual se ejercerá a través de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo, que tiene competencia en todo el territorio nacional.

La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo iniciará, adelantará, asumirá directamente o trasladará averiguaciones preliminares, investigaciones, procedimientos o actuaciones administrativas, cualquiera que sea el estado o instancia en que se encuentren e impondrá las sanciones correspondientes de conformidad con la ley y que son competencia de las Direcciones Territoriales e Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, lo mismo que podrá asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procedimientos administrativos mediante acto administrativo motivado o con inspectores de otras jurisdicciones o Direcciones Territoriales u Oficinas Especiales del Trabajo.

Parágrafo 1°. Sobre los asuntos relacionados con riesgos laborales conocerá y decidirá en segunda instancia la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, reglamentará el ejercicio de dicho control preferente.

Artículo 2°. *Competencia general.* Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán sus funciones de inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional y conocerán de los asuntos individuales y colectivos en el sector privado y de derecho colectivo del trabajo del sector público.

Artículo 3°. *Principios orientadores.* Las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social en el desempeño de sus funciones y competencias se regirán por los principios contenidos en la Constitución Política de Colombia, los Convenios Internacionales, en especial los de la Organización Internacional del Tra-

bajo ratificados por Colombia y demás normas sobre inspección del trabajo.

Artículo 4°. *Funciones.* Las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social ejercerán funciones preventivas, de acompañamiento y garantes del cumplimiento de las normas laborales, permanentes de policía administrativa, de atención y trámites y de conciliación, tendientes a garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, y el cumplimiento de las normas laborales, del Sistema General de Riesgos Laborales y de pensiones.

1. Función Preventiva: Propende por el desarrollo de la cultura de cumplimiento de todas las normas laborales y demás disposiciones sociolaborales, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.

2. Función de acompañante y garante del cumplimiento de las normas laborales.

3. Función de Policía Administrativa: Son autoridades de policía del trabajo para la inspección vigilancia y control para el cumplimiento de las normas laborales y adelantar las investigaciones administrativas. La función de policía administrativa del trabajo es su función esencial y permanente, que les permite el ejercicio de medidas preventivas, reactivas y sancionatorias.

4. Función de atención y trámites: Son competentes para atender peticiones, consultas, adelantar y resolver trámites establecidos normativamente.

5. Función Conciliadora: Tienen competencia para actuar como conciliadores en la solución alternativa de los conflictos de carácter individual sometidos a su consideración.

Parágrafo 1°. La Dirección Especial de Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo podrá requerir en cualquier momento informes periódicos a las Inspecciones en aras de evaluar los logros, gestiones y dificultades, así como las recomendaciones pertinentes.

Parágrafo 2°. En aquellos casos en que las condiciones del terreno para acceder al sitio en el cual se ejercerá la inspección, vigilancia y control, se requiera el apoyo del empleador, trabajador, organización sindical o del peticionario, los inspectores del trabajo y seguridad social, previa autorización de la Dirección Territorial podrán pedirles a ellos ayuda logística.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo podrán solicitar para el ejercicio de sus funciones, la colaboración de las entidades públicas.

Artículo 5°. *Equipos Interdisciplinarios de las Direcciones Territoriales.* Las Direcciones Territoriales contarán con equipos interdisciplinarios, conformados por profesionales afines con las funciones de las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, los cuales desarrollarán la misión institucional.

Los integrantes del equipo interdisciplinario en ejercicio de sus funciones rendirán dictámenes que tendrán el carácter de prueba pericial dentro de las actuaciones administrativas de inspección, vigilancia y control, conforme a la ley.

Las autoridades responsables adelantarán los procesos correspondientes para la vinculación progresiva de los inspectores de trabajo de forma tal que Colombia cumpla con el promedio recomendado por la OIT.

Artículo 6°. *Inicio de las actuaciones.* Las actuaciones administrativas pueden iniciarse mediante oficio o a solicitud de parte.

Artículo 7°. *Multas.* Modifíquese el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con el cumplimiento de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) salarios mínimos, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente.

Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

En la imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas policivas, los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no declaran en ningún caso, derechos individuales o definen controversias, tales medidas son parte esencial de su función como autoridades de policía laboral.

Artículo 8°. *Clausura del lugar de trabajo.* Los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social podrán imponer la sanción de cierre del lugar de trabajo cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de las y los trabajadores.

La sanción a aplicar será por el término de tres (3) a diez (10) días hábiles, según la gravedad de la violación y mediante la imposición de sellos oficiales del Ministerio del Trabajo que den cuenta de la infracción cometida.

Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrá desarrollarse ningún tipo de actividad laboral por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.

Una vez aplicada la sanción de cierre, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será el cierre del lugar de trabajo por el término de diez (10) a treinta (30) días calendario y, en caso de renuencia o de reincidencia en la violación de las normas del trabajo, especialmente en materia de salud ocupacional y seguridad industrial, se podrá proceder al cierre definitivo del establecimiento.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía están en la obligación de prestar su activa colaboración, cuando los Inspectores del Trabajo y de la Seguridad Social así lo requieran.

En ningún caso el cierre del lugar de trabajo puede ocasionar detrimento a los trabajadores. Los días en que esté clausurado el lugar de trabajo se contarán como días laborados para efectos del pago de salarios, prestaciones sociales y vacaciones.

Artículo 9°. *Procedimiento para la aplicación de sanciones.* La investigación de una infracción a la ley laboral podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, ya sea en forma verbal o por escrito.

Cuando como resultado de las averiguaciones preliminares, el Inspector del Trabajo y Seguridad Social establezca que existen méritos para adelantar una actuación administrativa o iniciar la apertura formal de la investigación administrativa laboral, lo comunicará al interesado mediante la expedición de un auto comisorio.

Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, 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, los trabajadores afectados, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados, corriendo traslado por el término de diez (10) días hábiles a la iniciación de la investigación. Contra esta actuación no procede recurso alguno.

Los investigados o los peticionarios podrán, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer, las que podrán ser rechazadas de forma motivada, cuando estas resulten impertinentes, inconducentes o superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

El inspector del trabajo puede ordenar y practicar pruebas de oficio antes de imponer la sanción.

La sanción se hará efectiva dentro de los tres (3) días hábiles al agotamiento de la vía gubernativa.

Artículo 10. *Período Probatorio.* Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días hábiles. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado y al peticionario por tres (3) días hábiles para que presente los alegatos respectivos.

Artículo 11. *Paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas.* Los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social podrán ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, hasta tanto se supere la inobservancia de la normatividad.

Artículo 12. *Contenido de la Decisión.* El acto administrativo que ponga fin al procedimiento Administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona o personas naturales o jurídicas que fueron objeto de la investigación.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se adelantó la investigación.
3. Las normas infringidas y, de ser el caso los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.
5. De ser el caso, el establecimiento de medidas adicionales autorizadas por la ley.

Artículo 13. *Graduación de las sanciones.* Las sanciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

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

CAPÍTULO II

Acuerdos de Formalización Laboral

Artículo 14. *Definición.* Acuerdo de Formalización Laboral es aquel suscrito entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia.

Artículo 15. *Campo de aplicación.* Los Acuerdos de Formalización Laboral se aplicarán a las instituciones o empresas públicas y privadas.

Artículo 16. *Objetivos.* Dentro de los objetivos de los Acuerdos de Formalización Laboral, se encuentran los siguientes:

1. Hacer eficaz la labor de Inspección, Vigilancia y Control que ejercen las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, mediante actuaciones dirigidas a la prevención de conductas que atenten contra la formalización laboral, en especial las previstas en la Ley 1429 de 2010 y las que la modifiquen o adicionen.

2. Lograr la formalización de las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal, buscando la celebración de contratos de trabajo con vocación de permanencia, en los términos de la ley.

3. Contribuir al logro de una relación constructiva y de suma de esfuerzos con los empleadores y fortalecer la vigilancia y acompañamiento por parte del Ministerio del Trabajo.

Artículo 17. *Condiciones y Requisitos.* Las condiciones y requisitos para la realización de los Acuerdos de Formalización Laboral son:

1. Deben ser impulsados por el Director Territorial, de oficio o a petición de parte.

2. El documento del Acuerdo constará por escrito y debe ser suscrito por el Director Territorial y uno o varios empleadores con la debida representación legal.

3. La suscripción del Acuerdo de Formalización debe contar con el visto bueno previo de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo.

4. Deben contener compromisos concretos en términos de acciones precisas y evaluables, cuyo

cumplimiento se pueda constatar mediante la simple verificación de la Dirección Territorial respectiva, o de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

5. Deben contener términos razonables y exactos de tiempo para su cumplimiento y verificación.

6. Se pueden celebrar durante el trámite de una actuación administrativa sancionatoria o en forma previa o posterior a la misma.

Parágrafo. El documento contentivo del Acuerdo de Formalización Laboral establecerá como mínimo:

a) La relación completa de los trabajadores que serán contratados bajo el amparo del Acuerdo de Formalización Laboral y que se encuentran vinculados a las actividades de la empresa mediante formas que afectan los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes;

b) Indicación de la forma y duración de los contratos laborales a celebrarse;

c) Fecha de contratación de los trabajadores a formalizar;

d) Compromiso de no incurrir en las conductas prohibidas por la Ley 1429 de 2010 y los decretos que la reglamenten;

e) El compromiso de constituir garantías eficaces para el cumplimiento de la obligación de pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones a favor de los trabajadores de conformidad con la ley;

f) El compromiso de no vincular trabajadores a través de Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

Artículo 18. *Efectos de los Acuerdos de Formalización Laboral en los procesos administrativos sancionatorios.* El resultado de los Acuerdos de Formalización Laboral, entendido como el cumplimiento de los compromisos suscritos por parte del empleador, se tendrá en cuenta como elemento relevante, por parte de los funcionarios competentes en el respectivo trámite así:

1. Si estando en desarrollo una averiguación preliminar se suscribe un Acuerdo de Formalización Laboral y el Ministerio del Trabajo verifica su cumplimiento, este será relevante para el funcionario competente al momento de evaluar el mérito sobre la procedencia o no de la formulación de cargos.

2. Si estando en desarrollo un procedimiento administrativo sancionatorio se suscribe un Acuerdo de Formalización Laboral y el Ministerio del Trabajo verifica su cumplimiento, este será elemento relevante para el funcionario competente al momento de proferir el acto administrativo definitivo.

3. Si el Acuerdo de Formalización Laboral se suscribe con posterioridad a la ejecutoria del acto administrativo definitivo, se procederá en los términos del artículo 10 del Decreto número 2025 de 2011.

Parágrafo. El no cumplimiento de los Acuerdos de Formalización Laboral por parte del empleador conlleva a la aplicación del proceso administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1437 de 2011 y demás normas que regulan la materia.

Artículo 19. *Protección de los derechos irrenunciables del trabajador.* La presente ley mantendrá a salvo todos y cada uno de los derechos irrenunciables de los trabajadores, así como su derecho a iniciar las acciones judiciales pertinentes.

CAPÍTULO III

Derogaciones y vigencia

Artículo 20. *Derogaciones y vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Permanece vigente integralmente la Ley 1562 de 2012, pero no tiene aplicación al arbitraje laboral.

Artículo 21. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación, con participación de una comisión de concertación de políticas salariales y laborales.

De los honorables Representantes,

Ponentes, *Alba Luz Pinilla Pedraza, Holger Horacio Díaz Hernández, Luis Fernando Ochoa Zuluaga.*

**TEXTO DEFINITIVO EN PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE
2011 SENADO, 259 DE 2012 CÁMARA**

(Aprobado en la Sesión del día 20 de noviembre de 2012 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes), por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

El Congreso de Colombia

LEGISLA

CAPÍTULO I

Inspecciones de Trabajo

Artículo 1. *Poder preferente.* El Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio del Trabajo es el titular de un poder preferente administrativo de inspección, vigilancia y control en materia laboral y en el Sistema General de Riesgos Laborales, el cual se ejercerá a través de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo, que tiene competencia en todo el territorio nacional.

La Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo iniciará, adelantará, asumirá directamente o trasladará averiguaciones preliminares, investigaciones, procedimientos o actuaciones administrativas, cualquiera que sea el estado o instancia en que se encuentren e impondrá las sanciones correspondientes de conformidad con la ley y que son competencia de las Direcciones Territoriales e Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, lo mismo que podrá asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procedimientos administrativos mediante acto administrativo motivado o con inspectores de otras jurisdicciones o Direcciones Territoriales u Oficinas Especiales del Trabajo.

Parágrafo 1°. Sobre los asuntos relacionados con riesgos laborales conocerá y decidirá en segunda instancia la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, reglamentará el ejercicio de dicho control preferente.

Artículo 2°. *Competencia general.* Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán sus funciones de inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional y conocerán de los asuntos indivi-

duales y colectivos en el sector privado y de derecho colectivo del trabajo del sector público.

Artículo 3°. *Principios orientadores.* Las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social en el desempeño de sus funciones y competencias se regirán por los principios contenidos en la Constitución Política de Colombia, los Convenios Internacionales, en especial los de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia y demás normas sobre inspección del trabajo.

Artículo 4°. *Funciones.* Las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social ejercerán funciones preventivas, de acompañamiento y garantes del cumplimiento de las normas laborales, permanentes de policía administrativa, de atención y trámites y de conciliación, tendientes a garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, y el cumplimiento de las normas laborales, del Sistema General de Riesgos Laborales y de pensiones.

1. Función Preventiva: Propende por el desarrollo de la cultura de cumplimiento de todas las normas laborales y demás disposiciones sociolaborales, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.

2. Función de acompañante y garante del cumplimiento de las normas laborales.

3. Función de Policía Administrativa: Son autoridades de policía del trabajo para la inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de las normas laborales y adelantar las investigaciones administrativas. La función de policía administrativa del trabajo es su función esencial y permanente, que les permite el ejercicio de medidas preventivas, reactivas y sancionatorias.

4. Función de atención y trámites: Son competentes para atender peticiones, consultas, adelantar y resolver trámites establecidos normativamente.

5. Función Conciliadora: Tienen competencia para actuar como conciliadores en la solución alternativa de los conflictos de carácter individual sometidos a su consideración.

Parágrafo 1°. La Dirección Especial de Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo podrá requerir en cualquier momento informes periódicos a las Inspecciones en aras de evaluar los logros, gestiones y dificultades, así como las recomendaciones pertinentes.

Parágrafo 2°. En aquellos casos en que las condiciones del terreno para acceder al sitio en el cual se ejercerá la inspección, vigilancia y control, se requiera el apoyo del empleador, trabajador, organización sindical o del peticionario, los inspectores del trabajo y seguridad social, previa autorización de la Dirección Territorial podrán pedirles a ellos ayuda logística.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo podrán solicitar para el ejercicio de sus funciones, la colaboración de las entidades públicas.

Artículo 5°. *Equipos Interdisciplinarios de las Direcciones Territoriales.* Las Direcciones Territoriales contarán con equipos interdisciplinarios, conformados por profesionales afines con las funciones de las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, los cuales desarrollarán la misión institucional.

Los integrantes del equipo interdisciplinario en ejercicio de sus funciones rendirán dictámenes que tendrán el carácter de prueba pericial dentro de las

actuaciones administrativas de inspección, vigilancia y control, conforme a la ley.

Las autoridades responsables adelantarán los procesos correspondientes para la vinculación progresiva de los inspectores de trabajo de forma tal que Colombia cumpla con el promedio recomendado por la OIT.

Artículo 6°. *Inicio de las actuaciones.* Las actuaciones administrativas pueden iniciarse mediante oficio o a solicitud de parte.

Artículo 7°. *Multas.* Modifíquese el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con el cumplimiento de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) salarios mínimos, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente.

Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

En la imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas policivas, los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no declaran en ningún caso, derechos individuales o definen controversias, tales medidas son parte esencial de su función como autoridades de policía laboral.

Artículo 8°. *Clausura del lugar de trabajo.* Los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social podrán imponer la sanción de cierre del lugar de trabajo cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de las y los trabajadores.

La sanción a aplicar será por el término de tres (3) a diez (10) días hábiles, según la gravedad de la violación y mediante la imposición de sellos oficiales del Ministerio del Trabajo que den cuenta de la infracción cometida.

Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrá desarrollarse ningún tipo de actividad laboral por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.

Una vez aplicada la sanción de cierre, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será el cierre del lugar de trabajo por el término de diez (10) a treinta (30) días calendario y, en caso de renuencia o de reincidencia en la violación de las normas del trabajo, especialmente en materia de salud ocupacional y seguridad industrial, se podrá proceder al cierre definitivo del establecimiento.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía están en la obligación de prestar su activa colaboración, cuando los Inspectores del Trabajo y de la Seguridad Social así lo requieran. En ningún caso el cierre del lugar de trabajo puede ocasionar detrimento a los trabajadores. Los días en que esté clausurado el lugar de trabajo se contarán como días laborados para efectos del pago de salarios, prestaciones sociales y vacaciones.

Artículo 9°. *Procedimiento para la aplicación de sanciones.* La investigación de una infracción a la ley laboral podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, ya sea en forma verbal o por escrito. Cuando como resultado de las averiguaciones preliminares, el Inspector del Trabajo y Seguridad Social establezca que existen méritos para adelantar una actuación administrativa o iniciar la apertura formal de la investigación administrativa laboral, lo comunicará al interesado mediante la expedición de un auto comisorio. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, 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, los trabajadores afectados, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados, corriendo traslado por el término de diez (10) días hábiles a la iniciación de la investigación. Contra esta actuación no procede recurso alguno.

Los investigados o los peticionarios podrán, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer, las que podrán ser rechazadas de forma motivada, cuando estas resulten impertinentes, inconducentes o superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

El inspector del trabajo puede ordenar y practicar pruebas de oficio antes de imponer la sanción.

La sanción se hará efectiva dentro de los tres (3) días hábiles al agotamiento de la vía gubernativa.

Artículo 10. *Período Probatorio.* Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días hábiles. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado y al peticionario por tres (3) días hábiles para que presente los alegatos respectivos.

Artículo 11. *Paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas.* Los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social podrán ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, hasta tanto se supere la inobservancia de la normatividad.

Artículo 12. *Contenido de la Decisión.* El acto administrativo que ponga fin al procedimiento Administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona o personas naturales o jurídicas que fueron objeto de la investigación.

2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se adelantó la investigación.

3. Las normas infringidas y, de ser el caso los hechos probados.

4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

5. De ser el caso, el establecimiento de medidas adicionales autorizadas por la ley. Artículo 13. *Graduación de las sanciones.* Las sanciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se haya atendido los deberes o se haya aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

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

CAPÍTULO II

Acuerdos de Formalización Laboral

Artículo 14. *Definición.* Acuerdo de Formalización Laboral es aquel suscrito entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia.

Artículo 15. *Campo de aplicación.* Los Acuerdos de Formalización Laboral se aplicarán a las instituciones o empresas públicas y privadas.

Artículo 16. *Objetivos.* Dentro de los objetivos de los Acuerdos de Formalización Laboral, se encuentran los siguientes:

1. Hacer eficaz la labor de Inspección, Vigilancia y Control que ejercen las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, mediante actuaciones dirigidas a la prevención de conductas que atenten contra la formalización laboral, en especial las previstas en la Ley 1429 de 2010 y las que la modifiquen o adicionen.

2. Lograr la formalización de las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal, buscando la celebración de contratos de trabajo con vocación de permanencia, en los términos de la ley.

3. Contribuir al logro de una relación constructiva y de suma de esfuerzos con los empleadores y fortalecer la vigilancia y acompañamiento por parte del Ministerio del Trabajo.

Artículo 17. *Condiciones y Requisitos.* Las condiciones y requisitos para la realización de los Acuerdos de Formalización Laboral son:

1. Deben ser impulsados por el Director Territorial, de oficio o a petición de parte.

2. El documento del Acuerdo constará por escrito y debe ser suscrito por el Director Territorial y uno o varios empleadores con la debida representación legal.

3. La suscripción del Acuerdo de Formalización debe contar con el visto bueno previo de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo.

4. Deben contener compromisos concretos en términos de acciones precisas y evaluables, cuyo cumplimiento se pueda constatar mediante la simple

verificación de la Dirección Territorial respectiva, o de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.

5. Deben contener términos razonables y exactos de tiempo para su cumplimiento y verificación.

6. Se pueden celebrar durante el trámite de una actuación administrativa sancionatoria o en forma previa o posterior a la misma.

Parágrafo. El documento contentivo del Acuerdo de Formalización Laboral establecerá como mínimo:

a) La relación completa de los trabajadores que serán contratados bajo el amparo del Acuerdo de Formalización Laboral y que se encuentran vinculados a las actividades de la empresa mediante formas que afectan los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes;

b) Indicación de la forma y duración de los contratos laborales a celebrarse;

c) Fecha de contratación de los trabajadores a formalizar;

d) Compromiso de no incurrir en las conductas prohibidas por la Ley 1429 de 2010 y los decretos que la reglamenten;

e) El compromiso de constituir garantías eficaces para el cumplimiento de la obligación de pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones a favor de los trabajadores de conformidad con la ley;

f) El compromiso de no vincular trabajadores a través de Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

Artículo 18. *Efectos de los Acuerdos de Formalización Laboral en los procesos administrativos sancionatorios.* El resultado de los Acuerdos de Formalización Laboral, entendido como el cumplimiento de los compromisos suscritos por parte del empleador, se tendrá en cuenta como elemento relevante, por parte de los funcionarios competentes en el respectivo trámite así:

1. Si estando en desarrollo una averiguación preliminar se suscribe un Acuerdo de Formalización Laboral y el Ministerio del Trabajo verifica su cumplimiento, este será relevante para el funcionario competente al momento de evaluar el mérito sobre la procedencia o no de la formulación de cargos.

2. Si estando en desarrollo un procedimiento administrativo sancionatorio se suscribe un Acuerdo de Formalización Laboral y el Ministerio del Trabajo verifica su cumplimiento, este será elemento relevante para el funcionario competente al momento de proferir el acto administrativo definitivo.

3. Si el Acuerdo de Formalización Laboral se suscribe con posterioridad a la ejecutoria del acto administrativo definitivo, se procederá en los términos del artículo 10 del Decreto número 2025 de 2011.

Parágrafo. El no cumplimiento de los Acuerdos de Formalización Laboral por parte del empleador conlleva a la aplicación del proceso administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1437 de 2011 y demás normas que regulan la materia.

Artículo 19. *Protección de los derechos irrenunciables del trabajador.* La presente ley mantendrá a salvo todos y cada uno de los derechos irrenunciables de los trabajadores, así como su derecho a iniciar las acciones judiciales pertinentes.

CAPÍTULO III

Derogaciones y vigencia

Artículo 20. *Derogaciones y vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Permanece vigente integralmente la Ley 1562 de 2012, pero no tiene aplicación al arbitraje laboral.

Artículo 21. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación. **Prevía presentación a la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.**

De los honorables Representantes,

Ponentes, *Holger Horacio Díaz Hernández, Alba Luz Pinilla Pedraza, Luis Fernando Ochoa Zuluaga.*

**SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 139 DE 2011 SENADO, 259 DE 2012
CÁMARA**

por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral,

El Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, 259 de 2012 Cámara fue radicado en la Comisión el día 3 de julio de 2012. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponente para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorables Representantes *Alba Luz Pinilla Pedraza, Holger Horacio Díaz H., y Luis Fernando Ochoa.*

El Proyecto en mención fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 714 de 2011 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la *Gaceta del Congreso* número 775 de 2012. El Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado 259 de 2012 Cámara fue anunciado en la sesión del día 13 de noviembre de 2012 según Acta número 16.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 20 de noviembre de 2012, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, 259 de 2012 Cámara, *por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral,*

Autor: honorable Senador *Juan Lozano Ramírez.*

En esta sesión, es aprobada por unanimidad la proposición con que termina el informe de ponencia por los honorables Representantes. La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 0139 de 2011 Senado 259 de 2012 Cámara que consta de (21) veintiún artículos, fueron aprobados 19 en bloque por unanimidad. La honorable Representante *Alba Luz Pinilla* presentó una proposición modificativa al artículo 21 la cual fue aprobada por unanimidad quedando de la siguiente manera: **Artículo 21.** El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación. **Prevía presentación a La Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.**

Igualmente, la honorable Representante *Alba Luz Pinilla* presenta una proposición modificativa al ar-

tículo 7º, la cual fue aprobada por unanimidad, quedando de la siguiente manera:

Artículo 7º. *Multas.* Modifíquese el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con el cumplimiento de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez, multas equivalentes al monto de uno (01) a cinco mil (5.000) salarios mínimos, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente.

Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

En la imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas policivas, los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no declaran en ningún caso, derechos individuales o definen controversias, tales medidas son parte esencial de su función como autoridades de policía laboral.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa el cual fue aprobado de la siguiente manera, *por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral,* con votación positiva de los honorables Representantes Igualmente el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente, siendo designados como Ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Alba Luz Pinilla Pedraza, Holger Horacio Díaz H., y Luis Fernando Ochoa.*

La Secretaría deja constancia que este Proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece. La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, 259 de 2012 Cámara, *por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral,* Consta en el Acta número 17 del (20-11-2012) veinte de noviembre de dos mil doce de la Sesión Ordinaria del Primer Periodo de la Legislatura 2012-2013.

El Presidente,

Rafael Romero Piñeros.

El Vicepresidente,

Armando A. Zabaraín D'Arce.

El Secretario General Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

Bogotá, D. C., a los 20 días del mes de noviembre del año dos mil doce (20-11-2012), fue aprobado el Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado 259 de 2012 Cámara, *por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral,* honorable Senador *Juan Lozano Ramírez,* con sus 21 artículos.

El Presidente,

Rafael Romero Piñeros.

El Vicepresidente,

Armando A. Zabaraín D'Arce.

El Secretario General Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.