

TITULOS DE IDONEIDAD - Fines de la reglamentación: protección del ejercicio profesional y de terceros en general / EJERCICIO DE UNA PROFESION U OFICIO - Finalidad al exigir títulos de idoneidad

El artículo 26 de la Constitución Política autoriza a la Ley a exigir títulos de idoneidad y a las autoridades a inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones. Las restricciones al ejercicio de una profesión u oficio al exigirse título de idoneidad, matrícula o tarjeta profesional o autorización del Colegio respectivo se fundamentan en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política. Así se ilustró, entre otras, en sentencia 16 de febrero 7 de 1991: «... La facultad de reglamentación de las profesiones tanto como el exigir títulos de idoneidad tienen varias finalidades: a) Proteger a las personas que se han capacitado para desarrollar determinada actividad, de las personas que quieren desempeñarse como tales sin haber obtenido los méritos para hacerlo. Capacidad que es mas de conocimientos, como los que se transmiten en universidades, colegios o centros especializados, que de talento natural. b) Proteger a la colectividad en general para que no resulte afectada por el inadecuado ejercicio de estas profesiones, asegurando que las personas que se anuncian para ello están en la capacidad suficiente para desempeñarse en ese campo, es decir son idóneas y proteger así a toda la sociedad controlando las profesiones para que con esas labores o actividades no se cause daño o perjuicio a terceros y no se atente contra las buenas costumbres, la salud o la integridad física de las personas.»

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL - Policía administrativa en materia laboral: cumplimiento de normas sustantivas y procesales / GEOLOGOS - Prohibición de contratar personas sin matrícula ni autorización del Consejo Nacional de Geología / ECOPETROL - Legalidad de la multa por contratar geólogos sin matrícula ni autorización

Respecto del alcance de la facultad de policía del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL contemplada en el artículo 486 CST, en consonancia con el numeral 22 del artículo 4° del Decreto 1128 de 1999 es inequívoco que el Ministerio tiene dentro de sus funciones la de «ejercer la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo, empleo y seguridad social y aplicar las sanciones pertinentes». Los actos cuestionados sancionaron pecuniariamente a ECOPETROL por violar el inciso único del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974, pero no reconoce ningún derecho individual a los trabajadores ni define una controversia cuya competencia radica en un juez, en cumplimiento del artículo 486 CST. Para la Sala, el artículo 9° de la Ley 9ª de 1974 establece una prohibición clara en materia de contratación de geólogos y dicha prohibición se hace aplicable tanto a particulares como para entidades estatales. El numeral 1° del artículo 486 CST otorga al Ministerio una función especial de policía con el fin de «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, en este caso, la Ley 9ª de 1974 constituye a todas luces una norma que regula el ejercicio de una profesión luego la función de policía es aplicable para hacer efectivos derechos y obligaciones derivadas de ella. Concluye la Sala que el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL obró conforme a la ley al sancionar pecuniariamente a la actora por celebrar contratos de trabajo con geólogos que no habían acreditado la tarjeta profesional o, en su defecto, la autorización por parte del Consejo Profesional de Geología.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00352-01

Actor: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS – ECOPETROL

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS ECOPETROL (ECOPETROL) contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 23 de mayo de 2002, desestimatoria de las pretensiones de la demanda contra el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

En demanda presentada el 8 de mayo de 2000 y corregida el 20 de junio 2000, ECOPETROL pidió declarar la nulidad del acto administrativo conformado por las siguientes decisiones:

- a) La Resolución 001123 de 1999 (28 de mayo) por la cual la Jefe de la División de Vigilancia y Control del MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (hoy, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL) sancionó a ECOPETROL con multa de nueve millones cuatrocientos cincuenta y siete mil quinientos veinte pesos (\$9.457.520.00) por violación al inciso único del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974 ¹.

¹ «Ley 9ª de 1974

b) La Resolución 1865 de 1999 (11 de agosto) por la cual la misma funcionaria modificó parcialmente la Resolución 001123 de 1999 disminuyendo la multa impuesta a ECOPETROL a cinco millones novecientos once mil quinientos pesos (\$5.911.500.00).

c) La Resolución 00417 de 2000 (11 de febrero) por la cual el Subdirector Técnico de Inspección y Vigilancia del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL confirmó en todas sus partes la Resolución 01865 de 1999.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene a la NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL levantar la sanción impuesta.

1.2. Hechos

El 18 de febrero de 1997 el Consejo Profesional de Geología formuló querrela de policía laboral No. 1686 contra ECOPETROL por haber desatendido los artículos 9º de la Ley 9ª de 1974 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo al contratar geólogos que no acreditaron tener matrícula de profesionales o contar con autorización para ejercer la profesión.

El 30 de septiembre de 1997 la apoderada de ECOPETROL diligenció el acta de traslado de la querrela, que le fijaba un plazo de 10 días hábiles para contestarla.

En su contestación, la apoderada de ECOPETROL respondió algunas preguntas y allegó y solicitó pruebas.

Por Resolución 001123 de 1999 (28 de mayo) la Jefe de la División de Vigilancia y Control del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL sancionó a ECOPETROL con multa de nueve millones cuatrocientos cincuenta y siete mil quinientos veinte

(30 de septiembre)

Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Geólogo y se dictan otras disposiciones

[...]

Artículo 9º Ni el Estado ni los particulares podrán contratar bajo ninguna forma a personas naturales para desempeñar funciones propias de geólogos, si éstas no han acreditado previamente su matrícula de tales o en su defecto dispongan de la autorización para el ejercicio profesional expedida por el Consejo Profesional de Geología, o a personas jurídicas si éstas no están formadas por geólogos matriculados o autorizados. Los actos o contratos que celebre el Estado o los establecimientos públicos descentralizados contraviniendo esta disposición serán nulos».

pesos (\$9.457.520.00) por violación al inciso único del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974.

ECOPETROL interpuso recurso de reposición y, por Resolución 001865 de 1999 (11 de agosto), la misma funcionaria modificó la Resolución 01123 de 1999 en cuanto al valor de la multa, reduciéndola a cinco millones novecientos once mil quinientos pesos (\$5.911.500.00).

Por Resolución 00417 de 2000 (11 de febrero) el Subdirector Técnico de Inspección y Vigilancia del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL desató el recurso de apelación, confirmando en todas sus partes la Resolución 001865 de 1999.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

A juicio de la actora, los actos acusados violan los artículos 29 de la Constitución Política, 1° y 16 del Código Sustantivo del Trabajo, 9° de la Ley 9ª de 1974, 41 del Decreto 2351 de 1965 y 5° del Decreto 1122 de 1999.

Se violó el artículo 29 CP porque el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL no podía sancionarla con multa pues la inobservancia del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974 acarrea la nulidad del contrato; mas no lo faculta para imponer multas.

Se violó el derecho al debido proceso por cuanto el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL no decretó la práctica de pruebas solicitada por ECOPEPETROL.

Se violaron los artículos 1° y 16 del CST puesto que el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL trasladó la protección de los trabajadores en ejercicio de su profesión y la del derecho de asociación sindical a una situación administrativa. La inobservancia del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974 no viola disposiciones relativas a las condiciones de trabajo luego tampoco era aplicable el artículo 41.2 del Decreto 2351 de 1965² que lo faculta para imponer multas.

² «Decreto 2351 de 1965
(4 de septiembre)

Por el cual hacen unas reformas al Código sustantivo del trabajo.

[...]

Artículo 42

[...]

Se violó el artículo 97 de la Ley 50 de 1990 porque el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL carecía de competencia para proferir los actos demandados y sancionar con multa a ECOPETROL.

El artículo 5º del Decreto 1122 de 1999 ³, norma favorable a ECOPETROL. Por consiguiente, la omisión por la cual fue sancionada no estaba tipificada como falta al momento de proferir las resoluciones demandadas.

II. LA CONTESTACIÓN

El MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva por estimar que la acción debía dirigirse a la NACIÓN – MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL pues solo puede constituirse en sujeto procesal cuando la representa.

Los actos demandados se ajustaron a la legalidad, pues el Convenio 87 de la OIT y el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965 lo facultan para ejercer vigilancia e imponer sanciones por violación a las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del libre derecho de asociación sindical.

La circunstancia de que la Ley 9ª de 1974 regule el ejercicio de la profesión de geólogo, no es óbice para que el Ministerio ejerza su función de control en las relaciones laborales y exija su observancia.

2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer multas sucesivas de doscientos pesos (\$ 200) hasta de diez mil pesos (\$ 10.000) según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista, con destino al Instituto Colombiano de Seguros Sociales. »

³ «Decreto 1122 de 1999

(26 de junio)

Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.

[...]

Artículo 5º. De conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública. No producirá efecto alguno la disposición administrativa que se expida fundada en la mala fe del ciudadano y hará disciplinariamente responsable al funcionario que la profiera.

Por virtud del principio de la buena fe, la carga de la prueba sobre la conducta del administrado corresponde al Estado y se tendrán por ciertas las afirmaciones que el ciudadano formule ante la administración, a menos que la ley establezca una formalidad probatoria.

PARAGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones.»

El artículo 486 de CST ordena al Ministerio proteger las condiciones de trabajo en el ejercicio de la profesión. Al advertir que la empresa no ha respetado las garantías otorgadas por la Ley 9ª de 1974 a los geólogos que desempeñan sus labores en ECOPETROL, debía imponer las multas establecidas en el artículo 97 de la Ley 50 de 1990, independientemente del pronunciamiento de la justicia ordinaria.

No se violó el debido proceso por no haberse practicado la inspección ocular pues las nóminas aportadas por ECOPETROL relacionan los geólogos con vinculación laboral y con la certificación del Consejo Profesional de Geología se probó la inexistencia de las matrículas profesionales o de la autorización para ejercer la profesión.

El Ministerio no aplicó analógicamente el artículo 41.2 del Decreto 2351 de 1965 porque la Ley 9ª de 1974 impone a la empresa la obligación de exigir la tarjeta profesional o el permiso del Consejo Profesional de Geólogos a sus trabajadores. Independientemente de que el contrato pueda ser declarado nulo, el Ministerio debe vigilar el cumplimiento de tales disposiciones. Se probó que algunos de los trabajadores que ejercen las labores de geólogos carecen de tarjeta profesional o del permiso mencionado, luego la empresa violó la Ley 9ª al contratarlos sin dicho requisito.

Finalmente afirma que, si bien el artículo 5º del Decreto 1122 de 1999 eliminó la expedición de tarjetas profesionales, la norma no tiene la connotación jurídica de modificar o revocar leyes.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

ECOPETROL reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

El MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL guardó silencio.

IV. LA SENTENCIA APELADA

Por sentencia de 23 de mayo de 2002, el Tribunal negó las pretensiones de la demanda.

Manifestó que de acuerdo con las atribuciones que se consignan en el inciso 1° del artículo 486 CST, que corresponde con el inciso 1° del artículo 26 CP, las autoridades del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL tienen la calidad de policía administrativa para «*impedir que violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión*». Agregó que el inciso 2° de la misma norma faculta a esas autoridades para imponer sanciones de multa a quienes incumplan sus obligaciones en materia laboral.

El artículo 9° de la Ley 9ª de 1974 busca proteger el ejercicio de la actividad de los profesionales de la geología, estableciendo la obligación de vincular a quienes tengan acreditada la calidad de tales en los términos en que lo señala la disposición considerándose por eso que si la contratación se hizo de manera ilegal hay lugar a la imposición de la multa.

El cargo por la supuesta violación del artículo 29 CP por la ausencia de práctica de la inspección ocular no está llamado a prosperar porque la actora no demostró el alcance que ésta tenía, así como la razón para considerarla fundamental en el ejercicio del derecho de defensa.

En relación con el argumento según el cual el Decreto 1122 de 1999 dejó sin vigencia la acreditación profesional mediante tarjeta, sostiene que no es cierto que ese sea el contenido normativo del artículo 5° y además la protección al ejercicio de la profesión de geólogo regulada en la Ley 9ª de 1974 subsiste y no puede admitirse la teoría según la cual puede ejercerse una profesión únicamente con base en el principio de la buena fe.

V. EL RECURSO

ECOPETROL insistió en que el Tribunal desconoció que para la fecha en que se impuso la sanción, el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL no estaba facultado para imponerle multas por tener en su nómina trabajadores geólogos que no tienen matrícula registrada ante el Consejo Profesional de Geología o que carecen de Tarjeta profesional, requisitos exigidos por el artículo 9° de la Ley 9ª de 1974.

Dicha norma establece de manera inequívoca que su inobservancia acarrea la nulidad del contrato celebrado con el trabajador. No conlleva la imposición de multa.

Argumenta que según el artículo 14 de la Ley 9ª de 1974, el sujeto activo de la prohibición legal es el empleado geólogo que contraría la ley que reglamenta el ejercicio de esta profesión. No así la empresa que lo contrata.

VI. LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

Por auto de 2 de abril de 2004 ⁴ y a solicitud de la actora, se citó a las partes para llevar a cabo audiencia de conciliación el 11 de junio de 2004 a las 9:00 am.

El 16 de noviembre de 2007 se llevó a cabo la audiencia con la asistencia de de los apoderados de las partes y el Procurador Primero delegado ante la Sección Primera del Consejo de Estado.

Al preguntarle a las partes si existía acuerdo conciliatorio, el apoderado del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL manifestó que no presentaba fórmula de conciliación, pues el Comité de Conciliación en su sesión del 25 de octubre de 2004 ⁵ recomendó no conciliar.

Por esta razón, se dio por terminada la audiencia sin lograr un acuerdo.

VII. CONSIDERACIONES

La Jefe de la División de Vigilancia y Control del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por Resolución 1123 de 1999 (26 de mayo) sancionó a ECOPETROL con multa de 40 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por violación al inciso único del artículo 9º de la Ley 9ª de 1974. En la parte considerativa manifestó:

«En primer lugar el Despacho se permite establecer que su decisión se limitará a la verificación de las presuntas violaciones sobre las cuales tiene competencia excluyente, por tanto aquellos puntos referentes a la igualdad

⁴ Folio 34 del cuaderno principal.

⁵ Folios 115 a 120 ibidem

de prestaciones sociales y salarios y condiciones de trabajo, por cuanto para dilucidar tales aspectos se requiere de la emisión de juicios de valor que le están prohibidos por expresa disposición del artículo 486 del C.S.T. [...]

Revisada la nómina de la empresa (folios 120 y siguientes) y confrontada con la certificación expedida por el Consejo Profesional de Geología, se establece claramente que la empresa ECOPETROL mantiene en su nómina de geólogos a personas que no se encuentran registradas ante el Consejo careciendo, por tanto, de la tarjeta profesional exigida por el artículo 9° de la Ley 9ª de 1974»

Por Resolución 001865 de 1999 (11 de agosto), la misma funcionaria modificó la Resolución 001123 de 1999 en cuanto al monto de la multa, reduciéndola a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en consideración al número de geólogos vinculados con ECOPETROL que sí tenían tarjeta profesional.

Para la actora, las resoluciones sancionatorias fueron expedidas irregularmente, por falta de competencia por parte del Ministerio porque para imponer multas el artículo 9° de la Ley 9ª de 1974, establece como consecuencia del incumplimiento la nulidad del contrato.

El Tribunal denegó las pretensiones de la demanda por estimar que de acuerdo con las atribuciones previstas en el inciso 1° del artículo 486 CST, que corresponde con el inciso 1° del artículo 26 CP, las autoridades del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL tienen la calidad de policía administrativa para *«impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión»*. Agregó que del artículo 5° del Decreto 1122 de 1999 no se desprende que la contratación de profesionales se relacione con el principio de la buena fe contractual.

Debe la Sala determinar si las Resoluciones 001123 de 1999 (28 de mayo), 1865 de 1999 (11 de agosto) y 00417 de 2000 (11 de febrero), por las cuales el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL sancionó a ECOPETROL con multa de nueve millones cuatrocientos cincuenta y siete mil quinientos veinte pesos (\$9.457.520.00) por violación al inciso único del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974, vulneran las normas aludidas por la actora.

- **EL CARGO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA**

El MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva por estimar que la demanda debía dirigirse contra la

NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL por cuanto el Ministerio no puede constituirse en sujeto procesal sino cuando actúa en representación de la Nación.

Para la Sala la excepción no está llamada a prosperar porque en la demanda y sus respectivas correcciones aparece de manera clara que las entidades demandadas son, en efecto la NACIÓN y el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

El cargo no prospera.

- **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA PROFESIONES (ARTÍCULO 26 CP)**

El artículo 26 de la Constitución Política autoriza a la Ley a exigir títulos de idoneidad y a las autoridades a inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones.

Las restricciones al ejercicio de una profesión u oficio al exigirse título de idoneidad, matrícula o tarjeta profesional o autorización del Colegio respectivo se fundamentan en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política. Así se ilustró, entre otras, en sentencia 16 de febrero 7 de 1991:

«... La facultad de reglamentación de las profesiones tanto como el exigir títulos de idoneidad tienen varias finalidades:

a) Proteger a las personas que se han capacitado para desarrollar determinada actividad, de las personas que quieren desempeñarse como tales sin haber obtenido los méritos para hacerlo. Capacidad que es mas de conocimientos, como los que se transmiten en universidades, colegios o centros especializados, que de talento natural.

b) Proteger a la colectividad en general para que no resulte afectada por el inadecuado ejercicio de estas profesiones, asegurando que las personas que se anuncian para ello están en la capacidad suficiente para desempeñarse en ese campo, es decir son idóneas y proteger así a toda la sociedad controlando las profesiones para que con esas labores o actividades no se cause daño o perjuicio a terceros y no se atente contra las buenas costumbres, la salud o la integridad física de las personas.»³

- **EL CARGO POR FALTA DE COMPETENCIA**

³ Corte Suprema de Justicia-Sala Plena- Sentencia 16 de 1991, M.P. Dr. Jaime Sanin Greiffenstein.

Por su parte, la Ley 9ª de 1974 reglamenta el ejercicio de la profesión de geólogo y en su artículo 9º consagra una prohibición de contratar con personas naturales que no hayan acreditado su tarjeta profesional o que dispongan de una autorización para el ejercicio de la geología expedida por el Consejo Profesional de Geología. Dice la norma:

«Ley 9ª de 1974

Artículo 9º. Ni el Estado ni los particulares podrán contratar bajo ninguna forma a personas naturales para desempeñar funciones propias de geólogos, si éstas no han acreditado previamente su matrícula de tales o en su defecto dispongan de la autorización para el ejercicio profesional expedida por el Consejo Profesional de Geología, o a personas jurídicas si éstas no están formadas por geólogos matriculados o autorizados.

Los actos o contratos que celebre el Estado o los establecimientos públicos descentralizados contraviniendo esta disposición serán nulos.»

Los artículos que instituyen las funciones del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL preceptúan:

«CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Artículo 3º. El presente código regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares

Artículo 485. La vigilancia y 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 determine.

Artículo 486⁶. 1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer s sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento, mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren [...] **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. [...] Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

[...]

⁶ Modificado mediante el Decreto 2351 de 1965 (artículo 41), Ley 50 de 1997 (artículo 97) entre otras.

2. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el gobierno, **tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mencionado más alto vigente** según la gravedad de la infracción [...]»

ECOPETROL argumenta que el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL no está facultado para imponer multas a la luz de este artículo, que en su inciso segundo preceptúa que la consecuencia del incumplimiento de dicha norma por parte del Estado con contratar con geólogos sin matrícula o autorización por parte del Consejo Profesional de Geología es la nulidad del contrato.

El párrafo del artículo 9° transcrito sanciona con nulidad los actos celebrados en violación a esta norma.

Respecto del alcance de la facultad de policía del MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL contemplada en el artículo 486 CST, en consonancia con el numeral 22 del artículo 4° del Decreto 1128 de 1999 ⁷ es inequívoco que el Ministerio tiene dentro de sus funciones la de *«ejercer la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo, empleo y seguridad social y aplicar las sanciones pertinentes»*.

Los actos cuestionados sancionaron pecuniariamente a ECOPETROL por violar el inciso único del artículo 9° de la Ley 9ª de 1974, pero no reconoce ningún derecho individual a los trabajadores ni define una controversia cuya competencia radica en un juez, en cumplimiento del artículo 486 CST.

Para la Sala, el artículo 9° de la Ley 9ª de 1974 establece una prohibición clara en materia de contratación de geólogos y dicha prohibición se hace aplicable tanto a particulares como para entidades estatales.

El numeral 1° del artículo 486 CST otorga al Ministerio una función especial de policía con el fin de *«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, en este caso, la Ley 9ª de 1974 constituye a todas luces una norma que regula el ejercicio de una profesión luego la función de policía es aplicable para hacer efectivos derechos y obligaciones derivadas de ella.

⁷ *«Por el cual se reestructura el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.»*, derogado parcialmente por el Decreto 205 de 2003.

Respecto de la supuesta violación del artículo 5º del Decreto 1122 de 1999 ⁸ se advierte que mediante sentencia C-923 de 1999 ⁹ éste fue declarado inexecutable por inconstitucional a partir de la fecha de su promulgación por lo cual no puede invocarse para excusar el incumplimiento de una obligación impuesta al empleador por el artículo 9º de la Ley 9ª de 1974.

Adicionalmente, debe la Sala aclarar que dicha norma no podría en ningún caso dejar sin efectos normas específicas que le impongan al Estado una obligación de solicitar documentos determinados para un cargo específico.

Concluye la Sala que el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL obró conforme a la ley al sancionar pecuniariamente a la actora por celebrar contratos de trabajo con geólogos que no habían acreditado la tarjeta profesional o, en su defecto, la autorización por parte del Consejo Profesional de Geología.

- **EL CARGO POR VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO**

ECOPETROL afirma que se violó el derecho al debido proceso por cuanto el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL no practicó las pruebas solicitadas por ECOPETROL, en este caso la inspección ocular pedida por la entidad multada.

Para la Sala el cargo no está llamado a prosperar porque, como bien lo afirmó el Tribunal, la actora no razonó la utilidad y conducencia de dicha prueba, ni se demostró su necesidad para demostrar los supuestos de hecho que llevaron al Ministerio a sancionar a ECOPETROL.

Así se declarará.

⁸«Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.

[...]

Artículo 5º. De conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública. No producirá efecto alguno la disposición administrativa que se expida fundada en la mala fe del ciudadano y hará disciplinariamente responsable al funcionario que la profiera.

Por virtud del principio de la buena fe, la carga de la prueba sobre la conducta del administrado corresponde al Estado y se tendrán por ciertas las afirmaciones que el ciudadano formule ante la administración, a menos que la ley establezca una formalidad probatoria.

PARAGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones.»

⁹ Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFÍRMASE la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 23 de mayo de 2002.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del veintiocho (28) de febrero de dos mil ocho (2008).

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN