**FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO - Teleología.**

El derecho administrativo sancionador, supone una garantía a la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe una conducta, sino que también prevenga la realización de todas aquellas que contravengan la normatividad preexistente. La facultad sancionadora del Estado o *“ius puniendi”,* es en términos generales, la facultad de sancionar o castigar que ostenta el Estado. En ese entendido, el derecho sancionador del Estado en el ejercicio su facultad, es la resolución por la vía administrativa de aquellos actos ilícitos o que se encuentren contrarios a la ley, teniendo en cuenta que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, toda vez que en virtud de la separación de funciones del poder público, se demostró que es insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores que prestan sus servicios al Estado, que por infringir las normas se encuentran inmersos en la imposición de una sanción.

**FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO - De edifica bajo el principio de legalidad / FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO - Garantías o límites.**

Así mismo, la sanción administrativa se edifica bajo el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones, al punto que el artículo 29 de la Constitución establece tanto la potestad sancionadora del Estado como el límite a la misma, puesto que reconoce un poder jurídico para imponer sanciones *(ius puniendi)*, pero sometido al debido proceso que se aplica a toda clase de actuaciones y al principio de legalidad de las infracciones administrativas, así como las correspondientes sanciones, desarrollado en una doble dimensión: i) reserva de ley, y ii) tipicidad. Ahora bien, una de sus garantías o límites existentes en el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene el Estado, tiene que ver con el plazo razonable para que las autoridades administrativas resuelvan la situación jurídica de quien es investigado, en aras de los principios del debido proceso y legalidad que debe aplicarse durante su trámite.

**CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO - No debe confundirse el plazo de 3 años que tienen las autoridades para ejercerla, con los recursos de la vía administrativa que culmina este trámite.**

Ahora bien, procede la Sala a examinar puntualmente si, la facultad sancionatoria con la que contaba el Ministerio de Trabajo se desarrolló bajo los principios de legalidad y debido proceso, al analizar el plazo razonable con el que contaba la entidad administrativa al resolver la situación jurídica de quien es investigado o sancionado. En ese sentido, teniendo en cuenta la documental aportada, evidencia la Sala que el hecho o acontecimiento que dio inicio al aludido procedimiento administrativo sancionatorio adelantado, fue el accidente laboral que sufrió el señor Julio Enrique Chaparro Díaz, como trabajador adscrito de la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S. (la cual hoy hace parte de la entidad accionante Distribuidora Surtilima S.A.S., mediante la fusión por absorción societaria) el 29 de diciembre de 2016, y que, con ocasión a ello, se generó su fallecimiento. Por otro lado, también está demostrado que a través de la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019, la entidad accionada impuso como sancióna la Distribuidora Tropiboy S.A.S. una multa por el valor allí establecido, ante la omisión de la citada empresa empleadora y las violaciones normativas establecidas en el Sistema de Riesgos Profesionales de los trabajadores, relacionadas con la inobservancia de los artículos 21 en su literal c), 56 en su inciso segundo, y 62 del Decreto 1295 de 1994; el artículo 2 de la Resolución No. 2400 de 1979, concordante con el artículo 24 del Decreto 614 de 1984; el artículo 26 de la Ley 1562 de 2012, que modificó el literal f) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994; el numeral 1º del artículo 10 de la Resolución No. 1016 de 1989, concordante con el artículo 3 de la Resolución No. 2346 de 2007; y el artículo 3 numerales 7 y 8 de la Resolución No. 1409 de 2012. Así las cosas, la caducidad de la facultad sancionatoria que tiene en el presente caso el Ministerio de Trabajo es de tres (3) años a partir de la ocurrencia del hecho o acontecimiento objeto del trámite sancionatorio, teniendo en cuenta los principios de legalidad y debido proceso, para que proceda a imponer la sanción correspondiente, según lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Ahora bien, más adelante el mismo contenido normativo prescribe que, cuando sean presentados recursos contra el acto de impuso una sanción, existe un segundo evento, mediante el cual la administración cuenta con un (1) año contado a partir de la fecha en que se interpusieron, para resolver dichos mecanismos de impugnación. (…). En este punto es menester aclarar que no se puede confundir la aplicación del citado plazo de 3 años para la actuación administrativa que debe adelantar la entidad ministerial en su ejercicio de la facultad sancionatoria, con la vía administrativa que culmina finalmente el trámite respectivo, pues son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios; la primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción (evento para el cual se debe dar aplicación al término de 3 años exigido por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011), la segunda figura se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía administrativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia (evento para el cual se debe dar aplicación al término de 1 año exigido por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011), es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada. Lo anterior, es menester diferenciarlo porque, en el evento de que hubiera sido impugnada la decisión que impuso la sanción (Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019), dicho acto administrativo no sería primigenio sino el definitivo y no se presentaría el segundo evento que establece la norma. (…)

**CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO – Inexistencia.**

Descendiendo al caso en concreto, encuentra la Sala que, una vez se presentó el hecho o acontecimiento objeto del proceso administrativo sancionatorio, esto es el 29 de diciembre de 2016, el Ministerio de Trabajo contaba con el plazo de tres (3) años para imponer la sanción respectiva, término que efectivamente se presentó en el *sub judice,* pues se tiene que la entidad impuso la sanción a la Distribuidora Tropiboy S.A.S., por el valor allí establecido, mediante la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019 y notificada el 15 de febrero de 2019; esto significa, dentro del plazo establecido por la ley para el primer evento, pues dicho período se cumplía el 30 de diciembre de 2019. Por otro lado, se denota que dentro del *sub examine* también se presentó el segundo evento que estableció el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en tanto se pudo comprobar que, a través de memorial radicado el 1 de marzo de 2019, la empresa sancionada Distribuidora Tropiboy S.A.S. presentó el recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión contenida en la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019; entonces, el término con el que contaba el Ministerio de Trabajo para resolver los citados mecanismos de impugnación era de un (1) año a partir de su interposición, y dentro del presente caso, la entidad demandada desató los recursos de la siguiente manera: *i)* el recurso de reposición fue desatado, mediante Resolución 269 del 9 de mayo de 2019, confirmando la decisión, notificado a la empresa sancionada el día 24 del mismo mes y año; *ii)* entre tanto, el recurso subsidiario de apelación resuelto mediante Resolución 0231 del 30 de enero de 2020, que redujo la sanción al equivalente a 120 SMLMV o la suma de $99.373.920, acto administrativo que fue notificado a la empresa sancionada el 14 de febrero de 2020. Lo anterior, significa que el período establecido por la ley para este segundo evento igual se logró efectuar, pues dicho período se cumplía el 2 de marzo de 2020. Por lo anterior, la Sala considera sin ahondar en mayores argumentos, que la conclusión en el caso concreto, no puede ser una diferente a la que asumió el *A quo*, al discurrir que la demandada ejerció la facultad sancionatoria dentro de la oportunidad legal, en otras palabras, no operó la caducidad de dicha potestad. Consecuentemente, los cargos que motivan la alzada, no se encuentran llamados a prosperar.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos.aspx?guid=152383333001202100009011500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333001202100009011500123) |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No 5

 Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, junio ocho (8) de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control:  | Nulidad y restablecimiento del derecho  |
| Demandante:  | Distribuidora Surtilima S.A.S.  |
| Demandado:  | Ministerio del Trabajo  |
| Expediente:  | 15238-33-33-001-**2021-00009**-01  |
| Link de consulta:  | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos.aspx?guid=152383333001202100009011500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333001202100009011500123)   |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 29 de octubre de 2021 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, que negó las pretensiones de la demanda.

 **I. ANTECEDENTES**

# Demanda (Archivo No. 1)

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por conducto de apoderada judicial, el representante legal de la empresa Distribuidora Surtilima S.A.S. solicitó la anulación de las actuaciones contenidas en la Resolución No. 00038 del 6 de febrero de 2019 y la Resolución No. 0231 del 30 de enero de 2020 proferidos por el Ministerio del Trabajo*.*

1. Como consecuencia de lo anterior, presentó las siguientes pretensiones:

*“(…)*

***5.1.-*** *Solicito se decrete la nulidad de la Resolución No. 00038 del 6 de febrero de 2019, acto proferido por el Director Territorial del Ministerio del Trabajo de Boyacá, por medio de la cual se resuelve sancionar a la sociedad absorbida Distribuidora Tropiboy S.A.S. con una multa de 180 S.M.L.M.V. equivalente a la suma de $149.060.880.*

***5.2.-*** *Solicito se decrete la nulidad de la Resolución No. 0231 del 30 de enero de 2020, acto proferido por la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, por medio de la cual se resolvió el Recurso de Apelación interpuesto por la sociedad absorbida Distribuidora Tropiboy S.A.S. en contra de la resolución reseñada en el punto anterior y agotó la actuación administrativa, en la que se decidió modificarla en el sentido de sancionar la sociedad absorbida con una multa de 120 S.M.L.M.V. equivalentes a la suma de $99.373.920, acto administrativo definitivo notificado a la sociedad accionante el 14 de febrero de 2020.*

*En consecuencia, declarada la nulidad de los actos administrativos acusados, a título de* ***RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*** *solicito, se declare que la sociedad demandante Distribuidora Surtilima S.A.S., en su calidad de absorbente mediante la figura de la fusión por absorción de la sociedad sancionada Distribuidora Tropiboy S.A.S., no está obligada a cancelar la sanción determinada en los actos administrativos acusados y en consecuencia, que nada debe al Ministerio de Trabajo accionado como consecuencia del accidente moral que sufriere el colaborador de ésta, el señor Julio Enrique Chaparro Díaz, accidente ocurrido el 29 de diciembre de 2016 y notificado al Ministerio de Trabajo Territorial Boyacá el 02 de enero de 2017.” (resaltado del texto)*

# Fundamentos fácticos

3. Como hechos relevantes, expuso que:

* El 29 de diciembre de 2016, el funcionario Julio Enrique Chaparro Díaz adscrito a la Distribuidora Tropiboy S.A.S. (quien actualmente se fusionó por absorción societaria a la demandante Distribuidora Surtilima S.A.S.), sufrió un lamentable accidente laboral que ocasionó su fallecimiento.

* En cumplimiento de las normas vigentes sobre la materia, el representante legal de la sociedad absorbida, Distribuidora Tropiboy S.A.S., el señor Luis Guillermo Millán, informó el 02 de enero de 2017 al Ministerio de Trabajo Territorial de Boyacá sobre la ocurrencia del lamentable accidente, allegando toda la documentación relacionada con la gravedad del mismo.

* Con ocasión de lo anterior, el Ministerio de Trabajo asumió el conocimiento para investigar la ocurrencia del fatal accidente y, luego de surtirse el trámite administrativo correspondiente, el Ministerio de Trabajo profirió la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019, mediante el cual impuso como sanción a la entidad una multa por valor de $149.060.880.

* El 01 de marzo de 2019, la sociedad absorbida, Distribuidora Tropiboy S.A.S., interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra de la Resolución mencionada en el punto que antecede; dicha impugnación fue desatada a través de la Resolución No. 0231 del 30 de enero de 2020, notificada el 14 de febrero de 2020, decidiendo modificar la cuantía de la sanción, por la suma de $99.373.920.

* Que al verificarse las fechas entre la ocurrencia del hecho o conducta que ocasionó la sanción, esto desde el accidente laboral mortal puesto en conocimiento el 2 de enero de 2017, y el acto administrativo que impuso la sanción de fecha 30 de enero de 2020, el cual fue notificado el 14 de febrero de 2020, permitía establecer que el Ministerio de Trabajo ejerció la potestad sancionatoria por fuera del término legal establecido, en la medida que el acto administrativo fue notificado a la sociedad sancionada con posterioridad a los 3 años de ocurrido el hecho, esto es, después de 3 años, 1 mes y 12 días.

# Fundamentos de derecho

1. En esas condiciones, invocó como normas vulneradas los artículos 29, 83 y 209 de la Constitución Nacional, así como el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

1. Señaló que, los actos acusados expedidos por el Ministerio de Trabajo son nulos por violación de las normas superiores mencionadas, al ejercer la potestad sancionatoria por fuera del término legal establecido en el C.P.A.C.A., el cual regula la caducidad de 3 años de ocurrido el hecho, conducta u omisión que lo cause, para imponer la sanción respectiva.

1. Agregó que, ante la falta de ejercicio de la administración dentro del término fijado por la ley para imponer la respectiva sanción, dicha inactividad se convertía en un derecho inalienable para el administrado, por cuanto al no ejercer la entidad demandada la acción oportunamente, resultaba forzoso concluir que perdió el derecho de sancionar que le otorgaba la ley y en consecuencia perdió la competencia para proferir la sanción dentro del presente asunto.

1. Reiteró que, la ocurrencia del hecho o conducta que ocasionó la sanción, esto es, el accidente laboral mortal, fue puesta en conocimiento el 2 de enero de 2017, mientras que el acto administrativo que impuso la sanción fue proferido el 30 de enero de 2020 y notificado el 14 de febrero de 2020, de manera que resultaba evidente que para el momento de comunicarse el acto administrativo que puso fin a la actuación administrativa, habían transcurrido ya 3 años, 1 mes y 12 días; por lo cual se podía establecer que el Ministerio de Trabajo ejerció la potestad sancionatoria por fuera del término legal establecido en el artículo 52 del C.P.A.C.A., y que carecía de competencia para expedir el acto administrativo sancionatorio definitivo del 30 de enero de 2020, y menos para notificarlo el 14 de febrero de 2020.

1. Como fundamento de la interpretación realizada, citó la sentencia del 25 de abril de 2002, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, radicación No. 6896; y la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011 expedida por la Corte Constitucional*.*

 **II. TRÁMITE PROCESAL**

# Radicación y admisión de la demanda

1. La demanda fue radicada el 19 de enero de 2021 según acta de reparto (Archivo No. 2), correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, despacho judicial que, inicialmente con auto del 19 de febrero de 2021 (Archivo No. 4) resolvió rechazar la demanda por caducidad dentro del medio de control impetrado. Frente a lo anterior, el apoderado de la parte actora presentó recurso de reposición en subsidio de apelación contra el auto que rechazó la demanda (Archivo No. 7).

1. A través de auto del 5 de marzo de 2021 (Archivo No. 9) el *a quo* resolvió, previo a desatar el recurso interpuesto, oficiar a la Oficina de Apoyo Judicial, con el fin de que se certificara la fecha exacta de presentación de la demanda por la parte actora ante los soportes de radicación del 11 de diciembre de 2020 anexados con el escrito de impugnación.

1. Así las cosas, el 18 de marzo de 2021 fue allegada la constancia de la oficina de reparto donde indicó que *“…el proceso de la referencia se recibió el día viernes 11 de diciembre de 2020 a las 5:16 p.m., remitido por la Dra. Nicole Julieth Hernández Patiño, sin embargo, el proceso llegó a la bandeja de correos no deseados, tal como se observa en el pantallazo adjunto…”*; por lo cual, mediante auto de 26 de marzo de 2021, el juzgado de primera instancia procedió a admitirla, y ordenó notificar al representante legal de la entidad demandada, el Agente del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Archivo No. 16). La diligencia de notificación se surtió en debida forma el 12 de mayo de 2021, como se observa en el archivo 18.

# Contestación de la demanda

1. La entidad demandada presentó escrito el 28 de junio de 2021 (Archivo No. 20), mediante el cual se opuso a todas las pretensiones de la demanda, indicando que la Resolución No. 00038 del 06 de febrero de 2019 y la Resolución No. 0231 del 30 de enero de 2020, fueron expedidas conforme a las normas existentes que regulan el Procedimiento Administrativo Sancionatorio y, los reglamentos expedidos al interior de la entidad, por lo cual dichos actos gozan de todos los elementos para su existencia, validez y eficacia en la vida jurídica.

1. Explicó, que a través del Auto No. 597 de fecha 27 de marzo del 2017, la Dirección Territorial de Boyacá de la entidad demandada, avocó conocimiento e inició averiguación preliminar en contra de la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S., por el presunto incumplimiento de las normas del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, para lo cual comisionó a una Inspectora de Trabajo para adelantar la averiguación correspondiente, así mismo, ordenó la práctica de pruebas. Luego, que con Auto No. 30 del 6 de abril de 2017, la inspectora designada ordenó *“la apertura de la averiguación preliminar en contra de la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S., por el presunto incumplimiento de las normas del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales”*, así mismo, ordenó la práctica de pruebas.

1. También que, mediante Auto No. 1648 de fecha 9 de noviembre del 2017, el Director Territorial de Boyacá de la entidad accionada, comunicó a la empresa investigada que existe mérito para adelantar procedimiento administrativo en su contra. Posteriormente, a través del Auto No. 0675 de fecha 2 de mayo del 2018, - el cual fue notificado el 6 de junio de 2018- el Director Territorial de Boyacá, inició *“procedimiento administrativo sancionatorio y formula pliego de cargos en contra de la empresa DISTRIBUIDORA TROPIBOY S.A.S.”,* por considerar vulnerada la siguiente normatividad:

*“<<(…)*

*PRIMER CARGO. Presunta violación del literal c) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994.*

*SEGUNDO CARGO. Presunta violación de la Resolución 2400 de 1979 artículo 2; Decreto 614 de 1984 artículo 24; Decreto 1295 de 1994 artículo 62.*

*TERCER CARGO. Presunta vulneración al artículo 26 de la Ley 1562 de 2012, que modificó el literal g) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994.*

*CUARTO CARGO. Presunta violación al numeral 1 del artículo 10 de la Resolución No. 1016 de 1989, concordante con el artículo 3 de la Resolución No. 2346 de 2007.*

*QUINTO CARGO. Presunta vulneración del artículo 3, numerales 7 y 8 de la Resolución 1409 de 2012.>>”*

1. Agregó, que el 21 de junio del 2018, mediante el radicado No. 01EE2018741500100001740, el señor Luis Guillermo Millán García, en calidad de representante legal de la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S., presentó descargos. Luego, que por Auto No. 1170 de fecha 15 de agosto del 2018, el Director Territorial de Boyacá de la entidad demandada, ordenó precluir el periodo probatorio y corrió traslado a la parte investigada para presentar alegatos de conclusión en sede administrativa.

1. Señaló, que con la Resolución No. 00038 de fecha 6 de febrero del 2019 – la cual fue notificada el 15 de febrero de 2019 - el Director Territorial de Boyacá del Ministerio del Trabajo, resolvió:

*“ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR a DISTRIBUIDORA TROPIBOY*

*S.A.S. identificada con el NIT. 891857733-1 y cuyo domicilio principal se ubica en la calle 2 carrera 4 ciudadela industrial de Duitama - Boyacá.; por infringir el artículo 21 literal c) del decreto No. 1295 de 1994; el numeral 1 del artículo 10 de la resolución No. 1016 de 1989, concordante con el artículo 3 de la resolución No. 2346 de 2007; el artículo 3o, numerales 7 y 8, de la Resolución 1409 de 2012.*

*ARTICULO SEGUNDO: IMPONER a DISTRIBUIDORA TROPIBOY S.A.S., una multa de CIENTO OCHENTA (180) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, equivalentes a CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES SESENTA MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS MLC ($149.060.880), que tendrán destinación específica al FONDO DE RIESGOS LABORALES y que deberá ser cancelada una vez se encuentre ejecutoriado el presente acto administrativo.”*

1. Sostuvo, que el 1º de marzo el 2019 el representante legal de la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S., interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, mediante el radicado No. 01EE2018741500100000680, en contra de la Resolución No. 00038 del 6 de febrero del 2019; y que a través de la Resolución No. 269 de fecha 9 de mayo del 2019, el Director Territorial de Boyacá de la entidad accionada, al desatar el recurso de reposición, resolvió confirmar la Resolución No. 00038 del 6 de febrero del 2019 y conceder el recurso de apelación ante la Dirección de Riesgos Laborales de la entidad.

1. Que mediante Auto No. 728 de fecha 27 de mayo del 2019, el Director Territorial de Boyacá de la entidad demandada, concedió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 00038 del 6 de febrero del 2019, ante la Dirección de Riesgos Laborales.

1. Que mediante la Resolución No. 0231 del 30 de enero del 2020, la Dirección de Riesgos Laborales de la entidad demandada, al desatar el recurso de apelación resolvió:

*“MODIFICAR la Resolución No. 38 de fecha 6 de febrero del 2019, mediante la cual el Director Territorial de Boyacá del Ministerio del Trabajo, resuelve SANCIONAR a la empresa DISTRIBUIDORA TROPIBOY S.A.S., identificada con el NIT. 891.857.733-1, con una multa de CIENTO OCHENTA (180) salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES SESENTA MIL OCHOCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE ($149.060.880); y en su defecto, resuelve SANCIONAR a la empresa DISTRIBUIDORA TROPIBOY S.A.S., identificada con el NIT. 891.857.733-1, con domicilio principal ubicado en la Calle 2 Carrera 4 Ciudadela Industrial de Duitama – Boyacá, con una multa de CIENTO VEINTE (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a NOVENTA Y NUEVE MILLONES*

*TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS VEINTE PESOS*

*M/CTE ($99.373.920), por infringir el artículo 21 literal c) del Decreto No. 1295 de 1994 y el artículo 3, numerales 7 y 8 de la Resolución 1409 de 2012, teniendo en cuenta que en el cargo cuarto, fue aplicado por parte de la Dirección Territorial de Boyacá, un precepto que se encuentra por fuera del ordenamiento jurídico, conforme se dejó expuesto en la parte motiva de la presente resolución; y que además fueron tres cargos los que finalmente imputo la Dirección Territorial de Boyacá a la empresa investigada, quedando dos cargos sin desvirtuar por parte de la empresa sancionada.”*

1. Además, puntualizó que, el trámite administrativo sancionatorio concluyó en que existía una sanción a la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S. porque se logró demostrar que, si bien el trabajador recibió capacitaciones, no las recibió dirigidas a su labor en alturas, a sabiendas de que ese tipo de trabajo formaba parte de las funciones del cargo, omisión de la empresa empleadora que tuvo una incidencia en el fatal accidente que produjo el fallecimiento del señor Julio Enrique Chaparro Diaz.

1. Con relación a la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad demandada, advirtió que no le asiste la razón al demandante cuando indica que operó la misma, teniendo claro en primer lugar, que en el presente caso el término de la caducidad inicia a partir del día 29 de diciembre del 2016, fecha en que ocurrió el accidente de trabajo mortal que da lugar a la investigación administrativa, y culmina con la notificación del acto administrativo mediante el cual se impone la respectiva sanción a la querellada, en este caso, el día 15 de febrero del 2019, lapso en el cual no transcurrieron tres años de ocurrido el hecho, tal como se manifestó:

 *“Desde el día 29 de diciembre del 2016, fecha en que ocurrió el accidente de trabajo mortal del señor JULIO ENRIQUE CHAPARRO DÍAZ y el día 15 de febrero del 2019, fecha en que se notificó personalmente la Resolución No. 00038 del 6 de febrero del 2019, no transcurrieron más de tres (3) años, transcurrieron aproximadamente dos años y mes y medio, por lo tanto, la sanción se profirió dentro del término estipulado en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vigente al momento de iniciarse la investigación administrativa (…)”.*

1. Como fundamento de lo anterior, citó el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia del 29 de septiembre de 2019, proferida por el Consejo de Estado, C.P. Doctora Susana Buitrago Valencia, dentro del expediente No. 11001-03-15-000-200300442-01; y sentencia del 29 de marzo de 2019, proferida por el Consejo de Estado,

C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, dentro del expediente No. 11001-03-24-0002010-00318-00.

23. Adicionalmente, presentó las excepciones denominadas: *a)* legalidad de los actos administrativos por estar ajustados a derecho y por gozar de todos los elementos necesarios para su validez y existencia jurídica *y b)* genérica o de oficio.

# Adecuación del proceso al trámite de sentencia anticipada (Archivo No. 26)

24. Mediante auto de 30 de julio de 2021, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama: **(i)** dio aplicación al trámitede sentencia anticipada dispuesto en el artículo 42 de Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182A del CPACA, **(ii)** tuvo como pruebas las documentales aportadas con la demanda y su contestación, **(iii)** fijó el litigio a partir de los hechos probados en el proceso, y **(iv)** corriótraslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión y a la delegada del Ministerio Público podrá presentar su concepto en la misma oportunidad.

**Alegatos de Conclusión**

# Parte Demandante (Archivo No. 29)

1. La apoderada de Surtilima S.A. ratificó los argumentos en el libelo introductorio de la demanda y solicitó se accediera a las pretensiones de la misma, declarando la nulidad de los actos administrativos demandados en el presente asunto.

1. Reiteró, que las Resoluciones No. 00038 del 6 de febrero de 2019 y No. 0231 del 30 de enero de 2020, proferidos por el Ministerio del Trabajo, desconocieron los artículos 29, 83 y 209 de la Constitución Nacional porque la ejecución del derecho punitivo del Estado exige el cumplimiento de las garantías propias del debido proceso y el derecho de defensa. Igualmente, que los actos administrativos desconocieron el artículo 52 de la Ley 1437, porque este artículo establece o regula la caducidad de la facultad sancionatoria, determinando que la facultad de sancionar otorgada a las autoridades del Estado caduca a los 3 años de ocurrido el hecho sancionable, y en el presente caso, el acto definitivo sancionatorio se notificó a la empresa, que ahora hacer parte de la accionante, después de haber transcurrido 3 años, 1 mes y 12 días, de manera que se expidió careciendo el funcionario de competencia para hacerlo, toda vez que la facultad de sancionar había caducado.

# Parte Demandada (Archivo No. 30)

1. El apoderado del Ministerio del Trabajo a través de escrito radicado el 13 de agosto de 2021, ratificó los argumentos en la contestación de la demanda y solicitó se declaren probadas las excepciones propuestas en el escrito contestatario para que, se denieguen las pretensiones de la demanda.

1. Reiteró que, como el hecho que dio lugar al proceso adelantado en la Dirección Territorial de Boyacá ocurrió el 29 de diciembre de 2016 (fecha del accidente mortal fundamento de la investigación administrativa), y la Resolución No. 0038 del 6 de febrero de 2019, fue notificada el 15 de febrero de 2019, es evidente que el Ministerio de Trabajo no había perdido la facultad sancionatoria, como se afirma en la demanda inicial; por lo cual, resultaba claro que el acto administrativo acusado fue expedido por la entidad competente en razón de las atribuciones que le han sido conferidas y que están previstas en la ley (esto es lo previsto en el artículo 7º, numeral 4º de la Resolución 2143 de 2014 y al procedimiento interno de esta Cartera Ministerial que lo faculta para tal fin), además de haberse impuesto la sanción dentro del término que la Ley le otorga.

# Sentencia de primera instancia (Archivo No. 32)

1. Mediante sentencia proferida el 29 de octubre de 2021, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, resolvió:

*“(…)* ***PRIMERO:*** *NEGAR las pretensiones de la demanda, comoquiera que la administración ejerció la facultad sancionatoria dentro de la oportunidad legal. En consecuencia, no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.*

***SEGUNDO:*** *Sin condena en costas procesales.*

***TERCERO:*** *En firme esta providencia, ARCHÍVESE el expediente, previa liquidación de los gastos ordinarios del proceso si a ello hubiere lugar.**(…)” (Pág. 9).*

1. Contrajo el problema jurídico a dilucidar, si la administración ejerció la potestad sancionatoria dentro de la oportunidad legal, o si operó la caducidad de dicha facultad como sostiene la parte actora y si, para tal efecto, el acto administrativo demandado está incurso en causal de nulidad.

1. El *a quo* se refirió en primera medida a los elementos esenciales del derecho administrativo sancionatorio, indicando que *“el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones, de conformidad con el artículo 29 Superior, debe observarse en todos los ámbitos regulados objeto de control y vigilancia a cargo de la policía administrativa. Principio que se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad, teniendo en cuenta la flexibilización de los mismos”*.

1. Luego, analizó la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración; para señalar que el ordenamiento jurídico tiene establecidos unos plazos razonables para que las autoridades administrativas resuelvan la situación jurídica de quien es investigado, términos considerados por la jurisprudencia como de orden público, en tanto que, privilegian la vigencia de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, y cuya inobservancia constituye violación flagrante del debido proceso.

1. Explicó que, el Consejo de Estado[[1]](#footnote-1) profirió sentencia de unificación de fecha 29 de septiembre de 2009, sobre el momento a partir del cual precluye la potestad sancionatoria de la administración pública, dejando claro que se entiende impuesta cuando se expide y se notifica el acto administrativo correspondiente; criterio que posteriormente fue introducido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, el cual está orientado a que la facultad sancionatoria caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho o la conducta causante de la sanción, término dentro del cual, el acto que impone la sanción (acto primigenio que resuelve la actuación administrativa sancionatoria), debe ser expedido y notificado. Por lo tanto, afirmó que, con la regulación vigente, no había lugar a divergencias interpretativas, comoquiera que la norma contempla término independiente para decidir los recursos.

1. Al descender al caso concreto, aseveró que, conforme a los medios de prueba obrantes en el expediente, está demostrado que la empresa sancionada Distribuidora Tropiboy S.A.S., fue fusionada por absorción por la empresa demandante, con lo cual estaba acreditado que la compañía Distribuidora Surtilima S.A.S., está legitimada en la causa por activa para impetrar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios proferidos por el Ministerio del Trabajo en contra de la sociedad absorbida Distribuidora Tropiboy S.A.S., en virtud de la fusión empresarial.

1. No obstante, también indicó que para el *a quo* estaba demostrado que la administración ejerció la facultad sancionatoria dentro de la oportunidad legal, pues basta con tomar la fecha de ocurrencia del hecho que dio origen a la actuación administrativa sancionatoria y la fecha de notificación del precitado acto administrativo, para concluir que, tal como lo sostiene la entidad accionada, entre el 29 de diciembre de 2016 y el 15 de febrero de 2019, respectivamente, no trascurrió un término superior a 3 años, como lo propone la accionante, sino un término de apenas de 2 años y un mes y medio.

1. Igualmente, consideró el operador judicial que la interpretación realizada por la parte actora en el líbelo demandatorio, no tuvo cuenta la segunda parte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 que prevé: *“…Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición…”*.

1. Así las cosas, reiteró que el acto administrativo sancionatorio (Resolución No. 00038 del 06 de febrero de 2019), es decir, el que resuelve el procedimiento administrativo, se expidió y se notificó dentro de la oportunidad legal, esto es, 3 años contados desde la ocurrencia del hecho que dio lugar a la actuación administrativa sancionatoria.

1. Por su parte, adujo que también se logró verificar que la empresa sancionada impugnó la decisión a través del recurso de reposición y en subsidio apelación, a través de memorial con fecha de radicación 01 de marzo de 2019; con lo cual se podía igualmente establecer que los precitados recursos se resolvieron dentro del término legal de un (01) año, el primero desatado por el director Territorial Boyacá, mediante Resolución 269 del 9 de mayo de 2019, confirmando la decisión, notificado a la empresa sancionada el día 24 del mismo mes y año, mientras que el segundo resuelto por la Dirección de Riesgos Laborales, mediante Resolución 0231 del 30 de enero de 2020, que redujo la sanción al equivalente a 120 SMLMV, acto administrativo que fue notificado a la empresa sancionada el 14 de febrero de 2020.

1. Por último, con base a las anteriores premisas, concluyó que, la Administración ejerció la facultad sancionatoria dentro de la oportunidad legal, lo cual significa que no operó la caducidad para adelantar dicha potestad, siendo el único cargo de la acusación de nulidad de los actos administrativos acusados propuesto por la parte actora, al que igualmente se limita el control de legalidad. En consecuencia, indicó que, al no desvirtuarse la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, resultaba necesario negar las pretensiones de la demanda.

# Recurso de apelación (Archivo No. 34)

1. Inconforme con la decisión de primera instancia, la **demandante** presentó el 17 de noviembrede 2021 recurso de apelación.

1. Reiteró los hechos y fundamentos presentados en la demanda, e indicó que de la lectura del artículo 52 del CPACA, se podía concluir la falta de ejercicio de la administración dentro del término prefijado por la ley para imponer la respectiva sanción, lo cual se convierte en un derecho inalienable para el administrado, por cuanto si la Administración no ejerció la acción oportunamente pierde la competencia para proferir la sanción. Para tal efecto citó la aplicación del concepto del 13 de diciembre de 2019, expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, C.P.: Oscar Darío Amaya Navas, radicación No. 11001- 03-06-000-2019-00110-001; así como la sentencia del 12 de abril de 2018 proferida por el Consejo de Estado, C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del radicado No. 25000-23-24-000-2012-00788-

01.

1. Puntualizó, que la caducidad es un término preclusivo de carácter sustancial y que, al presentarse, tiene como consecuencia lógica la extinción del derecho, y, solicitó revocar la sentencia apelada, para en su lugar, se concedan las pretensiones de la demanda.

**Trámite de segunda instancia**

# Admisión del recurso de apelación (Archivo No. 40)

1. Mediante auto de 21 de enero de 2022,se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante y, se ordenó la notificación al Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Asimismo, se estableció que cumplido lo anterior, ingresara el expediente al despacho, bien para proveer sobre pruebas (en caso de que fuere necesario su decreto), bien para proferir sentencia; de acuerdo con lo previsto en el numeral 5º del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

1. Ulteriormente, el 25 de febrero de 2022 ingresó el proceso al despacho, para proferir sentencia.

**III. CONSIDERACIONES**

# Competencia

1. De conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso2, el superior **no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada.** Así, por demás, lo puntualizó la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estadoen sentencia de 23 de febrero de 2017, al señalar:

*“(…) De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «…*únicamente en relación con los reparos concretos *formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.».* ***En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo.*** *Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 20073:*

*“Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto,* ***la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia.*** *En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.”*

*Esta limitación a la competencia del juez de segunda instancia ha sido entendida como garantía de la non reformatio in pejus, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política (…)” -Negrilla fuera del texto original -.*

1. Así las cosas, la competencia del superior se rige por el principio de congruencia, en virtud del cual, el juez de segunda instancia debe desatar el recurso de alzada a partir de los argumentos de inconformidad propuestos por el recurrente, so pena de desconocer el principio de contradicción. Tal conclusión, encuentra asidero en el principio de *non reformatio in pejus*, el cual, protege la situación del apelante único, para que no se haga más gravosa.

1. Bajo los anteriores parámetros entonces, será decidido el recurso formulado por la parte demandante.

# Problema jurídico

1. En los términos que motivan la alzada formulada, corresponde a la Sala dilucidar si debe revocarse la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. Para ello, atañe determinar si son nulas las Resoluciones No. 00038 del 6 de febrero de 2019 y No. 0231 del 30 de enero de 2020, proferidos por el Ministerio del Trabajo, por falta de competencia de la entidad demandada, al haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad para la imposición de la sanción, o, si, por el contrario, la administración ejerció la potestad sancionatoria dentro de la oportunidad legal y, por tanto, dichos actos gozan de plena validez o legalidad.

1. Con el propósito de desatar tal cuestionamiento, se ocupará esta providencia de examinar el marco normativo y jurisprudencial aplicable, así como los hechos probados en el proceso, para a continuación, descender al análisis del caso concreto en los términos precisos del problema jurídico planteado.

# Tesis de la Sala

1. La Sala confirmará la sentencia apelada, que negó las pretensiones de la demanda, al advertir que la conclusión en el caso concreto, no puede ser una diferente a la que asumió la *a quo*, al discurrir que no se presenta la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad demandada, y, por tanto, no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados.

1. Lo anterior, en la medida en que, la fecha en ocurrió el accidente laboral que dio origen al procedimiento administrativo sancionatorio acaeció el **29 de diciembre de 2016,** que la Distribuidora Tropiboy S.A.S., (empresa que hoy en día hace parte de la entidad accionante Distribuidora Surtilima S.A.S., mediante la fusión por absorción societaria), reportó el accidente laboral el 02 de enero de 2017, y que el acto administrativo que impuso la multa a la Distribuidora Tropiboy S.A.S. (Resolución No. 00038 del 06 de febrero de 2019) fue notificado el **15 de febrero del 2019**,esto es dentro del término de 3 años siguientes a partir de la ocurrencia del hecho o la conducta causante de la sanción, que señala el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011; ello teniendo en cuenta que el plazo para imponer la sanción, no se puede confundir con el término de 1 año que tiene la entidad demandada durante la vía administrativa para resolver los recursos (confirmando, revocando o modificando el acto administrativo que impuso la sanción), una vez fueron presentados dichos mecanismos de impugnación.

# Marco normativo y jurisprudencial

1. El derecho administrativo sancionador, supone una garantía a la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe una conducta, sino que también prevenga la realización de todas aquellas que contravengan la normatividad preexistente.

1. La facultad sancionadora del Estado o *“ius puniendi”,* es en términos generales, la facultad de sancionar o castigar que ostenta el Estado. En ese entendido, el derecho sancionador del Estado en el ejercicio su facultad, es la resolución por la vía administrativa de aquellos actos ilícitos o que se encuentren contrarios a la ley, teniendo en cuenta que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, toda vez que en virtud de la separación de funciones del poder público, se demostró que es insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores que prestan sus servicios al Estado, que por infringir las normas se encuentran inmersos en la imposición de una sanción.

1. En ese sentido, la Corte Constitucional ha analizado lo siguiente:

*“(…) 4. Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador.*

*El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal.*

*En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas (…)*

*En consecuencia, a juicio de esta Corporación, la potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1°, 2°, 4° y 16) (…)[[2]](#footnote-2)”*

1. Así mismo, la sanción administrativa se edifica bajo el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones, al punto que el artículo 29 de la Constitución establece tanto la potestad sancionadora del Estado como el límite a la misma, puesto que reconoce un poder jurídico para imponer sanciones *(ius puniendi)*, pero sometido al debido proceso que se aplica a toda clase de actuaciones y al principio de legalidad de las infracciones administrativas, así como las correspondientes sanciones, desarrollado en una doble dimensión: i) reserva de ley, y ii) tipicidad[[3]](#footnote-3).

1. Ahora bien, una de sus garantías o límites existentes en el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene el Estado, tiene que ver con el plazo razonable para que las autoridades administrativas resuelvan la situación jurídica de quien es investigado, en aras de los principios del debido proceso y legalidad que debe aplicarse durante su trámite. En desarrollo de lo anterior, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, ha previsto la caducidad de la facultad sancionatoria de la siguiente manera:

*“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente15, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco*

*(5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”* (Subrayado por esta Sala).

1. Para precisar la citada norma, el Consejo de Estado ha establecido la interpretación que debe aplicarse respecto de la caducidad sobre los actos administrativos definitivos o primigenios, según sea el caso, para tal efecto ha sostenido lo siguiente:

*“(…)*

***- Sentencia de 29 de septiembre de 2009****,* ***proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado****, mediante la cual se unificó la posición respecto del término para imponer la sanción disciplinaria, estableciendo que la misma resulta oportuna si dentro del término asignado para ejercer dicha potestad, esto es, tres años, se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria que es el acto primigenio. En la sentencia se explicó lo siguiente:*

*“[…] Bajo este hilo conductor, y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que* ***la tesis de recibo y que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal****,* ***decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario****. Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.*

*Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.*

*La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada. (…)*

***En este lapso es preciso imponer la sanción, entendiendo por tal verbo rector expedir y notificar el acto principal, esto es, aquel mediante el cual se concluye la actuación con la atribución de responsabilidad al investigado pero no se exige su firmeza porque la norma no lo prevé así, razón por la cual imponerle la condición de ejecutoria al acto sancionatorio principal que decidió la actuación administrativa disciplinaria significa ir más allá de lo que el legislador quiso al consagrar el artículo 12 de la ley 25 de 1974 modificado por el artículo 13 de la ley 13 de 1984. La decisión sobre los recursos que se interpongan contra el acto sancionatorio primigenio corresponde ya no a la actuación administrativa propiamente dicha sino a la definición sobre el agotamiento de la vía gubernativa.***

*En el caso sub examine, el día 5 de julio de 1995, el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos profirió la Resolución N° 13, que como conclusión de la actuación administrativa disciplinaria, impuso sanción de destitución al Brigadier General del Ejército Nacional señor Hernán Velandia Hurtado. Este acto administrativo sancionatorio le fue notificado personalmente el 6 de julio de 1995 y luego, vía definición del recurso de reposición, confirmado por Resolución N° 16 del 19 de julio de 1995, acto igualmente proferido dentro del término de los 5 años. La notificación de esta última providencia se produjo mediante edicto desfijado el 18 de agosto de 1995. Surge de manera incontestable entonces que el acto que realmente impuso la sanción, el que concluyó la actuación administrativa, la resolución 13 del 5 de julio de 1995, proferida por el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, se dictó y se notificó dentro del término de 5 años fijado por la Ley. Tal situación es razón suficiente que impone considerar ejercida oportunamente la potestad sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación.*

*En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual en tratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa.* (Resaltado y Subrayado del texto) *(…)*

*De los antecedentes jurisprudenciales reseñados, encuentra la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en señalar* ***que la caducidad de la potestad administrativa sancionatoria es de tres (3) años contados a partir del momento en que la Administración tiene conocimiento de los hechos, término dentro del cual se debe expedir y notificar el acto que concluye la actuación administrativa, que es el acto primigenio y no los que resuelven los recursos en la vía gubernativa****.*

*Cabe resaltar que aunque la precitada sentencia de 29 de septiembre de 2009, mediante la cual la Sala Plena de esta Corporación unificó la jurisprudencia sobre el ejercicio oportuno de la facultad sancionatoria de la administración, se dictó en un medio de control en el cual se examinó la legalidad de los actos administrativos expedidos en un proceso disciplinario, la regla de interpretación que allí se fijó, consistente en que debe ser expedido y notificado el acto administrativo sancionatorio dentro del término establecido en la ley, sin que se exija resolver los recursos interpuestos, resulta aplicable de manera general a los procesos que bajo esta naturaleza sancionatoria adelanta la administración, independientemente de si se regulan por una norma especial, como lo es la ley disciplinaria, o general, en el caso del procedimiento administrativo que regulaba el artículo 38 del CCA* ***y que actualmente se rige por el artículo 52 del CPACA****.”[[4]](#footnote-4)* (Resaltado y Subrayado por esta Sala)

# Hechos probados

58. Los medios probatorios documentales obrantes en el expediente serán valorados teniendo en cuenta las reglas previstas en los artículos 243 a 262 del CGP, en atención a que fueron incorporados en legal forma, y no fueron tachados ni desconocidos por las partes en contienda. De ese modo, a partir de los mismos, encuentra la Sala acreditado, en lo que resulta relevante para el estudio del recurso, lo siguiente:

* La empresa sancionada Distribuidora Tropiboy S.A.S., fue fusionada por absorción por la empresa demandante Distribuidora Surtilima S.A.S., como se evidencia en el acto empresarial inscrito en el registro mercantil, el 26 de abril de 2019, *“…fusión por absorción entre las empresas Distribuidora Surtilima S.A.S., en calidad de absorbente y Distribuidora Tropiboy S.A.S. en calidad de absorbida…”,* del certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Ibagué, (folios 10 a 19 del Archivo No. 01).

* El 02 de enero de 2017 la sociedad absorbida, Distribuidora Tropiboy S.A.S. radicó ante el Ministerio del Trabajo-Seccional Duitama, el informe del lamentable accidente laboral del 29 de diciembre de 2016 que sufrió el trabajador Julio Enrique Chaparro Díaz adscrito y que, con ocasión a ello, se generó su fallecimiento; así mismo aportó la documental relacionada, según expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (Archivo 20) y el contenido de la Resolución 0038 de 2019 (folios 23 a 49 Archivo 01).

* Con ocasión de lo anterior, la Dirección Territorial Boyacá del Ministerio del Trabajo asumió el conocimiento para investigar la ocurrencia del fatal accidente y, luego de surtirse el trámite administrativo correspondiente, la citada entidad administrativa profirió la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019, mediante el cual impuso como sanción a la Distribuidora Tropiboy S.A.S. una multa por valor de $149.060.880, según contenido del citado acto administrativo (folios 23 a 49 Archivo 01).

* Que el 15 de febrero de 2019, la Dirección Territorial Boyacá del Ministerio del Trabajo adelantó la notificación personal de la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019 al representante legal de la empresa la Distribuidora Tropiboy S.A.S., según constancia de notificación personal contenida expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (folio 486 Archivo 20)

* El 01 de marzo de 2019, la sociedad absorbida, Distribuidora Tropiboy S.A.S., interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 00038 del 6 de febrero de 2019, según escrito contenido en el expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (folios 489 a 495 Archivo 20).

* A través de la Resolución No. 269 de fecha 9 de mayo del 2019, el Director Territorial de Boyacá de la entidad accionada, desató el recurso de reposición, resolvió confirmar la Resolución No. 00038 del 6 de febrero del 2019 y conceder el recurso de apelación ante la Dirección de Riesgos Laborales de la entidad accionada según acto administrativo contenido en el expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (folios 501 a 529 Archivo 20).

* Luego, mediante Resolución No. 0231 del 30 de enero de 2020, la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, resolvió el recurso subsidiario de apelación presentado el 1 de marzo de 2019, decidiendo modificar la cuantía

de la sanción, por valor de 120 S.M.L.M.V. que se significó la suma $99.373.920, según acto administrativo contenido en el expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (folios 537 a 548, Archivo 20) y aportado con la demanda inicial (folios 50 a 61 del Archivo 01).

* El 14 de febrero de 2020, el Ministerio del Trabajo adelantó la notificación por aviso de la Resolución 0231 del 30 de enero de 2020 al representante legal de la empresa la Distribuidora Tropiboy S.A.S., según constancia de notificación contenida expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (folio 551 Archivo 20).

* El 18 de febrero de 2020, quedó debidamente ejecutoriada la Resolución No. 0231 del 30 de enero de 2020, que modificó la Resolución No. 00038 del 6 de febrero del 2019, según constancia emitida por el Ministerio de Trabajo en la misma fecha, contenido en el expediente administrativo en link anexo con la contestación de la demanda (folio 560, Archivo 20).

# Análisis del caso concreto

1. Tal como se anticipó, corresponde a la Sala dilucidar, si debe revocarse la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, para lo cual, atañe determinar si se presenta o no la caducidad de la facultad sancionatoria del Ministerio del Trabajo en la imposición de la multa a la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S., y por tanto, una violación a la competencia de la entidad demandada para proferir los actos administrativos que hoy son atacados bajo el presente medio de control.

1. En esa medida se debe aclarar previamente que, conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, la actuación desplegada por el Ministerio de Trabajo obedece a su facultad sancionatoria o *“ius puniendi”* mediante la vía administrativa de sancionar aquellos actos ilícitos o que se encuentren contrarios a la ley.

1. Ahora bien, procede la Sala a examinar puntualmente si, la facultad sancionatoria con la que contaba el Ministerio de Trabajo se desarrolló bajo los principios de legalidad y debido proceso, al analizar el plazo razonable con el que contaba la entidad administrativa al resolver la situación jurídica de quien es investigado o sancionado.

1. En ese sentido, teniendo en cuenta la documental aportada, evidencia la Sala que el hecho o acontecimiento que dio inicio al aludido procedimiento administrativo sancionatorio adelantado, fue el accidente laboral que sufrió el señor Julio Enrique Chaparro Díaz, como trabajador adscrito de la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S. (la cual hoy hace parte de la entidad accionante Distribuidora Surtilima S.A.S., mediante la fusión por absorción societaria) el 29 de diciembre de 2016, y que, con ocasión a ello, se generó su fallecimiento.

1. Por otro lado, también está demostrado que a través de la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019, la entidad accionada **impuso** **como sanción** a la

Distribuidora Tropiboy S.A.S. una multa por el valor allí establecido, ante la omisión de la citada empresa empleadora y las violaciones normativas establecidas en el Sistema de Riesgos Profesionales de los trabajadores, relacionadas con la inobservancia de los artículos 21 en su literal c), 56 en su inciso segundo, y 62 del Decreto 1295 de 1994; el artículo 2 de la Resolución No. 2400 de 1979, concordante con el artículo 24 del Decreto 614 de 1984; el artículo 26 de la Ley 1562 de 2012, que modificó el literal f) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994; el numeral 1º del artículo 10 de la Resolución No. 1016 de 1989, concordante con el artículo 3 de la Resolución No. 2346 de 2007; y el artículo 3 numerales 7 y 8 de la Resolución No. 1409 de 2012 (folios 23 a 49 Archivo 01).

1. Así las cosas, la caducidad de la facultad sancionatoria que tiene en el presente caso el Ministerio de Trabajo es de tres (3) años a partir de la ocurrencia del hecho o acontecimiento objeto del trámite sancionatorio, teniendo en cuenta los principios de legalidad y debido proceso, para que proceda a imponer la sanción correspondiente, según lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Ahora bien, más adelante el mismo contenido normativo prescribe que, cuando sean presentados recursos contra el acto de impuso una sanción, existe un segundo evento, mediante el cual la administración cuenta con un (1) año contado a partir de la fecha en que se interpusieron, para resolver dichos mecanismos de impugnación.

*“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. (…)”* (Subrayado por esta Sala).

1. En este punto es menester aclarar que no se puede confundir la aplicación del citado plazo de 3 años para la actuación administrativa que debe adelantar la entidad ministerial en su ejercicio de la facultad sancionatoria, con la vía administrativa que culmina finalmente el trámite respectivo, pues son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios; la primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción (evento para el cual se debe dar aplicación al término de 3 años exigido por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011), la segunda figura se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía administrativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia (evento para el cual se debe dar aplicación al término de 1 año exigido por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011), es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada[[5]](#footnote-5). Lo anterior, es menester diferenciarlo porque, en el evento de que hubiera sido impugnada la decisión que impuso la sanción (Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019), dicho acto administrativo no sería primigenio sino el definitivo y no se presentaría el segundo evento que establece la norma.

“*(…)*

*Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto. (…)”6*

1. Descendiendo al caso en concreto, encuentra la Sala que, una vez se presentó el hecho o acontecimiento objeto del proceso administrativo sancionatorio, esto es el **29 de diciembre de 2016**, el Ministerio de Trabajo contaba con el plazo de tres (3) años para imponer la sanción respectiva[[6]](#footnote-6), término que efectivamente se presentó en el *sub judice,* pues se tiene que la entidad impuso la sanción a la Distribuidora Tropiboy S.A.S., por el valor allí establecido, mediante la Resolución 00038 del **6 de febrero de 2019** y notificada el **15 de febrero de 2019;** esto significa, dentro del plazo establecido por la ley para el primer evento, pues dicho período se cumplía el 30 de diciembre de 2019.

1. Por otro lado, se denota que dentro del *sub examine* también se presentó el segundo evento que estableció el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en tanto se pudo comprobar que, a través de memorial radicado el **1 de marzo de 2019**, la empresa sancionada Distribuidora Tropiboy S.A.S. presentó el recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión contenida en la Resolución 00038 del 6 de febrero de 2019; entonces, el término con el que contaba el Ministerio de Trabajo para resolver los citados mecanismos de impugnación era de un (1) año a partir de su interposición, y dentro del presente caso, la entidad demandada desató los recursos de la siguiente manera: *i)* el recurso de reposición fue desatado, mediante Resolución 269 del 9 de mayo de 2019, confirmando la decisión, notificado a la empresa sancionada el día 24 del mismo mes y año; *ii)* entre tanto, el recurso subsidiario de apelación resuelto mediante Resolución 0231 del 30 de enero de 2020, que redujo la sanción al equivalente a 120 SMLMV o la suma de $99.373.920, acto administrativo que fue notificado a la empresa sancionada el **14 de febrero de 2020**. Lo anterior, significa que el período establecido por la ley para este segundo evento igual se logró efectuar, pues dicho período se cumplía el 2 de marzo de 2020.

1. Por lo anterior, la Sala considera sin ahondar en mayores argumentos, que la conclusión en el caso concreto, no puede ser una diferente a la que asumió el *A quo*, al discurrir que la demandada ejerció la facultad sancionatoria dentro de la oportunidad legal, en otras palabras, no operó la caducidad de dicha potestad. Consecuentemente, los cargos que motivan la alzada, no se encuentran llamados a prosperar.

1. Por último, el recurrente manifestó que se debe aplicar el concepto rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 13 de diciembre de 2019, bajo el radicado 2019-00110, el cual estableció la diferencia en el término para resolver un recurso sobre un acto administrativo sancionatorio (1 año) y sobre cualquier otro acto (2 meses); sin embargo el presente caso gira en torno al cómputo de los 3 años que tiene la administración para imponer la correspondiente sanción (ar. 52 Ley 1437 de 2011), por lo cual las consideraciones establecidas en el concepto no son aplicables a la presente litis.

1. Respecto a la sentencia del 12 de abril de 2018 proferida por el Consejo de Estado, C.P Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del radicado 2012-00788-01, la misma hizo alusión al antiguo artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el que fue derogado por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, norma que regula el presente caso, por ende, sus consideraciones no son aplicables al litigio de la referencia.

# Conclusión

1. Encuentra la Sala que el Ministerio de Trabajo ejerció la facultad sancionatoria frente a la empresa Distribuidora Tropiboy S.A.S. (entidad hoy hace parte de la entidad accionante Distribuidora Surtilima S.A.S., mediante la fusión por absorción societaria) dentro del término de tres (3) años a partir de la ocurrencia del hecho o conducta que generó dicha actuación administrativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

1. Al no prosperar los argumentos de disenso formulado por el extremo demandante en sede de apelación, la Sala confirmará la sentencia apelada, que negó las pretensiones de la demanda.

 **IV. COSTAS**

# Costas en primera instancia

73. En la sentencia de primera instancia, el *A quo* se abstuvo de condenar en costas. Comoquiera que dicha decisión no fue objeto de recurso, permanecerá incólume.

# Costas en segunda instancia

1. En relación con la condena en costas en segunda instancia, bastará con señalar que como el recurso de apelación que dio lugar a esta instancia fue presentado el 17 de noviembre de 2021 (Archivo No. 34), le resultan aplicables las disposiciones de la Ley 2080 de 2021[[7]](#footnote-7), que entró a regir el 25 de enero de 2021.

1. Así, el artículo 47 de dicha norma, adicionó el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y, dispuso que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal. Comoquiera que no se advierte que tal circunstancia haya ocurrido en el sub judice, no se condenará en costas por esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de

Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **FALLA:**

**Primero.** Confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 29 de octubre de 2021 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** Sin costas en esta instancia.

**Tercero.** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión No. 5 en sesión virtual celebrada en la fecha.

**Notifíquese y cúmplase,**

*(firmado electrónicamente)*

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS Magistrada**

*(firmado electrónicamente)*

**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS Magistrado**

*(firmado electrónicamente)*

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA Magistrado

***Constancia****: esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.*

1. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; Radicación número: 110010315000200300442 01; C.P. Susana Buitrago Valencia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, sentencia C-815 de 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, sentencias C-092 de 2018 y C-1161 de 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 21 de mayo de 2020, C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón, expediente: 11001-03-15-000-2020-00682-00. [↑](#footnote-ref-4)
5. Criterio de unificación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 21 de mayo de 2020, C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón, expediente: 11001-03-15-0002020-00682-00. 6 Ibídem. [↑](#footnote-ref-5)
6. Según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción” [↑](#footnote-ref-7)