



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co
correspondenciajadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, tres (03) de junio de dos mil veintiuno

DEMANDANTE	: MINERALES SANTAMARIA S.A.S.
DEMANDADOS	: NACION - MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCION TERRITORIAL BOYACA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO
RADICACIÓN	: 150013333014 2019-00191 00
MEDIO DE CONTROL	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. LA DEMANDA

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Se formularon así:

1-. Se Decrete la Nulidad de los actos administrativos que impusieron la sanción pecuniaria a la sociedad Minerales Santamaría S.A.S., identificada con el Nit N°900.788.957-1, que son:

- Resolución N° 188 del 20 de marzo de 2018, expedida por la Dirección Territorial de Boyacá, del Ministerio del Trabajo, que impuso la sanción pecuniaria administrativa.
- Resolución N° 311 del 28 de mayo de 2018 que Resolvió el Recurso de Reposición y no revocó la decisión inicial, sino la confirmó.
- Resolución N° 970 del 12 de abril del 2019, que resolvió el recurso de apelación, modificando la cuantía de la sanción pecuniaria y en lo demás confirmando la decisión sancionatoria de primera instancia.

2-. Que como consecuencia de la declaratoria de Nulidad de los actos administrativos en cita, a título de Restablecimiento del Derecho y en virtud que la sociedad Minerales Santamaría S.A.S., ya pago el valor de la sanción impuesta por parte del Ministerio del Trabajo, se ordene el reintegro de este dinero debidamente indexado, junto con los rendimientos financieros al tope máximo legal permitido por la ley, a la sociedad Minerales Santamaría S.A.S.

3-. Se condene en costas a la parte demandada como consecuencia de la acción tramitada, incluidas las agencias en derecho.

4-. Se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

2. HECHOS DE LA DEMANDA

Se enunciaron, en resumen los siguientes:

1-. El señor Tiberio Pérez Vanegas, es el titular minero del título FLT-154 de mineral de carbón, desarrollado bajo tierra o en Socavón y desde el 22 de junio de 2015 a la fecha de la demanda estaba inactivo.



2-. El señor Tiberio Pérez Vanegas, tenía a su sobrino Edwin Rolando Pérez Suarez, como su asesor en el desarrollo de su proyecto minero en el título minero FLT-154, estando capacitado para desempeñarse como supervisor de minería bajo tierra o en socavón y le venía haciendo seguimiento personal a este proyecto.

3-. El señor Tiberio Pérez Vanegas, en calidad de cedente, celebró con su hermano Edgar Octavio Pérez Vanegas en su calidad de cesionario, una cesión total de derechos mineros del 50% del Título Minero FLT-154 el 1 de julio del año 2011, requiriendo ser aprobada por la autoridad minera mediante acto administrativo, para el caso la Agencia Nacional de Minería, para luego de ello firmar un nuevo contrato entre el Estado y el cesionario, requiriendo además ser inscrito en el Registro Minero Nacional para que se considere debidamente perfeccionada la cesión, conforme al artículo 50 de la ley 685 del 2001, inciso final.

4-. Una vez adelantado todo este trámite, el cesionario asume la responsabilidad del título minero ante la Autoridad Minera Nacional, en la medida del porcentaje de la cesión.

5-. La Cesión de Derechos celebrada entre Tiberio Pérez Vanegas y Edgar Pérez Vanegas del Título Minero de Carbón FLT-154 y presentada ante la Agencia Nacional de Minería, nunca fue aprobada por la autoridad minera y por el contrario fue rechazada de manera definitiva el **14 de marzo de 2012**, de modo que el pretendido cesionario Edgar Octavio Pérez Vanegas, nunca operó el proyecto minero FLT-154, a pesar de haber contemplado la posibilidad de invertir en él, como persona natural.

6-. La sociedad Minerales Santamaría S.A.S., identificada con el Nit N°900.788.957-1, fue creada el día **13 de noviembre de 2014** y desde ese momento ha estado representada legalmente por su gerente el Ingeniero Edgar Octavio Pérez Vanegas, teniendo como objeto social la exploración, explotación, beneficio, transformación y comercialización de minerales, sin tener intervención, ni inversiones en el título minero FLT-154, cuyo titular es el señor Tiberio Pérez Vanegas.

7-. Todos los proyectos mineros son visitados normalmente por las autoridades mineras, ambientales y de las ARL., para hacer seguimiento del correcto funcionamiento, por lo que el señor Tiberio Pérez Vanegas, tenía afiliados a sus trabajadores a la seguridad social; sin embargo, fue requerido por la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., para hacer una visita de seguimiento al desarrollo del proyecto.

8-. En vista de este requerimiento, Tiberio Pérez Vanegas le solicitó en el mes de junio de 2015, a su hermano Edgar Octavio Pérez Vanegas, el acompañamiento de su sobrino Edwin Rolando Pérez Suarez, que conocía muy bien el proyecto para que acompañara la visita de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. y además estaba debidamente capacitado para hacerlo, siendo trabajador de la sociedad Minerales SantaMaría S.A.S., en el cargo de Supervisor de Minas, de manera que recibió la autorización del señor Edgar Octavio Pérez Vanegas, para atender esta visita, en vista de su formación y del conocimiento que el trabajador tenía del proyecto minero FLT-154 y la visita serviría de manera oficial para identificar las posibles falencias y necesidad de mejoras del proyecto minero.

9-. El día **22 de junio de 2015**, se llevó a cabo la visita de parte de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., ingresando a la mina un funcionario de la ARL Positiva y el señor Edwin Rolando Pérez Suarez, presentándose un accidente laboral mortal para éste último, reportando la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., el informe del accidente de trabajo al Ministerio del Trabajo, manifestando que se había producido en el título minero FLT-154 cuyo titular es el Señor Tiberio Pérez Vanegas.

10-. El Ministerio del Trabajo a raíz del informe presentado por la ARL Positiva S.A., inició indagación preliminar Mediante Auto N°1057 del **24 de agosto de 2015** y con memorando N°9015759-335 del **19 de octubre de 2015**, el funcionario del Ministerio delegado para auxiliar la indagación preliminar **José Mauricio Niño Ortiz**, Inspector del Trabajo adscrito a la Dirección Territorial de Boyacá, rinde el informe de la indagación preliminar.

11-. Como resultado del trámite preliminar, se dispuso por parte de la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, abrir investigación formal en contra de la sociedad empleadora, para establecer si las causas que generaron el accidente de trabajo, eran responsabilidad del empleador.

12-. El señor Tiberio Pérez Vanegas, es el responsable del título minero FLT-154 donde sucedieron los hechos, sin embargo, nunca se le vinculó a la investigación, lo mismo sucedió respecto de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

13-. El Ministerio del Trabajo por medio de la Dirección Territorial de Boyacá, expidió el Auto N°387 del 2 de marzo del 2017, formulando cargos y además se designó al Inspector del Trabajo de la ciudad de Sogamoso, para instruir el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la sociedad Minerales Santamaría S.A.S., a pesar que el mismo había adelantado la investigación preliminar y en dicha providencia, se formularon Cuatro (4) Cargos a la Sociedad Minerales Santamaría S.A.S., así:

"CARGO PRIMERO:

Presunta Violación a la siguiente norma: Artículo 21 literal c) del Decreto N° 1295 de 1994, el cual es del siguiente tenor:

Artículo 21. Obligaciones del Empleador.

...

c). Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo;

CARGO SEGUNDO.

Presunta violación al artículo 2 de la Resolución 2013 de 1986, el cual dispone:

Resolución 2013 de 1986. "artículo 2: Cada Comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial estará compuesto por un número igual de representantes del empleador y de los trabajadores con sus respectivos suplentes, así:

- De 10 a 49 trabajadores, un representante por cada una de las partes.

- De 50 a 499 trabajadores, dos representantes por cada una de las partes.

- De 500 a 999 trabajadores, tres representantes por cada una de las partes.

- De 1.000 o más trabajadores, cuatro representantes por cada una de las partes.

CARGO TERCERO.

Presunta Violación al artículo 7 de la Resolución 2013 de 1986, que establece:

Resolución N° 2013 de 1986, "Artículo 7. El Comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial se reunirá una vez al mes en el local de la empresa y durante el horario de trabajo."

CARGO CUARTO.

Presunta Violación al numeral 17 del artículo 11 de la Resolución N° 1016 de 1989, en concordancia con los literales a) y d) del artículo 84 de la ley 9 de 1979, que señalan:

Resolución 1016 de 1989. "artículo 11: El subprograma de Higiene y Seguridad Industrial, tiene como objeto la identificación, reconocimiento, evaluación y control de los factores ambientales que se originen en los lugares de trabajo y que puedan afectar la salud de los trabajadores.

Las principales actividades del subprograma de Higiene y Seguridad Industrial son:

17. Delimitar o demarcar las áreas de trabajo, zonas de almacenamiento y vías de circulación y señalizar salidas de emergencia, resguardos y zonas de resguardos y zonas peligrosas de las máquinas e instalaciones de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Ley 9 de 1979. "Artículo 84. Todos Los empleadores están obligados a:

a). Proporcionar y mantener un ambiente de trabajo en adecuadas condiciones de higiene y seguridad, establecer métodos de trabajo con el mínimo de riesgos para la salud dentro de los procesos de producción.

b). (...).

c. Adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores, mediante la instalación, operación y mantenimiento en forma eficiente de los sistemas y equipos de control necesarios para prevenir enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo."

14-. La Sociedad Minerales Santamaría S.A.S., presentó descargos en término y aportó los argumentos y pruebas documentales de su inocencia, requeridas para demostrar el cumplimiento de sus

obligaciones laborales con el Sistema de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud en el Trabajo, además solicitó una prueba fundamental para su defensa en virtud de los argumentos que justificaron los cargos, consistente en oficiar a la Autoridad Minera Agencia Nacional de Minería, para que certificara el estado hasta ese momento del título minero FLT-154, inactivo desde el día del accidente de trabajo, siéndole negada mediante Auto N° 1661 del **10 de noviembre del 2017**.

15-. Las pruebas documentales allegadas, servían para demostrar el haber cumplido con todas las obligaciones legales laborales para que no sucediera el accidente mortal materia de la investigación, como es su obligación.

16-. En el Auto N° 387 del **2 de marzo del año 2017**, se evidencia una confusión del despacho investigador, respecto al sitio de los hechos donde sucedió el accidente de trabajo, como si fuera la sociedad Minerales Santamaría S.A.S., la titular minera del Título FLT-154, lo que desorienta totalmente el sentido de la investigación y afecta definitivamente el proceso hasta convertirse en una causal de nulidad, puesto que se considera que la sociedad es la responsable a pesar que en este mismo auto reconoce que el informe habla de haber sucedido en el título FLT-154, cuyo titular es el señor Tiberio Pérez Vanegas, persona natural, no la persona jurídica Minerales Santamaría S.A.S., situación que persiste incluso hasta el momento de la expedición de la Resolución N°311 que resuelve el recurso de Reposición y en subsidio de Apelación presentado.

17-. En la Resolución N° 188 del **20 de marzo del 2018**, la Dirección Territorial de Boyacá del Ministerio del Trabajo, de los cuatro (4) cargos consideró desvirtuados dos (2) de los cargos, el segundo y el tercero y mantuvo los cargos primero y cuarto, imponiendo una sanción equivalente a 27 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la sociedad, frente a la cual se interpusieron los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, centrándose en que el accidente sucedió en cabeza del trabajador que estaba a cargo de Minerales Santamaría S.A.S., y la sociedad llevó a cabo todos los protocolos para que el accidente de trabajo no sucediera, como es su obligación.

18-. Finalmente en la Resolución N° 311 del **28 de mayo del 2018**, cuestionada, que resuelve el recurso y confirma la decisión, se logra aclarar que efectivamente los hechos sucedieron en un frente de trabajo del señor Tiberio Pérez Vanegas y no de la sociedad Minerales Santamaría S.A.S.

19-. A pesar de lo anterior, el Ministerio del Trabajo, esgrime en este acto administrativo un nuevo argumento que se recibió con asombro, porque revisó al detalle el anexo documental presentado por la sociedad Minerales Santamaría S.A.S., y encontró a folios 70 a 72 del expediente un contrato de cesión total de derechos celebrada entre el señor Tiberio Pérez Vanegas en su calidad de Cedente y el señor Edgar Octavio Pérez Vanegas, de modo que a su parecer esto desvirtuaba que la sociedad Minerales Santamaría S.A.S., no era responsable; pasando por alto que este hecho no se contempló desde la apertura de la investigación preliminar y tampoco en el pliego de cargos, teniendo como hecho nuevo el argumento de la cesión de derechos; sin tomar en cuenta que la cesión de derechos en mención, se celebró entre personas naturales Tiberio Pérez Vanegas - Cedente y Edgar Octavio Pérez Vanegas - Cesionario y sin diferenciar que el señor Edgar Octavio Pérez Vanegas hace la cesión a título personal, no como representante legal de la sociedad Minerales Santamaría S.A.S.

20-. Tampoco se advierte por la entidad que incluso, para el año de la cesión de derechos **1 de julio del 2011**, la sociedad investigada Minerales Santamaría S.A.S., no existía, pues fue creada el **10 de noviembre de 2014**, ni que nunca fue aprobada y en el año 2012 fue rechazada mediante Resolución GTRN-000065 del **23 de febrero del 2012**, cobrando ejecutoria el 14 de marzo del año 2012, sin ningún tipo de recursos.

21.- Ante este nuevo argumento se **adiciona** el recurso de apelación; sin embargo, la oportunidad de aportar pruebas ya había pasado.

22.- Al revisar el Registro Minero Nacional del título minero FLT-154 cuyo titular minero es el señor Tiberio Pérez Vanegas, nunca ha existido ningún otro titular sino él y la prueba documental del Registro Minero del Título FLT-154 donde sucedieron los hechos, obraba desde el momento de los descargos.

23.- La sociedad minerales Santamaría S.A.S., es una persona jurídica totalmente diferente al señor Edgar Octavio Pérez Vanegas, persona natural.

24.- Para resolver el recurso de apelación, la Dirección Nacional de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, expide la Resolución N° 0970 del **12 de abril de 2019**, evidenciando que la Resolución N° 1016 de 1989 que sirve de base para sancionar fue derogada por el Decreto 52 de 2017; sin embargo reduce la sanción, sin expresar en el acto administrativo las razones de esta decisión y pasando por alto que el CARGO CUARTO, se sustenta en la norma que el mismo Ministerio del Trabajo reconoce está derogada.

3. NORMAS VIOLADAS:

La parte demandante funda sus pretensiones, señalando como normas violadas los artículos 29 y 83 Superiores en cuanto al derecho al debido proceso, legítima defensa, buena fe y legalidad; también menciona los artículos 73 y 633 del C.C.; artículos 12,22 y 59 de la Ley 685 de 2001; Decreto 1285 del 22 de junio de 1994, artículo 21, literal c; Ley 9 de 1979, artículo 84, literal a; Resolución N° 1016 de 1989, artículo 11, numeral 17.

Afirma que el núcleo de la decisión administrativa del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, se sustenta en argumentos que no son ciertos, sin diferenciar entre una persona natural y una jurídica, tomando como fundamento el contrato de cesión de derechos sobre el título minero FLT-154 de mineral carbón, entre los señores **TIBERIO y EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, y porque éste último representa a la **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, declarándola responsable en sus decisiones.

Explica que el argumento surgido al momento de resolver el recurso de reposición, que no se encontraba incluido en el pliego de cargos contenido en el auto N° 387 del **2 de marzo de 2017**, en lo relacionado con la supuesta cesión de derechos, justifica los dos cargos que mantienen la decisión, aunado a que el cuarto se sustenta en una norma derogada, sin existir oportunidad probatoria para demostrar que no había relación entre la supuesta cesión y la **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, además de no haber hecho inversiones en el título minero FLT-154.

Detalla que el auto de apertura de investigación y los cargos allí indicados, se edificaron en la Resolución N° 1016 de 1989, norma derogada, desconociendo el artículo 29 Superior y el principio de legalidad, identificándose la falencia en la Resolución N° 970 del **12 de abril de 2019**, pero sin ninguna consecuencia.

Se anota que al expedirse la Resolución N° 311 del **28 de mayo de 2018**, se reconoció por parte de la entidad demandada que la visita adelantada el **22 de junio de 2015**, había sido en el título minero FLT-154, cuyo titular es el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, no **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, argumento que pese haber sido sustentado desde el pliego de cargos, sólo se tuvo en cuenta al desatar el recurso de reposición, que concedió la apelación, pero añadiendo la teoría respecto a la presunta cesión de derechos que no ocurrió, señalándola como responsable, perdiendo de vista que la solicitud

de cesión se rechazó en el año 2012 y la Sociedad se creó el **10 de noviembre de 2014**, denegándole la posibilidad de probar tal circunstancia por el momento procesal en que se advirtió erradamente la situación, obrando de mala fe y sin objetividad al sancionar injustificadamente a la hoy demandante, puesto que los hechos ocurrieron en un título a ella ajeno, además de no existir nexo causal entre el accidente laboral que causó la muerte, la Sociedad responsabilizada y los argumentos que utilizó el **MINISTERIO DEL TRABAJO** en las Resoluciones acusadas.

Arguye que la principal falencia del proceso sancionatorio fue no saber distinguir entre la persona jurídica **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** y el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, persona natural, y el **MINISTERIO DEL TRABAJO** sancionó en base a un informe carente de objetividad emitido por la **ARL POSITIVA**, para salvaguardar su posible responsabilidad en los sucesos.

Manifiesta que el **MINISTERIO DEL TRABAJO** tuvo el control de legalidad de los actos demandados en cuatro oportunidades, para darse cuenta de las diferencias todo el tiempo destacadas y no las evidenció, la primera en el Pliego de Cargos, Auto N° 387 del 2 de marzo del año 2017, formulado por el Ministerio del Trabajo Dirección Territorial de Boyacá; en la Resolución N°188 del 20 de marzo del año 2018 expedida por la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo de Boyacá, en la cual se mantienen los cargos Primero y Cuarto del Pliego de Cargos y se revocan los cargos segundo y tercero; en la Resolución N°311 del 28 de mayo del año 2018, que resuelve el recurso de Reposición y crea nuevos argumentos para sancionar desconociendo el **Debido Proceso**, pues arguye hechos que no fueron tenidos en cuenta desde la formulación del pliego de cargos (Auto N°387 del 2 de marzo del año 2017) y; finalmente en la Resolución N°970 del 12 de abril del año 2019, donde se reconoce la derogatoria de una de las normas en que se basaron los cargos, pero sin producir ningún efecto y se reduce la sanción.

Invoca como causales de anulación de los actos administrativos acusados, los **vicios de procedimiento y falsa motivación**, básicamente porque las actuaciones de la sociedad demandante, no desconocieron la normativa en que se sustentan, dado que se trata de una persona jurídica abstracta que no puede ser sujeto de responsabilidad directamente, sino a través de sus agentes, en el caso la representaba un trabajador que realizaba labor de acompañamiento durante la visita de la **ARL POSITIVA S.A.**, en el frente minero del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, persona natural; sin embargo, se sanciona a una persona jurídica.

Señala que la **ARL POSITIVA S.A.** adujo que el trabajador no había respetado los protocolos de seguridad, sustentando una responsabilidad por culpa exclusiva de la víctima, sin tener en cuenta que la Sociedad antes y después del accidente, cumplió con los protocolos de riesgos laborales, seguridad social y salud en el trabajo, lo cual no se valoró por parte del **MINISTERIO DEL TRABAJO** al resolver el proceso administrativo sancionatorio, absteniéndose de decretar pruebas y limitándose a valerse de las recogidas por la **ARL POSITIVA S.A.**, faltándole practicar sus propias pruebas para legitimar su decisión, desconociendo el **debido proceso** por falta de material probatorio objetivo, además sin la intervención del titular minero **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, ni la vinculación de la ARL.

II. CONTESTACION DE LA DEMANDA

Fue extemporánea; sin embargo, el expediente administrativo fue allegado de manera oportuna.

III. ACTUACION PROCESAL

1. AUDIENCIA INICIAL

Admitida la demanda el día **24 de octubre de 2019**, notificadas las partes, se corrió término común de 25 días y traslado de 30 días, dejándose la constancia de reforma a la misma, se fijó fecha para audiencia inicial mediante auto del **10 de septiembre de 2020** y se llevó a cabo el **28 de octubre de 2020**, desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, señalándose fecha para adelantar la audiencia de pruebas.

2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

En fecha **14 de abril de 2021**, se realizó audiencia de pruebas, incorporándose las documentales arrimadas y la testimonial a favor de la parte demandante.

IV. ALEGATOS

- **PARTE DEMANDANTE**

Reitera que deben declararse nulos los actos administrativos acusados, tomando como base las pruebas obrantes en el plenario.

Agrega que todo tuvo origen en el accidente mortal de trabajo, del que se derivó el informe presentado por la **ARL POSITIVA**, quien además de participar en la visita fue testigo directo de los hechos, sin ser objetivo, haciendo recomendaciones al titular minero en relación con el sitio de ocurrencia y respecto del empleador del fallecido, sobre el cumplimiento de la Ley, lo cual fue objeto de sustentación al momento de presentar los descargos.

Sostiene que se cumplieron cabalmente todas las recomendaciones generadas del informe técnico; sin embargo, en la Resolución N° 188 del 20 de marzo de 2018, la Dirección Territorial de Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, atribuye la titularidad de la mina donde ocurrieron los hechos, a la Sociedad, por ser su gerente el interesado en la cesión de derechos que no se concretó, error que se mantiene a lo largo de todo el proceso sancionatorio, hasta la Resolución N° 970 del 12 de abril de 2019, sustentando el postulado de nulidad, por **falsa motivación**.

Destaca que el contrato de cesión es solemne y sólo se perfecciona con su inscripción en el registro minero nacional, lo cual no sucedió, además el trabajador no estaba realizando labor para la Sociedad, gozaba de elementos de protección y ser conocedor del sitio.

Reprocha que el **MINISTERIO DEL TRABAJO** nunca haya realizado su propia investigación, dejando de vincular a quienes hicieron parte de las circunstancias, instruyendo aquella de forma errada, insistiendo sobre los argumentos expuestos en la génesis de esta instancia y que en su sentir, evidencian el desconocimiento de las normas allí relacionadas.

Precisa que tampoco es acertado indicar que la Sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** incumplió con la obligación contenida en el literal c), artículo 21 del Decreto 1295 de 1994 como lo afirma la demandada, en tanto el obligado a ello era el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, además de no distinguirse entre las personas naturales y jurídicas implicadas, trasladando responsabilidades a quien no tenía nada que ver, desconociendo el **debido proceso**.

- **PARTE DEMANDADA**

Menciona que se opone a las pretensiones, declaraciones y condenas efectuadas, dado que considera como no probados los hechos alegados, de manera que no se configuraron las causales previstas en el artículo 137 del C.P.A.C.A., ni se vulneraron las normas superiores invocadas como violadas; por el contrario, se expidieron bajo el principio de legalidad y las garantías en sede administrativa.

Expone que las pruebas documentales conducen a determinar que la actuación se apegó a las normas que la regulan, entre ellas, la Ley 1437 de 2011, Decreto Ley 4108 de 2011 y la Resolución 2143 de 2014, evidenciando la presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la prueba testimonial señala que sí había hechos y vulneración de normas que conllevaron al fallecimiento de la víctima del accidente laboral, habiendo lugar a que previo el informe derivado del suceso, se avocara conocimiento y se desarrollara el procedimiento administrativo sancionatorio, con los resultados ya conocidos y consignados en el expediente administrativo, además el deponente señaló que quien había reportado el fallecimiento había sido directamente **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, mediante el **FURAT**, lo cual desmiente las aseveraciones de la parte demandante.

Explica que la competencia de las autoridades administrativas, conforme lo establecido en el artículo 52 del C.P.A.C.A., caduca luego de tres (03) años de haberse producido el acto que las ocasionó, lo cual se hizo en término y al momento del accidente, el occiso cumplía órdenes de su empleador **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, a quien le competía la labor de supervisión frente a la actividad que desempeñaba en ese momento, en cuanto al ambiente del trabajo y la salud del trabajador para que fueran óptimas.

Refiere que la imputación realizada en base a una norma derogada fue corregida, al punto que la segunda instancia modificó la sanción y efectúa un recuento de los antecedentes de la actuación administrativa, afirmando que esta no es la instancia para exponer inconformidades con relación a los hechos que fueron objeto de investigación, aunado a que bajo ningún presupuesto se adelantó con el objeto de declarar responsabilidades o de establecer nexos de causalidad entre una conducta del empleador y/o del trabajador con la ocurrencia del accidente, sino que fue en virtud del suceso, a efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de la empresa investigada aquí demandante, garantizándose en su debido momento el debido proceso hoy reclamado como desconocido.

Adiciona que la **COMPAÑÍA DE SEGUROS POSITIVA S.A. ARL**, realizó visita de inspección de higiene y seguridad minera a la empresa **MINERALES SANTAMARÍA S.A.S.**, encontrando falencias en la Seguridad e Higiene, puesto que no se acreditó el cumplimiento de las obligaciones que tenía como empleador en materia de Riesgos Laborales y el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo responsabilidad de todo empleador velar por el cumplimiento de dichas normas, desde que la entidad nace a la vida jurídica, con el propósito de prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles, al desarrollar la labor para la que fueron contratados, entonces el procedimiento cursó el trámite legal y con competencia de las autoridades del caso, se tomaron las medidas correspondientes.

Afirma que dentro de los objetivos del sistema general de riesgos profesionales, se encuentra el establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de esa población, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares en que se desempeñan, tales como



los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad, así como fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales.

Menciona sobre lo acontecido en la audiencia de conciliación extrajudicial, que en dicha oportunidad, se solicitó a la parte hoy demandada, reconsiderar la decisión negativa del Comité, puesto que a criterio del Ministerio Público, concurría una causal de revocatoria de los actos administrativos hoy cuestionados; sin especificar cuál de las previstas en el artículo 93 del C.P.A.C.A.; concluyendo la entidad que era claro que se trataba del mismo empleador y adicionalmente el ordenamiento jurídico en materia de riesgos laborales, dispuesto en el artículo 17 de la Decisión 584 del 7 de mayo de 2004 que es el instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo que dice:

“Artículo 17.- Siempre que dos o más empresas o cooperativas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, los empleadores serán solidariamente responsables por la aplicación de las medidas de prevención de riesgos laborales.”

Añade que dicho instrumento, fue reglamentado por la Resolución 957 del 26 de septiembre de 2005, que en su artículo 2 dispone:

“Artículo 2.- Siempre que dos o más empresas o cooperativas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, los empleadores serán solidariamente responsables por la aplicación de las medidas de prevención y protección frente a los riesgos del trabajo. Dichas medidas serán equitativa y complementariamente asignadas y coordinadas entre las empresas, de acuerdo a los factores de riesgo a que se encuentren expuestos los trabajadores y las trabajadoras. Igual procedimiento se seguirá con contratistas, subcontratistas, enganchadores y demás modalidades de intermediación laboral existentes en los Países Miembros.”

Última que no le existe razón a la parte demandante para exonerarse de responsabilidad y por ello solicita negar las pretensiones de la acción.

- **MINISTERIO PÚBLICO**

Guardó silencio.

V. RECAUDO PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- **Documentales**

Algunas de las aportadas son ilegibles, de las demás, se extracta para el caso, lo siguiente:

- Con la Resolución N° 000065 del **23 de febrero de 2012**, el Grupo de trabajo Regional Nobsa del **SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO**, resolvió entre otras cosas, y respecto a la cesión del 50% de los derechos y obligaciones del contrato de concesión N° FLT 154, que le corresponden al señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, a favor del señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, no continuar con

el trámite, básicamente porque el titular no se encontraba al día en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, se ordenó la notificación a los interesados, la cual se surtió el **6 de marzo de 2011**, quedando ejecutoriada el **13 de marzo** siguiente. Se trata de una prueba que no obra en el expediente administrativo.

- La sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S**, fue matriculada el **10 de noviembre de 2014**, con actividades económicas de extracción de hulla, comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y productos conexos y, otras actividades complementarias al transporte, siendo su representante legal el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**.

- El **22 de junio de 2015**, se diligenció el *Formato de evaluación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo - pymes*, respecto del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, al igual que las observaciones encontradas en el *programa de intervención minera vigencia 2014, programa de monitoreo continuo a condiciones críticas, esquema de la mina, formato de constancia de intervención a empresas*, y el *informe de inspección de seguridad e higiene minera*, recomendándose respecto de dicha persona natural *continuar con el diseño e implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo*.

De esta documentación se destaca que toda hace relación a la razón social **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, no a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, extractando en lo trascendente y respecto del primero de los mencionados, lo siguiente:

- Formato de evaluación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo - PYMES:
NO CUMPLE:
 - Tiene definida una política del SG-SST y está alineada con metas, objetivos e indicadores de gestión, fue diseñada de manera participativa con los trabajadores.
 - La empresa dispone del Reglamento de higiene y seguridad y cuenta con procedimientos para tareas de alto riesgo que requiera.
 - Existe evidencia que en la empresa funcione el Comité de convivencia y Comité paritario des seguridad y salud en el trabajo (antes COPASO), o si la empresa tiene menos de 10 trabajadores exista el Vigila SST, se encuentra capacitado en SG-SST.
 - La empresa cuenta con brigadas de emergencia (primeros auxilios) e incluye a los contratistas.
 - Dispone de procedimientos operativos normalizados (PON's) para asegurar la continuidad de los procesos de la organización, incluye a los contratistas y partes interesadas.
 - Existe evidencia que la empresa cuente con un plan de trabajo anual y un plan de capacitación en temas de seguridad y salud en el trabajo.
 - La empresa tiene procedimiento y lo aplica para realizar el registro, reporte de incidentes y accidentes de trabajo de sus trabajadores y contratistas.
 - El equipo investigador, está capacitado para investigación de incidentes y accidentes de trabajo, cumpliendo con el Decreto 1530 de 1996 artículo 4 y la resolución 1401 de 2007.
 - Se identifican y registran los peligros y riesgos en el trabajo a los que están expuestos los trabajadores, dispone del documento de condiciones de trabajo.
 - Existe evidencia que la empresa realiza inspecciones de seguridad de condiciones inseguras.
 - La empresa tiene conocimiento para realizar el registro, prevención y reporte de las enfermedades laborales.
 - La empresa cuenta con diagnóstico de condiciones de salud, utiliza como base los exámenes de ingreso, periódico y auto reportes, se actualiza periódicamente.
 - Se evidencia que la empresa dispone de un programa para fomentar los estilos de vida y trabajo saludables.
 - La empresa identifica y gestiona los requisitos legales aplicables en SST.
 - La organización demuestra los resultados del programa de auditoría y la revisión por la alta dirección. Revisar metodología, periodicidad, documentación y divulgación de estas actividades.
- Observaciones encontradas, programa de intervención minera vigencia 2014, programa de monitoreo continuo a condiciones críticas:

*“...La labor en la cual ocurre el suceso se encuentra inactiva desde hace...según personal de la mina, esta no se encontraba sellada ni señalizada. **La empresa no cuenta con tableros de registro de gases bajo tierra.** Los niveles de gases en zona de inclinado principal y nivel superior son...”*

- El esquema de la mina resalta *Bocamina 3, Sogamoso Vereda el Pedregal*.
- Formato de constancia de intervención a empresas, se consignó en el objetivo de la actividad de intervención: *Asesoría y verificación frente al cumplimiento de requisitos básicos legales en salud y seguridad en el trabajo, diseño e implementación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, acorde al Decreto 1443-14, y en la relación y descripción de hallazgos y asesoría de ARL, se agregó: ...conformación de brigadas, diseño de un procedimiento para la ejecución de exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicos y de egreso, asesoría frente a la conformación del COPAST Comité paritario de seguridad y salud en el trabajo, vigía de seguridad y salud en el trabajo. Se recomienda: Diseñar e implementar Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, la empresa debe llevar un formato de ...y formato de control y seguimiento de acciones implementadas, se debe diseñar e implementar matriz de peligros de la empresa y en relación a los resultados definir plan de trabajo anual y de capacitación con cronograma vigente y definir los indicadores del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, acorde al Decreto 1443-14.*
- En el informe de inspección de seguridad e higiene minera, se detalló que la empresa del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS, NO CUMPLE** con los siguientes criterios:
 - **(1) La empresa cuenta con procedimiento para la ejecución de exámenes médicos ocupacionales acorde a la actividad económica.**
 - **(2) La empresa cuenta con un COPASST o VIGIA vigente, y presenta registros de sus actividades.**
 - **(5) La empresa adelanta estudios de higiene y se definen acciones de prevención y/o correctivas con el fin de minimizar los efectos perjudiciales sobre la salud humana.**
 - *Se evidencian registros de aforos realizados los últimos 6 meses. (...)*
 - **Se cuenta con ventilación auxiliar en frentes ciegos que garanticen el caudal de aire requerido según el número de trabajadores.**
 - **La empresa cuenta con un procedimiento que garantice la dilución de las concentraciones de gases y la evacuación continua del personal.**
 - *La empresa cuenta con estudio actualizado de geomecánica del macizo que garantice la estabilidad estructural de túneles y galerías para asegurar que las labores subterráneas no presentan derrumbes ni desprendimientos de rocas que pongan en peligro la integridad de las personas.*
 - *El tipo de sostenimiento empleado por la empresa es adecuado según las condiciones geotécnicas de la mina.*
 - *La empresa cuenta con un programa de inspección y mantenimiento del sistema de sostenimiento y se evidencian registros de su implementación.*
 - *La empresa aplica técnicas provisionales de sostenimiento en los frentes de avance de las labores.*
 - *Se identifican puertas rotas o con requerimientos de cambio.*
 - **(23) La empresa cuenta con procedimiento de trabajo seguro para las actividades rutinarias y análisis de trabajos seguros para actividades no rutinarias o de alto riesgo. Se evidencian registros de capacitación y entrenamiento de las personas.**
 - **(24) La empresa tiene instalado señalización, informativa, preventiva y de seguridad tanto en superficie como subterránea, reflectiva y/o fluorescente y/o luminosa.**
 - **(25) Todos los sistemas y equipos cuentan con protección y aislamiento adecuado que garanticen las condiciones de seguridad.**
 - **(27) La empresa cumple con las disposiciones establecidas para el transporte en labores subterráneas en el decreto 1335 de 1987, o aquella norma que lo modifique o derogue.**
 - **(32) Las vagonetas utilizadas por la empresa cuentan con un sistema de seguridad que evita que esta se desboque ante una ruptura intempestiva del cable.**
 - **(33) Todos los equipos, maquinaria o instalaciones cuentan con certificación a prueba de explosión y se han adoptado las demás disposiciones establecidas para el uso de equipos y maquinaria señaladas en el Decreto 1335 de 1987, o aquella norma que lo modifique o derogue.**
 - **(34) Los trabajadores que realizan trabajos en alturas cuentan con capacitación, certificación y los EPP necesarios para realizar esta labor.**
 - **(35) El malacate cuenta con guarda de seguridad en los sistemas de transmisión de fuerza y tambor de arrollamiento del cable.**
- Por intermedio de apoderado, la **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, allegó a la **ARL POSITIVA**, en fecha **07 de julio de 2015**, el informe de investigación interna del accidente de trabajo mortal del trabajador **EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ**.

- Con oficio radicado el **24 de julio de 2015**, ante la Directora Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, se notificó por parte de la **ARL POSITIVA** la investigación de accidente mortal, informando que el empleador era **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, NIT 900788957 y el trabajador **EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ**, en hechos ocurridos en la ciudad de Sogamoso, el **22 de junio de 2015**.

- El formato de informe para accidente de trabajo el empleador o contratante, detalla que el deceso se dio por asfixia, ante la exposición o contacto con sustancias, se consignó además que, *por órdenes del empleador, el trabajador acompañó una visita que la ARL realizó a una mina que hace parte de los proyectos de la empresa, al realizar mediciones de gas en un frente inactivo, él resbala y cae, sufriendo asfixia, se hizo el respectivo rescate y traslado a centro médico.*

- Por su parte en el formato de investigación de incidentes y accidentes de trabajo, se apuntaron por parte del asesor externo de la empresa **HENRY GEOVANNY HERNANDEZ H. SST**, especialista en salud ocupacional (**SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**), quien también hizo parte del equipo encargado de la investigación, observaciones respecto a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, relacionadas especialmente con el cumplimiento *de protocolos de seguridad establecidos, como no ingreso a frentes inactivos, reporte de actos y condiciones inseguras, señalización; implementar y hacer cumplir estándares de seguridad en comportamientos que impliquen actos inseguros que pueden generar accidentalidad en los trabajadores; reforzar el programa de capacitación y orientación hacia la promoción de la salud en el trabajo y la prevención de accidentes con charlas al inicio de cada actividad laboral; comprobar las condiciones de bloqueo de áreas en frentes inactivos y de señalización prohibitiva de ingreso a los mismos, así como de información en tableros sobre condiciones internas de la mina*, para lo cual se establecieron fechas del 6, 13 y 21 de julio de 2015.

- A su vez, en el informe del accidente de trabajo que presentó la misma **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, detalló que el señor **EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ**, ostentaba el cargo de supervisor de minas, vinculado a la empresa desde el **9 de febrero de 2015**, hallándose en desarrollo de una labor propia del cargo, específicamente como trabajador en misión, en cumplimiento de labores ordenadas por el empleador, como lo fue el acompañamiento al ingeniero o asesor de la **ARL POSITIVA** a vista de inspección de la mina que *hace parte de los proyectos de inversión de la empresa*, en la Mina **SANTISIMA TRINIDAD**, contrato FLT - 154. También se alude que *se dio aviso a los socorredores de la empresa MINERALES SANTAMARIA S.A.S.*

Se expusieron allí, también las denominadas *medidas de prevención, seguimiento y control existentes en la empresa antes del accidente (MINERALES SANTAMARIA S.A.S)*, así:

- *Se realiza instrucción y entrenamiento a los trabajadores*
- *Se había capacitado y formato al trabajador en administración de minas, socorredor de minería y seguridad básica en minas bajo tierra (capacitaciones SENA Y AGENCIA NACIONAL MINERA, se anexan diplomas y constancias)*
- *Se cuenta con circuito de ventilación para la explotación de frentes activos.*
- *Se cuenta con multidetectores (evaluadores de atmósfera)*
- *Existe la consigna de no ingresar a los frentes inactivos de explotación; sólo se podrá ingresar a éstos luego de haber realizado las labores específicas de adecuación y comprobación de atmósfera saludable,*
- *Se asignan personas y se establecen equipos de trabajo para la realización de cada labor en las minas.*
- *La empresa cuenta con asesoría externa y asistencia técnica para la explotación segura del carbón y el cumplimiento de actividades de gestión en seguridad laboral.*
- *Se anexan copias de capacitaciones y asesorías a las cuales asistió el señor Edwin Rolando Pérez Suárez (Q.E.P.D.) sobre temas tales como: Análisis de riesgos y control de accidentes, plan de prevención y atención de emergencias, estilos de vida saludable, etc.*
- *Se entrega dotación de elementos de protección personal y colectiva.*
- *La empresa cumple, visita y mejora en forma continua los requerimientos sobre señalización, bloqueo y adecuación segura de áreas de operación.*
- *Se realizan inspecciones periódicas sobre condiciones subestándares de trabajo encontradas, inspecciones de planta y minas, seguimiento a los métodos utilizados por los trabajadores. Se*

implementa un plan de revisión del cumplimiento sobre lo recomendado.

- *Se cuenta con socorredores mineros propios y entrenados y la empresa está preparada para la actuación en caso de emergencias.*
- *En general la empresa MINERALES SANTAMARIA S.A.S., se preocupa por la mejora continua en los procedimientos de trabajo seguro, capacita a sus trabajadores e invierte en la mejora de las condiciones de trabajo, situación apoyada y verificada por la ARL, SENA, Centro Nacional Minero, UPTC y demás entidades que regulan la actividad minera.*

Seguidamente, la misma sociedad señala como *medidas para intervenir las causas del accidente: Cuando la empresa requiera evaluar un sitio de interés dentro de sus proyectos de ampliación, deberá hacer énfasis en los siguientes puntos:*

- *Confirmar los procesos de formación de los trabajadores hacia el cumplimiento de las normas establecidas sobre trabajo seguro en la minería bajo tierra.*
- *Comprobar que existen las condiciones de bloqueo de áreas en frentes inactivos y de señalización prohibitiva de ingreso a los mismos, así como de información en tableros sobre condiciones atmosféricas internas de la mina.*
- *Reforzar el programa de capacitación y orientación hacia la promoción de la salud en el trabajo y la prevención de accidentes con charla al inicio de cada actividad laboral.*
- *Implementar y hacer cumplir estándares de seguridad en comportamientos que impliquen actos inseguros que pueden generar accidentalidad en los trabajadores.*
- *Iniciar programas más estrictos de control y seguimiento a las recomendaciones y observaciones encontradas en las inspecciones realizadas, se deberá dejar registro de las condiciones detectadas y de las correcciones realizadas y/o pendientes.*
- *Dejar evidencia física de los protocolos de seguridad a seguir por el personal que interviene en las visitas a los proyectos de la empresa por las entidades, empresas y personas externas a la empresa MINERALES SANTAMARIA S.A.S.*

Al informe se anexan entre otros documentos:

- * Fotos bocamina **SANTISIMA TRINIDAD**, como parte del título FLT 154 cuyo titular es el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**.
- * Declaraciones de los funcionarios de la **ARL POSITIVA** a cargo de la visita del **22 de junio de 2015**.
- * Listado de asistencia a capacitaciones e inducciones.
- * Solicitud del **19 de junio de 2015**, suscrita por el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS** tendiente a obtener del representante legal de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, el acompañamiento de una persona capacitada para la visita de la **ARL POSITIVA** al título minero FLT-154, el **22 de junio de 2015**, teniendo en cuenta el interés de evaluar las condiciones técnicas y de seguridad del título, para una futura inversión.
- * El **20 de junio de 2015**, se diligenció el formato de orden de trabajo del señor **EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ (Q.E.P.D.)**, con el anterior objetivo, y con las previsiones de seguridad del caso.
- * Contrato de cesión total de derechos del contrato único de concesión N° FLT-154, para la exploración y explotación técnica de un yacimiento de carbón localizado en el Municipio de Sogamoso, Departamento de Boyacá, entre los señores **TIBERIO PEREZ VANEGAS** y **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, suscrito el **1 de julio de 2011**.
- * Concepto técnico y recomendaciones del accidente mortal, dirigido a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, del **22 de julio de 2015**, encaminadas al cumplimiento de lo estipulado en la Resolución 1401 de 2007, artículo 4, numerales 5 y 6, al igual que el artículo 5, para evitar la ocurrencia de eventos por causas similares a las conocidas. Se determinó que el seguimiento de la **ARL POSITIVA**, se haría el **18 de septiembre de 2015**, luego las recomendaciones técnicas decían a la letra, acorde a la norma en cita, *por la cual se reglamenta la investigación de incidentes y accidentes de trabajo.:*

“Artículo 4°. Obligaciones de los aportantes. Los aportantes definidos en el artículo anterior tienen

las siguientes obligaciones: (...)

5. Implementar las medidas y acciones correctivas que, como producto de la investigación, recomienden el Comité Paritario de Salud Ocupacional o Vigía Ocupacional; las autoridades administrativas laborales y ambientales; así como la Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encuentre afiliado el empleador, la empresa de servicios temporales, los trabajadores independientes o los organismos de trabajo asociado y cooperativo, según sea el caso.

6. Proveer los recursos, elementos, bienes y servicios necesarios para implementar las medidas correctivas que resulten de la investigación, a fin de evitar la ocurrencia de eventos similares, las cuales deberán ser parte del cronograma de actividades del Programa de Salud Ocupacional de la empresa, incluyendo responsables y tiempo de ejecución.

Artículo 5°. Obligaciones de las administradoras de riesgos profesionales. En relación con la investigación de incidentes y accidentes de trabajo, las administradoras de riesgos profesionales tienen las siguientes obligaciones: (...)

10. Remitir informe semestral, con sus respectivos soportes, a las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social para efecto del ejercicio de la vigilancia y control que le corresponde, sobre los aportantes que han incumplido las medidas de control recomendadas o que habiéndolas adoptado, fueron insuficientes para el control del riesgo causante del accidente.

El informe deberá contener los siguientes datos: Nombre o razón social, documento de identidad, dirección, departamento y municipio del aportante; nombre y documento de identidad del trabajador accidentado; fechas del accidente de trabajo, del envío de la investigación a la ARP, de las recomendaciones de la ARP al aportante, de verificación de la ARP; recomendaciones incumplidas y razón del incumplimiento."

También se agregó la importancia de cumplir con lo establecido en la Ley 1562 de 2012, *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*, artículo 1, así:

"Programa de Salud Ocupacional: en lo sucesivo se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. Este Sistema consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo."

Así, las citadas recomendaciones son concretas y como se verá más adelante, nada tienen que ver con las consignadas en el pliego de cargos y los actos administrativos que lo secundaron.

* La calificación de origen del accidente fue de tipo laboral, al estar cumpliendo órdenes del empleador, ocasionado por la inhalación de gases en atmósferas no respirables, concluyendo conforme la necropsia *muerte por asfixia mecánica mixta*.

- Por auto N° 1057 del 24 de agosto de 2015, la Directora Territorial del Ministerio del Trabajo, ordenó el inicio de una averiguación preliminar, en contra de la empresa MINERALES SANTAMARIA S.A.S., por presunto incumplimiento de los artículos 21,62 y 91 del Decreto Ley 1295 de 1994; las Resoluciones Ministeriales N° 2013 de 1986, 1016 de 1989 y 1401 de 2007, los artículos 13 y 26 inciso primero de la Ley 1562 de 2012, decretándose pruebas y designando al Inspector de Trabajo de Sogamoso, adscrito a la Dirección Territorial de Boyacá, para el adelantamiento de la averiguación, acorde a la Ley 1437 de 2011.

- Con auto N° 072 del 31 de agosto de 2015, se dio traslado de la averiguación preliminar al empleador MINERALES SANTAMARIA S.A.S. para ejercer su derecho de defensa, solicitar y allegar pruebas. El 14 de septiembre de 2015, aportó las pruebas pedidas, destacando que el trabajador EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ recibía capacitaciones y él mismo las dictaba. Además, se aportó, entre otros, el Manual del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, así como el informe de evaluación inicial al mismo, su plan anual, cronograma, reglamento de higiene y seguridad industrial y minera., matriz de identificación de peligros, valoración de riesgos y determinación de controles, formato de entrega de elementos de protección personal, de identificación y control de condiciones inseguras, procedimiento de control de documentos, de registros, identificación de peligros,

valoración de riesgos y determinación de controles; plan de prevención y atención de emergencias; procedimiento exámenes médico ocupacionales; de identificación y evaluación de requisitos legales; manual de funciones, responsabilidades y competencias; procedimiento de evaluación de funciones y responsabilidades; formato de investigación de accidentes e incidentes de trabajo; formato de inspección preoperacional de atmósferas peligrosas; procedimiento de trabajo seguro, medición de atmósferas en frentes mineros; procedimiento seguro de trabajo inspecciones de seguridad; uso manejo detector de gases.

- El **19 de octubre de 2015**, el Inspector Segundo de Trabajo de Sogamoso, remitió a la Directora Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, proyecto de auto de archivo de las diligencias objeto de investigación de accidente de trabajo; sin embargo, antes de decidir, como auto de mejor proveer N° 772 del **14 de junio de 2016**, se solicitó por dicha Territorial a la **ARL POSITIVA**, allegar constancia de seguimiento a las recomendaciones dadas a la empresa con ocasión del accidente mortal. La respuesta de la **ARL POSITIVA** fue radicada el **23 de junio de 2016**, acreditando el seguimiento y las recomendaciones dadas a la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**

- Por auto N° 387 del **2 de marzo de 2017**, se formularon cargos al empleador **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** y se inició un proceso administrativo sancionatorio. Allí se consignaron los antecedentes de la situación, destacado que en la investigación adelantada por la propia empresa, había consignado como causas básicas del accidente fatal, las relacionadas con: *Factores personales: falta de juicio...Factores de trabajo: Evaluación insuficiente de las exposiciones a pérdidas*, y como causas inmediatas: *Actos inseguros: Entrar en tanques o espacios sin eliminar antes gases o sustancias peligrosas. Condiciones inseguras: Riesgo ambiental ventilación inadecuada en el frente inactivo.*

Se agrega que en la reunión extraordinaria del Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo, se fijaron como posibles causas del evento: *1. La falta de ventilación del frente abandonado. 2. Falta de señalización o sellamiento del frente inactivo. 3. Exceso de confianza con las condiciones atmosféricas en frente de trabajo abandonado, por posible activación. 4. No se tomaron las medidas pertinentes con el equipo de medición de gases al activarse las alarmas*, además el equipo investigador conformado el **26 de junio de 2015**, determinó como posibles causas, las relacionadas con: *Exceso de confianza al ingresar en un frente abandonado con posibilidad según el trabajador de activación del mismo; no se cumplió con los procedimientos de trabajo seguro, falta de señalización y/o sellamiento de frentes inactivos.*

Se hace énfasis en el auto de cargos, que respecto al título minero **FLT 154**, donde ocurrió el siniestro, se levantó acta de inspección de seguridad e higiene minera practicada por la **ARL POSITIVA**, plasmándose hallazgos relevantes, relacionados con el incumplimiento de medidas y las recomendaciones hechas, concluyendo el ente investigador que presuntamente **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** vulneró el artículo 21, literal c, del Decreto 1295 de 1994, que establece la obligación de los empleadores, de procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo, lo anterior por cuanto no se cumple con los siguientes criterios, que como se expuso en líneas anteriores, fueron consignados en el *informe de inspección de seguridad e higiene minera*, pero respecto del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, no de la sociedad, así:

“...NO CUMPLE:

1. (1) Contar con un procedimiento para la ejecución de exámenes médicos ocupacionales (ingreso, periódico, retiro y de reubicación acorde a la actividad económica de la empresa)
2. (2) Contar con un COPASST o VIGIA vigente y presenta registro de sus actividades.
3. (5) adelantar estudios de higiene y definir acciones preventivas y/o correctivas con el fin de minimizar los efectos perjudiciales sobre la salud.

4. (23) contar con procedimiento de trabajo seguro para las actividades rutinarias y no rutinarias y análisis de trabajo seguro para actividades no rutinarias o de alto riesgo (...)
 5. (24) Tener instalado señalización informativa, preventiva y de seguridad tanto en superficie como subterránea reflectiva y/o fluorescente y/o luminosa.
 6. (25) Los sistemas y equipos cuentan con protección y aislamiento adecuado que garanticen las condiciones de seguridad.
 7. (27) Cumple con las disposiciones establecidas para el transporte en labores subterráneas (...)
 8. (32) Las vagonetas utilizadas por la empresa cuentan con un sistema de seguridad que evite que este se desboque ante la ruptura intempestiva del cable.
 9. (33) Todos los equipos, maquinaria e instalaciones cuentan con certificación a prueba de explosión (...)
 10. (34) Los trabajadores que realizan trabajos en alturas (...) cuentan con capacitación, certificación y los EPP necesarios para realizar esa labor.
 11. (35) El malacate cuenta con un guarda de seguridad en los sistemas de transmisión de fuerza (...)
 12. Cuenta con ventilación auxiliar en frentes ciegos que garanticen el caudal de aire requerido según el número de trabajadores.
 13. Cuenta con un procedimiento que garantice la dilución de las concentraciones de gases y la evacuación oportuna del personal.
- (...)"

En la misma decisión, también se sostuvo que a pesar que la empresa contaba con más de 50 trabajadores y que en ese sentido, el Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo, estaba conformado por un miembro principal y uno suplente por cada una de las partes, contrariando el artículo 2 de la Resolución 2013 de 1993, en cuanto a que el número de representantes de cada una de las partes, guarde relación con su número de trabajadores, aunado a que no se allegaron las actas de las tres últimas reuniones del Comité, anteriores al accidente, a pesar de haberse decretado y solicitado como pruebas en el auto de averiguación, presumiéndose vulneración del artículo 7 de la misma norma.

Así, los cargos endilgados se precisaron así:

"CARGO PRIMERO:

Presunta violación a la siguiente norma: Artículo 21 literal c) del Decreto N° 1295 de 1994, el cual es del siguiente tenor:

ARTICULO 21. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR. El empleador será responsable:

...

c. Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo;

CARGO SEGUNDO

Presunta violación del artículo 2 de la Resolución 2013 de 1986, el cual dispone:

Resolución 2013 de 1986. "Artículo 2: Cada comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial estará compuesto por un número igual de representantes del empleador y de los trabajadores, con sus respectivos suplentes, así: -

De 10 a 49 trabajadores, un representante por cada una de las partes.

- De 50 a 499 trabajadores, dos representantes por cada una de las partes.

- De 500 a 999 trabajadores, cuatro representantes por cada una de las partes.

- De 1000 o más trabajadores, cuatro representantes por cada una de las partes."

CARGO TERCERO:

Presunta violación al artículo 7 de la Resolución 2013 de 1098, que establece:

Resolución 2013 de 1986. “Artículo 7: El comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial se reunirá por lo menos una vez al mes en local de la empresa y durante el horario de trabajo.

CARGO CUARTO:

Presunta violación al numeral 17 del artículo 11 de la Resolución 1016 de 1989, en concordancia con los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979, que señalan:

Resolución 1016 de 1989. “Artículo 11: El subprograma de Higiene y Seguridad Industrial, tiene como objeto la identificación, reconocimiento, evaluación y control de los factores ambientales que se originen en los lugares de trabajo y que puedan afectar la salud de los trabajadores.

Las principales actividades del subprograma de Higiene y seguridad Industrial son:

17. Delimitar o demarcar las áreas de trabajo, zonas de almacenamiento y vías de circulación y señalizar salidas, salidas de emergencia, resguardos y zonas peligrosas de las máquinas e instalaciones de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Ley 9 de 1979 “Artículo 84. Todos los empleados están obligados a:

a) Proporcionar y mantener un ambiente de trabajo en adecuadas condiciones de higiene y seguridad, establecer métodos de trabajo con el mínimo de riesgos para la salud dentro del proceso de producción.

b) (...)

d) Adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores, mediante la instalación, operación y mantenimiento, en forma eficiente, de los sistemas y equipos de control necesarios para prevenir enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo. (...)”

Seguidamente se abordó el tema de sanciones procedentes en caso de evidenciarse a vulneración, acorde al artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 y se advirtió al investigado que podría dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar cargos, aportar y/o solicitar pruebas, designando al Inspector de Trabajo de Sogamoso para instruir el procedimiento administrativo, si procedencia de recursos. La decisión se notificó personalmente a la apoderada de la empresa en fecha **17 de marzo de 2017**.

- El **31 de marzo de 2017**, se presentaron los descargos iniciando con un recuento de los sucesos previos y posteriores al accidente, resaltando el compromiso de la empresa por cumplir con las obligaciones legales que le competen, contando con los soportes del caso y habiendo acatado las recomendaciones realizadas por la **ARL POSITIVA**, aclarando que las mismas no son las que soportan el pliego de cargos. Se anunció que en efecto, inicialmente no superba los 50 trabajadores, pero cuando ocurrió, se ajustó el número de representantes a la normativa, concretamente en el mes de febrero de 2015, además existen las actas del Comité anteriores al siniestro. Se allegaron las pruebas del caso y se solicitó la relacionada con requerir a **INGEOMINAS** sobre el estado de la licencia minera FLT-154, a fin de corroborar su cierre o suspensión. Como anexo se acreditó haber allegado la documentación peticionada, destacando respecto del empleado fallecido que su vinculación se dio el **9 de febrero de 2015**, capacitándolo en 25 instructivos de la parte administrativa, operativa y actividades de riesgo, brindándole la respectiva inducción.

- El **24 de abril de 2017**, se radicó en la Dirección Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, el proyecto de auto de pruebas dentro de la diligencia administrativa, reiterándose el **22 de junio de 2017**, para finalmente consignarse en el Auto N° 1661 del **10 de noviembre de 2017**, estimándose inconducente la referida a oficiar a **INGEOMINAS**, puesto que no se dirigía a desvirtuar los cargos endilgados, esto es, establecer el cumplimiento de los presupuestos normativos concernientes al Sistema General de Riesgos Laborales. Asimismo, al considerarse suficientes las documentales obrantes, no se decretaron pruebas de oficio y no se fijó periodo probatorio, disponiendo correr traslado para alegatos, comunicando la determinación a la apoderada de la entidad.

- El 5 de diciembre de 2017, se presentaron los alegatos de conclusión, insistiendo en que la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, cumplió con todas lo previsto en la normatividad relativa al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, documentando las actividades realizadas, aunado a que las recomendaciones generadas por la **ARL POSITIVA**, fueron acatadas pese a no corresponder a las consignadas en el numeral 4 del Auto N° 387.

- El 13 de febrero de 2018, se remitió el expediente a la Dirección Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, con proyecto de auto de resolución de multa y con la **Resolución 00188 del 20 de marzo de 2018**, se resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, allí para resolver el **primer cargo**, se hace énfasis en que la génesis del procedimiento derivó del Oficio N° SAL-81712, por medio del cual la **ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.**, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1530 de 1996 y Resolución 1401 de 2007, reportó el accidente mortal ocurrido el **22 de junio de 2015**; se recuerdan las causas básicas e inmediatas reportadas y relacionadas líneas arriba, así como el hecho que en el **FURAT** (Reporte de presunto accidente de trabajo), se precisó en la descripción del accidente de trabajo, que *por orden del empleador, el trabajador acompañó una visita que la ARL positiva realiza a una mina que hace parte de los proyectos de la empresa, al realizar mediciones de gas en un frente inactivo, sufre asfixia* y la misma empresa señaló como posibilidad de ocurrencia *atmósfera contaminada, niveles de oxígeno por debajo del mínimo requerido vital, dado que el frente no estaba incluido dentro del circuito de ventilación, por ser frente inactivo. Posiblemente como actividad preventiva en situaciones como esta, el trabajador fallecido ingresó con multidetector de gases para evaluar la atmósfera en los sitios donde se realizaría la inspección conjunta con el asesor de la ARL* y dentro de las propuestas que la sociedad consignó como actividades propuestas para intervenir las causas del accidente *Comprobar que existan las condiciones de bloqueo de áreas en frentes inactivos y de señalización prohibitiva de ingreso a los mismos, así como de información de tableros sobre condiciones atmosféricas internas de la mina.*

Se agregó que en la reunión extraordinaria del Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo del **26 de junio de 2015**, se estudiaron causas como *falta de señalización o sellamiento del frente inactivo*, estableciendo como opción de mejora *señalar o sellar los frentes inactivos* y cuando constituyó el comité investigador, recomendó: *Replantear el programa de inspección de seguridad que comprende la ventilación de frentes inactivos y el sostenimiento de los frentes activos*, además se anota que el día del accidente, se estableció por parte de la ARL que **MINERALES SANTAMARIA S.A.S. NO CUMPLE** con tener instalada señalización informativa, preventiva, de seguridad; con ventilación auxiliar en frentes ciegos que garanticen el caudal de aire requerido según el número de trabajadores; ni con un procedimiento que garantice la dilución de las concentraciones de gases y la evacuación óptima del personal.

En el auto al que se está haciendo referencia por parte del Despacho, hay un error en cuanto a la afirmación que al momento del infortunio, existían condiciones ambientales subestándar en el sitio de trabajo, que el mismo se dio durante la visita de inspección de la ARL al sitio de labores de la empresa **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, en la cual se encontraron diferentes falencias en elementos de seguridad de la empresa, tales como sostenimiento, medición de gases y señalización, además se reitera que acorde a la *evaluación del Sistema de gestión a la seguridad y salud en el trabajo*, realizado por la **ARL POSITIVA**, a la empresa **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** el día del accidente, se estableció que la misma no cumplía con los ítems ya enlistados.

Al abordar el **segundo y tercer cargo**, se describen las pruebas arrimadas. Respecto al **cuarto cargo**, se detallan las falencias que se endilgan a la sociedad, con el enunciado **no cumple** y que fueron detallados en el auto de cargos.

Al momento de contrastar las normas anunciadas como desconocidas por el empleador y los hechos

probados, se explica en cuanto al **cargo primero**, que correspondía a la entidad no sólo procurar el cuidado de la salud de los trabajadores, sino el ambiente de trabajo, así la *falta de oxígeno, atmósfera contaminada, frente inactivo, sin bloqueo ni señalización*, presentes en el ambiente de trabajo al momento del suceso, fueron descritas por el mismo empleador, de modo que no deben existir ambientes de trabajo subestándar que podrían propiciar un accidente, puesto que se configura un desconocimiento de la norma, concluyéndose que **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, poseía esas condiciones de trabajo inadecuadas y carecía de sistema de ventilación y señalización subterránea idónea para la ejecución del trabajo dentro de los socavones, siendo exclusivo responsable el operador de actividades peligrosas. Así, se determinó que el cargo prosperaba por cuanto: *de haberse realizado una delimitación adecuada, ventilación garante, instalación de señalización y un adecuado control al lugar de trabajo (comprende los frentes activos e inactivos de la empresa), el resultado del accidente seguramente sería distinto; cierto es, cuando la empresa manifiesta que desconoce los motivos por los cuales el trabajador fallecido ingresó al frente inactivo, no es de menor importancia que el empleador debía adecuar sus instalaciones para que dicho frente contara con ventilación para una eventual explotación del mismo.*

Más adelante, se señala como próspero el **cargo cuarto**, en tanto, se señala que su origen se desprende de los hallazgos de la visita de inspección de las condiciones de seguridad e higiene minera, que realizó la **ARL POSITIVA**, el **22 de junio de 2015**, determinando que el accidente se produjo por la *carencia de delimitación en el área de trabajo, tal como lo fue el frente inactivo al que ingresó el trabajador fallecido a tomar la medición de gases durante la visita de inspección de la ARL*, luego se establece que era obligación del empleador **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**: *Delimitar o marcar las áreas de trabajo; proporcionar y mantener un ambiente de trabajo en adecuadas condiciones de higiene y seguridad y; adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores.* Se precisa que la ARL encontró durante su visita de inspección que a empresa carecía de delimitación adecuada, ventilación auxiliar o natural, sostenimiento, carencia de procedimiento para dilución de gases, entre otros (sin advertir que no era su frente de trabajo).

Consecuentemente, se decide sancionar a la empresa por haber infringido el Decreto 1295 de 1994, literal c); Resolución 1016 de 1989, artículo 11, numeral 17, concordante con los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979, imponiendo multa de 40 SMLMV, procediendo los recursos de reposición y apelación. El representante legal de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** se notificó personalmente de la decisión el **17 de abril de 2018**. Los cargos **segundo y tercero**, no prosperaron.

- El **02 de mayo de 2018**, se interpusieron los recursos procedentes, allí se aclara que la evaluación al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo realizada el **22 de junio de 2015** por la **ARL POSITIVA**, expuesta en la decisión sancionatoria, no corresponde a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, sino al señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, NIT 9531240, titular del contrato minero FLT 154, que para el momento de los hechos contaba con seis (06) trabajadores y totalmente ajena a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, la cual ni era titular del título FLT 154, ni era su frente de trabajo el sitio donde ocurrieron los hechos. Lo mismos se predica respecto de los formatos de *observaciones encontradas, esquema de la mina, constancia de intervención en empresas, informe de inspección de seguridad e higiene minera*, de modo que la sanción no es aplicable a dicha empresa sino a la persona natural, aunado a que el acompañamiento del trabajador se hizo a un proyecto de inversión futura, nunca materializada, entonces no se desconoció por parte de la encartada el literal c) del artículo 21 del Decreto 1295 de 1994, como **cargo primero**.

En lo atinente al **cargo cuarto**, también se reprocha su fundamentación en los hallazgos de la visita adelantada ese **22 de junio de 2015**, luego las falencias percibidas por la **ARL POSITIVA**, no eran atribuibles a la sociedad. A efectos de estudiar el recurso, se aportan documentales relacionadas con

la razón social **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, incluyendo la evaluación del sistema de seguridad y salud en el trabajo; formato de observaciones encontradas en el programa de intervención minera, vigencia 2014; formato esquema de la mina; formato constancia de intervención en empresas; informe de inspección de seguridad e higiene minera y la versión del señor **SANTIAGO ALBERTO ROJAS CARVAJAL**, lo cual se consignó por el Comité de investigación de accidentes de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**

- El **28 de mayo de 2018**, con la Resolución N° 00311, el Director Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, resolvió el recurso de reposición, allí se explicó que el **FURAT**, diligenciado por **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, señaló: *Lugar exacto donde ocurrió el incidente o accidente: Dentro de la empresa. Sitio exacto donde ocurrió el incidente o accidente: Áreas de producción. Especifique: Mina frente inactivo*, englobando de forma detallada como ocurrió el accidente: *Por órdenes del empleador, el trabajador acompañó una visita que la ARL POSITIVA realizó a una mina que hace parte de los proyectos de la empresa, al realizar mediciones de gas en un frente inactivo, sufre asfixia.*

Se agrega como obrante en el expediente el *contrato de cesión total de derechos del contrato único de concesión N° FLT 154, para la exploración y explotación técnica de un yacimiento de carbón localizado en el Municipio de Sogamoso Departamento de Boyacá*, siendo cedente el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS** y cesionario el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, suscrito el **02 de julio de 2011**, estipulando las partes que se perfeccionaba con sus firmas.

Igualmente se dijo que en el formulario de dictamen para determinación de origen del accidente, la **ARL POSITIVA**, en el acápite *calificación de origen*, dispuso: *El trabajador fue contratado como supervisor de minas, el día del lamentable accidente cumplía las órdenes de su empleador o contratante de realizar la inspección a un nuevo frente que hace parte de los proyectos de la empresa*, concluyendo que no era cierto el afirmar que el centro de trabajo donde había ocurrido el accidente mortal, no pertenecía a los frentes de trabajo de la empresa **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, puesto que el contrato de cesión existía desde 2011, luego el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, representante legal de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, había invertido en el yacimiento FLT - 154 y en consecuencia, para la fecha de los hechos, la inversión y se había materializado, argumentos para confirmar la decisión y conceder la apelación, se notificó personalmente al señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, el **13 de junio de 2018**.

- El **8 de junio de 2018**, se amplió o adicionó la sustentación del recurso de apelación en contra de la **Resolución 00188 del 20 de marzo de 2018**, aclarando que para la fecha de suscripción del contrato de cesión, el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, actuaba como persona natural, no como representante legal de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, dado que la empresa se constituyó el **10 de noviembre de 2014** y el particular fue elegido como representante a partir del **15 de mayo de 2015**. También se indicó que el contrato no operaba con la simple manifestación o suscripción, sino que se encontraba sujeto a la aprobación o no de la autoridad minera, previo cumplimiento de los requisitos. Se adjuntó en dicha oportunidad, entre otros, certificación del **15 de junio de 2018**, expedida por la **AGENCIA NACIONAL DE MINERIA**, certificado de registro minero del **18 de junio de 2018**, expedido por la Gerencia de Catastro y Registro Minero.

- El Certificado de registro minero aportado, que también obra en la carpeta administrativa, da cuenta del contrato de concesión FLT-154, vigente desde el **17 de diciembre de 2008 hasta el 16 de diciembre de 2038**, en cabeza del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, en un área de 23 hectáreas y se adjunta comunicación de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERIA**, en donde se especifica que el único titular ha sido aquel, además de no haberse perfeccionado cesión de derechos entre él y el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS Y/O MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**



- Con la Resolución N° 970 del **12 de abril de 2019**, la Directora de Riesgos Laborales del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, desató el recurso de apelación, advirtiendo que la empresa sancionada no acreditó el cumplimiento de sus obligaciones como empleador en materia de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud en el Trabajo, acorde al accidente mortal; sin embargo en cuanto a las normas infringidas contenidas en el auto de cargos y la decisión sancionatoria, advirtió que la Resolución 1016 de 1989, había sido derogada por el Decreto 52 de 2017, manteniendo su vigencia sólo hasta el **31 de mayo de 2017**, dando lugar a ajustar el valor de la multa, teniendo en cuenta que la empresa quebrantó el *artículo 21, literal 9 del Decreto 1295 de 1994 y los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979*, esto es, eliminó de la infracción, el desconocimiento del *numeral 17 del artículo 11 de la Resolución N° 1016 de 1989*, que se apreciaba en las primeras decisiones del procedimiento sancionatorio.

Sin más advertencias la segunda instancia, modificó la **Resolución N° 00188 del 20 de marzo de 2018**, disminuyendo la multa de 40 a 27 SMLMV, notificando personalmente al señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, como representante legal de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, el **2 de mayo de 2019**, ejecutoriada el **3 de mayo** siguientes, se ordenó el archivo de las diligencias.

- La empresa **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** efectuó consignación por valor de **VEINTIUN MILLONES NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$21.093.534.00)**, el **7 de junio de 2019**, a favor del **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

- El **26 de noviembre de 2020**, el Coordinador punto de atención Regional de Nobsa de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERIA**, señaló que revisada la base de datos del Sistema Nacional de Catastro Minero Colombiano - CMC, se evidencia que a nombre de los señores **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, **TIBERIO PEREZ VANEGAS** y la sociedad **MINERALES SANTAMARIA**, se encuentran otorgados los siguientes títulos mineros:

Placa título minero	Titular minero	Etapla contractual	Estado actual
DD4-101	Tiberio Pérez, José Agustín Hurtado y Leovigildo León Barrera	Explotación y beneficio	Vigente y en ejecución
FLT-154	Tiberio Pérez Vanegas	Explotación y beneficio	Vigente
HH2-11081X	Tiberio Pérez Vanegas y Luis Fernando Gutiérrez Cepeda	Explotación y beneficio	Vigente
00918-15	Edgar Octavio Pérez Vanegas	Explotación y beneficio	Vencido con solicitud de acogimiento a derecho de preferencia
00988-15	Edgar Octavio Pérez Vanegas	Explotación y beneficio	Vigente
JC6-15323X	Edgar Octavio Pérez Vanegas	Explotación y beneficio	Vigente
GGE-102	Minerales Santamaría S.A.S.	Explotación y beneficio	Vigente

• *Testimonial*

Se recibió la declaración del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, el **catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021)**, y en la misma refirió:

“¿Cómo se enteró usted de ese hecho que estamos investigado, que dio raíz a la sanción que impone

el Ministerio? Por una llamada que hicieron de la ARL POSITIVA al título minero FLT 154, el día 22 de junio de 2015, en la vereda Pedregal Sogamoso...Haga una narración de los hechos, lo que sepa y le conste. Para esa visita yo contaba con mi sobrino **EDWIN ROLANDO PEREZ**, me colaboraba en la documentación y las recomendaciones de la mina, él estaba prácticamente en la semana una vez iba a hacer esas cosas, hablamos con él para que me hiciera el favor de recibir esa visita en el mes de junio, la visita llegó aproximadamente a la 1:30 de la tarde, los ingenieros, entonces un ingeniero me dijo a mí que él entraba a la mina y el otro que le presentara la documentación...y el otro entraba a verificar el estado de la mina, las recomendaciones que iba a hacer, entonces, con mi sobrino por representación de la mina, como yo le pedí a él que entrara con el ingeniero de la ARL POSITIVA, él entraba a la mina, yo paré a los trabajadores, salieron todos los que estaba allí laborando, aproximadamente creo que en unos veinte minutos, salió el ingeniero de la ARL POSITIVA y dijo el muchacho se cayó, no me dijo en qué parte, yo me coloqué rápido mi lámpara y mi casco y entré, me fui para un lugar equivocado porque por la rapidez no le pregunté y él cayó fue en otra parte; sin embargo, ya cuando entramos allá el multidetector estaba prendido abajo y él estaba allá caído y lo que hicimos con otro muchacho que ha sido también socorredor minero, reventar el ducto de la ventilación y llevarlo donde él estaba caído y darle oxígeno mientras entramos la camilla, lo sacamos en la camilla y en ese transcurso hasta llegar a la ciudad de Sogamoso, creo que se gastaron unas dos horas, ya allá cuando entramos a la clínica dijeron que ya no tenía signos vitales. **¿Quién es el titular del título minero FLT 154?** Mi persona, **TIBERIO PEREZ VANEGAS**. **¿Cuál es el objeto de ese título minero, a qué se contrae ese título, para qué sirve?** Para la exploración y explotación del mineral carbón. **¿Ese título minero en qué predio está ubicado, cómo se llama y de quién es el predio?** El predio es de un compadre, no es mío, es un arrendamiento que se hizo y está ubicado en la vereda Pedregal de Sogamoso. **¿Cómo se llama el propietario de ese predio?** **RAMON FUENTES**. **¿Qué ubicación exacta y extensión comprende el título minero?** Son 22 hectáreas aproximadamente. **¿Alguna vez usted cedió parte del título minero a alguien?** Por falta de recursos y conlleva bastante gasto de esta labor minera, se trató de hacer una negociación con mi hermano **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, pero la **AGENCIA NACIONAL MINERA** rechazó esa cesión de derechos, no se llevó a feliz acuerdo y ya después del accidente, no se hizo nada...en el 2012 la rechazaron y no se volvió a insistir. **¿Recuerda más o menos en año en que se tramitó esa cesión?** No señor. **¿Pero fue mucho antes o después del accidente?** Fue antes porque la rechazaron en el 2012. **¿El señor EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS, en alguna oportunidad desempeño alguna labor en su título minero?** No señor. **¿Con el señor EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ, qué relación era que había allí?** Sobrino de mi persona. **¿Este joven para la época de los hechos, qué labor desempeñaba en el frente, en el título minero que usted estaba explotando?** El como era técnico y socorredor y ya iba a terminar su título como ingeniero, él era el que me llevaba toda la documentación y todo lo concerniente a la **AGENCIA NACIONAL MINERA** y **CORPOBOYACA**, y **¿La vinculación era más de efecto normativo que en el campo de trabajo?** Sí señor. **¿El predio de la SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S. explota o tiene algunas minas, en qué lugar queda?** En la vereda la Independencia. **¿Queda distante o es contigua al Pedregal?** Distante, porque de por medio quedan varios títulos. **¿El accidente ocurrió en el predio que usted le tiene arrendado al señor RAMON FUENTES, o fue en otro lugar?** Sí señor. **¿Alguna vez usted fue llamado a declarar o a aportar información relacionada con el accidente en la investigación que realizó el Ministerio del Trabajo?** No señor. **¿Respecto al frente del cual usted es titular, existía algún tipo de falencias en materia de seguridad en el trabajo y qué medidas se habían tomado antes o después que ocurriera el accidente?** Hasta el momento se estaba trabajando normal, sí había algo de gases, pero teníamos nuestro multidetector y todos los días se hacía prueba de gases, no sé qué pasó ese día, ambos ingenieros, cada uno entró con su multidetector, mi sobrino con el de la mina y el ingeniero con el multidetector que llevaba de él y de resto estaba normal. **¿EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ, conocía bien los socavones de esa mina o qué pasó ahí?** Sí señor porque él entraba aun cuando fuera una vez a la semana. **¿Tiene presente si la ARL lo requirió por el funcionamiento de su frente de trabajo?** No señor. **¿Tiene conocimiento a qué se dedicaba la SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.?** Tengo entendido que tienen minas de carbón y roca fosfórica. **¿Tiene conocimiento si la sociedad o su representante legal cuentan con permiso o título minero para sus actividades?** Sí señor. **¿Tiene algún nombre el predio donde funciona, de EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS?** Es de él, es una herencia de nuestro padre...se me olvidó el nombre. **¿Para la época de los hechos, el señor EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ prestaba algún servicio a la sociedad de su hermano?** Sí señor, él trabajaba con la empresa. **¿se expidió algún tipo de permiso al señor EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ a fin que acompañara la visita de la ARL o simplemente fue de manera verbal?** De manera verbal. **Interroga el apoderado demandante. ¿La SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S. fue citada para la visita del 22 de junio de 2015?** No fue citada porque la visita que iban a hacer era al título minero de **TIBERIO PEREZ**. **¿La ARL POSITIVA a usted le hizo algún tipo de recomendaciones, o le indicó cuáles eran las falencias de su mina?** No señor, hubo el accidente...las observaciones por ejemplo la guaya, el rodillo, recomendaciones para arreglar antes de la visita, después de la visita no porque las labores se suspendieron temporalmente porque la **AGENCIA NACIONAL DE MINERIA**, hubo suspensión mientras había investigación de todo. **¿Usted fue requerido o visitado en la mina por el Ministerio del Trabajo en algún momento?** No señor. **¿Cuánto hace que usted es titular minero del título FLT 154?** Del 2008. **¿Del 2008 a la fecha, cuántas veces lo ha visitado la ARL sea positiva, sea otra y cuántas veces el Ministerio del Trabajo ha asistido a la mina FLT 154?** La ARL POSITIVA, como la mina no era muy antigua sino reciente, creo que no había hecho sino una visita anterior, el Ministerio no señor. **¿Usted fue citado o vinculado por alguna razón por parte del Ministerio del Trabajo para algún tipo de declaración o investigación?** No señor. **¿La SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S. ha tenido algún tipo de intervención en el título FLT 154, diferente a lo del accidente, operaba la mina, la opera?** No señor. **¿El señor EDWIN ROLANDO le había hecho algún tipo de recomendación, sugerencia?** Sí había unas recomendaciones por sostenimiento,

recomendaciones regulares, si miraba algo él recomendaba. **Para ingresar a una mina hay que cumplir unos protocolos, ¿quién estaba dirigiendo la diligencia? La ARL POSITIVA. ¿Tanto EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ como el funcionario de la ARL POSITIVA, llevaban multidetector, tenían la dotación suficiente y las condiciones ideales para poder ingresar a la mina? ¿Además del multidetector, qué otros elementos de protección que cumplan con las minutas, advertencias y las minutas de seguridad para entrar al socavón, llevaban ese día las dos personas que ingresaron? Casco, lámpara, botas de seguridad. ¿El funcionario que permaneció afuera de la mina, qué tipo de verificación, recomendación, manifestación o sugerencia hizo para la visita? En ese momento hubo el accidente y realmente yo quedé en shock. ¿Ese funcionario a qué se dedicó con respecto a la visita? Toda la documentación de la licencia, las dotaciones, todas las sugerencias que tiene uno, toda la documentación que debe tener uno en regla. ¿Después del accidente, qué recomendaciones le hicieron a usted por parte de la ARL POSITIVA frente a su mina, así haya estado cerrada? Creo que lo dejaron por escrito, pero en realidad no leí nada porque pasó el accidente, la suspensión de labores y hasta el momento está sin ejercer minería ese título. ¿Después de ese suceso, le llegó a usted de la ARL algún documento, en el que, respecto a la visita de ese día, se le hicieron algunas recomendaciones? De pronto no he leído el documento, doctor. ¿Sabe o le consta si a la SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S. la ARL POSITIVA, después de la visita le hizo algún tipo de recomendación u observación frente a lo que sucedió? No sé. Preguntas del apoderado demandado. ¿Para quién prestaba sus servicios como trabajador el señor EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ? Tengo entendido que él trabajaba con la empresa MINERALES SANTAMARIA. ¿Cuándo él se desplazaba a las actividades de su mina o su título minero, qué actividades desarrollaba con o para usted? La implementación de la documentación, lo que la Agencia me recomendaba o CORPOBOYACA. ¿Esas actividades dónde las desarrollaba? Lo de la documentación en la oficina, entraba, supervisaba la mina y daba recomendaciones. ¿Sabe si la empresa para la que trabajaba el mencionado señor que es MINERALES SANTAMARIA, le suministraba todos los elementos de seguridad cuando se dirigía con usted? No sé si eran de allá o no. ¿El representante legal de la empresa era el padre del señor EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ, su hermano? No, no era el hijo. ¿De quién es hijo? De otro hermano, se llama HORACIO PEREZ. ¿Por qué razón la Agencia no permitió esa cesión y a quién se lo iba a ceder? La rechazó porque cuando hayan digamos pólizas vencidas entonces esa documentación la paran tal vez, como no hubo la cesión de derechos y no se siguió con nadie más...habíamos hablado con mi hermano EDGAR OCTAVIO PEREZ que de pronto una cesión de derechos para mejoramiento porque me faltaba dinero para arreglar, documentación, de todo lo que exigen para la minería, faltaban recursos, la idea era esa para que la empresa fructificara, y como tiene la experiencia la empresa MINERALES SANTAMARIA y el compadre EDGAR que es ingeniero, era por eso que inyectaran algo de conocimientos de lo que ellos tienen y que la empresa saliera adelante. ¿De acuerdo con la investigación que hizo la ARL cuál fue la causa del accidente que sufrió EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ? Él tuvo el accidente en un frente que estaba inactivo y fue con gas, monóxido de carbono. ¿Fue por envenenamiento? Sí señor. ¿Quién presentó el informe del accidente a la ARL y específicamente al Ministerio del Trabajo? Lo presenté yo. Señor Juez, ¿la ARL levanta el informe del accidente y esa es la base de la investigación que posteriormente realiza el Ministerio o fue posteriormente su información al Ministerio la que dio inicio a la investigación? Yo creo que fueron ellos porque yo no sé nada."**

VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. TESIS Y PROBLEMA JURÍDICO

De la interpretación de los actos procesales de introducción y contradicción, el Despacho concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la Litis, se planteará el problema jurídico e igualmente anunciará la posición que asumirá el Despacho así:

- **Tesis Argumentativa de la parte Demandante:**

Considera que los actos administrativos acusados están viciados de nulidad por: violación al debido proceso, vicios de procedimiento y falsa motivación, en atención a que se impuso una sanción dentro del proceso administrativo adelantado por las autoridades del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, fundamentada en la supuesta existencia de un contrato de cesión que no se materializó, sin diferenciar entre dos personas naturales que lo suscribieron y una jurídica objeto de sanción, cercenándose la oportunidad probatoria de controvertir el argumento que fue sorpresivo y posterior a la formulación de cargos, así como el derecho de defensa y sin existir nexo causal entre el accidente laboral, la sociedad responsable y los argumentos expuestos en las resoluciones acusadas.

- **Tesis Argumentativa de la parte Demandada**

Alega que no se probaron los hechos fundamento de la acción, sin llegarse a configurar causal de nulidad, por lo que los actos administrativos deben mantener su presunción de legalidad, desconociéndose las normas endilgadas en ellos y ser la misma sociedad demandante quien reportó el accidente que dio origen a la actuación, además de encontrarse el trabajador cumpliendo sus órdenes. Solicita denegar las pretensiones.

- **Tesis Argumentativa del Ministerio Público:**

Guardó silencio.

- **Problema jurídico:**

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver así:

i) Si se debe declarar la nulidad de los actos administrativos que impusieron la sanción pecuniaria a la sociedad Minerales Santa María S.A.S., identificada con el Nit N°900.788.957-1, contenidos en la:

- Resolución N° 188 del 20 de marzo de 2018, expedida por la Dirección Territorial de Boyacá, del Ministerio del Trabajo, que impuso la sanción pecuniaria administrativa.*
- Resolución N°311 del 28 de mayo de 2018 que Resolvió el Recurso de Reposición, que confirmó la anterior.*
- Resolución N° 970 del 12 de abril del 2019, que resolvió el recurso de Apelación modificando la cuantía de la sanción pecuniaria y en lo demás confirmando la decisión sancionatoria de primera instancia.*

*ii) Adicionalmente establecer si como consecuencia de las anteriores declaraciones, la entidad demandada debe reintegrar a favor de **MINERALES SANTA MARIA S.A.S.** el valor de la sanción impuesta y cancelada, debidamente indexada, junto con los rendimientos financieros al tope máximo legal permitido por la ley, a la sociedad Minerales Santa María S.A.S., condenándola además en costas y agencias en derecho y ordenando dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.*

- **Tesis Argumentativa del Despacho:**

*El juzgado accederá a las pretensiones del medio de control, declarando la nulidad de los actos administrativos demandados, al evidenciarse conforme al acervo probatorio, su incursión en las causales de falsa motivación, desconocimiento del debido proceso y vicios del procedimiento alegados, dado que desde su génesis el procedimiento administrativo sancionatorio incurrió en falencias en cuanto a la determinación de responsabilidades e inexactitudes legales respecto de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, que condujeron a imponer una multa que no correspondía, acorde a las recomendaciones que en su momento le hiciera la **ARL POSITIVA**, tampoco se supo diferenciar la titularidad del frente donde se dio el deceso del trabajador y la inexistencia de cesión de derechos, como determinante de obligaciones en relación con el empleador, lo que conduce a establecer que esos yerros no fueron descartados por las autoridades del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, al momento de desatar los recursos y pese a contar con las pruebas que desestimaban los cargos endilgados, estos se mantuvieron hasta la decisión final, consecuentemente, se ordenará el reintegro de la suma cancelada en cumplimiento de la decisión administrativa, a favor de la actora, debidamente indexada y sobre la cual*

*se generarán los intereses de Ley. También se condenará en costas a la parte demandada y se fijarán agencias en derecho a favor de la **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.***

2. DE LAS EXCEPCIONES

Tal y como consta se adujo renglones atrás, la contestación fue extemporánea, luego no se encuentra ninguna pendiente por resolver.

3. MARCO JURIDICO Y JURISPRUDENCIAL:

Procede el despacho a resolver el problema jurídico planteado en el caso, con el fin de definir si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos enunciados, por las causales de *violación del debido proceso, vicios de procedimiento y falsa motivación*.

De igual modo debe determinarse si en caso afirmativo, hay lugar a ordenar que el **MINISTERIO DEL TRABAJO** reintegre a favor de **MINERALES SANTA MARIA S.A.S.** el valor de la sanción impuesta y cancelada, indexada, y con intereses, además de condenarla en costas y agencias en derecho en los términos expuestos en el libelo inicial.

Para el efecto, la parte demandante considera que debe accederse a lo pedido en atención a que estima, se incurrió en diversas irregularidades desde el inicio del proceso administrativo sancionatorio, desconociendo el derecho al debido proceso y con él el de defensa, en la medida que se introdujeron pruebas desconocidas en las primeras etapas que fueron incontrovertibles y sobre las cuales se edificó la sanción, por la confusión de responsabilidades, obligaciones y lugar de ocurrencia de la muerte del trabajador vinculado a la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, situaciones que a pesar de haber sido puestas de presente desde el principio, no fueron tenidas en cuenta por las autoridades, lo que conduce entre otras, a la nulidad de los actos administrativos demandados.

De otra parte, se tiene que la entidad accionada, arguye que todas las decisiones proferidas dentro del proceso administrativo se surtieron atendiendo los principios y garantías que la deben irradiar, advirtiéndose el incumplimiento de las normas objeto de pronunciamiento sancionatorio, partiendo de la premisa que la sociedad hoy demandante era la empleadora del trabajador fallecido y que en dichas circunstancias se generaron recomendaciones tendientes a evitar este tipo de percances.

Para resolver los anteriores planteamientos, el despacho efectuará el siguiente análisis:

1. ***El procedimiento administrativo sancionatorio del Ministerio del Trabajo***
2. ***Generalidades del Sistema General de Riesgos Laborales***
3. ***El proceso de cesión de derechos mineros***

Finalmente, se abordará el caso concreto.

1. ***El procedimiento administrativo sancionatorio del Ministerio del Trabajo***

Sobre el particular, se encuentra que el procedimiento administrativo sancionatorio originado de manera oficiosa o por solicitud de parte, inicia con la comunicación de la existencia de méritos desprendida de una averiguación preliminar, que puede derivar en el archivo de las diligencias o en la formulación de cargos, pasando por los descargos, el auto de pruebas, traslado de alegatos y la ejecutoria de la decisión definitiva contenida en un acto administrativo, resultando procedentes los recursos de reposición y apelación en su contra, todo dentro de la facultad

constitucional y legal para adelantar las actuaciones propias del sistema de inspección, vigilancia y control, asignadas a la entidad.

De manera puntual, las disposiciones específicas referentes a la facultad sancionadora de la entidad hoy demandada y su función de vigilancia y control, encuentran su sustento en el Código Sustantivo del trabajo, así:

“ARTICULO 17. ORGANOS DE CONTROL. *La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del Trabajo. (...)*

ARTICULO 485. AUTORIDADES QUE LOS EJERCITAN. *La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de éste Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen.”*

Con posterioridad, la Ley 1444 de 2011, *Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones*; estableció en lo destacable, en su artículo 7:

“(…) REORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. *Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 60 de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). (...)*”

Obsérvese que las funciones atribuidas al Ministerio del Trabajo, continuaron intactas a pesar de su escisión y el Decreto 4108 de la misma anualidad, que modificó los objetivos y estructura, en su artículo 5, determina la existencia de la Dirección de Riesgos Profesionales (hoy laborales), asignándole entre otras la función de conocer los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de los Directores Territoriales, relacionados con el Sistema de Riesgos Profesionales, como ocurrió en este evento.

Retomando, el procedimiento administrativo sancionatorio que se aborda, es el que utiliza la entidad para ejercer su potestad sancionadora, con base en la norma especial contenida en la Ley 1610 de 2013 *Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral* y en lo no previsto, por la Ley 1437 de 2011, cuya finalidad es la verificación de la comisión o no de infracciones a las normas laborales o de riesgos laborales, adoptando decisiones fundamentadas tanto en la Ley como en los fines estatales, respetando los derechos y garantías contenidos en la Carta Magna.

En este contexto, la Ley 1610 de 2013 atribuye primigeniamente la competencia para ejercer dichas facultades a las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social, además de los asuntos individuales y colectivos, con funciones principales de prevención, coactiva o de policía administrativa; mejoramiento de la normatividad laboral y, para el caso la concerniente al acompañamiento como garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos, bajo los preceptos constitucionales y los Convenios Internacionales, entre ellos los emanados de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia.

En su texto, la Ley en comento refiere a grandes rasgos el inicio de las actuaciones, las multas a imponer, el decreto de pruebas de oficio, el periodo probatorio y la gradación de las sanciones, de modo que la mayor parte del procedimiento debe observar la norma general prevista en el

C.P.A.C.A., en cuanto está orientada a regular y organizar de manera general el tema, determinando la finalidad y los principios que deben irradiar ese entorno administrativo, tomando como eje la supremacía constitucional sobre las actuaciones de las autoridades públicas y la protección de los derechos de las personas en dicha sede.

Bajo estas premisas la Ley 1437 de 2011, desarrolla las garantías contenidas en el artículo 29 Superior, además de infundir los principios señalados en su artículo 3 y los previstos en el artículo 209 constitucional, resaltando que en materia administrativa sancionadora deben atenderse indiscutiblemente los de **legalidad de las faltas y las sanciones**, así como la presunción de inocencia; sin embargo, la normativa en cita resulta ser de carácter subsidiario y supletorio, así su procedencia depende del silencio de las leyes especiales sobre una especialidad, a manera de ilustración, se precisa que la regulación general se halla a partir del artículo 34 del C.P.A.C.A. y el sancionatorio en particular desde el artículo 47 en adelante.

Acorde a lo dicho, el Despacho hace especial énfasis en que el **principio de legalidad** de que se habla, por lo menos debe garantizar una correcta tipificación de la falta que en materia administrativa sancionadora se está determinando, esto es, implica un establecimiento serio, previo y preciso de las infracciones que se estén cometiendo y más aún de las sanciones a las que se está expuesto.

Aunado a lo enunciado, se agrega que el acto administrativo que ponga fin al Procedimiento Administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

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

A su turno, si el acto administrativo es sancionatorio se debe tener presente, que las multas derivadas de infracciones a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables, conforme a lo establecido en los artículos 134 de la Ley 1438 de 2011 *Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, y, 12 de la Ley 1610 de 2013, así:

- “(…) d) El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes; (...)*
- f) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados;*
- g) La ausencia o deficiencia de las actividades de promoción y prevención; (...)*
- j) El incumplimiento de los correctivos y recomendaciones en las actividades de promoción y prevención por parte de la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) o el Ministerio del Trabajo;*
- k) La muerte del trabajador.”*

Finalmente, se destaca que en el acto administrativo en el cual se imponga la multa deberá realizarse una valoración objetiva del material probatorio y deberá argumentarse además la graduación de la sanción a imponer y el monto.

2. Generalidades del Sistema General de Riesgos Laborales

Aun cuando pudiera pensarse que el tema se hubiese acrisolado tan sólo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, lo cierto es que la normatividad que lo aborda data de tiempo atrás; sin embargo, hay que especificar que en principio se trata de uno de los subsistemas incrustados en el Sistema de Seguridad Social Integral, previsto en el artículo 8 de la norma y que se complementa

con los de salud, pensiones y servicios sociales complementarios.

Dentro de ese marco legal, se encuentra la Resolución N° 1016 del 31 de marzo de 1989, *Por la cual se reglamenta la organización, funcionamiento y forma de los Programas de Salud Ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleadores en el país*, que estuvo vigente hasta el 31 de mayo de 2017, acorde al Decreto 52 de 2017, *Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37. del Decreto 1072 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la transición para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST)*.

La norma en comento, señalaba sobre el caso abordado, en concreto lo siguiente:

“Artículo primero. Todos los empleadores públicos, oficiales, privados, contratistas y subcontratistas, están obligados a organizar y garantizar el funcionamiento de un programa de Salud Ocupacional de acuerdo con la presente Resolución.

Artículo segundo. El Programa de Salud Ocupacional consiste en la planeación, organización, ejecución y evaluación de las actividades de Medicina Preventiva, Medicina del Trabajo, Higiene industrial y seguridad industrial, tendientes a preservar, mantener y mejorar la salud individual y colectiva de los trabajadores en sus ocupaciones y que deben ser desarrolladas en sus sitios de trabajo en forma integral e interdisciplinaria. (...)

Artículo cuarto. El programa de Salud Ocupacional de las empresas y lugares de trabajo, deberá desarrollarse de acuerdo con su actividad económica y será específico y particular para éstos, de conformidad con sus riesgos reales o potenciales y el número de trabajadores. Tal programa deberá estar contenido en un documento firmado por el representante legal de la empresa y el encargado de desarrollarlo el cual contemplará actividades en Medicina Preventiva, Medicina de trabajo, Higiene Industrial y Seguridad Industrial, con el respectivo cronograma de dichas actividades. Tanto el programa como el cronograma, se mantendrán actualizados y disponibles para las autoridades competentes de vigilancia y control. (...)

*Artículo quinto. El programa de Salud Ocupacional de las empresas y lugares de trabajo, será de funcionamiento permanente y estará constituido por: a) Subprograma de Medicina Preventiva b) Subprograma de Medicina del Trabajo c) **Subprograma de Higiene y Seguridad Industrial** d) Funcionamiento del Comité de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial, de acuerdo con la reglamentación vigente. (...)*

*Artículo once. **El subprograma de Higiene y Seguridad Industrial**, tiene como objeto la identificación, reconocimiento, evaluación y control de los factores ambientales que se originen en los lugares de trabajo y que puedan afectar la salud de los trabajadores. Las principales actividades del subprograma de Higiene y seguridad Industrial son: (...)*

17. Delimitar o demarcar las áreas de trabajo, zonas de almacenamiento y vías de circulación y señalizar salidas, salidas de emergencia, resguardos y zonas peligrosas de las máquinas e instalaciones de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. (...)
Destaca la instancia.

Ahora, el Decreto 52 de 2017, hizo un llamado a los empleadores, contratantes, organizaciones de economía solidaria, del sector cooperativo y las empresas de servicios temporales, a sustituir el *Programa de Salud Ocupacional* por el *Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST)*, a partir del **1 de junio de 2017**, para lo cual determinó fases de implementación, actividades y responsables, dejando a cargo del **MINISTERIO DEL TRABAJO** definir el proceso y la determinación de estándares mínimos para verificar el cumplimiento de los requisitos con tal objeto.

Volviendo al inicio del acápite, tenemos que posterior a la Ley 100 de 1993, *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*, específicamente, con el Decreto Ley 1295 de 1994 *Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*, concretamente en su artículo 1 se introdujo la definición del subsistema, así:

***“DEFINICION.** El Sistema General de Riesgos Profesionales es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los*

trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan.

El Sistema General de Riesgos Profesionales¹ establecido en este decreto forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este decreto, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Profesionales.”

Además, precisó que el mismo, tenía por objetivos:

“a. Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.

b. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

c. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional.

d. Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales.”²

Y mencionó en su artículo 3, que son riesgos profesionales: el accidente que se produce como consecuencia directa del trabajo o labor desempeñada, y la enfermedad catalogada como profesional por el Gobierno Nacional, pudiendo tener origen profesional o común, atribuyendo en su artículo 21, entre otras obligaciones del empleador, el procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y los ambientes de trabajo, al igual que notificar a la administradora a la que se encuentre afiliado, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, cuya prevención es responsabilidad de los empleadores².

De manera posterior, la Ley 1562 de 2012, *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*, en términos generales, modifica el concepto de riesgo profesional por riesgo laboral, entendido como el nexo de causalidad con el trabajo desarrollado y además retoma la definición de accidente de trabajo³, interpretado como el suceso repentino que con ocasión del trabajo causa lesiones, perturbación, invalidez o muerte y es consecuencia de la subordinación respecto del empleador.

Más adelante el Decreto 1072 de 2015, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*, modificado, corregido y adicionado por diferentes decretos, siendo el último de ellos el 765 de 2020, mantiene la concepción del riesgo laboral y lo desarrolla a partir de su artículo 2.2.4.1.1., reproduciendo lo establecido en el artículo 4 del Decreto 1530 de 1996, en relación con el accidente de trabajo y enfermedad laboral con muerte del trabajador, enseñando al respecto, que:

¹ Artículo 2

² Artículo 56.

³ Artículo 3

“Cuando un trabajador fallezca como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad laboral, el empleador deberá adelantar, junto con el comité paritario de seguridad y salud en el trabajo o el Vigía de seguridad y salud en el trabajo, según sea el caso, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia de la muerte, una investigación encaminada a determinar las causas del evento y remitirlo a la Administradora correspondiente, en los formatos que para tal fin ésta determine, los cuales deberán ser aprobados por la Dirección Técnica de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo. Recibida la investigación por la Administradora, ésta lo evaluará y emitirá concepto sobre el evento correspondiente, y determinará las acciones de prevención a ser tomadas por el empleador, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles.

Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la emisión del concepto por la Administradora lo de Riesgos Laborales, ésta lo remitirá junto con la investigación y la copia del informe del empleador referente al accidente de trabajo o del evento mortal, a la Dirección Regional o Seccional de Trabajo, a la Oficina Especial de Trabajo del Ministerio del Trabajo, según sea el caso, a efecto que se adelante la correspondiente investigación y se impongan las sanciones a que hubiere lugar.

La Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo en cualquier tiempo podrá solicitar los informes de que trata este artículo.”

Situación que también se contempla en el artículo 2.2.4.6.32, cuando señala que:

“La investigación de las causas de los incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales, debe adelantarse acorde con lo establecido en el presente Decreto, la Resolución número 1401 de 2007 expedida por el entonces Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo, y las disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan. El resultado de esta investigación, debe permitir entre otras, las siguientes acciones:

- 1. Identificar y documentar las deficiencias del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) lo cual debe ser el soporte para la implementación de las acciones preventivas, correctivas y de mejora necesarias;***
- 2. Informar de sus resultados a los trabajadores directamente relacionados con sus causas o con sus controles, para que participen activamente en el desarrollo de las acciones preventivas, correctivas y de mejora;*
- 3. Informar a la alta dirección sobre el ausentismo laboral por incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades laborales; y*
- 4. Alimentar el proceso de revisión que haga la alta dirección de la gestión en seguridad y salud en el trabajo y que se consideren también en las acciones de mejora continua.*

***PARÁGRAFO 1.* Los resultados de actuaciones administrativas desarrolladas por el Ministerio del Trabajo y las recomendaciones por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales, deben ser considerados como insumo para plantear acciones correctivas, preventivas o de mejora en materia de seguridad y salud en el trabajo, respetando los requisitos de confidencialidad que apliquen de acuerdo con la legislación vigente.**

***PARÁGRAFO 2.* Para las investigaciones de que trata el presente artículo, el empleador debe conformar un equipo investigador que integre como mínimo al jefe inmediato o supervisor del trabajador accidentado o del área donde ocurrió el evento, a un representante del Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo y al responsable del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Cuando el empleador no cuente con la estructura anterior, deberá conformar un equipo investigador por trabajadores capacitados para tal fin.”** Negrilla extra texto.

Y además estipula la obligación de reportar los accidentes y enfermedades a las Direcciones Territoriales y Oficinas especiales, en los siguientes términos:

“Los empleadores reportarán los accidentes graves y mortales, así como las enfermedades diagnosticadas como laborales, directamente a la Dirección Territorial u Oficinas Especiales correspondientes, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al evento o recibo del diagnóstico de la enfermedad, independientemente del reporte que deben realizar a las Administradoras de Riesgos Laborales y Empresas Promotoras de Salud y lo establecido en el artículo 2.2.4.1.6. del presente Decreto.”

Aunado a ello, se especifica que el incumplimiento de lo antedicho, acarreará las sanciones estipuladas en el artículo 91 del Decreto Ley 1295 de 1994, modificado y adicionado por el artículo 13 de la Ley 1562 de 2012.

En los términos anteriores, cuando quiera que ocurra un evento entendido como un accidente grave o mortal como el que generó la sanción objeto de inconformidad, los documentos derivados de la investigación sobre las causas del mismo, así como el reporte que de él se derive, servirán de insumo para tomar determinaciones de tipo administrativo y correctivo a que haya lugar.

3. El proceso de cesión de derechos mineros

Obra en el plexo el certificado de registro minero, expedido por la Gerencia de Catastro y Registro de la Agencia Nacional de Minería, que prueba la existencia del contrato de concesión minera FLT 154, a favor del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, vigente desde el **17 de diciembre de 2008**, hasta el **16 de diciembre de 2018**, con un área de 23 hectáreas y 6.885 m², para la explotación y beneficio del mineral carbón, tratándose de un único concesionario.

También se evidencia la Resolución N° GTRN-000065 del **23 de febrero de 2012**, que entre otras cosas, resolvió no continuar con el trámite de la cesión del cincuenta por ciento (50%) de los derechos y obligaciones del contrato de concesión FLT 154, que le corresponden al señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, a favor del señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, lo cual obedeció a que el primero de los indicados, no se hallaba al día en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Bajo este contexto, resulta imprescindible recordar que el tema viene reglamentado desde la expedición de la Ley 685 de 2001, (norma vigente para la época del trámite de cesión, hoy actualizada por los artículos 22 de la Ley 1753 de 2015 y 23 de la Ley 1955 de 2019), *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*, que a partir de su título primero y capítulo segundo, desarrolla el tema del derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal mediante contrato de concesión minera (título minero), debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, con la claridad que con ello no se transfiere el derecho de propiedad de los minerales *in situ*, sino de establecer exclusiva y temporalmente dentro del área correspondiente, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, apropiarlos mediante extracción o captación y gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para tal efecto⁴.

Más adelante, la misma disposición, establece en relación con la cesión de derechos emanados de una concesión, que:

“(...) requerirá aviso previo y escrito a la entidad concedente. Si recibido este aviso dicha entidad no se pronuncia mediante resolución motivada en el término de cuarenta y cinco (45) días, se entenderá que no tiene reparo a la cesión y se inscribirá el documento de negociación en el Registro Minero Nacional.

Para poder ser inscrita la cesión en el Registro Minero Nacional, el cedente deberá demostrar haber cumplido todas las obligaciones emanadas del contrato de concesión.”

Así, resulta que la **cesión** es la única forma de transferir los derechos derivados de este tipo de contratos y si fuere **total**, el cesionario se subroga en todas las obligaciones de él derivadas, pero, si tan sólo es **parcial** podrá hacerse por cuotas o porcentajes de dicho derecho. En este caso, cedente y cesionario serán solidariamente responsables de las obligaciones contraídas, asimismo se contempla la posibilidad de ceder **áreas** amparadas en el contrato de concesión minera, a través de la división material del área establecida en el título, otorgando los derechos de explorar y explotar dicha área⁵.

⁴ Artículos 14 y 15

⁵ Artículos 22 a 25.

Consecuentemente, en el entendido que el cesionario es un nuevo titular del derecho a explorar y explotar los recursos mineros, le son exigibles las solemnidades estipuladas en el artículo 50 ibídem, que al abordar en específico los contratos de concesión señala como formalidades *estar contenido en documento redactado en idioma castellano y estar a su vez suscrito por las partes. Para su perfeccionamiento y su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional.*

Lo anterior es consecuente con el acápite referido al Registro Minero Nacional⁶ como *medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos estatales y privados, que tengan por objeto principal la constitución, conservación, ejercicio y gravamen de los derechos a explorar y explotar minerales, emanados de títulos otorgados por el Estado o de títulos de propiedad privada del subsuelo, que como parte del Sistema Nacional de Información Minera es un instrumento abierto de información, al cual tendrá acceso toda persona en cualquier tiempo. Dispondrá de los mecanismos y ayudas técnicas y de los medios físicos adecuados para que los usuarios de dicha información, la verifiquen y tomen personalmente o la reciban en sus domicilios, por medios de comunicación electrónica o de otra especie equivalente.*

Entonces, *la inscripción en el Registro Minero será la única prueba de los actos y contratos sometidos a este requisito. En consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complemente, instituyéndose como actos sometidos a registro únicamente, entre otros, los a) contratos de concesión y la d) cesión de títulos mineros, de modo que para su desarrollo se requiere algo más que la voluntad de las partes, como erradamente lo interpretó en sus decisiones el MINISTERIO DEL TRABAJO.*

Luego, una vez **perfeccionado el contrato de cesión de derechos**, conforme a los artículos en cita, e inscrita la cesión de derechos mineros en el Registro Minero Nacional, es que se produce la variación de la relación contractual inicialmente concebida, momento en el cual empieza a surtir efectos, no antes.

5. DEL CASO CONCRETO

Descendiendo al caso sub-examine, se advierte que la demanda está encaminada a que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones que impusieron sanción pecuniaria a la sociedad demandante, así relacionadas: N° 188 del 20 de marzo de 2018, expedida por la Dirección Territorial de Boyacá, del Ministerio del Trabajo; N°311 del 28 de mayo de 2018 que Resolvió el Recurso de Reposición y confirmó la anterior; 970 del 12 de abril del 2019, que resolvió el recurso de Apelación modificando la cuantía de la sanción pecuniaria y confirmando en lo demás la decisión inicial.

Adicionalmente, se debe establecer si, en consecuencia, la entidad demandada debe reintegrar a favor de **MINERALES SANTA MARIA S.A.S.** el valor de la sanción impuesta y cancelada, debidamente indexada, junto con los rendimientos financieros, y si es procedente la condena en costas y agencias en derecho.

Para el efecto, se manifiesta por el extremo activo, que los actos acusados se encuentran viciados por desconocimiento del debido proceso, vicios de procedimiento y falsa motivación, en tanto desde un principio se incurrió en errores dentro de la instrucción sancionatoria, que a la postre condujeron a una sanción sin

⁶ Artículos 327 y ss Ley 685 de 2001

sustento jurídico ni probatorio, toda vez que no guardó relación entre los hechos que la originaron, la multa y la persona jurídica sancionada.

A su turno, el **MINISTERIO DEL TRABAJO** alega que los actos administrativos cuestionados fueron soportados en valoraciones fácticas y jurídicas plasmadas en sus decisiones, observando los derechos de las partes, aunado a que no se probaron los hechos que fundamentaron la acción, por lo que no están inmersos en causal de nulidad, debiendo mantener su legalidad, en el entendido que el trabajador fallecido cumplía órdenes de la empresa sancionada, luego deben despacharse desfavorablemente las pretensiones.

Con el fin de abordar los problemas jurídicos mencionados, entrará el despacho a realizar un análisis de los cargos que sustentan la pretensión de declaratoria de nulidad y que son alegados por la parte actora, pasando por lo probado en el proceso, para luego descender a la resolución del asunto, de la siguiente manera:

i) Los cargos de nulidad

Tenemos que la génesis del medio de control, se sustenta en los pormenores relatados con antelación y que se tilda a los actos administrativos demandados de haber incurrido en ***violación al debido proceso, vicios en su procedimiento y falsa motivación***.

Con el fin de determinar la decisión a tomar por la instancia, se hace necesario referirnos a los extremos de procedencia de la anulación de un acto administrativo, indicando que de manera general las causales para impetrar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, son las previstas en el inciso 2 del artículo 137 del C.P.A.C.A., así:

1. *Cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse. (Vicio formal)*
2. *Falta de Competencia. (Vicio formal)*
3. *Expedición en forma irregular. (Vicio formal)*
4. *Violación del derecho de audiencia y defensa. (Vicio material).*
5. *Falsa Motivación. (Vicio material).*
6. *Desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió. (Vicio material).*

Reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha distinguido entre los vicios ***formales*** y los ***materiales*** que pueden darse en la expedición de los actos administrativos, precisando que éstos últimos, no surgen de la mera confrontación con el ordenamiento, sino de la comprobación de circunstancias de hecho, esto es, de comportamientos concretos de la administración que los tornan reprochables.

Al efecto también debe entenderse que la causal de ***expedición irregular***, comprende los aspectos en los cuales la administración no se ajusta a los procedimientos y en cuanto al ***debido proceso***, aun cuando no se halla expresado taxativamente, no podemos perder de vista que acorde al marco jurídico y jurisprudencial ya visto, irradia como principio, todas las actuaciones administrativas⁷, lo que traduce en la concreción de cada uno de los derechos y garantías contemplados en el artículo 29 Superior.

Visto lo expuesto, las actuaciones que se adelanten dentro de las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio, deben garantizarse los postulados del debido proceso, principalmente

⁷ Artículo 3 C.P.A.C.A.

los referidos a la defensa y contradicción, con el ánimo de establecer de manera objetiva la presencia o no de una infracción, que haga merecedor al destinatario de una sanción o de cualquier otra determinación de tipo correctivo.

A continuación, se ha precisado que la **falsa motivación**, es una:

"causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias:

a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o

b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente⁸"

Ahora bien, los argumentos de la parte actora para fundamentar sus pretensiones, se pueden resumir de la siguiente forma:

- Las decisiones cuestionadas, tienen como fundamento determinante los hallazgos y recomendaciones que se generaron en virtud de la visita que la **ARL POSITIVA** adelantara en el título minero FLT 154, a nombre del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, quien es totalmente ajeno a las actividades de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.**, y cuyo único vínculo para el momento del infortunado accidente mortal, era el hecho de haber designado como trabajador en misión al empleado fallecido, sin distinguir entre personas naturales o jurídicas.
- Si bien, se estaba contemplando la posibilidad de invertir en dicho título, lo cierto era que se había suscrito un contrato de concesión entre las personas naturales **TIBERIO y EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, para el año 2011 y en la vigencia 2012 ante el incumplimiento de las obligaciones de su titular, se había decidido por la autoridad minera, no continuar con dicho trámite, siendo además una prueba introducida luego del pliego de cargos, sobre la cual no se efectuó un análisis correcto, a pesar de haber allegado oportunamente la documentación que probaba la verdadera y exclusiva titularidad en cabeza del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, y negarse la relacionada con oficiar a la autoridad minera con tal fin, aunado a desconocer que para el perfeccionamiento de las voluntades consignadas en el pretendido contrato de cesión, existe un procedimiento legal establecido que tampoco se agotó.
- Cuando se advirtió que las imputaciones obedecían a circunstancias que no estaban presentes en la empresa sino en el frente del señor **TIBERO PEREZ VANEGAS**, no se hizo un mayor análisis, sino que el procedimiento administrativo sancionatorio siguió su curso normal hasta culminar en la sanción, falsamente motivada al edificarse en hechos falsos, luego toda la instrucción se adelantó de forma errada.
- Se reprocha que a pesar de advertir que el cargo cuarto, fue respaldo en la Resolución N° 1016 de 1989, norma derogada, tampoco fue evaluado en debida forma al tiempo de definir el valor de la sanción, vulnerándose el debido proceso y con ello el principio de

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá D. C, veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) Actor: CAMILO ALBERTO RIAÑO ABAUNZA Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

legalidad, con el agravante de no haber vinculado al responsable del frente minero donde ocurrieron los hechos.

- Determina que no es correcto indicar que la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, desconoció la normatividad que se le achaca, cuando el obligado a cumplir con las recomendaciones era el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**.

ii) Lo probado en el proceso

Acorde a la relación probatoria expuesta párrafos atrás, se acredita lo siguiente en relación con el proceso administrativo sancionatorio seguido por las autoridades del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, en contra de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S**:

- Con la Resolución N° 000065 del **23 de febrero de 2012**, el Grupo de trabajo Regional Nobsa del **SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO**, resolvió entre otras cosas, no continuar con el trámite de la cesión del 50% de los derechos y obligaciones del contrato de concesión N° FLT 154, que le corresponden al señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, a favor del señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, en virtud del contrato privado suscrito el **1 de julio de 2011**.

- La sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** goza de matrícula mercantil desde el **10 de noviembre de 2014**, y su representante legal es el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**.

- El **22 de junio de 2015**, por parte de la **ARL POSITIVA**, se diligenciaron: el *Formato de evaluación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo – pymes; programa de intervención minera vigencia 2014, programa de monitoreo continuo a condiciones críticas, esquema de la mina; constancia de intervención a empresas*, y el *informe de inspección de seguridad e higiene minera*, respecto del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, determinando los aspectos que no cumplía, consignándolos en el primero de los mencionados, lo mismo se hizo en el informe de inspección de seguridad e higiene minera, de modo que se generaron las recomendaciones, advirtiendo que la empresa de dicha persona natural, no satisfacía los aspectos ya numerados en el recaudo probatorio.

- El **07 de julio de 2015**, la **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, allegó a la **ARL POSITIVA**, el informe de investigación interna del accidente de trabajo mortal del trabajador **EDWIN ROLANDO PEREZ SUAREZ**, detallando los por menores de las causas del deceso, y refiriendo que se dio en cumplimiento de labores ordenadas por el empleador, como lo fue el acompañamiento al ingeniero o asesor de la **ARL POSITIVA** a vista de inspección de la mina que *hace parte de los proyectos de inversión de la empresa*, específicamente la Mina **SANTISIMA TRINIDAD**, contrato FLT – 154, acorde a la solicitud que hiciera el titular del proyecto señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS** el **19 de junio de 2015**, teniendo en cuenta el interés de evaluar las condiciones técnicas y de seguridad del título, para una futura inversión.

- Posteriormente, el **24 de julio de 2015**, la **ARL POSITIVA** notificó a la Directora Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, la investigación, en el formato de investigación de incidentes y accidentes de trabajo, donde el asesor externo de la empresa **HENRY GEOVANNY HERNANDEZ H. SST**, especialista en salud ocupacional, consignó observaciones respecto de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, estableciendo fechas de revisión.

- Producto de lo anterior, en la documentación que generó la sociedad, señaló que como *medidas para intervenir las causas del accidente: Cuando la empresa requiera evaluar un sitio de interés dentro de sus proyectos de ampliación*, debía hacer énfasis en los puntos allí verificables, en apoyo del Concepto técnico y recomendaciones, encaminadas al cumplimiento de lo estipulado en la Resolución 1401 de 2007, artículos 4 y 5, para evitar la ocurrencia de eventos semejantes, lo mismo que para

atender lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1562 de 2012

- El auto N° **1057 del 24 de agosto de 2015**, proferido por la Directora Territorial del Ministerio del Trabajo, ordenó el inicio de una averiguación preliminar, en contra de la empresa **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, *por presunto incumplimiento de los artículos 21,62 y 91 del Decreto Ley 1295 de 1994; las Resoluciones Ministeriales N° 2013 de 1986, 1016 de 1989 y 1401 de 2007, los artículos 13 y 26 inciso primero de la Ley 1562 de 2012*, decretando las pruebas y designando al Inspector de Trabajo de Sogamoso, adscrito a la Dirección Territorial de Boyacá, con tal fin.

- Por auto N° **072 del 31 de agosto de 2015**, se dio traslado de la averiguación preliminar al empleador **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** para ejercer su derecho de defensa, solicitar y allegar pruebas, la empresa acreditó contar con la documentación exigida en materia de riesgos laborales.

- El **14 de junio de 2016** como auto de mejor proveer N° 772 del, se solicitó a la **ARL POSITIVA**, allegar constancia de seguimiento a las recomendaciones dadas a la empresa con ocasión del accidente mortal, en la respuesta del **23 de junio de 2016**, la **ARL POSITIVA**, acreditó lo pedido.

- Por auto N° 387 del **2 de marzo de 2017**, se formularon cargos al empleador **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** y se inició un proceso administrativo sancionatorio, explicando entre otras cosas los hallazgos en relación con el título minero **FLT 154**, donde ocurrió el siniestro y endilgando a la sociedad la vulneración del artículo 21, literal c, del Decreto 1295 de 1994, que establece la obligación de los empleadores, de procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo, al no cumplir los criterios visibles en el *informe de inspección de seguridad e higiene minera*, respecto del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**. Se agregó el desconocimiento de los artículos 2 y 7 de la Resolución 2013 de 1993, así como el numeral 17 del artículo 11 de la Resolución 1016 de 1989, en concordancia con los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979.

- Luego de la notificación, específicamente el **31 de marzo de 2017**, se presentaron los descargos y desde allí se puso de presente al ente instructor que las recomendaciones realizadas por la **ARL POSITIVA**, a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** no eran las que soportaban el pliego de cargos, igualmente se allegaron las pruebas para que posteriormente se determinara que los cargos segundo y tercero del pliego, no prosperaran y se solicitó requerir a **INGEOMINAS** sobre el estado de la licencia minera FLT-154, a fin de corroborar su cierre o suspensión, la referida prueba no fue decretada, al estimarse como inconducente acorde al Auto N° 1661 del **10 de noviembre de 2017**, ya que no se dirigía a desvirtuar los cargos endilgados, esto es, establecer el cumplimiento de los presupuestos normativos concernientes al Sistema General de Riesgos Laborales, en la misma decisión se dispuso correr traslado para alegar de conclusión.

- El **5 de diciembre de 2017**, se presentaron los alegatos de conclusión, nuevamente indicando el cumplimiento por parte de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, de la normatividad relativa al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y además detallando que se habían acatado las recomendaciones generadas por la **ARL POSITIVA**, a pesar de no corresponder a las consignadas en el numeral 4 del Auto N° 387.

- Con la **Resolución 00188 del 20 de marzo de 2018**, se resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, se argumentaron entre otros detalles que el día del suceso, se había determinado por parte de la ARL y como sustento del **cargo primero**, que acorde a la *evaluación del Sistema de gestión a la seguridad y salud en el trabajo* **MINERALES SANTAMARIA S.A.S. NO CUMPLÍA** con tener instalada señalización informativa, preventiva, de seguridad; con ventilación auxiliar en frentes ciegos que garanticen el caudal de aire requerido según el número de trabajadores; ni con un procedimiento que garantizara la dilución de las concentraciones de gases y la evacuación óptima del personal, lo

mismo resultó al analizar el **cuarto cargo**, sancionando a la sociedad con multa de 40 SMLMV.

- Seguidamente, el **02 de mayo de 2018**, se interpusieron los recursos y nuevamente se itera que la evaluación al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo realizada el **22 de junio de 2015** por la **ARL POSITIVA**, expuesta en la decisión sancionatoria, no corresponde a **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, sino al señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, NIT 9531240, titular del contrato minero FLT 154, ni era el frente de trabajo de la empresa, aunado a que todos los formatos que sirvieron de base para sancionar correspondían a dicha persona natural y el proyecto de inversión futura nunca se materializó, de modo que los cargos **primero y cuarto**, carecían de fundamentación.

- El **28 de mayo de 2018**, con la Resolución N° 00311, el Director Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, resolvió el recurso de reposición, e indicó que el accidente se había dado en la empresa, concretamente en las áreas de producción y en cumplimiento de las órdenes del empleador, durante una visita a los proyectos que hacían parte de ella, además se hace alusión al contrato de cesión total de derechos del contrato único de concesión N° FLT 154, para la exploración y explotación técnica de un yacimiento de carbón localizado en el Municipio de Sogamoso Departamento de Boyacá, cedente el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS** y cesionario el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, suscrito el **02 de julio de 2011**, donde se había estipulado las partes que se perfeccionaba con sus firmas, en base a lo cual confirmó la decisión.

- El **8 de junio de 2018**, ante la nueva prueba como lo era el contrato referido, se amplió o adicionó la sustentación del recurso de apelación, explicando que para la fecha de suscripción del contrato de cesión, el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS**, actuaba como persona natural, no como representante legal de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, por cuanto la empresa se constituyó el **10 de noviembre de 2014** y fue su representante tan sólo a partir del **15 de mayo de 2015**, además que lo acordado en el contrato no operaba con la simple manifestación o suscripción, sino que se encontraba sujeto a la aprobación o no de la autoridad minera, previo cumplimiento de los requisitos, para probar lo dicho se allegó la certificación del **15 de junio de 2018**, emanada de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERIA**, certificado de registro minero del **18 de junio de 2018**, expedido por la Gerencia de Catastro y Registro Minero, que daban cuenta de la titularidad del frente en torno al contrato de concesión FLT-154, vigente desde el **17 de diciembre de 2008 hasta el 16 de diciembre de 2038**, en cabeza del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, sin haberse perfeccionado cesión de derechos entre él y el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS Y/O MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**

- A través de la Resolución N° 970 del **12 de abril de 2019**, la Directora de Riesgos Laborales del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, resolvió el recurso de apelación, señalando que la empresa había incumplido sus obligaciones como empleador en materia de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud en el Trabajo, ajustó el valor de la multa de 40 a 27 SMLMV, sosteniendo la premisa que la sociedad había desconocido el *artículo 21, literal 9 del Decreto 1295 de 1994 y los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979*, determinando que la decisión sancionatoria inicial había incluido un artículo de la Resolución 1016 de 1989, derogada por el Decreto 52 de 2017, de manera que eliminó la desatención de la disposición normativa en cita, del cargo cuarto.

- Ejecutoriada la decisión la empresa **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** realizó consignación por valor de **VEINTIUN MILLONES NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$21.093.534.00)**, el **7 de junio de 2019**, a favor del **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

- El **26 de noviembre de 2020**, el Coordinador punto de atención Regional de Nobsa de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERIA**, corroboró que el título minero FLT 154, se encuentra vigente, para explotación y beneficio, únicamente a nombre del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**.

Finalmente, la testimonial recaudada respalda gran parte de los hechos y las afirmaciones de la demanda, en cuanto a la ocurrencia del incidente y la titularidad del frente donde ocurrió, entre lo más destacable.

- **Resolución del caso**

Del examen anterior, se advierte que los hechos que antecedieron la expedición de los actos administrativos cuestionados fueron dos concretamente: De un lado, la visita de la **ARL POSITIVA** a la mina **SANTISIMA TRINIDAD**, cuyo titular minero es el señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, acorde al contrato de concesión FLT 154 y, de otra parte, el fallecimiento del trabajador vinculado a la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** durante el desarrollo de dicha visita, quien se encontraba acompañándola, acorde a la solicitud que se hiciera por parte de dicho titular minero, formalmente y días antes del desenlace fatal.

También se encuentra que a pesar de las circunstancias, el día del suceso, **22 de junio de 2015**, se diligenciaron por parte de la **ARL POSITIVA**, y con respecto al señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, los documentos relacionados con la visita y consignados en: *Formato de evaluación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo - pymes, observaciones al programa de intervención minera vigencia 2014, programa de monitoreo continuo a condiciones críticas, esquema de la mina, formato de constancia de intervención a empresas, informe de inspección de seguridad e higiene minera.*

Específicamente en el *informe de inspección de seguridad e higiene minera*, pero respecto del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, se consignó que no cumplía con lo siguiente:

- “1. (1) Contar con un procedimiento para la ejecución de exámenes médicos ocupacionales (ingreso, periódico, retiro y de reubicación acorde a la actividad económica de la empresa)
2. (2) Contar con un COPASST o VIGIA vigente y presenta registro de sus actividades.
3. (5) adelantar estudios de higiene y definir acciones preventivas y/o correctivas con el fin de minimizar los efectos perjudiciales sobre la salud.
4. (23) contar con procedimiento de trabajo seguro para las actividades rutinarias y no rutinarias y análisis de trabajo seguro para actividades no rutinarias o de alto riesgo (...)
5. (24) Tener instalado señalización informativa, preventiva y de seguridad tanto en superficie como subterránea reflectiva y/o fluorescente y/o luminosa.
6. (25) Los sistemas y equipos cuentan con protección y aislamiento adecuado que garanticen las condiciones de seguridad.
7. (27) Cumple con las disposiciones establecidas para el transporte en labores subterráneas (...)
8. (32) Las vagonetas utilizadas por la empresa cuentan con un sistema de seguridad que evite que este se desboque ante la ruptura intempestiva del cable.
9. (33) Todos los equipos, maquinaria e instalaciones cuentan con certificación a prueba de explosión (...)
10. (34) Los trabajadores que realizan trabajos en alturas (...) cuentan con capacitación, certificación y los EPP necesarios para realizar esa labor.
11. (35) El malacate cuenta con un guarda de seguridad en los sistemas de transmisión de fuerza (...)
12. Cuenta con ventilación auxiliar en frentes ciegos que garanticen el caudal de aire requerido según el número de trabajadores.
13. Cuenta con un procedimiento que garantice la dilución de las concentraciones de gases y la evacuación oportuna del personal.”

Es así como en el auto N° 387 del **2 de marzo de 2017**, se formularon cargos al empleador **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** y se inició un proceso administrativo sancionatorio, determinando en lo

fundamental que el accidente se había dado en el título minero FLT 154 y que la sociedad no cumplía con los criterios transcritos, sin caer en cuenta que ello era atribuible a la persona natural **TIBERIO PEREZ VANEGAS**, puesto que los formatos que respaldaban tales aspectos eran los referidos a él, no a la empresa, en tanto el Concepto técnico y recomendaciones del accidente mortal, que se levantó respecto de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, del **22 de julio de 2015**, se encaminaban a la observancia de lo estipulado en la Resolución 1401 de 2007, artículos 4 y 5, esto es, a:

“(...) 5. Implementar las medidas y acciones correctivas que, como producto de la investigación, recomienden el Comité Paritario de Salud Ocupacional o Vigía Ocupacional; las autoridades administrativas laborales y ambientales; así como la Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encuentre afiliado el empleador, la empresa de servicios temporales, los trabajadores independientes o los organismos de trabajo asociado y cooperativo, según sea el caso.

6. Proveer los recursos, elementos, bienes y servicios necesarios para implementar las medidas correctivas que resulten de la investigación, a fin de evitar la ocurrencia de eventos similares, las cuales deberán ser parte del cronograma de actividades del Programa de Salud Ocupacional de la empresa, incluyendo responsables y tiempo de ejecución. (...)

10. Remitir informe semestral, con sus respectivos soportes, a las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social para efecto del ejercicio de la vigilancia y control que le corresponde, sobre los aportantes que han incumplido las medidas de control recomendadas o que habiéndolas adoptado, fueron insuficientes para el control del riesgo causante del accidente.”

También se hizo un llamado a atender el artículo 1 de la Ley 1562 de 2012, en cuanto a lo que debía contener el programa de salud ocupacional. Así, se evidencia la existencia de una **falsa motivación** desde la formulación del pliego de cargos, que persistió hasta la decisión del procedimiento administrativo sancionatorio, en relación con el cargo primero, además basado en la sorpresiva e irregular introducción de la prueba que soportaba la supuesta cesión de derechos que como se explicó, estaba sujeta a las solemnidades estipuladas en el artículo 50 ibídem, debiendo constar en documento redactado en idioma castellano, suscrito por las partes e inscribirse en el Registro Minero Nacional, lo cual no ocurrió, a pesar que la autoridad instructora contaba con la prueba de la titularidad minera del señor **TIBERIO PEREZ VANEGAS** en relación con el contrato de concesión FLT 154, como lugar de los hechos y de la negativa de oficiar a la autoridad, con el objeto de despejar esa duda, vulnerando en consecuencia el **debido proceso** de la sancionada.

En este punto, resulta importante destacar que hubo una falencia en el procedimiento desde su inicio, en la medida que no se realizó un verdadero estudio de lo sucedido y de las pruebas obrantes en el expediente, al punto que se desatendieron en su oportunidad los reclamos hechos por la hoy actora, quien acreditó gran parte del cumplimiento de las normas referentes al Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, aportando no sólo la investigación interna que adelantó frente al evento, sino los manuales que en desarrollo de la normatividad evidenciaban que se trataba de una empresa organizada en ese nivel de exigencia, que en efecto y como consecuencia del accidente, había elaborado, a través de su equipo de trabajo y con el acompañamiento del asesor externo, especialista en salud ocupacional, las recomendaciones derivadas del suceso, incluyendo medidas de prevención, seguimiento y control, así como las encaminadas a intervenir las causas del accidente, en sitios de interés dentro de sus proyectos de ampliación. Estas irregularidades arrojan como resultado los **vicios de procedimiento** que advierte la actora.

Recuérdese que la motivación expuesta en los actos administrativos reprochados, condujo a que se formularan los siguientes cargos, dejando de lado el segundo y tercero que se desestimaron en su momento, acorde a la fundamentación hecha en los descargos:

“CARGO PRIMERO:

Presunta violación a la siguiente norma: Artículo 21 literal c) del Decreto N° 1295 de 1994, el cual es del siguiente tenor:

ARTICULO 21. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR. El empleador será responsable: (...)

c. Procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo; (...)

CARGO CUARTO:

Presunta violación al numeral 17 del artículo 11 de la Resolución 1016 de 1989, en concordancia con los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979, que señalan:

Resolución 1016 de 1989. “Artículo 11: El subprograma de Higiene y Seguridad Industrial, tiene como objeto la identificación, reconocimiento, evaluación y control de los factores ambientales que se originen en los lugares de trabajo y que puedan afectar la salud de los trabajadores.

Las principales actividades del subprograma de Higiene y seguridad Industrial son:

17. Delimitar o demarcar las áreas de trabajo, zonas de almacenamiento y vías de circulación y señalizar salidas, salidas de emergencia, resguardos y zonas peligrosas de las máquinas e instalaciones de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Ley 9 de 1979 “Artículo 84. Todos los empleados están obligados a:

a) Proporcionar y mantener un ambiente de trabajo en adecuadas condiciones de higiene y seguridad, establecer métodos de trabajo con el mínimo de riesgos para la salud dentro del proceso de producción. (...)

d) Adoptar medidas efectivas para proteger y promover la salud de los trabajadores, mediante la instalación, operación y mantenimiento, en forma eficiente, de los sistemas y equipos de control necesarios para prevenir enfermedades y accidentes en los lugares de trabajo. (...)”

Por dichas razones, con la **Resolución 00188 del 20 de marzo de 2018**, se resolvió el procedimiento administrativo, y se decide sancionar a la empresa por haber infringido el Decreto 1295 de 1994, literal c); Resolución 1016 de 1989, artículo 11, numeral 17, concordante con los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979, imponiendo multa de 40 SMLMV.

Hasta aquí, ni el cargo primero ni el cuarto, gozaban de estricta motivación, dado que el primero se fundó en circunstancias inexistentes y el cuarto se desprendía de los mismos fundamentos fácticos que soportaban el primer reproche; sin embargo el **28 de mayo de 2018**, con la **Resolución N° 00311**, el Director Territorial Boyacá del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, resolvió el recurso de reposición, confirmando la decisión inicial, siendo allí donde se hizo referencia al presunto contrato de cesión que arrojaba como conclusión que el señor **EDGAR OCTAVIO PEREZ VANEGAS** era cesionario del título minero FLT 154 y al ser representante de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, ésta era responsable de las infracciones que se le endilgaban, desechando la prueba de constitución de la empresa y que fue posterior al aparente contrato de cesión de derechos mineros, inexistente como ya se vio, de modo que la falsa motivación, el desconocimiento del debido proceso y los vicios de procedimiento, continuaron.

No obstante todo lo anotado, con la **Resolución N° 970 del 12 de abril de 2019**, la Directora de Riesgos Laborales del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, resolvió el recurso de apelación, insistiendo en el incumplimiento de las obligaciones de la empresa como empleadora, en materia de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud en el Trabajo, es decir, se acogió a las presuntas pruebas que así lo demostraban, sin profundizar en el análisis y advirtiendo sobre la derogatoria de la Resolución 1016 de 1989, por el Decreto 52 de 2017, ajustó el monto establecido, en el entendido que la encartada había desconocido el artículo 21, literal 9 del Decreto 1295 de 1994 y los literales a) y d) del artículo 84 de la Ley 9 de 1979, eliminando del cargo la imputación por la presunta infracción de la mencionada Resolución.

Respecto de lo decidido, la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** se vio en la obligación de cancelar la multa impuesta.

Corolario a lo anterior y habiéndose probado los argumentos de la demanda, en la medida que se evidenciaron irregularidades en el trámite del proceso administrativo sancionatorio seguido por las autoridades del **MINISTERIO DEL TRABAJO**, en contra de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, los actos administrativos contenidos en las Resoluciones **00188 del 20 de marzo de 2018 expedida por el Director Territorial de Boyacá del Ministerio del Trabajo; 00311 del 28 de mayo de 2018, expedida por el Director Territorial Boyacá del Ministerio del Trabajo, que resolvió el recurso de reposición y la 970 del 12 de abril de 2019, expedida por la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo que desató el recurso de apelación**, deben declararse nulas, específicamente por las causales de falsa motivación, desconocimiento del debido proceso y vicios de procedimiento previstos en la Ley 1437 de 2011.

De igual modo hay lugar a ordenar al **MINISTERIO DEL TRABAJO** reintegrar a favor de **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.** la suma de **VEINTIUN MILLONES NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$21.093.534.00)**, consistente en el valor de la sanción impuesta y cancelada, debidamente indexada, reconociendo sobre ella, los intereses moratorios en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

VII. CONCLUSION

En virtud a que las respuestas a los problemas jurídicos planteados en audiencia inicial son positivas, el Despacho declarará la nulidad de los actos administrativos enjuiciados, en la medida que las causales invocadas y consistentes en falsa motivación, desconocimiento del debido proceso y vicios de procedimiento, quedaron demostradas toda vez que las falencias evidenciadas desde el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, se fundamentaron en argumentos inconsistentes, y derivaron en una sanción de la empresa como empleadora del trabajador fallecido; sin embargo, se dejaron de lado argumentos y pruebas determinantes que si hubiesen sido valoradas debidamente en el momento procesal oportuno pudieron conducir a una decisión diferente, sin violentar los derechos de la hoy actora, al punto evidenciado en esta sede.

• COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

Atendiendo lo contemplado en los artículos 188 del C.P.A.C.A, y 365 num. 1 y 8 del C.G.P., y que se accede a las pretensiones del medio de control, se impone condenar en costas a la parte demandada, incluyendo los gastos demostrados; asimismo como la **SOCIEDAD MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, actuó en las diligencias a través de apoderado, procede el reconocimiento de agencias en derecho.

Teniendo en cuenta lo señalado en el Acuerdo N° PSAA16-10554 del 05 de Agosto de 2016, que en artículo 5 numeral 1, fija como tarifa para los procesos declarativos de primera instancia entre el 4% y el 10% del valor de lo pedido; en este sentido el Despacho fija el 4% sobre el valor de la cuantía determinada como debida, sin rendimientos ni frutos, esto es, sobre el valor de **VEINTIUN MILLONES NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$21.093.534.00)**, a favor de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, con cargo al **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR LA NULIDAD de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 00188 del 20 de marzo de 2018 expedida por el Director Territorial de Boyacá del Ministerio del Trabajo; 00311 del 28 de mayo de 2018, expedida por el Director Territorial Boyacá del Ministerio del Trabajo, que resolvió el recurso de reposición y la 970 del 12 de abril de 2019, expedida por la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo que desató el recurso de apelación, por las causales de falsa motivación, desconocimiento del debido proceso y vicios de procedimiento, acorde a la motivación de este proveído.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración y a título de **restablecimiento del derecho**, **CONDENAR** al **MINISTERIO DEL TRABAJO**, a reintegrar a favor de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, la suma de **VEINTIUN MILLONES NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$21.093.534.00)**, como valor de la sanción impuesta a ella y acreditada como cancelada.

TERCERO.- La suma anteriormente relacionada, se ajustará tomando como base el índice de Precios al Consumidor, de conformidad con lo reglado en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo para ello los parámetros señalados en la parte motiva de esta providencia y aplicando para ello la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}} .$$

CUARTO.- La suma ordenada, devengará intereses moratorios, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, conforme lo preceptuado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO.- CONDENAR en costas a la parte demandada, liquídense por Secretaría.

SEXTO.- FIJAR como agencias en derecho el 4% sobre el valor de la cuantía determinada como debida, sin rendimientos ni frutos, esto es, sobre el valor de **VEINTIUN MILLONES NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$21.093.534.00)**, a favor de la sociedad **MINERALES SANTAMARIA S.A.S.**, con cargo al **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

SEPTIMO.- Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del C.P.A.C.A. en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso.

OCTAVO.- En cumplimiento del inciso 6 del artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, envíese copia de esta decisión al buzón habilitado por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

NOVENO.- Una vez en firme esta providencia, archívense las diligencias, dejándose las constancias de rigor en el sistema de información SIGLO XXI.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

JAVIER HUMBERTO PEREIRA JÁUREGUI

JUEZ



Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 2019-00191
Fallo de primera instancia

**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

El fallo anterior se notificó por Estado N° ____**30**____ de HOY
04 de junio de 2021__siendo las 8:00 A.M.

SECRETARIA

Este documento fue generado por el sistema de gestión jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
57810e881a6b69b8184c6619d596e81430166ce9db58244e98b1d2255d1ea881
Documento generado en 01/06/2021 11:08:49 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>