



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00204-00  
Demandante: Colmena Seguros S.A.  
Demandado: La Nación – Ministerio del Trabajo  
Tema: Debido Proceso Administrativo

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad Colmena Seguros S.A. en contra del Ministerio del Trabajo.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“Pretensiones Principales:*

*1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

*1.1. Resolución No. 00293 de 24 de septiembre de 2013, expedida por el Director Territorial César del Ministerio de Trabajo, mediante el cual se resuelve una investigación y se sanciona a mi poderdante con la suma de ciento setenta y seis millones ochocientos cincuenta mil pesos M/L (\$176.850.000.00), equivalente a trescientas (300) veces el salario mínimo mensual legal vigente.*

*1.2. Resolución No. 00048 del 7 de marzo de 2014, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 00293 del 24 de septiembre de 2013, por parte de Colmena vida y riesgos laborales, disminuyendo la sanción impuesta a mi representada a la suma de ochenta y ocho*

millones cuatrocientos veinticinco mil pesos M/L (\$88.425.000), equivalentes a ciento cincuenta (150) veces el salario mínimo mensual legal vigente.

2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se solicita lo siguiente:

2.1. Se revoque la suma de dinero impuesta a mi representada a título de sanción mediante los actos administrativos antes señalados y, se declare que Colmena Seguros, no adeuda suma alguna de dinero por dicho concepto, ordenando para tales efectos a la Nación – Ministerio del Trabajo –Fondo de Riesgos Laborales, a efectuar la devolución de la suma de dinero pagada o cualquier otra que se llegare a pagar a título de sanción con ocasión de las resoluciones anteriormente señaladas.

2.2. En el evento que haya lugar a reembolso de alguna suma de dinero, sobre la misma deberá ordenarse la indexación y el reconocimiento de intereses corrientes, hasta la fecha que se realice efectivamente la devolución del dinero.

#### *Pretensiones Subsidiarias*

*En subsidio a las anteriores peticiones, se solicita que:*

1. Se reduzca la multa aplicando para el efecto los principios de razonabilidad y proporcionalidad que gobiernan la graduación de las sanciones.

2. A título de restablecimiento, que se corrija y disminuya el valor de la sanción impuesta y se reembolse la diferencia, si hay lugar a ello, luego de haberse graduado y reducido en su monto.

3. En el evento en que haya lugar a reembolso de alguna suma de dinero, sobre la misma deberá ordenarse la indexación y el reconocimiento de intereses corrientes, hasta la fecha en que se realice efectivamente la devolución del dinero”.

## **2. Cargos**

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados, con sustento en los siguientes cargos:

**2.1. “Los actos administrativos se deben anular, dado que, en aplicación del principio de favorabilidad, tales actos fueron expedidos con falta de competencia por haberse configurado la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, al resolverse el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 00293 de 14 de septiembre de 2013”**

Adujo que los actos administrativos demandados se encontrarían viciados de nulidad, como quiera que la Administración omitió solventar los recursos que presentó en contra de la resolución sanción, dentro del término de un (1) año, de que trata en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011; normativa que, dijo, resultaba aplicable a su caso particular, en virtud del principio de favorabilidad.

## **2.2. “Los actos administrativos acusados fueron expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa – violación al debido proceso”**

Manifestó que el Ministerio del Trabajo transgredió su derecho de audiencia y defensa, así como el debido proceso, dado que le sancionó, pese a que nunca habría sido vinculada formalmente a la actuación administrativa sancionatoria.

Aseguró que la investigación en mención fue iniciada exclusivamente en contra de la empresa Drummond Ltda, mas no en su contra. E indicó que solamente se le citó para ser escuchado en declaración, pero no como investigada, de manera que no habría podido ejercer debidamente y en la oportunidad procesal oportuna su derecho de defensa.

## **2.3 “Falsa motivación en la expedición de los actos acusados”**

Sostuvo que los actos demandados se encuentran falsamente motivados, puesto que en la investigación administrativa que adelantó la autoridad demandada, como consecuencia de la muerte del señor Hernán Martínez Mateus, se habría acreditado que la sociedad cumplió con todas las obligaciones de prevención previstas en las normas de seguridad y salud en el trabajo, así como las propias del sistema general de riesgos laborales.

Agregó que no habría incumplido con lo prescrito en el artículo 59 del Decreto Ley 1295 de 1994, dado que esta norma no prescribiría que las actividades a su cargo como administradora de riesgos profesionales, debían efectuarse de manera permanente, en la forma que erradamente lo entendió el Ministerio demandado.

Explicó que, con todo, en el expediente habría quedado acreditado que dichas actividades sí las llevó a cabo de forma permanente, en el periodo comprendido entre 2007 y 2012, para la prevención de accidentes y enfermedades laborales.

Aseveró, además, que las pruebas que aportó a la investigación, relacionadas con el cumplimiento de las referidas cargas, no fueron objeto de ningún pronunciamiento por parte del Ministerio del Trabajo; situación que habría derivado en una errónea apreciación del material probatorio.

Mencionó que la demandada se habría equivocado al equiparar la responsabilidad del empleador del trabajador que falleció, con la suya como administradora de riesgos laborales, toda vez que se trataría de regímenes diferentes.

**2.4. “Infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos acusados – violación al principio de legalidad y tipicidad de las sanciones”**

Aludió que la violación de las normas que se acusaron incumplidas en los actos administrativos, solamente podría ser imputada al empleador del trabajador accidentado, no así a la administradora de riesgos laborales. Por este motivo, consideró que la demandada transgredió el principio de legalidad y tipicidad.

Añadió que en las resoluciones sancionadas tampoco se motivó debidamente la supuesta violación a las normas de seguridad social y salud en el trabajo que se le imputó. Aún más, cuando, dijo, habría demostrado la ejecución de actividades necesarias para el cumplimiento de su deber legal

**2.5. “La sanción impuesta no fue graduada en ninguno de los actos administrativos que se demandan. Falta de proporcionalidad y razonabilidad de la misma vulnera el debido proceso y el derecho defensa de mi mandante”**

Afirmó que, además de no haber cometido la falta por la cual fue sancionada, tal infracción tampoco tendría la gravedad suficiente para justificar el monto de la multa impuesta.

**3. Contestación de la demanda**

El Ministerio del Trabajo contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones invocadas por la demandante, al considerar que los actos demandados se habrían expedido de conformidad con las competencias y funciones que le atribuiría el Código Sustantivo del Trabajo, el régimen de riesgos laborales y las resoluciones que fijarían las funciones de las direcciones territoriales de la entidad.

En este sentido, propuso como excepciones de mérito las que denominó: “Cumplimiento de un deber legal” y “Buena fe”.

#### **4. Actividad procesal**

El 29 de junio de 2018, el Juzgado admitió la demanda de la referencia y, en consecuencia, ordenó que se efectuarán las notificaciones de rigor<sup>1</sup>.

El 19 de diciembre de 2018, el Ministerio del Trabajo contestó la demanda<sup>2</sup>.

El 24 de enero de 2019, Colmena S.A. presentó reforma de la demanda<sup>3</sup>, la cual fue rechazada, al resultar extemporánea, mediante auto del 11 de junio de 2019<sup>4</sup>.

El 5 de noviembre de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la que se fijó el litigio y se decretaron e incorporaron las pruebas se reunieron los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad.

El 27 de abril de 2021, fueron incorporadas y puestas en conocimiento las pruebas decretadas en la audiencia inicial<sup>5</sup>. Por este motivo, el 7 de septiembre de 2012, se concedió el término de diez (10) días, para que las partes presentaran sus correspondientes alegatos de conclusión<sup>6</sup>.

#### **5. Alegatos de conclusión**

La sociedad demandante y el Ministerio del Trabajo presentaron sus alegatos de conclusión, en los que reiteraron los argumentos propuestos en el escrito introductorio y la respectiva contestación<sup>7</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámite propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad Colmena Seguros S.A. en contra del Ministerio del Trabajo.

---

<sup>1</sup> Folio 333 del cuaderno principal del expediente.

<sup>2</sup> Folios 347 al 355 *ibídem*.

<sup>3</sup> Folios 367 al 405 del cuaderno principal del expediente.

<sup>4</sup> Folios 418 y 419 *ibídem*.

<sup>5</sup> Folio 540 *ibídem*.

<sup>6</sup> Folio 547 *ibídem*.

<sup>7</sup> Folios 559 al 573 *ibídem*.

Con esta finalidad, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) caso concreto; iii) conclusiones; y iv) condena en costas.

## 1. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos contenidos en la fijación del litigio se concretaron en las siguientes preguntas:

1. *¿Profirió, el Ministerio del Trabajo, los actos administrativos acusados de nulidad, con desconocimiento del principio de favorabilidad y sin competencia, como quiera que habría omitido dar aplicación a lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y, en consecuencia, habría resuelto y notificado los recursos interpuestos en contra del acto sancionatorio, superado el término de un (1) año de que trata dicha normativa?*
2. *¿Expidió, el ente ministerial demandado, las resoluciones acusadas, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, así como con violación al debido proceso, toda vez que habría sancionado a la sociedad demandante, sin haberle notificado de manera previa el inicio de una investigación administrativa en su contra, por lo que se le habría vedado la oportunidad de pronunciarse sobre la misma, rendir las explicaciones pertinentes, aportar y solicitar las pruebas que pudiera haber considera procedentes?*
3. *¿Emitió, la autoridad demandada, los actos administrativos que se estiman nulos con falsa motivación, en tanto, presuntamente, en la actuación administrativa: i) quedó acreditado que la demandante no habría transgredido las normas que se imputaron como infringidas; ii) se habrían apreciado erradamente las pruebas consolidadas en la misma; y iii) se habría equiparado, de forma equivocada, la responsabilidad de la actora con aquella propia de un empleador?*
4. *¿Profirió, la demandada, las resoluciones cuya legalidad se impugna con infracción de las normas en que debían fundarse, así como con violación a los principios de tipicidad y legalidad, en tanto, supuestamente: i) las normas en que se habría sustentado la resolución sancionatoria únicamente podrían ser imputadas a los empleadores y no así a la administradora de riesgos laborales; y ii) no se habría probado el incumplimiento de las mismas por parte de Colmena Seguros S.A?*

5. *¿Expidió, el Ministerio del Trabajo, las resoluciones demandadas de nulidad, con vulneración al debido proceso y el derecho de defensa de la actora, puesto que las mismas carecerían de un análisis de proporcionalidad y razonabilidad respecto de la sanción impuesta, dado como resultado que la misma no habría sido sujeto de un estudio de graduación?*

## 2. Caso concreto

Procede el Juzgado a solventar las preguntas jurídicas puestas de presente con anterioridad, en el orden que sigue:

- 2.1. ***¿Expidió, el ente ministerial demandado, las resoluciones acusadas, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, así como con violación al debido proceso, toda vez que habría sancionado a la sociedad demandante, sin haberle notificado de manera previa el inicio de una investigación administrativa en su contra, por lo que se le habría vedado la oportunidad de pronunciarse sobre la misma, rendir las explicaciones pertinentes, aportar y solicitar las pruebas que pudiera haber considera procedentes?***

Al respecto, Colmena Seguros S.A. manifestó que en los actos demandados, el Ministerio del Trabajo habría transgredido el derecho de audiencia y defensa, así como el debido proceso, dado que le habría impuesto una sanción sin que previamente hubiera sido vinculado formalmente a la actuación administrativa sancionatoria.

Explicó que dicha investigación fue iniciada exclusivamente en contra de la empresa Drummond Ltda y, que ella, únicamente fue citada para que rindiera una declaración sobre los hechos que resultaban pertinentes al trámite y aportara la documentación relacionada con los mismos.

Señaló que si el Ministerio del Trabajo consideraba que la sociedad debía ser vinculada a la investigación, no solo debía comunicarle la existencia de la actuación, sino también el objeto de la misma; también, tenía la carga de aclararle si estaba siendo investigada o si sobre ella se imputaba algún tipo de responsabilidad.

Refirió que, conforme lo dicho, la Administración desconoció lo prescrito en los artículos 3, 14 y 35 del Código Contencioso Administrativo.

En consideración a lo anterior, el estudio del presente cargo de nulidad se abordará teniendo en cuenta la siguiente metodología: i) el marco

constitucional y legal del procedimiento administrativo sancionatorio, aplicable al caso puesto a consideración; ii) el contenido y alcance del derecho al debido proceso como garantía de los derechos de defensa y contradicción; iii) el trámite adoptado por el Ministerio del Trabajo para sancionar al a sociedad actora.

### **2.1.1. Del procedimiento administrativo sancionatorio aplicable**

Al respecto, de lo expresado en los actos que se estiman nulos, se desprende que los Decretos 1295 de 1994 (artículo 91) y 2150 de 1995 (artículo 115), la Resolución 00404 del 22 de marzo de 2012 y la Ley 1562 de 2012 (artículo 13), prevén que le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio del Trabajo imponer las sanciones relativas al incumplimiento del régimen del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Empero, al auscultar el contenido de esas normas, se echa de menos el procedimiento a seguir para la imposición de las mencionadas sanciones.

Sin embargo, ante tal vacío, el Despacho considera que se debe acudir a lo previsto en el entonces Código Contencioso Administrativo, esto es, el Decreto 01 de 1984, toda vez que, según lo prescrito en su artículo 1, tal disposición es la aplicable a los procedimientos administrativos no regulados en leyes especiales<sup>8</sup>.

También, en razón a que la Investigación Administrativa Sancionatoria que derivó en la expedición de las resoluciones cuya legalidad se impugna, se inició mediante Auto de apertura proferido el 12 de marzo de 2012; es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 308<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 1°.** *Campo de aplicación. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de "autoridades".*

*Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.*

*Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.*

*Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.*

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 308.** *Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

*Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.*

preceptúa que “[...] los procedimientos y las sanciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

Así, es necesario hacer referencia a las normas del Código Contencioso Administrativo que consagran las pautas para el desarrollo de un procedimiento administrativo, de la siguiente forma:

**“Artículo 28. Deber de comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.**

*En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinentes, lo dispuesto en los artículos 14. 34 .35.*

[...]

**Artículo 34. Pruebas. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.**

[...]

**Artículo 35. Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.**

*En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.*

*Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes parezcan como titulares del invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.*

[...]

**Artículo 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa, se notificarán personalmente al**

---

*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.*

*interesado, o a su representante o apoderado. [...]”* (Subrayado por el Despacho).

De la normativa en cita, se ha de deducir que el Código Contencioso Administrativo, contempla cuatro etapas de procedimiento: i) una preliminar donde a los afectados se les comunica de la existencia e inicio de la actuación y el objeto de la misma, dándoles la oportunidad para expresar sus opiniones, pedir pruebas y nombrar representante o apoderado; ii) una segunda, en la que la Administración, si se solicitan, debe pronunciarse sobre las pruebas requeridas; iii) la tercera, consistente en la adopción de la decisión definitiva y ; iv) la notificación de aquella al interesado, a su representante o apoderado.

### **2.1.2. Del debido proceso administrativo**

En lo concerniente, Juzgado estima esclarecedor poner de presente que el debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye un derecho que se encuentra dirigido a que, tanto en las actuaciones judiciales como administrativas, a las personas: a) se les juzgue bajo la observancia de las normas propias de cada juicio; b) se les respete el derecho de defensa; c) se les garantice la posibilidad presentar pruebas y controvertir las que se alleguen; d) puedan impugnar las decisiones condenatorias ; y e) no se les juzgue dos veces por el mismo hecho.

En este sentido, el Consejo de Estado<sup>10</sup> ha considerado que el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos: i) el derecho al juez natural o funcionario competente; ii) el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa; iii) las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada y el derecho a impugnar la decisión y la garantía del *non bis in ídem*.

En cuanto a su interpretación, la Corte Constitucional ha manifestado de manera reiterada en su jurisprudencia que el debido proceso se instituyó en

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente Hugo Hernando Bastidas Barcenás. Bogotá, D.C., 8 de septiembre de 2016. Rad. 25000-23-27-000-2010-00212-01(19265).

la Constitución Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legalmente establecidos.

Lo dicho, a efectos de que los asuntos sometidos a las autoridades sean adelantados “[...] *con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten, teniendo la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rijan [...]*”<sup>11</sup>.

Así las cosas, cabe inferir que el ámbito de aplicación del debido proceso se extiende a todas las actuaciones y procedimientos administrativos dirigidos a imponer algún tipo de consecuencia a los administrados, con el fin de garantizarles entre otras cosas, el derecho de defensa y contradicción previa definición de los responsables y las sanciones a imponer, en el marco de las normas propias de cada juicio.

### **2.1.3 Hechos probados**

A continuación, el Juzgado estudiará las pruebas allegadas al plenario, con el fin de establecer, cuál fue el trámite seguido en el proceso administrativo que dio origen a los actos demandados, en cuanto a las supuestas omisiones que, según la parte demandante, ocurrieron previo a que se profiriera la resolución sancionatoria.

Es así como dentro del haz probatorio, se puede encontrar el procedimiento adelantado por la autoridad demandada del siguiente modo:

1. El 16 de marzo de 2012, el señor Marco Tulio Castro Castillo radicó comunicación en la que informó al Ministerio del Trabajo sobre la ocurrencia del accidente mortal, en el que perdió la vida el señor Hernán Martínez Mateus, trabajador de la empresa Drummond LTD<sup>12</sup>.
2. El 21 de marzo de 2012, el Director Territorial Cesar del Ministerio del Trabajo profirió el Auto 00146, en el que decidió abrir

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 1997, magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

<sup>12</sup> Folio 1 de los antecedentes administrativos.

investigación administrativa laboral en contra de la empresa Drummond LTD, en los siguientes términos:

*“En Valledupar, a los 21 días del mes de marzo de 2012, el suscrito Director Territorial Cesar del Ministerio del Trabajo; [...] Este despacho inicia la correspondiente investigación laboral contra DRUMMOND LTD, por las circunstancias que rodearon el citado Accidente. En consecuencia de lo anterior, se comisiona a la Dra. ONORIS PAOLA LASCARRO VILLAFANE, Inspectora de Trabajo de esta Territorial para que avoque conocimiento y practique las siguientes pruebas:*

*Primera: Informar y dar traslado de la apertura de investigación y precisar las pruebas a practicar a las partes interesadas, para que haga uso del derecho de contradicción y defensa.*

*Segunda: Citar tanto a Drummond Ltd. Como a su respectiva ARP para que depongan sobre los pormenores o causal de fatídico accidente y requerirles los respectivos informes de investigación sobre el accidente de trabajo ocurrido al trabajador Hernán Martínez, (si a la fecha la empresa Drummond o su ARP no han allegado dichos reportes a esta oficina).*

*Tercera: Solicitar otras pruebas que considere pertinentes o que las partes soliciten para poder determinar si el accidente de trabajo investigado obedeció a fallas o incumplimientos en las políticas, entrenamiento al trabajador accidentado y todo lo pertinente al funcionamiento del Programa de Salud Ocupacional y demás directrices en Riesgos Profesionales, que por ley deben implementarse en cualquier empresa apoyada por su respectiva ARP. [...]”<sup>13</sup>*

3. El 23 de marzo de 2012, mediante Auto 0147, la Inspectora de Trabajo Comisionada ordenó la práctica pruebas dentro de la actuación administrativa iniciada en contra de la empresa Drummond TLD. En especial, decidió “[...] **citar** al representante legal de la ARP COLMENA, para ser escuchado en declaración el día 13 de abril a las 10:30 a.m., para que deponga sobre los hechos ocurridos o las causas del fatídico accidente”<sup>14</sup> (Negrillas fuera de texto).
4. En esa misma fecha, se libró la comunicación 14320-477 dirigida a al representante legal de Colmena Riesgos Profesionales, con el

---

<sup>13</sup> Folio 7 *ibídem*.

<sup>14</sup> Respaldo del 7 de los antecedentes administrativos.

siguiente asunto: *“INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL CONTRA EMPRESA DRUMMOND LTD”*<sup>15</sup>.

5. El 13 de abril de 2012, la señora Juliana Santos Ramírez, en su calidad de representante legal de la sociedad Colmena Vida y Riesgos Profesionales, rindió declaración *“[...] dentro de la investigación administrativa laboral que se inició mediante AUTO NÚMERO 00146 del 21 de marzo de 2012 contra la empresa DRUMMOND LTD., por presunta violación al sistema general de Riesgos Profesionales [...]”*<sup>16</sup>

En esa oportunidad, la segunda pregunta formulada por el Ministerio del trabajo a la sociedad actora fue la que sigue: *“[...] sírvase decir al despacho que tiene qué decir a la investigación administrativa laboral, que este Ministerio inició contra la empresa Drummond, por el accidente de trabajo mortal sufrido en el señor HERNÁN MERTÍNEZ MATEUS (Q.E.P.D) [...]”*

6. El 24 de septiembre de 2013, el Director del Ministerio del Trabajo – Territorial Cesar resolvió la investigación administrativa laboral, en el sentido de sancionar a la Empresa Drummond LTD y a la sociedad Colmena ARL. Esta última, *“[...] al no cumplir con sus obligaciones de prevención y promoción de las actividades programadas con la empresa afiliada DRUMMOND LTD, las cuales se evidencian como no ejecutadas [...]”*<sup>17</sup>

Por ende, al descender al fondo del asunto, teniendo en cuenta el precedente legal y jurisprudencial estudiado, las pruebas que obran en el expediente y analizado el trámite seguido por el Ministerio del Trabajo, el Juzgado colige lo siguiente:

Así, se evidencia que en el procedimiento administrativo sancionatorio en cuestión, se adelantaron diligencias de tipo preliminar, a través de las cuales se abrió la investigación y se comunicó la existencia de la misma. Esto, con el fin de que los interesados pudieran expresar sus opiniones, pedir pruebas y nombrar a sus representantes.

No obstante, a juicio de esta instancia, dicha etapa se adelantó sin la observancia de las garantías propias del Código Contencioso Administrativo

---

<sup>15</sup> Folio 10 *ibídem*.

<sup>16</sup> Folio 17 *ibídem*.

<sup>17</sup> Folios 303 al 307 *ibídem*.

y el debido proceso, en la forma en que lo ha desarrollado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, frente a la sociedad actora.

En efecto, se observa que, en el Auto de Apertura 00146 del 21 de marzo de 2012, el Ministerio del Trabajo solamente se limitó a iniciar la correspondiente investigación en contra de la empresa Drummond LTD; sin hacer una mención o imputación concreta frente a la compañía Colmena S.A..

Y si bien, el 23 de marzo de ese mismo año, en Auto 0147 se dispuso la citación del representante legal de Colmena, no lo es menos que en esta decisión solo se le citó para “**para ser escuchado en declaración ...para que deponga sobre los hechos ocurridos o causas del fatídico accidente**” (Folio 194. Se resalta)

De ahí es dable afirmar, tal y como se reprocha en el respectivo concepto de violación, que la sociedad censora nunca fue formalmente vinculada como investigada en el trámite administrativo sancionatorio bajo análisis. Dado que, del material probatorio constituido se vislumbra que el Ministerio del Trabajo solo se refirió a la empresa Drummond TLD como investigada.

Y aunque la representante legal de la censora fue citada a declarar sobre las circunstancias de hecho que rodearon el accidente de trabajo del señor Hernán Martínez; actuación que realizó el 13 de abril de 2012, lo cierto es que tal citación no tiene el alcance de una vinculación formal como investigada, sino solo como declarante. Más aún cuando en el respectivo interrogatorio se le preguntó, si tenía algo “[...] **que decir a la investigación administrativa laboral, que este Ministerio inició contra la empresa Drummond [...]**” (Se destaca).

En ese contexto, es claro que la sanción pecuniaria impuesta a ARP COLMENA estuvo desprovista de la garantía del debido proceso, por no habersele vinculado en debida forma en su condición clara y precisa de investigada. Y en tal virtud los actos administrativos materia de impugnación se hallan incurso en un vicio de nulidad.

### 3. Conclusiones

Conforme lo expuesto en precedencia, se colige que la respuesta al problema jurídico bajo estudio será que el ente ministerial demandado, sí expidió las resoluciones acusadas con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, así como con violación al debido proceso, toda vez

que, se reitera sancionó a la demandante sin haberla vinculado formalmente a la investigación administrativa sancionatoria.

Estos hechos en su conjunto conllevaron a que Colmena S.A. no tuviera la oportunidad de ejercer su derecho en defensa en debida forma y con la rigurosidad que le hubiera correspondido en caso de tener certeza sobre la condición de sujeto formal de una investigación sancionatoria.

En este orden de ideas, se sigue que la parte demandante sacó avante el cargo de nulidad propuesto y, así, habrá de declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, sin que sea necesario analizar los demás cargos de nulidad, por sustracción de materia.

Con todo, en este punto, se considera necesario recordar que, en la audiencia inicial celebrada el 5 de noviembre de 2020, el Juzgado aclaró que, si bien en la demanda no fue solicitado de manera expresa una nulidad parcial de los actos acusados, no lo es menos que, a partir de las pretensiones invocadas, el claro que Colmena S.A. únicamente procurara que se declaren nulas aquellas decisiones que específicamente le afectaron.

**Por ende, la nulidad resultante solamente se deprecará respecto de las decisiones tomadas por el Ministerio del Trabajo frente a la sociedad censora.**

#### **4. Del restablecimiento.**

Comoquiera que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos acusados y teniendo en cuenta que la finalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde a la protección del derecho subjetivo del administrado, que se ha vulnerado por un acto de la administración, el Despacho, procede a pronunciarse sobre el restablecimiento que la parte actora solicitó en los siguientes términos:

*“[...]*

*2. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se solicita lo siguiente:*

*2.1. Se revoque la suma de dinero impuesta a mi representada a título de sanción mediante los actos administrativos antes señalados y, se declare que Colmena Seguros, no adeuda suma alguna de dinero por dicho concepto, ordenando para tales efectos a la Nación – Ministerio del Trabajo –Fondo de Riesgos Laborales, a efectuar la devolución de la suma de dinero pagada*

*o cualquier otra que se llegare a pagar a título de sanción con ocasión de las resoluciones anteriormente señaladas.*

*2.2. En el evento que haya lugar a reembolso de alguna suma de dinero, sobre la misma deberá ordenarse la indexación y el reconocimiento de intereses corrientes, hasta la fecha que se realice efectivamente la devolución del dinero.*

Así, se ordenará, a la demandada, que se abstenga de cobrar a la sociedad actora la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

Ahora bien, dado que la devolución en mención se autorizó con la respectiva actualización monetaria, se negarán el reconocimiento de los intereses corrientes solicitados.

#### **4. Condena en Costas**

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la demandada, en la medida que, si bien se accedió a las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO.- Declarar la nulidad parcial** de las Resoluciones 293 del 24 de septiembre de 2013, 00048 del 7 de marzo de 2014 y 4999 del 29 de noviembre de 2017, proferidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, **únicamente** en los apartes que a continuación se **subrayan**:

- Resolución Sanción 00293 del 24 de septiembre de 2013:

[...]

**ARTÍCULO SEGUNDO- SANCIONAR a la Empresa COLMENA ARL, identificada con el Nit. 800.226.175-3 y con domicilio en principal en al Calle 26 No. 69C-03 Piso 5° y 6° de la Ciudad de Bogotá D.C., con la suma de CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$176.850.000.oo) M/L, equivalentes a TRESCIENTAS veces (300) el salario mínimo mensual legal vigente, por violación del artículo 59 del Decreto – Ley 1295 de 1994, al no cumplir con sus obligaciones de prevención y promoción de las actividades programas con la empresa afiliada DRUMMOND LTD, las cuales se evidencian como no ejecutadas en general por las razones anotadas en las consideraciones.**

[...]

- Resolución por la cual se resolvió el recurso de reposición 00048 del 7 de marzo de 2014:

“ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución número 00293 de fecha 24 de septiembre de 2013 a través de la cual el Dirección [sic] Territorial del Cesar resolvió: ARTÍCULO PRIMERO- SANCIONAR a la empresa DRUMMOND LTD. Identificada con el NIT 800021308-5 y con domicilio principal en Bogotá D.C., y en esta ciudad en la calle 15 No. 14-33 oficina 409, con la suma de (176.850.000.oo) CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/L, equivalente a TRESCIENTAS veces (300) el salario mínimo legal mensual vigentes ... por violación a los artículos 348 del Código Sustantivo del Trabajo, 84 de la Ley 9na de 1979, Lit. d) del Artículo 21 del Decreto – Ley 1295, artículo 4° de la Resolución 1016 de 1989 y en general por las razones anotadas en las consideraciones. **ARTÍCULO SEGUNDO- SANCIONAR a la empresa COLMENA ARL. Identificada con el NIT 800.226.175-3 y con domicilio principal en la Calle 26 No. 69-C – 03 Piso 5° y 6° de la ciudad de Bogotá D.C., con la suma de (176.580.000.oo) CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/L, equivalente a TRESCIENTAS veces (300) el salario mínimo legal mensual vigente ... por violación al artículo 59 Decreto – Ley 1295, al no cumplir con sus obligaciones de prevención y promoción de las actividades programadas en la empresa DRUMMOND LTD, las cuales se evidencian como no ejecutadas y en general por las razones anotadas en las consideraciones”.**

- Resolución por la cual se resolvió el recurso de apelación 4999 del 29 de noviembre de 2017:

[...]

**ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el artículo segundo de la Resolución No. 00293 del 24 de septiembre de 2013 proferida por la Dirección Territorial del Cesar del Ministerio del Trabajo, por medio de la cual se resuelve SANCIONAR la Empresa COLMENA VIDA Y RIESGOS LABORALES, identificada con el Nit. 800.226.175-3 y con domicilio en principal en la Calle 26 No. 69C-03 Piso 5° y 6° de la ciudad de Bogotá D.C., CON LA SUMA DE CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$176.850.00) M/L, equivalentes a TRESCIENTAS veces (300) el salario mínimo mensual legal vigente; y en su defecto resuelve SANCIONAR a la empresa COLMENA VIDA Y RIESGOS LABORALES, identificada con el Nit.800.226.175-3 y con domicilio en principal en la Calle 26 No. 69C-03 Piso 5° y 6° de la ciudad de Bogotá D.C., con la suma de OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS (\$88.425.000)M/L, equivalentes a CIENTO CINCUENTA veces (150) el salario mínimo mensual vigente, conforme a los motivos expuestos en la parte considerativa de este acto administrativo”.**

**SEGUNDO.-** A título de restablecimiento del derecho, ordenar, a la demandada, que se abstenga de cobrar a la sociedad demandante la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

**TERCERO.- Abstenerse** de condenar en costas al Ministerio del Trabajo.

**CUARTO.-** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

Esta decisión se notifica en estrados.

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García  
Juez  
Juzgado Administrativo

*Expediente No. 11001-33-34-002-2018-00204-00*

*Demandante: Colmena Seguros S.A.*

*Demandado: La Nación – Ministerio del Trabajo*

*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*

*Sentencia*

**002**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ddc48e91ae1b1bde334c9ca0f0236882e0cd28dff80e6eabab33b991487c  
a3d3**

Documento generado en 11/03/2022 04:10:48 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**