



Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico  
**Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla**

Distrito de Barranquilla, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicado</b>	08-001-33-33-006-2018-00315-00
<b>Demandante</b>	Farmacapsulas S.A.
<b>Demandado</b>	Nación- Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial del Atlántico
<b>Asunto</b>	Caducidad de la facultad sancionatoria

## ASUNTO

Procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso ordinario contencioso administrativo, promovido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por Farmacapsulas S.A., quien actúa a través de apoderado, contra la Nación- Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial del Atlántico.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Demanda

#### 1.1.1. Pretensiones

Como pretensiones de demanda, la parte actora presentó las que a continuación se transcriben:

#### *"Pretensiones Principales*

1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 00026 de 19 de enero de 2016, expedida por el Director Territorial Atlántico del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se resuelve una investigación y se sanciona a mi poderdante con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil trescientos veinte pesos (\$55.156.320), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes, por la supuesta violación a normas de salud ocupacional, en especial el Decreto Ley 1295 de 1991, en su artículo 21 Literal e) y el Decreto 2463 de 2001 (norma vigente para la fecha de ocurrencia del evento) en su artículo 6.

2. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 000150 del 29 de febrero de 2016, por medio de la cual, se resuelve un recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución No. Resolución No. 00025 de 19 de enero de 2016, confirmándola en todas sus partes sin modificación alguna y no accediendo a la solicitud de nulidad de todo lo actuado, incluyendo el Auto No. 306 del 10 de julio de 2015, mediante el cual se negó la práctica de pruebas solicitadas por mi representada.

3. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra de la Resolución No. 00026 de 19 de enero de 2016, modificando el artículo primero de la misma, en el sentido de fijar el valor de la multa en la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos pesos (\$55.156.400), equivalentes a ochenta (80) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes

4. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se revoque la suma de dinero impuesta a mi representada a título de sanción mediante los actos administrativos antes señalados y, se declare C.I Farmacapsulas S.A, no adeuda suma alguna de dinero por dicho concepto y/o se ordene a la Nación- Ministerio de Trabajo - Fondo de Riesgos Laborales a efectuar la devolución de cualquier suma de dinero pagada a título de sanción con ocasión de la multa impuesta mediante la Resolución No. 00026 de 19

de enero de 2016, confirmada por la Resolución No. 000150 del 29 de febrero de 2016, proferida por la Dirección Regional Atlántico del Ministerio del Trabajo y por la Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, expedida por la Dirección de Riesgos Laborales de la misma entidad.

5. Así mismo, como restablecimiento del derecho, se solicita que 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.

#### *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 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”.

#### **1.1.2. Hechos**

Como fundamentos fácticos de las pretensiones de demanda, el actor relata los que a continuación se resumen<sup>1</sup>:

**Primero:** Manifiesta que el señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra (QEPD), fue trabajador de la empresa C.I Farmacapsulas S.A, para lo cual ejerció labores desde el año 1995 hasta el día 22 de febrero de 2013, fecha en la cual fue encontrado muerto en horas de la noche, específicamente a eso de las 7:00 p.m., sin ningún signo de violencia o sangrado, al interior de la oficina que ocupaba al interior de las instalaciones de la empresa.

**Segundo:** Indica que producto del funesto hallazgo, el Cuerpo técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación procedió a hacer el levantamiento del cadáver correspondiente, remitiendo a medicina legal el cuerpo, a fin de desarrollar los exámenes de autopsia correspondientes.

**Tercero:** Aduce que luego del trámite efectuado sobre el particular y, en todo caso, previa autopsia realizada al difunto, no se constató que la razón de la muerte estuviese asociada a causas de trabajo; sin embargo, dice, que la señora Gina Tejera Acosta, en calidad de cónyuge del trabajador fallecido, interpuso querrela administrativa ante el Ministerio del Trabajo-Dirección Territorial Atlántico en contra de la entidad actora, por el supuesto no reporte del accidente de trabajo mortal en el que falleció su difunto esposo.

**Cuarto:** Arguye que mediante escrito radicado el 4 de febrero de 2014, la sociedad actora dio respuesta a la querrela.

**Quinto:** Esboza que, concluida la etapa preliminar de la investigación, la Dirección Territorial Atlántico profirió Auto No. 00097 de fecha 30 de abril de 2014, formulando cargos contra la sociedad actora, por considerar presuntamente incumplidos el artículo 21

<sup>1</sup> La enumeración que en esta providencia se hacen de los hechos, corresponde al resumen que hace el Juzgado de los supuestos fácticos relatados en la demanda.

del Decreto ley 1295 de 1994, los artículos 6 y 10 del Decreto 2463 de 2001, el Decreto 1401 de 2007 y los artículos 10 y 11 de la Resolución No. 1016 de 1989. Agrega la accionante que mediante escrito radicado el 21 de mayo de 2014 describió el traslado del auto de formulación de cargos

**Sexto:** Explica que luego de surtirse el trámite en mención, en fecha 27 de junio de 2014, fue notificada de la Resolución No. 00064 de junio 25 de la misma anualidad, por medio de la cual se resolvió sancionar a la sociedad Farmacapsulas S.A, por haber violado las normas estudiadas dentro de la investigación, imponiéndole en consecuencia una multa a título de sanción. Dicha resolución fue oportunamente impugnada a través de recurso de reposición y en subsidio de apelación, el día 8 de julio de 2014.

Agrega que, como fundamento de la impugnación, se señaló la necesidad de revocar la resolución sancionatoria, ya que, por un lado, no se practicaron las pruebas oportunamente solicitadas en el escrito de descargos, tanto testimoniales como documentales, sin ninguna justificación. De igual forma, se alegó la vulneración de los derechos de fundamentales al debido proceso y defensa de mi procurada, por no darse la oportunidad para presentar alegatos y por no resolverse la solicitud de integración elevada frente a la ARL y el Fondo de Pensiones que reconocieron la pensión de sobrevivencia de la cónyuge del señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra.

**Séptimo:** Narra que, por lo expuesto, en fecha 8 de mayo de 2015, le fue notificada la Resolución No. 000252 del 21 de abril de la misma anualidad, por la cual se revocó el acto administrativo recurrido por la empresa y se ordenó la corrección de las irregularidades cometidas. En razón de ello, se ordenó retrotraer el trámite de la actuación administrativa para la verificación del cumplimiento de normas en materia de programa de salud ocupacional y aquellas propias del empleador, hasta la etapa de decisión de las pruebas solicitadas.

**Octavo:** Relata que en fecha 13 de julio de 2015, la entidad demandada le notificó el Auto No. 306 del 10 de julio de 2015, por el cual denegó sin fundamento válido, la práctica de las pruebas solicitadas por la empresa, al momento de describir sus descargos en el trámite impartido.

**Noveno:** Dice que el 21 de enero de 2016, le fue notificada la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, por la cual se resolvió la investigación administrativa y se le sancionó con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil trescientos veinte pesos (\$55.156.320), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes.

**Décimo:** Esboza que inconforme con la decisión, interpuso oportunamente recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016.

**Décimo primero:** Expone que curso del trámite anterior, se destaca que, en fecha 29 de enero de 2016, la cónyuge señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra (QEPD), presentó reclamación ante la ARL SURA con relación a los hechos aludidos en este proceso, por lo cual se emitió contestación por la administradora de riesgos laborales, en fecha 23 de marzo del 2016, en la que se manifestó que el incidente relacionado con la muerte del señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra, fue puesto en su conocimiento.

Indica que además se señaló, que la cónyuge del difunto es beneficiaria de pensión de sobrevivencia y que no había motivo para considerar que la muerte del señor Cifuentes fue causada por razones de índole laboral.

Agrega que la comunicación fue puesta en conocimiento de la demandada, mediante memorial radicado el 21 de abril de 2016.

**Décimo segundo:** Explica que el 21 de abril de 2016 se notificó a la empresa la Resolución No. 000150 del 29 de febrero de 2016, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, confirmando en todas sus partes el acto recurrido. Con posterioridad a lo expresado y una vez superado el término establecido en el artículo 52 del CPACA, dice que presentó solicitud de declaratoria de caducidad de la facultad sancionatoria ante el Ministerio del Trabajo, en relación con el procedimiento administrativo seguido contra la empresa, petición que fue radicada el 15 de febrero de 2017.

**Décimo tercero:** Expone que no obstante la advertencia efectuada con anterioridad, en fecha 4 de enero de 2018, la demandada le notificó la Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, por la cual se desató el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, resolviendo modificar dicho acto, en el sentido de sancionar a la C.I Farmacapsulas S.A con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos pesos (\$55.156.400), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes, con destino al Fondo Nacional de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo. Lo anterior, considerándose que se incumplió con la obligación legal de realizar la investigación del accidente de trabajo mortal ocurrido en la humanidad del señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra, dentro del término legal establecido en la ley, además de que el valor de la sanción impuesta en primera instancia no correspondía al salario mínimo correspondiente a la fecha de la resolución.

### 1.1.3. Normas violadas

*Constitucionales:* artículos 13, 29 y 85.

*Legales:* artículos 3, 47, 49 52 y 80 del CPACA; artículo 12 de la Ley 1610 de 2013 y artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

### 1.1.4. Concepto de la violación

Seguidamente resume el Despacho el concepto de la violación expuesto en la demanda, el cual se resume cargo por cargo, así:

**Primer cargo:** *Falta de competencia de la demandada para resolver el recurso de apelación interpuesto en contra la resolución 00026 del 19 de enero de 2016, caducidad de la facultad sancionatoria.*

Alega que se configuró la pérdida de competencia de la entidad demandada porque el recurso de apelación interpuesto, fue resuelto mediante la Resolución No. 4998 de 29 de noviembre de 2017 por fuera del año consagrado en el artículo 52 del CPACA para ello.

**Segundo cargo:** *Expedición irregular de los actos administrativos demandados / El auto de formulación de cargos no reunía los requisitos consagrados en el artículo 47 del CPACA.*

Manifiesta que en el auto de formulación de cargos número 00097 de fecha 30 de abril de 2014, expedido dentro de la investigación administrativa que nos ocupa, el Ministerio del Trabajo, no especificó de manera clara y precisa, los hechos y pruebas en los que se fundamentaba para sancionar, y de esta manera violó el art 47 del CPACA.

Y que el auto aludido no concretó, ni precisó en forma diáfana las circunstancias de hecho y de derecho que constituían la violación de las normas que se imputaron como trasgredidas en los cargos formulados.

**Tercer cargo:** *Desconocimiento del derecho del debido proceso, en cuanto al derecho de defensa y audiencia de mi representada / El Ministerio de Trabajo rechazó infundadamente la solicitud de pruebas oportunamente formulada por C.I. Farmacapsulas S.A.*

Dice que, dentro del trámite de la investigación administrativa sancionatoria, también se infringió el debido proceso y el derecho de defensa, cuando el Ministerio del Trabajo, no obstante habersele solicitado desde el mismo escrito de descargos la práctica de pruebas testimoniales, decidió negar infundadamente su práctica.

La misma interpretación aplica, respecto de la denegatoria a su solicitud de requerir a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que allegara el dictamen efectuado sobre la muerte del señor Cifuentes Pocaterra, así como la integración del caso con la ARL y el Fondo de Pensiones que reconoce la pensión de sobrevivencia a la cónyuge del ex trabajador, en aras de acreditar que la muerte del ex trabajador de la compañía, no estaba relacionada con causa asigna de índole laboral y por tanto, no se debió a ningún accidente de trabajo.

**Cuarto cargo:** *Falsa motivación. No existe violación por parte de C.I Farmacapsulas S.A de las normas que se imputan como trasgredidas.*

Explica que contrario a lo manifestado por la demandada en cada uno de los actos acusados, no vulneró ninguna de las normas que el Ministerio del Trabajo consideró como violadas y por las cuales se le sancionó, habida cuenta que, si por un lado en este caso no se acreditó que la muerte del señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra constituyó un accidente laboral, por el otro, es evidente que al no configurarse la anterior connotación, el suceso de marras no debía ser reportado como tal, en atención de las normas traídas a colación por la demandada.

**Quinto cargo:** *Falsa motivación. Hay incongruencia en el contenido de la Resolución No. 4998 de 29 de noviembre de 2017.*

Argumenta que existe incongruencia en la parte motiva de la Resolución No. 4998 de 29 de noviembre de 2017 ya que, avizorados sus fundamentos, se encuentra que además de hacerse alusión a normas que no se señalaron como trasgredidas en primera instancia, artículos 3. 4. 8 y 14 de la Resolución No. 1401 de 14 de mayo de 20071, el criterio aducido para confirmar la sanción impuesta, estuvo relacionado con aspectos ajenos al asunto que nos ocupa, los cuales fueron analizados de frente a las normas indicadas con anterioridad.

**Sexto cargo:** *ilegalidad de la Resolución no. 4998 de 2017, por violación al principio de congruencia y el principio de no reformatio in pejus, aplicable a este tipo de actuaciones administrativas.*

Indica que como se vio en el cargo anterior, las normas traídas a colación en segunda instancia por el Ministerio del Trabajo, ni fueron advertidas o señaladas en la formulación de cargos impuesta contra la demandante, ni fueron consideradas como violadas en la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, lo cual demuestra no solo una incongruencia respecto a lo decidido en segunda instancia, sino también, una vulneración al debido proceso, quien además se perjudicó por habersele agravado su situación, por considerar que violó normas sobre las cuales no tuvo opción de defenderse y que en todo caso, no fueron sustento de la sanción que inicialmente se le impuso.

**Séptimo cargo:** *Infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos acusados - violación al principio de legalidad y tipicidad de las sanciones.*

Expone que en estrecha relación con lo expuesto, se tiene que, las resoluciones sancionatorias, si bien señalan que la facultad sancionatoria sobre el presente asunto se basa en disposiciones tales como el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 4108 de 2011, de la lectura simple de las normas que se consideraron como violadas por mi procurada, se tiene que las causas allí descritas, solo tienen relación o pueden ser imputadas por el incumplimiento de asuntos que no están acreditados en este caso (ocurrencia de un accidente laboral o muerte por causa de trabajo) y que además, no son de resorte de C.I Farmacapsulas, como ex empleadora del señor Guillermo Enrique Cifuentes Pocaterra.

**Octavo cargo:** *Infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados - falta de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción impuesta a la C.I FARMACAPSULAS S.A*

Finalmente, y en forma subsidiaria a los argumentos antes expuestos, debe indicarse, según la entidad actora, que si bien es cierto que la graduación de las sanciones corresponde al operador dentro de la actuación administrativa y sus facultades son discrecionales, también lo es que éste debe aplicar el poder sancionador del Estado según los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales no fueron aplicados debidamente por la entidad demandada.

## **1.2. Defensa // Nación- Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial del Atlántico**

Dicha entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones, proponiendo, esencialmente, la excepción de legalidad de los actos administrativos, la cual soporta en los argumentos que a continuación se resumen:

Manifiesta que al resolverse el recurso de apelación a través de la resolución 4998 de 2017, no se agravó la situación del investigado, como tampoco se tuvieron en cuenta normas o hechos diferentes a los establecidos desde el principio de la investigación para confirmar la sanción.

Dice que la investigación administrativa adelantada por parte de la Dirección Territorial del Atlántico desde su inicio tuvo como fundamento normativo, el decreto 1295 de 1994, la resolución 1401 de 2007 el decreto 1530 de 1996 y la ley 1562 de 2012 entre otras normas que fueron infringidas por la demandante al no reportar el accidente o incidente mortal en el que falleció el señor Guillermo Enrique Cifuentes Acosta, hecho que se puso en conocimiento de la entidad por parte de la señora Gina Tejera Acosta advirtiendo la infracción cometida por la investigada.

Relata que durante las etapas de la investigación administrativa, la administración siempre delimitó el estudio de las pruebas y los argumentos de defensa expuestos por la

demandante, a verificar si con los mismos se desvirtuaba el presunto incumplimiento de reportar el accidente o incidente laboral y su respectiva investigación.

Expone que en la Resolución 4998 de 2017, la administración retomó el marco normativo de la investigación el cual incluía el Decreto 1401 de 2007, siendo relacionada al momento de entrar a estudiar el asunto con el fin resolver el recurso de apelación.

Esboza que, al tener en cuenta que la propia demandante reconoce que la muerte del trabajador Guillermo Enrique Cifuentes Potacerra, ocurrió dentro de las instalaciones de la empresa, los testimonios solicitados como prueba dentro de la investigación administrativa cuya finalidad era determinar si dicho incidente no constituía un accidente laboral, carecían de objeto, de utilidad.

Explica que por varias razones, según las normas que regulan el sistema de riesgos laborales, son las entidades prestadoras de servicios de salud las únicas facultadas para determinar el origen del accidente ocurrido con ocasión o causa del trabajo fue laboral, y que por tanto no era necesario realizar ningún tipo de verificación adicional cuando la propia investigada acepta que el suceso fue en las instalaciones de la empresa, razón por la cual bastaba con verificar si este hecho encuadraba con la definición legal y la interpretación constitucional, para establecerse como un accidente de trabajo.

Arguye que al encontrar suficiente conocimiento de las circunstancias de la muerte del trabajador y no teniendo la facultad legal el Ministerio del Trabajo para determinar el origen de un accidente de trabajo, no era necesario decretar más pruebas para determinar la procedencia o no de la sanción a imponer.

Aduce que la formulación de los cargos reunía todos y cada uno de los requisitos legales, lo cual permitió a la demandante tener conocimiento de las razones por las cuales estaba siendo investigada por parte del Ministerio del Trabajo.

Alega que la formulación de cargos en contra de la demandante cumplió con los parámetros legales, ya que la demandante tuvo conocimiento de los hechos objeto de investigación, las normas y de las razones por las cuales estaba siendo investigada.

Informa que la entidad demandada no perdió la competencia para resolver los recursos interpuestos en contra de la resolución que resolvió la investigación administrativa, pues a pesar de haberse resuelto los mismos después del término de un año otorgado por el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, el demandante nunca protocolizó el silencio administrativo positivo, siendo esta la única forma de materializar la respectiva respuesta que permitiría concluir con el agotamiento de la vía gubernativa.

Comenta que la sanción impuesta a la demandante está debidamente sustentada, aplicándose adecuadamente las normas de riesgos laborales al caso en concreto.

Refiere que en el presente asunto, en razón a que el trabajador Guillermo Enrique Cifuentes murió en las instalaciones de la empresa, en su puesto de trabajo, de conformidad con la definición legal y de la interpretación constitucional de la misma, es evidente que lo que ocurrió fue un accidente laboral. Por lo tanto, la demandada tenía la obligación de notificar dicho accidente a las entidades pertinentes, siendo más que justificada la sanción impuesta puesto que la demandante durante la investigación administrativa no demostró el cumplimiento de esa obligación.

Agrega que la sanción impuesta no fue desproporcional ya que se encuentra dentro de los parámetros legales.

### **1.3. Alegatos de conclusión**

Solo la parte actora rindió alegatos finales, de los cuales se resaltan los siguientes puntos argumentativos:

Aduce que se acreditó que el ente ministerial actuó con falta de competencia al resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución 00026 del 19 de enero de 2016.

Expresa que se ha demostrado dentro del proceso que nos ocupa, la falsa motivación de los actos acusados.

Indica que analizadas las pruebas recaudadas en curso del proceso, se demostró que el deceso del señor Guillermo Enrique Cifuentes no tuvo origen en accidente laboral

Alega que dentro del presente proceso, no se debe tener en cuenta el testimonio de la señora Gina Tejera, por cuanto se formuló y quedó acreditada tacha en su contra por falsedad en su decir e imparcialidad. Además, resulta incongruente con lo probado en el plenario.

Expone que se demostró la expedición irregular del acto acusado, la violación del derecho al debido proceso, del derecho de audiencia y defensa y a los principios de congruencia y de no *reformatio in pejus* aplicables a las actuaciones administrativas.

Agrega que en el presente caso nos encontramos ante una falta de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción impuesta.

### **1.4. Concepto del ministerio público**

La señora agente del Ministerio Público no emitió concepto en el presente asunto.

### **1.5. Trámite procesal**

La demanda fue presentada el 02 de agosto de 2018, correspondiendo su conocimiento, previo reparto, a esta agencia judicial, quien en auto de fecha 16 de octubre de 2018 admitió la acción.

El 15 de julio de 2019 fue dictado auto que fijo fecha para audiencia inicial.

El 16 de agosto de 2019 fue celebrada audiencia inicial.

Los días 19 de septiembre y 05 de diciembre de 2019 se realizó audiencia de pruebas.

El 22 de julio de 2021, por auto, se cerró el periodo probatorio y se corrió término de 10 días para que se presentara alegatos de conclusión por escrito.

Vencido el término de traslado para alegar, ingresa el proceso a Despacho para dictarse sentencia.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

El despacho es competente para conocer del presente asunto, al tratarse de una demanda de nulidad y restablecimiento donde se demandan actos que impusieron sanción inferior a 500 SMLMV, conforme lo señala el numeral 3° del artículo 155 del CPACA.

### 2.2. Validez de la actuación

Revisadas las actuaciones procesales, no se observa alguna irregularidad procedimental que conlleve a declarar la invalidez de lo actuado hasta esta instancia procesal.

### 2.4. Problema jurídico

El problema jurídico en el presente asunto consiste en determinar si los actos administrativos acusados están inmersos en causal de nulidad que deba declararse y si procede, consecuencialmente, el restablecimiento del derecho deprecado. Para ello, debe dilucidarse si la sanción impuesta por la entidad demandada a la empresa actora, se dio mediando el cumplimiento de los supuestos normativos que revisten de validez a la sanción, entre ellos, fundamentalmente, el de la competencia de la administración.

### 2.5. Tesis

Se sustentará como tesis que sobre la facultad sancionatoria de la administración, ocurrió el fenómeno de la caducidad de ésta, por tanto, los actos administrativos están inmersos en la causal de nulidad de falta de competencia, la cual debe declararse y ordenarse, por ser procedente, el restablecimiento del derecho correspondiente.

### 2.6. Marco jurídico

#### ➤ *Sobre la caducidad de la facultad sancionatoria.*

El Capítulo III de la Ley 1437 de 2011, regula el "*Procedimiento administrativo sancionatorio*" que además de otros trámites, debe tenerse en cuenta en las actuaciones ejercidas por las entidades destinatarias del C.P.A.C.A., para imponer sanción.

Dicho procedimiento, se entrelaza directamente con el poder punitivo del estado, el cual ha sido definido a palabras de la Honorable Corte Constitucional<sup>2</sup>, como un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos.

De este modo, la potestad sancionadora del Estado se erige como la facultad, a través de la coerción o imposición de pena, de castigar a la persona que ha infringido un deber cuyo incumplimiento merece condena. Todo ello con la finalidad de garantizar un orden justo y social.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, las siguientes sentencias: Cfr. Sentencia C-194 de 1998, sentencia C-674 de 1999, C-459 y C-748 de 2011.

Ahora, esa facultad sancionadora del estado no es omnímoda ni absoluta, pues está restringida por los límites propios de la Constitución, la Ley y el Reglamento, así como por el debido proceso y la obligación de que toda función estatal debe consultar los fines de la norma que estipula dicha función y el bienestar general.

A propósito, reza el artículo 6º de la Constitución Nacional que así como los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Así mismo, al consagrar el principio de legalidad de la función pública, la misma Constitución enseña que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (art. 121) y que en Colombia no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (art. 122).

Por otro lado en su artículo 209 la Constitución Nacional al regular la función administrativa, indica que esta se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en principios como el de eficacia, economía, celeridad, y publicidad. Además, exige la norma que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En esta misma línea de restricción a la potestad sancionadora del estado, ha dicho el máximo organismo de la jurisdicción constitucional en Colombia, indicó respecto de la potestad sancionatoria estatal, que *"Ese instrumento de autoprotección y manifestación del jus punendi del Estado exige que en todas sus etapas se observen las garantías propias del debido proceso, como lo exige el artículo 29 de la Constitución, según el cual el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas"*<sup>3</sup>.

Y seguidamente en la providencia citada, el Alto Tribunal indicó que *"La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Justicia ha indicado, igualmente, que se debe permitir a toda persona defender sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que lo afecte, razón por la que el derecho al debido proceso se constituye en un límite a la discrecionalidad del poder público, independientemente de la materia de que se trate. Expresamente se ha referido a la observancia de este derecho en cualquier clase de actuación que adelante el Estado, sea administrativa, laboral, penal, etc"*.

Pues bien, es en este panorama normativo y jurisprudencial, donde el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que integra el Capítulo III de dicha Ley, consagra la figura de la *"Caducidad de la facultad sancionatoria"* como otros de los limitantes en concreto del poder público en su modalidad punitiva.

Al respecto reza la norma lo siguiente:

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

<sup>3</sup> Sentencia C-875-11.

*responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

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

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria”.*

De la transcrita norma se resalta los aspectos que pasan a enlistarse:

- ✓ La facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas.
- ✓ Dentro del término aludido, el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.
- ✓ **Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición.**
- ✓ **Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.**
- ✓ Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.
- ✓ La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

De este modo, véase que la facultad sancionatoria de la administración no es atemporal y por tanto tiene fecha de caducidad si no se ejerce de manera oportuna en el tiempo, atendiendo a las restricciones normativas y jurisprudenciales antes explicadas.

➤ ***Sobre el silencio administrativo positivo originado como consecuencia de la caducidad de la facultad sancionatoria.***

La parte final del primer inciso contenido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, reza que *“Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición (un año), se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver”.*

Lo anterior, significa la consagración legal de la figura denominada silencio administrativo positivo, el cual fue definido en Sentencia C-328 de 1995, como una ficción legal mediante la cual, luego de que se venza el término establecido para la solución expresa de una petición inicial, reclamación o recurso, se entiende que dicha petición, reclamación o recurso, se resolvió en favor de quien lo presenta.

Ahora bien, el precepto normativo resaltado fue objeto de control de constitucionalidad ejercido por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C 875 de 2011, con la que

declaró exequible el mismo y de la que es preciso resaltar varios aspectos importantes, así:

**"5.4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO Y LA LIBRE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR.**

*5.4.1. El legislador en el nuevo Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo en el texto acusado una nueva hipótesis en la que la ausencia de respuesta de la administración frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de un recurso, se entiende resuelto a su favor.*

*La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento. Esta figura ha sido denominada silencio administrativo negativo y consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción.*

*Excepcionalmente, el legislador puede determinar que la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó, figura que se conoce con el nombre de silencio administrativo positivo. (...).*

*En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.*

*(...)*

*De esta manera, si bien se podría considerar que en el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, en donde la consagración de una ficción sobre la negativa o aceptación de las peticiones pueden ser percibida como contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos fundamentales, si se tienen en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan, artículo 2 constitucional; la Sala no duda en afirmar que esas presunciones resultan un instrumento adecuado para garantizar, entre otros, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, vulnerados por la omisión de la administración al no responder oportunamente los requerimientos elevados por los ciudadanos (...).*

*(...)*

*Se puede afirmar, por tanto, que ante la ausencia de un pronunciamiento de fondo frente a las peticiones de carácter general o particular, en los términos del artículo 23 constitucional, el Estado debe crear mecanismos que le permitan al ciudadano satisfacer sus derechos, ante su violación por parte de la administración, bien i) recurriendo ante la jurisdicción la negativa ficta o, ii) entender que la administración resolvió favorablemente sus pretensiones. Por esta vía, se garantiza, entre otros, el derecho que tiene toda persona de acudir a la administración de justicia para controvertir las decisiones de las autoridades públicas, derecho fundamental expresamente consagrado en el artículo 229 de la Constitución y que resulta obstruido por la falta de una respuesta estatal susceptible de ser recurrida en la vía gubernativa o ante la jurisdicción.*

*Es importante advertir y precisar, en razón de la materia objeto de acusación, que los recursos en los procedimientos administrativos deben observar las reglas para la satisfacción del derecho de petición. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los recursos contra los actos de la administración son expresiones de ese derecho fundamental, razón por la que el Estado está obligado a resolverlos en los términos establecidos en la ley y, en el evento en que ello no suceda, entender que frente a ellos opera la figura del silencio administrativo negativo, cuando el legislador no disponga otra cosa, para que el administrado pueda dirigirse ante la jurisdicción o ver satisfecha su pretensión".*

De lo anterior se concluye lo siguiente:

- En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.
- El silencio administrativo positivo es una especie de ficción legal mediante la cual, luego de que se venza el término establecido para la solución expresa de una petición inicial, reclamación o recurso, se entiende que dicha petición, reclamación o recurso, se resolvió en favor de quien lo presenta.
- Si presentado un recurso en contra de acto administrativo sancionatorio expedido por autoridad estatal, y este no se decide y notifica dentro del año siguiente a su interposición, se entenderá fallado a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.
- Es importante advertir y precisar, en razón de la materia objeto de acusación, que los recursos en los procedimientos administrativos deben observar las reglas para la satisfacción del derecho de petición. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los recursos contra los actos de la administración son expresiones de ese derecho fundamental, razón por la que el Estado está obligado a resolverlos en los términos establecidos en la ley y, en el evento en que ello no suceda, entender que frente a ellos opera la figura del silencio administrativo negativo, cuando el legislador no disponga otra cosa, para que el administrado pueda dirigirse ante la jurisdicción o ver satisfecha su pretensión.

## 2.7. Caso concreto

Con la demanda de la referencia la parte actora pretende **esencialmente** lo siguiente:

Que se declare la nulidad de las resoluciones que pasan a relacionarse:

1. Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016 expedida por el Director Territorial Atlántico del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se resuelve una investigación y se sanciona a la demandante con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil trescientos veinte pesos (\$55.156.320), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes, por aparente violación a normas de salud ocupacional.
2. Resolución No. 000150 del 29 de febrero de 2016, por medio de la cual se resuelve desfavorablemente recurso de reposición interpuesto por C.I. Farmacapsulas S.A.S. en contra de la Resolución No. 00026 de 19 de enero de 2016.

3. Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, por medio de la cual se resuelve negativamente recurso de apelación interpuesto por C.I. Farmacapsulas S.A.S. en contra de la Resolución No. 00026 de 19 de enero de 2016, modificando el artículo primero de la misma, estableciendo el *quantum* de la multa en la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos pesos (\$55.156.400), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos legales.

Como restablecimiento del derecho, y consecuencialmente a la declaración de nulidad, solicita la demandante, que **principalmente** se disponga que no adeuda suma alguna. **Subsidiariamente** solicita se reduzca el valor de la multa impuesta.

Como soporte de sus pretensiones, la accionante propone variados cargos de nulidad, entre los que se destaca en este momento, el de "*Falta de competencia de la demandada para resolver el recurso de apelación interpuesto en contra la resolución 00026 del 19 de enero de 2016. Caducidad de la facultad sancionatoria*".

En ese orden, revisado el cargo de nulidad enunciado, el cual anticipa el Despacho lo encuentra revisito de vocación de prosperidad, pasa el despacho a enlistar los medios probatorios que relevantemente probados aparecen en el expediente, para a partir de su valoración, desatar la controversia. A saber: 3044565301

### 2.7.1. Medios probatorios relevantes.

#### 2.7.1.1. Documentales<sup>4</sup>.

- Copia de la Resolución 000026 de 19 de enero de 2016.
- Copia de la Resolución No. 00150 de 29 de febrero de 2016, que resolvió el recurso de reposición contra la decisión anterior.
- Copia de la Resolución 4498 de 29 de noviembre de 2017, la cual resolvió el recurso de apelación contra la resolución 000026.
- Copia de constancia de notificación de la Resolución 4498 de 29 de noviembre de 2017.
- Copia de la solicitud de declaratoria de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración presentada al Ministerio de Trabajo el 15 de febrero de 2017.
- Copia de memorial donde la parte actora informa a la entidad demandada, sobre el pago de la multa impuesta en el acto administrativo demandado del 8 de febrero de 2018.

#### 2.7.1.2. Testimoniales.

En audiencia de pruebas celebrada, fueron recibidos los testimonios de las siguientes personas: Diana Cabrera Rosanía, Julio Cuevas Ardila, Sandra Mahecha Márquez, Cristian Castañeda Melo y Ginna Tejera Acosta.

<sup>4</sup> Advierte el Despacho que por economía procesal no enlisto los demás medios documentales que habitan el expediente, en tanto que con los aquí referidos se soporta principalmente la solución al fondo del asunto, lo cual no quiere decir que las demás pruebas documentales no hayan sido apreciadas por el juzgador, porque sí lo fueron.

## 2.7.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo

La potestad sancionadora del Estado se erige como la facultad de, a través de la coerción o imposición de pena, castigar a la persona jurídica o natural que ha infringido un deber cuyo incumplimiento merece condena. Todo ello con la finalidad de garantizar un orden justo y social.

Ahora, esa facultad sancionadora del Estado no es omnimoda ni absoluta, pues está restringida por los límites propios de la Constitución, la Ley y el Reglamento, así como por el debido proceso y la obligación de que toda función estatal debe consultar los fines de la norma que estipula dicha función y el bienestar general.

A propósito, como limitantes de la potestad sancionatoria existen los siguientes:

A)- La responsabilidad que tienen los servidores públicos frente a la Constitución, la Ley y el Reglamento, así como por su omisión en el ejercicio de o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

B)- El principio de legalidad de la función pública, de los que se desprende que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley y que en Colombia no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (arts. 121 y 122 superiores).

C)- El objeto de la función administrativa, que se entiende siempre destinado al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento principios como el de eficacia, economía, celeridad, y publicidad (art. 209 C.N.).

D)- El objetivo de las actuaciones públicas, que debe estar ligado permanentemente a los fines del estado (artículos 2º y 209 constitucionales).

E)- El debido proceso que se constituye en un límite a la discrecionalidad y toda actuación del poder punitivo y público (art. 29 Constitución Nacional).

F)- La caducidad de la facultad sancionatoria del estado, consagrada en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que reza:

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

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

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria".*

Pues bien, es precisamente el limitante al poder sancionatorio del estado, denominado como caducidad de la facultad sancionatoria estatal, el que al igual que lo hiciera la parte

actora en el primer cargo de nulidad que presenta, encuentra configurado y probado este Despacho respecto de la sanción impuesta por la entidad demandada a empresa actora.

Al respecto, se precisa el Despacho que del artículo 52 de La Ley 1437 de 2011, antes transcrito, se desprende lo siguiente:

- ✓ La facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas.
- ✓ Dentro del término aludido, el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.
- ✓ **Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición.**
- ✓ **Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.**
- ✓ Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.
- ✓ La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

De lo anterior se resaltan los siguientes aspectos:

En todos los casos donde una entidad estatal deba resolver los recursos de reposición y apelación, y deje pasar un año sin resolver uno de ellos o ambos, pierde automáticamente la competencia para decidir sobre el asunto.

Nótese pues que la primera consecuencia que consagra la norma frente a la omisión por un año de la administración en resolver determinado recurso interpuesto por un administrado, es la pérdida de competencia.

Ello quiere decir que al perder la administración la competencia para decidir el asunto referido, no está facultada después del año aludido, para emitir pronunciamiento que resuelva desfavorablemente la situación contenida en el recurso.

En esa medida, como al tenor del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, preceptúa que un acto administrativo es nulo cuando es expedido sin competencia, concluye el Despacho que todo acto administrativo proferido por entidad pública resolviendo el recurso de reposición o de apelación, o ambos, después de vencido un año de presentación del recurso o de los recursos, se expide viciado de nulidad que debe declararse si es solicitada vía judicial.

Al respecto, reza el artículo comentado lo siguiente:

***“Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.***

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

*(...)*<sup>5</sup>.

Y a su turno, el Honorable Consejo de Estado, respecto al vicio de nulidad por falta de competencia, expresó<sup>5</sup>:

*"La falta de competencia radica en que una autoridad adopta una decisión sin estar legalmente facultada para ello y se configura la causal de nulidad cuando se desconoce cualquiera de los elementos que la componen, como, por ejemplo, cuando no se tiene atribución sustancial para la expedición de un acto jurídico (competencia material) o cuando este no puede dictarse sino dentro de determinada jurisdicción (competencia territorial) o cuando sólo se cuenta con un tiempo determinado para su expedición (competencia temporal)".*

Bien, con apoyo en las anteriores precisiones regresa el Juzgado sobre los hechos probados en el presente proceso, encontrando relevantemente lo siguiente:

El 21 de enero de 2016, le fue notificada a la actora la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, por la cual, la entidad demandada, resolvió la investigación administrativa y le sancionó con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil trescientos veinte pesos (\$55.156.320), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes.

El **28 de enero de 2016**, la parte actora, inconforme con la decisión, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016.

El 21 de abril de 2016 se notificó a la empresa la Resolución No. 000150 del 29 de febrero de 2016, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, confirmando en todas sus partes el acto recurrido.

El **4 de enero de 2018**, la demandada le notificó a la empresa actora, la Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, por la cual desató el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016, resolviendo modificar dicho acto, en el sentido de sancionar a la C.I Farmacapsulas S.A con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos pesos (\$55.156.400), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes, con destino al Fondo Nacional de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo.

Nótese pues que la resolución que resolvió desfavorablemente el recurso de apelación impetrado, fue notificada a la empresa actora, luego de pasado más de un (1) de la presentación del recurso. En este panorama, y en aplicación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia concordante, claro es que la Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, fue expedida cuando el órgano accionado no tenía competencia para ello por haber operado la caducidad de la facultad sancionatoria, lo que al tenor del

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B, M.P. Dr. Jesús María Lemus Bustamante, Radicado número 25000-23-25-000-2000-02814-01(0316-05).

artículo 137 *ibidem*, vicia de nulidad a la referida resolución, siendo necesario que este Despacho se decrete la nulidad en la parte resolutoria de esta providencia.

Ahora, al haberse presentado la referida caducidad de la potestad sancionadora, consecuencialmente y en aplicación de la norma citada, automáticamente se originó también una modalidad de silencio administrativo positivo respecto de las pretensiones de revocatoria de la resolución que inicialmente impuso la sanción y de la que la confirmó en sede de reposición. Ello es así al tenerse en cuenta que el artículo 152 de la ley 1437 de 2011 reza que si los recursos no se deciden (o sea, si no se resuelven y notifican) luego de vencido un (1) año desde su interposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. Por tanto, la declaratoria de nulidad también cobijará a las mencionadas resoluciones.

A la anterior conclusión se llega sin necesidad de realizar restantes elucubraciones, ni de resolver los demás cargos de nulidad propuestas y sin necesidad de realizar otras valoraciones probatorias de documentos o testimonios, en tanto que por economía procesal y celeridad, el vicio advertido resulta suficiente para declarar la nulidad de los actos acusados, sin generar mayor desgaste a la administración de justicia que debe propender por obtener el mayor rendimiento con el menor desgaste posible.

Por otro lado, y consecuencialmente a la declaratoria de nulidad, como restablecimiento del derecho se dispondrá que la entidad demandante, no está obligada a cancelar las sumas dinerarias, correspondientes a la multa que le fue impuesta en las resoluciones antes comentadas, y que además, deberán devolversele debidamente actualizadas, las sumas dinerarias que por ese concepto canceló.

Para la actualización de las sumas debe tenerse en cuenta la siguiente fórmula:

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

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial.

## 2.8. Costas

Finalmente, el Juzgado no condenará en costas, en razón que la parte vencida no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a ello, tal como el haber incurrido en temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, en dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR**, conforme a la parte motiva de esta sentencia, la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. Resolución No. 00026 del 19 de enero de 2016 expedida por el Director Territorial Atlántico del Ministerio del Trabajo, mediante la cual se resuelve una investigación y se sanciona a la demandante con la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil trescientos veinte pesos (\$55.156.320), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes, por aparente violación a normas de salud ocupacional.
2. Resolución No. 000150 del 29 de febrero de 2016, por medio de la cual se resuelve desfavorablemente recurso de reposición interpuesto por C.I. Farmacapsulas S.A.S. en contra de la Resolución No. 00026 de 19 de enero de 2016.
3. Resolución No. 4998 del 29 de noviembre de 2017, por medio de la cual se resuelve negativamente recurso de apelación interpuesto por C.I. Farmacapsulas S.A.S. en contra de la Resolución No. 00026 de 19 de enero de 2016, modificando el artículo primero de la misma, estableciendo el *quantum* de la multa en la suma de cincuenta y cinco millones ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos pesos (\$55.156.400), equivalentes a ochenta (80) salarios mínimos legales.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que la entidad demandante, C.I. Farmacapsulas S.A, no tiene obligación de pagar la multa dineraria impuesta a través de las Resoluciones identificadas en el numeral anterior.

**PARAGRAFO:** En caso de que la empresa haya cancelado dinero alguno por concepto de la sanción impuesta a través de las resoluciones mencionadas en inciso anterior, la Nación- Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial del Atlántico, deberá realizar todos los trámites administrativos necesarios que terminen en la devolución efectiva a C.I. Farmacapsulas S.A del dinero cancelado.

**TERCERO:** Sin en costas en esta instancia.

**CUARTO:** **NOTIFICAR** personalmente esta providencia a las partes y a la señora procuradora, agente del Ministerio Público delegada para este Despacho.

**QUINTO:** Por secretaría infórmese en su oportunidad si contra la presente sentencia se interpone recurso de apelación y una vez ejecutoriada, archívese el expediente físico y electrónico, verificándose que todas las actuaciones surtidas, estén registradas en el sistema SAMAI y en los registros internos del juzgado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ**  
Juez