



El empleo es de todos

Mintrabajo

Barranquilla, 25 de octubre de 2021

No. Radicado: 08SE2021740800100012522  
 Fecha: 2021-10-25 02:03:48 pm  
 Remitente: Sede: D. T. ATLÁNTICO  
 Depen: DESPACHO DIRECCIÓN TERRITORIAL  
 Destinatario: CRISTINO TOMAS ACUÑA MONRROY A TRAVÉS DE SU APODERADA TANIA ANDUEZA CHARRIS  
 Anexos: 0 Folios: 1  
 08SE2021740800100012522

Al responder por favor citar este número de radicado



Representante Legal

**CRISTINO TOMAS ACUÑA MONRROY** A través de su apoderada **TANIA ANDUEZA CHARRIS**

Carrera 14A N° 15 – 64 La Playa

Barranquilla - Atlántico

Asunto: Procedimiento: Averiguación Preliminar  
 Querrelante: CRISTINO TOMAS ACUÑA MONRROY A través de su apoderada TANIA ANDUEZA CHARRIS  
 Querrellado: QUIMICA INTERNACIONAL S.A QUINTAL  
 Radicado: 1499 (02/03/2011)

Respetado señor (a)

De conformidad con lo dispuesto en el acto administrativo contenido en Resolución No.2579 de 23/09/2021 "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación" sirvase comparecer a la Secretaría de la Dirección Territorial del Atlántico, ubicada en la carrera 49 número 72 – 46 de Barranquilla, con el fin de notificarlo personalmente del acto administrativo. De no comparecer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío de la presente comunicación, se procederá a su notificación por aviso, tal como lo dispone el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pudiéndose remitir el aviso a la dirección, número de fax o correo electrónico que figuren en el expediente o que se puedan obtener del registro mercantil.

Con la expedición de la Resolución 1590 del 8 de septiembre de 2020 emitida por el Ministerio del Trabajo, a partir del 10 de septiembre de 2020, se ordenó levantar la suspensión de términos para todos los tramites administrativo y disciplinarios ordenado a través de las Resoluciones 0784 del 17 de marzo de 2020 y 0876 del 01 de abril del 2020.

Igualmente le comunico que podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito que no requiere presentación personal ante notario. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

**HORARIO DE ATENCION: lunes a jueves 9:30 am a 3:00pm**

Cordialmente,

**Marly Elena De la Cruz Arevalo**

Auxiliar Administrativo

**Sede Administrativa**

Dirección: Carrera 14 No. 99-33

**Atención Presencial**

Sede de Atención al Ciudadano

**Línea nacional gratuita**

018000 112518

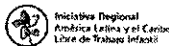
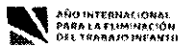
**Celular**

**Con Trabajo Decente el futuro es de todos**

@mintrabajoco

@MinTrabajoCo

@MintrabajoCol



Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos

**Sede Administrativa**  
 Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
 Sede de Atención al Ciudadano  
 Atención Presencial  
 Línea nacional gratuita  
 Celular 018000 112518

472	Motivos de Devolución	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Desconocido	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	No Existe Número
		<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Rehusado	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	No Reclamado
		<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Cerrado	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	No Contactado
	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Dirección Errada	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Fallecido	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	No Resido	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Fuerza Mayor	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
				<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	Aparado Clausurado

Fecha 1: <u>14</u> <u>11</u> <u>2021</u>	Fecha 2: DIA MES AÑO
Nombre del distribuidor: <u>2324110</u>	Nombre del distribuidor:
C.C. <u>01</u>	C.C.:
Centro de Distribución: <u>NOV 2021</u>	Centro de Distribución:
Observaciones: <u>Familia</u>	Observaciones:

*no recibe*



Proyecto: Manly D  
 Elaboró: Manly D  
 Aprobó: Manly D







El empleo  
es de todos

Mintrabajo

**PUBLICACIÓN DEL AVISO Y DE COPIA INTEGRAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO A NOTIFICAR**

**EN CARTELERA  
UBICADA EN LUGAR DE ACCESO AL PÚBLICO DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ATLÁNTICO**

**Artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

Barranquilla, nuevo (09) días de noviembre de 2021, siendo las 11:45 a.m.

**PARA NOTIFICAR: RESOLUCION N°2579 de 23/09/2021 al señor CRISTINO TOMAS ACUÑA MONRROY – A través de su apoderada TATIANA ANDULEZA CHARRIS** En la Oficina de notificaciones de la Dirección Territorial del Atlántico y una vez se tiene como **NO EXISTE** por parte de la empresa 4-72 (entidad de correos oficial) la cual fue remitida a **CRISTINO TOMAS ACUÑA MONRROY** mediante formato de guía número RA341691547CO, según la causal:

DIRECCION ERRADA		NO RESIDE		DESCONOCIDO	
REHUSADO	X	CERRADO		FALLECIDO	
FUERZA MAYOR		NO EXISTE NUMERO		NO RECLAMADO	
NO CONTACTADO		APARTADO CLAUSURADO			

**AVISO**

FECHA DEL AVISO	09 de noviembre del 2021
ACTO QUE SE NOTIFICA	Resolución N°2579 de 23/09/2021 "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"
AUTORIDAD QUE LA EXPIDIÓ	Dirección Territorial Atlántico
RECURSOS QUE LEGALMENTE PROCEDEN	No proceden recurso
AUTORIDADES ANTE QUIENES DEBEN INTERPONERSE	
PLAZO PARA PRESENTAR LOS RECURSOS	
ADVERTENCIA	La notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.
ANEXO	Copia, íntegra y gratuita del acto administrativo notificado (2) hojas (4) páginas

La suscrita funcionaria encargada **PUBLICA** en cartelera situada en lugar de fácil acceso al público de ésta Dirección Territorial, el presente aviso y el referido acto administrativo, por término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de hoy 03/11/2021

En constancia.

**Marly Elena De la Cruz Arevalo**  
Auxiliar Administrativo

Siendo las 5:00 p. m. del día de hoy 17/11/2021, se retira la **publicación** del presente Aviso; advirtiéndose que contra el acto administrativo **Resolución N°2579 de 23/09/2021** contra esta no proceden los recursos de reposición y apelación

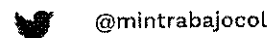
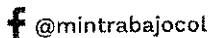
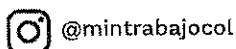
Advirtiéndose que la presente notificación se considera surtida al finalizar el día hábil siguiente al retiro de la publicación del aviso.

La notificación personal al señor **CRISTINO TOMAS ACUÑA MONRROY** queda surtida por medio de la publicación del presente aviso, en la de la fecha 18/11/2021.

En constancia:

**Marly Elena De la Cruz Arevalo**  
Auxiliar Administrativo

**Con Trabajo Decente el futuro es de todos**

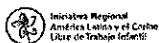
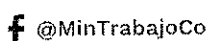


**Sede Administrativa**  
Dirección: Carrera 14 No.  
99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
Teléfonos PBX

**Atención Presencial**  
Sede de Atención al  
Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
Puntos de atención

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)

**Con Trabajo Decente el futuro es de todos**







Libertad y Orden

242

MINISTERIO DEL TRABAJO

RESOLUCIÓN NÚMERO **2579** DE 2021  
 ( **23 SEP 2021** )

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

LA DIRECTORA DE RIESGOS LABORALES

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 115 del Decreto Nro. 2150 de 1995 y el numeral 15 artículo 23 del Decreto Nro. 4108 de 2011, Decreto 01 de 1984 y teniendo en cuenta los siguientes,

HECHOS

Mediante radicado 1499 del 2 de marzo de 2011, la Dra. TANIA ANDUEZA CHARRIS, en representación del Sr. CRISTINO TOMAS ACUÑA MONROY, interpone querrela ante la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio del Trabajo, contra la Empresa QUIMICA INTERNACIONAL QUINTAL S.A. y contra la Empresa Prestadora de Salud NUEVA EPS, por el grave incumplimiento de los deberes en relación con los usuarios del Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, visto a folios (1 al 7).

ANTECEDENTES PROCESALES

Mediante Auto No. 0101 el día 9 de marzo de 2011, la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio del Trabajo, avoca conocimiento e inicia investigación administrativa en razón a la queja interpuesta contra la Empresa QUIMICA INTERNACIONAL S.A. QUINTAL S.A., con NIT: 860.005.062-1 y la Empresa Prestadora de Salud NUEVA EPS, visto a folio (19).

Mediante Resolución No. C00710 del 28 de septiembre de 2011, la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio del Trabajo, resuelve sancionar a la Empresa QUIMICA INTERNACIONAL S.A. QUINTAL S.A., con NIT. 860.005.062-1, visto folios (106 al 113). Los días 30 de septiembre y 10 de octubre de 2011, se notificó personalmente a las partes jurídicamente interesadas, visto a folios (114 y 117).

Mediante Radicado No. 007288 el día 18 de octubre de 2011, el apoderado de la Empresa QUIMICA INTERNACIONAL S.A. QUINTAL S.A., interpone recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 000710 del 28 de septiembre de 2011, visto a folios (121 al 126).

Mediante Resolución No. 000136 del 13 de abril de 2012, la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio del Trabajo, desata el recurso de reposición y resuelve Confirmar la Resolución No. 000710 del 28 de septiembre de 2011, y concede el recurso de apelación ante la Dirección General de Riesgos Laborales, visto a folios (193 al 200).

COMPETENCIA PARA RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN

Teniendo en cuenta que la presente actuación administrativa se inició y/o apertura en vigencia del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo CCA), esta Dirección aplicará dicha norma, en garantía al derecho del debido proceso de los administrados.

Establece el Artículo 50 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que contra los actos administrativos de carácter particular procede recurso de reposición, el cual permite a la administración en primera instancia aclarar, modificar o revocar sus actuaciones, que en el presente caso fue resuelto mediante Resolución No. 000136 del 13 de abril de 2012.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

La misma norma en relación con el recurso de Apelación, dispone que este procede ante el superior jerárquico de quien proferió una decisión, con los mismos propósitos, esto es, que aclare, modifique o revoque la decisión proferida por la primera instancia.

Ahora bien, El Decreto 2150 de 1995, modificatorio del Decreto 1295 de 1994: "Artículo 115º.- Competencia de sanciones. El inciso primero del artículo 91 del Decreto Nacional 1295 de 1994, quedará así: "Artículo 91º.- Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas a continuación, frente a las cuales opera el recurso de apelación ante la Directora Técnico de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

El Decreto 4108 de 2011: "Artículo 23. Funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales. Son funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales, las siguientes: (...) 15. Conocer y resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las providencias proferidas por los directores de las Direcciones Territoriales relacionadas con el Sistema de Riesgos Profesionales". (Destacado por la Dirección).

Conforme a lo anterior, La Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, es competente para resolver en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto, conforme a la norma aquí expuesta.

#### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 4108 de 2011, si bien le corresponde a la Dirección de Riesgos Laborales conocer los argumentos del recurso de apelación interpuesto, en aras de garantizar derechos fundamentales como obligación constitucional de todas las autoridades, se procederá a efectuar el siguiente pronunciamiento con el propósito de adoptar una decisión administrativa aplicable al presente caso.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 4º establece la obligación constitucional de nacionales y extranjeros en Colombia de acatar la Constitución, las leyes y la jerarquía normativa del texto constitucional sobre las demás disposiciones legales del ordenamiento jurídico colombiano.

Por su parte, el artículo 29 de la Carta Política, prevé: "El debido proceso se aplicará a toda clase de autos judiciales y administrativos. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. (...)".

Del precepto constitucional anterior, se concluye la existencia de una garantía mínima fundamental íntegra del derecho al debido proceso, respecto de la aplicación del principio de favorabilidad cuando se estipula en la norma constitucional que, en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. De ahí, que se considere que, la facultad sancionadora de la administración correctiva y disciplinaria este subordinado a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales.

La Corte Constitucional ha dicho que toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, sin perjuicio de que provengan de una actividad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites. Por consiguiente, los principios que rigen todo procedimiento deben necesariamente hacerse extensivos a todas las disciplinas sancionatorias en las que no ha existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre esta materia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sentencia T-011 del 22 de mayo de 1992. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.



Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Si bien el artículo 29 de la Constitución prevé el principio de favorabilidad en materia penal, las garantías del debido proceso deben extenderse a todas las actuaciones judiciales y administrativas, como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>2</sup> cuando afirma que los principios que rigen el debido proceso penal también rigen la potestad sancionadora de la administración.

Para la doctrina, el principio de favorabilidad aplica en el ámbito del derecho sancionatorio de la administración porque "los actos que imponen la pena son formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales", por lo que en su expedición se "debe brindar también las protecciones propias del derecho penal que tiene en la favorabilidad una de sus más preciadas expresiones de indemnidad, defensa y seguridad del ciudadano"<sup>3</sup>

Para la aplicación del principio de favorabilidad en materia administrativa sancionatoria no es determinante que la conducta sancionada sea de carácter instantáneo o de carácter permanente, tal y como ocurre en derecho penal.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha demostrado que los presupuestos que dan pie a la aplicación del principio de favorabilidad en materia administrativa sancionatoria son los siguientes:

- "(i) que exista un lapso del tiempo ocurrido entre el momento de comisión de la conducta reprochable y el instante en que se profiere la respectiva sanción por parte de la Administración, y, además
- (ii) que en el entretanto hubiese existido un tránsito de leyes que regulaban la misma materia sobre la cual se fundamenta la imposición de la sanción".<sup>4</sup>

En sentencia T-545 de 2004, al analizar sobre los elementos del principio de favorabilidad, la Corte Constitucional dispuso como elementos:

- i) la noción de duda ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones y,
- ii) la noción de interpretaciones concurrentes."

Sobre el primero de ellos, la Corte indicó que la duda debe estar revestida de seriedad y objetividad, características que a su vez dependen de la razonabilidad, fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones. Y en cuanto al segundo elemento, señaló que además del primer elemento, "deben ser efectivamente concurrentes al caso bajo estudio, esto es, deben ser aplicables a los supuestos de hecho de las disposiciones normativas en juego y a las situaciones fácticas concretas."

Por lo que, se puede concluir al respecto que, ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones concurrentes, se debe recurrir a la interpretación más beneficiosa.

Ahora bien, la presente actuación administrativa, inició el día 2 de marzo de 2011, y atendiendo a los mandatos constitucionales, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, que preceptúa:

*"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 instauran con posterioridad a la entrada en vigor. 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".*

<sup>2</sup> Sentencias T-625/97, C-619/01, C-161/02, C-200/02 y T-1087 de 2005, entre otras.

<sup>3</sup> Ossa Arbeláez, Jaime, Derecho administrativo sancionador. Una aproximación doctrinal, segunda edición, Legis Editores S.A., Bogotá, 2009, Pp. 309-310.

<sup>4</sup> V.gr. Consejo de Estado: Sala de Consulta del Servicio Civil, providencia 1454 del 16 de octubre de 2002; Sección Primera sentencia del 5 de octubre de 2009 C.P. María Claudin Rojas Lasso, entre otras

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

Si bien lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 señala que las actuaciones administrativas iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con lo estatuido en dicho texto legal, lo cierto es que, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 contiene una disposición de carácter procesal que entró en vigencia durante el desarrollo de la etapa en que debían resolverse los recursos; por lo que deberá este Despacho determinar si en el presente caso, resulta procedente dar aplicación a la Ley 1437 de 2011 o si por el contrario, debe aplicarse en estricto término el Decreto 01 de 1984; esto, con el fin de determinar si el acto a expedirse en la presente actuación, que resuelve el recurso, garantiza la protección de los derechos fundamentales como el debido proceso de la parte investigada con la aplicación del principio de favorabilidad y si la facultad sancionatoria del Estado se encuentra caducada.

Para ello, habrá que decir primero que, en cuanto a la caducidad de la potestad sancionatoria del Estado, el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, dispone que la misma caduca en el término de tres (3) años contados desde la ocurrencia del hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarla; y el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, indicó que el término para contabilizar la caducidad de la facultad sancionatoria inicia desde el último acto sancionable (conducta del presunto infractor) y queda interrumpido con la expedición y notificación del acto administrativo que impone la sanción. Para tal efecto manifestó:

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

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

La postura descrita también se expuso, entre otras, en las sentencias de 8 de mayo de 2014 (M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2010-0003), 29 de septiembre de 2016 (M.P. María Claudia Rojas Lasso. Exp. 2004-00370) y 15 de febrero de 2018 (M.P. Lucy Jeannette Bermúdez. Exp. 2005-01423) proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado.

Del mismo modo, la Corte Constitucional en Sentencia T-211/18, al realizar un análisis de la posición del Consejo de Estado frente al fenómeno jurídico de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado puntualizó que, las providencias referidas previamente, dan cuenta de una posición uniforme, pacífica y reiterada de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, en la que se fijó la siguiente regla jurisprudencial: la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención si se expide y notifica el acto administrativo principal.

Es decir, que frente a lo expuesto en las anteriores providencias judiciales, no queda duda para el Despacho que el Ministerio del Trabajo aún conserva la potestad de resolver el recurso de apelación en el presente expediente teniendo en cuenta que el acto mediante el cual se resolvió la investigación en primera instancia fue notificado en el término de tres (3) años. En consecuencia, dilucidado el término

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

de la caducidad, se procederá a abordar el otro cuestionamiento relacionado con el principio de favorabilidad.

Precisado lo anterior, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se dio un tránsito normativo del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) al nuevo Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), disponiendo para tal efecto el artículo 308 de la ley que, las actuaciones administrativas iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 seguirán rigiéndose por este estatuto y las iniciadas con posterioridad al dos (2) de julio del año 2012, con la Ley 1437 de 2011. De ahí, que el precitado artículo se encuentre en consonancia con lo enunciado por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que dispone: "Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

Es decir, que inicialmente se podría considerar que las actuaciones iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, como el caso que nos ocupa, deberá culminar en vigencia de este decreto, pues así también lo ha indicado el Consejo de Estado<sup>5</sup> en una de sus decisiones jurisprudenciales, en la cual dispuso:

*"Sin embargo, para el caso que nos convoca, se debe señalar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo «Ley 1437 del 2011», se apartó de la tradición legislativa relacionada con la vigencia de la ley procesal general, antes trascrita, por cuanto en su artículo 308 consagró un régimen de transición diferente para los procedimientos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De lo anterior se tiene que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo «Ley 1437 del 2011» dispuso que entraría a regir a partir del 2 de julio del 2012 y que, a partir de esta fecha, se aplicaría en todos los procesos, demandas, trámites, procedimientos o actuaciones, a excepción de aquellos casos que se venían adelantando con el régimen anterior, tal es el caso del Decreto Ley 01 de 1984".*

No obstante, atendiendo lo consagrado en el artículo 29 constitucional, citado al inicio de estas consideraciones, que consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual se encuentra constituido por una serie de garantías mínimas que deben ser acatadas y garantizadas en todas las actuaciones judiciales y administrativas, siendo simultáneamente un principio constitucional y derecho fundamental de inmediata prolección, resulta necesario traer a colación el principio de favorabilidad relacionado con la aplicación del silencio administrativo positivo estipulado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, como garantía fundamental de los investigados.

Si bien, se han presentado disimiles interpretaciones frente a la aplicación de este principio a otras esferas del derecho sancionador independiente del penal, como lo pueden ser el derecho disciplinario, el derecho contravencional, cambiario y demás, con el fin de unificar las posiciones encontradas al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia de fecha 4 de agosto de 2016, con Consejero Ponente Doctor Guillermo Vargas Ayala, unificó el precedente respecto a su aplicación.

*"a.- La Constitución Política en su artículo 29 consagra como derecho fundamental el debido proceso y prevé que éste "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", señalando, además, una serie de garantías y principios mediante los cuales dicho derecho se materializa, entre los que se encuentran el principio de legalidad de la falta y de la sanción, el principio de favorabilidad de la ley posterior, el principio de publicidad, el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, la presunción de inocencia, el principio de la doble instancia, el principio de non bis in idem, y la prohibición de la reformateo in pejus.*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección Sentencia del 26 de abril de 2016. Consejero Ponente Doctora Sandra Lisette Itarra Vélez. Radicado No. 11001-03-25-000-2014-00901-00. Expediente No. 275314.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

b.- La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el derecho al debido proceso, además de ser un derecho, está instituido en la Carta Política como uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho, en la medida en que opera no sólo como una garantía para las libertades ciudadanas, sino como un contrapeso al poder del Estado, en particular al derecho de sanción o ius puniendi -reconocido a éste para reprimir las conductas consideradas contrarias a Derecho-, al someter las actuaciones judiciales y administrativas a los procedimientos y requisitos previamente establecidos en la legislación, bajo el amparo del principio de legalidad.

En consideración a lo anterior, dicha corporación ha definido este derecho como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial administrativa, para que durante su trámite se respeten derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

c.- En el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración -modalidad de ius puniendi estatal- también deben operar las reglas propias del debido proceso.

En efecto, el constituyente hizo extensivo el debido proceso a toda de actuaciones judiciales y administrativas, de modo tal que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias, aunque algunas situaciones particulares tal aplicación deba hacerse con ciertos matices, por tratarse de la protección de bienes jurídica diferentes, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

(...) Sin embargo, tal realidad no implica en modo alguno que en las actuaciones administrativas sancionatorias seguidas por la Administración no se apliquen las garantías mínimas del debido proceso, pues éste es un imperativo constitucional exigible en todos aquellos escenarios en que los ciudadanos puedan verse afectados por las actuaciones de las autoridades, sean éstas judiciales o administrativas. Por lo tanto, por regla general las garantías del debido proceso son aplicables en el derecho penal y en todas las demás manifestaciones del derecho sancionador, entre ellas, el derecho administrativo sancionatorio aunque con distinta intensidad, en consideración a la naturaleza, objeto y fines de cada uno de tales regímenes, salvo en los casos en que el legislador haya consagrado expresamente alguna excepción, como seña por ejemplo en tratándose del derecho administrativo cambiarlo en el que se consagra un régimen de responsabilidad objetiva.

d. - Ahora bien, la Sala debe precisar que aunque en algunos casos el legislador ha ratificado expresamente la procedencia de los principios y garantías del debido proceso en actuaciones administrativas sancionatorias reconocidos por la Constitución Política (por ejemplo en los regímenes aduanero y disciplinario), el hecho de que en otras materias no exista esa consagración expresa no significa que los distintos elementos que informan el debido proceso no sean aplicables en otros asuntos, pues, como antes se dijo, éste es un imperativo constitucional exigible en todas las actuaciones de las autoridades públicas que puedan afectar los derechos de los particulares.

e.- Entre las citadas garantías mínimas que integran el debido proceso se encuentra el principio de favorabilidad, en virtud del cual una situación de hecho puede someterse a la regulación de disposiciones jurídicas no vigentes al momento de su ocurrencia cuando, por razón de la benignidad de aquellas, su aplicación se prefiere a las que en, estricto sentido, regularían los mismos hechos. La Corte Constitucional se refirió al concepto y alcance del principio de favorabilidad en materia disciplinaria e hizo las siguientes consideraciones que, mutatis mutandi, son aplicables también respecto de otras manifestaciones del derecho punitivo estatal.

(...) La Corte se refiere en estos términos al principio de favorabilidad, según el cual, una situación de hecho puede someterse a la regulación de disposiciones jurídicas no vigentes al momento de

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

su ocurrencia cuando, por razón de la benignidad de aquellas, su aplicación se prefiere a las que en, estricto sentido, regularían los mismos hechos.

El artículo 29 de la Constitución Política ha consagrado dicho principio en los siguientes términos en "materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

Para efectuar la aplicación favorable de la norma y dar entidad al principio mismo se recurre generalmente a dos (2) vías: la de la (1) retroactividad de la ley, fenómeno en virtud del cual la norma nacida con posterioridad a los hechos regula sus consecuencias jurídicas como si hubiese existido en su momento; y la de la (2) ultra actividad de la norma, que actúa cuando la ley favorable es derogada por una más severa, pero la primera proyecta sus efectos con posterioridad a su desaparición respecto de hechos acaecidos durante su vigencia.

En materia penal y, actualmente, en el campo del derecho disciplinario, el principio de favorabilidad se aplica también a las normas procesales, a pesar de que se mantiene el principio general de la aplicación inmediata. Así lo ha reconocido reiteradamente la Corte Constitucional, uno de cuyos fallos se cita a continuación: "... la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieron iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal" (Sentencia C-619 de 2001)<sup>6</sup>. (Subrayado por la Dirección).

De la cita jurisprudencial se concluye que, si bien la regla general de aplicación para la transición normativa es la irretroactividad de la ley, esta debe ser aplicada en consonancia con el principio de favorabilidad, respetando aquellas situaciones sustanciales y/o procesales que se hayan consolidado o hayan quedado en firme en vigencia de la ley anterior, en aras de garantizar la protección a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica.

Adicionalmente a lo expuesto, la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, una de ellas la Sentencia T-1087-05 expuso:

"b) En la sentencia T-625 de 1997, esta Corte se ocupó de la aplicación del principio de favorabilidad en el derecho administrativo sancionador y pudo concluir que "tanto en materia sustantiva como procesal, las disposiciones más favorables al inculpado deben aplicarse de manera preferente, aunque el régimen transitorio determine en principio cosa diversa; asunto éste que fuera retomado por esta Corte en las sentencias C-619 de 2001 y C-181 de 2002, como se aprecia en este aparte de esta última decisión: "Ahora bien, el principio del que se viene hablando, aquél que prescribe que la ley aplicable a una situación fáctica es la vigente al momento de su acaecimiento, tiene como fin primordial la protección del principio de la seguridad jurídica, pilar fundamental del orden público. No obstante, la tradición jurídica ha reconocido la posibilidad de establecer una excepción a tal precepto para permitir que situaciones de hecho acaecidas bajo la vigencia de una ley sean reguladas por otra. La Corte se refiere en estos términos al principio de favorabilidad, según el cual, una situación de hecho puede someterse a la regulación de disposiciones jurídicas no vigentes al momento de su ocurrencia cuando, por razón de la benignidad de aquellas, su aplicación se prefiere a las que en, estricto sentido, regularían los mismos hechos. El artículo 29 de la Constitución Política ha consagrado dicho principio en los siguientes términos "en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 4 de agosto de 2016. Consejero Ponente Doctor Guillermo Vergas Ayala. Radicación No. 05001 2333 000 2013 00701 02.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

*sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable". Para efectuar la aplicación favorable de la norma y dar entidad al principio mismo se recurre generalmente a dos vías: la de la retroactividad de la ley, fenómeno en virtud del cual la norma nacida con posterioridad a los hechos regula sus consecuencias jurídicas como si hubiese existido en su momento; y la de la ultra actividad de la norma, que actúa cuando la ley favorable es derogada por una más severa, pero la primera proyecta sus efectos con posterioridad a su desaparición respecto de hechos acaecidos durante su vigencia". (Subrayado por el despacho)*

Así las cosas, de acuerdo con los argumentos señalados, si los recursos en contra de la sanción administrativa se interpusieron en vigencia del Decreto 01 de 1984 antes del 02 de julio de 2012, en aplicación del principio de favorabilidad como garantía mínima que consagra el derecho fundamental del debido proceso, resulta dable la configuración del silencio administrativo positivo establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en virtud de la aplicación del mencionado principio, por lo que se contará un (1) año para la ocurrencia del silencio administrativo positivo para las actuaciones administrativas iniciadas antes del 02 de julio de 2012, desde dicha fecha (fecha de promulgación de la Ley 1437 de 2011) y para los recursos que se interpusieron a partir de la misma calenda, ya en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se contará un (1) año para la configuración del silencio administrativo a partir de la debida y oportuna interposición de los recursos. Por el contrario, si los recursos fueron interpuestos y resueltos en vigencia del Decreto 01 de 1984, situación que no se da en el presente caso y por ser una situación jurídica ya consolidada, será aplicable el antiguo Código Contencioso Administrativo.

Dicho esto, se observa dentro del plenario que, contra el acto administrativo sancionatorio expedido por la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio del Trabajo, concretamente la Resolución No. 000710 del 28 de septiembre de 2011 y el día 18 de octubre de 2011, la Empresa QUIMICA INTERNACIONAL S.A. QUINTAL S.A., interpone recurso de reposición y en subsidio el de apelación, visto a folios (121 al 126), por lo que a la fecha de expedición del presente acto ya ha transcurrido el término de un año para resolver los recursos de conformidad con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011

La aplicación del principio de favorabilidad en el presente caso, no solo se sustenta en los argumentos jurisprudenciales previamente citados, sino también en un caso análogo tratado en Concepto del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 16 de octubre de 2002, Consejera Ponente SUSANA MONTES DE ECHEVERRI. -Radicación No. 1454, en el cual se abordó lo relacionado con la aplicación del principio de favorabilidad en el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones administrativas al sector transporte. En ese entonces, el Ministro de Transporte, formuló entre otros, los siguientes cuestionamientos: 1. ¿Se puede aplicar el principio de favorabilidad de que trata el inciso tercero del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, en sanciones de carácter administrativo? y 2. ¿El principio de favorabilidad es aplicable de oficio o requiere de petición de parte?

A lo cual, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, respondió: "1. por virtud del mandato constitucional del artículo 29, el principio de la irretroactividad de la ley en materia sancionatoria sufre una importante excepción en el evento de que la nueva ley sea más favorable al procesado: penal, disciplinario o en los casos contravencionales en que su naturaleza lo admita; cuando tal circunstancia se dé, dicha ley adquiere fuerza retroactiva, es decir, puede o debe aplicarse a situaciones surgidas bajo el imperio de la ley precedente. 2. El principio de favorabilidad cuando es aplicable en materia sancionatoria administrativa, constituye un imperativo constitucional y, por ende, bien puede ser aplicado a solicitud de parte, o de oficio por la autoridad juzgadora competente". (Subrayado del despacho)

Sumado a lo anterior, respecto a la aplicación del principio de favorabilidad, el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, al resolver un recurso de apelación en el proceso con radicado 680013333003-2016-00263-01, medio de control NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, Demandante POSITIVA COMPAÑIA DE SEGUROS y Demandado MINISTERIO DEL TRABAJO, en sentencia de fecha 07 de noviembre de 2019, se afirmó:

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

"(...) De lo anterior se concluye que, si bien la regla general de aplicación para la transición normativa es la irretroactividad de la ley, esta debe ser aplicada en consonancia con el principio de favorabilidad, respetando aquellas situaciones sustanciales y/o procesales que se hayan consolidado o hayan quedado en firme en vigencia de la ley anterior, esto en aras de garantizar la protección a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. (...) Aunado a lo expuesto, con el anterior articulado, no solo se materializan los principios y derechos de orden interno, sino que además se da plena garantía de las disposiciones internacionales de derechos humanos debidamente ratificadas por Colombia que forman parte del bloque de constitucionalidad, y por ende de nuestro ordenamiento jurídico (...). Ahora, en consonancia a lo expuesto, si bien la actuación administrativa sancionatoria inició en vigencia del Decreto 01 de 1984 antiguo Código Contencioso Administrativo, debiendo ser dicha norma aplicada en su integridad de acuerdo al artículo 308 de la Ley 1437 de 2011; de conformidad con el marco normativo y jurisprudencial desarrollado en esta providencia, y teniendo en cuenta que los recursos fueron interpuestos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, al ser ésta una norma más benigna para el sancionado, es procedente la aplicación del principio de favorabilidad, específicamente la Regla No. 1 de esta providencia". (Subrayado del despacho)

Por lo que se considera que, en el presente caso, hay lugar a aplicar el principio de favorabilidad, respetando de este modo el derecho fundamental al debido proceso de la parte sancionada en primera instancia.

Ahora bien, sobre la forma de aplicación de dicho principio, para asuntos iniciados con posterioridad a la Ley 1437 de 2011, en Concepto del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), Consejero Ponente Oscar Darío Amaya Navas y Radicación Interna: 11001-03-06-000 2019-00110-00 Número Único: 2424, se reiteró:

- (i) que resolver los recursos significa no solo decidir el asunto, sino que la decisión debe ser notificada;
- ii) que de no ocurrir lo anterior en el plazo legal, se configura la pérdida de competencia y el silencio administrativo positivo;
- (iii) Para la configuración del silencio administrativo positivo no es menester adelantar el trámite de protocolización del artículo 85 del CPACA porque este constituye tan solo un medio probatorio para quien pretenda hacer valer sus efectos; y,
- (iv) que el silencio administrativo opera de pleno derecho y no es indispensable su invocación por parte del recurrente.

Finalmente, la ausencia de protocolización no puede ser entendida como una circunstancia que prorrogue la competencia de la administración para resolver los recursos, ni menos aún que se constituya en una ampliación del término para decidir".

En consecuencia, y en cumplimiento de los pronunciamientos jurisprudenciales del caso, se dará lugar a la materialización del silencio administrativo positivo consagrado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en virtud del principio de favorabilidad, que garantiza los derechos fundamentales de los interesados en la actuación.

Por último, este Despacho teniendo en cuenta el numeral 25 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2021 en cuanto al conocimiento de las faltas disciplinarias cometidas presuntamente por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, se remitirá a la Oficina de Control Interno Disciplinario, los expedientes en los cuales se hubiesen presentado las siguientes condiciones:

1. Cuando el retardo u omisión de actuar por parte del funcionario sea ostensible y protuberante, esto es, cuando han transcurrido periodos prolongados sin actuación alguna y no resulten explicables "prima facie" a partir de la gran cantidad de asuntos a cargo de la respectiva dependencia, o del funcionario que tenía a cargo el trámite.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

2. Cuando a juicio del funcionario que ordena la compulsión de copias ha existido dolo, culpa gravísima o culpa grave en el cumplimiento de los deberes funcionales, toda vez que sólo en tal grado de imputación son reprochables disciplinariamente las moras.

En mérito a lo expuesto, la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, dentro del caso en análisis y bajo las circunstancias expuestas en precedencia,

Dar aplicabilidad al principio de favorabilidad, de acuerdo con los considerandos en la parte motiva de este provido, y dejar sin efectos las Resoluciones

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Dar aplicabilidad al principio de favorabilidad, de acuerdo con los considerandos y la parte motiva de este provido, y dejar sin efectos las resoluciones números 000710 del 28 de septiembre de 2011, y la Resolución No. 000136 del 13 de abril de 2012, contra la Empresa QUIMICA INTERNACIONAL S.A. QUINTAL S.A., con NIT. 800.005.062-1, ubicada en la Vía 40 No.779 - 20 en la ciudad de Baranquilla, Allántico.

**ARTICULO SEGUNDO:** NOTIFICAR el presente acto administrativo conforme al artículo 44 y ss del Decreto 01 de 1984 -Codigo Contencioso Administrativo, a las partes jurídicamente interesadas, advirtiéndole que con esta Resolución queda agotada la vía gubernativa y solo proceden las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO:** REMITIR el expediente a la Dirección Territorial de origen.

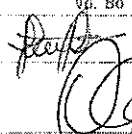
**ARTÍCULO CUARTO:** ORDENAR EL ARCHIVO de las presentes diligencias, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los,

**23 SEP 2021**

**LETTY ROSMIRA ZEAL MALDONADO**  
Directora de Riesgos Laborales

Funcionario	Nombre y Apellidos	Vp. Bo
Proyectado por	SATURNING SOLER ARIAS Grupo de Atención a Recursos en Segunda Instancia	
Revisó y aprobó contenido con los documentos legales de soporte	JAVIER DIAZ MARRQUIN Consultador Grupo Atención a Recursos en Segunda Instancia	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Funciones y/o obligaciones contractuales, lo presentamos para la firma de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo.		