

No. Radicado: 08SE2024735400100002850  
Fecha: 2024-03-27 11:33:24 am  
Remitente: Sede: D. T. NORTE DE SANTANDER  
Depen: GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL  
Destinatario XIMENA ALONSO RAMIREZ  
Anexos: 1 Folios: 1  
08SE2024735400100002850

14976192  
San José de Cúcuta, 27 de marzo de 2024

Al responder por favor citar esté número de radicado



Señor(a),  
**XIMENA ALONSO RAMIREZ**  
Representante legal y/o quien haga sus veces  
Calle 22 N°5-86 Barrio Prados del Norte  
Cúcuta, Norte de Santander

**ASUNTO: COMUNICACIÓN RECURSO DE REPOSICIÓN MEDIANTE PUBLICACION EN PAGINA ELECTRONICA O EN LUGAR DE ACCESO AL PUBLICO**

**Radicación:** 11EE2021735400100005035

**Querellante:** XIMENA ALONSO RAMIREZ

**Querellado:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE"

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

Respetado Señor(a)

Me permito comunicarle que mediante Resolución N° 0179 de fecha 19 de marzo de 2024, proferido por INSPECTORA GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL, se dispuso a resolver un Recurso de Reposición y conceder Apelación dentro de la radicación del asunto.

Atentamente;

{\*FIRMA\*}  
**DASY YAMANI MUÑOZ RAMIREZ**

Auxiliar Administrativo  
Grupo Prevención Inspección Vigilancia y Control

**Anexo(s):** Resolución en cuatro (4) folios.  
Copia

**Elaboró:**  
Dasy M.  
Auxiliar administrativo  
GPIVC

**Revisó:**  
Audrey N.  
Coordinadora  
GPIVC

**Aprobó:**  
Audrey N.  
Coordinadora  
GPIVC

[https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/dmunozr\\_mintrabajo\\_gov\\_co/documents/escriptorio/lvc/dt\\_yamille/comfanorte/res\\_r\\_r/comunicacion\\_r\\_r\\_ximena\\_pag\\_web.docx](https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/dmunozr_mintrabajo_gov_co/documents/escriptorio/lvc/dt_yamille/comfanorte/res_r_r/comunicacion_r_r_ximena_pag_web.docx)

Servicios Postales Nacionales S.A. NN 900.062.917-9 DG 25 G 95 A 35  
Atención al usuario: (57-1) 4722000 - 01 8000 111 210 - servicioalcliente@472.com.co  
Mistic Res Mensajería Externa

472

Remitente

Ministerio del Trabajo  
Calle 16 No. 1-45 La Playa  
Cúcuta, Norte de Santander  
Código postal: 540006067  
Envío: YG30204990600

Destinatario

XIMENA ALONSO RAMIREZ  
CALLE 22 N° 5-86 BARRIO PRADOS DEL NORTE  
CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER  
CÓDIGO POSTAL: 540006067



4976192  
an José de Cúcuta, 20 de marzo de 2024

No. Radicado: 08SE2024735400100002667  
 Fecha: 2024-03-20 02:27:38 pm  
 Remitente: Sede: D. T. NORTE DE SANTANDER  
 Depen: GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL  
 Destinatario: XIMENA ALONSO RAMIREZ  
 Anexos: 1 Folios: 1  
 08SE2024735400100002667

Al responder por favor citar este número de radicado



Señor(a),  
**XIMENA ALONSO RAMIREZ**  
Representante legal y/o quien haga sus veces  
Calle 22 N°5-86 Barrio Prados del Norte  
Cúcuta, Norte de Santander

**ASUNTO: COMUNICACIÓN RECURSO DE REPOSICIÓN**  
**Radicación: 11EE2021735400100005035**  
**Querellante: XIMENA ALONSO RAMIREZ**  
**Querellado: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE"**

Respetado Señor(a)

Me permito comunicarle que mediante Resolución N° 0179 de fecha 19 de marzo de 2024, proferido por INSPECTORA GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL, se dispuso a resolver un Recurso de Reposición y conceder Apelación dentro de la radicación del asunto.

Atentamente;

{\*FIRMA\*}  
**DASY YAMANI MUÑOZ RAMIREZ**  
Auxiliar Administrativo  
Grupo Prevención Inspección Vigilancia y Control

**Anexo(s):** Resolución en cuatro (4) folios.  
Copia

<b>Elaboró:</b> Dasy M. Auxiliar administrativo GPIVC	<b>Revisó:</b> Audrey N. Coordinadora GPIVC	<b>Aprobó:</b> Audrey N. Coordinadora GPIVC
--	--	--

[https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/dmunozr\\_mintrabajo\\_gov\\_co/documents/escriptorio/ivc/dt\\_yamile/comfanorte/res\\_r/comunicacion\\_r....docx](https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/dmunozr_mintrabajo_gov_co/documents/escriptorio/ivc/dt_yamile/comfanorte/res_r/comunicacion_r....docx)

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

Ministerio del Trabajo  
Sede administrativa  
Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
Conmutador: (601) 3779999  
Bogotá

Dirección territorial Norte de Santander  
Dirección: Calle 16 No. 1-45 Barro La Playa  
Correo electrónico:  
[dtnortedesantander@mintrabajo.gov.co](mailto:dtnortedesantander@mintrabajo.gov.co)  
Cúcuta, Norte de Santander

Línea nacional gratuita | 1  
desde teléfono fijo:  
018000 112518  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



14976192

**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
DIRECCIÓN TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER  
GRUPO PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

**Radicación:** 11EE2021735400100005035

**Querellante:** XIMENA ALONSO RAMIREZ

**Querellado:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE"

**RESOLUCION No. (0179)**

(San José de Cúcuta, diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticuatro (2024))  
"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

**LA INSPECTORA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER**, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el Decreto 4108 del 2 de noviembre de 2011, Resoluciones 3238 del 3 de noviembre de 2021, y 3455 del 16 de noviembre de 2021, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011, y teniendo en cuenta los siguientes,

**I. INDIVIDUALIZACIÓN DEL INVESTIGADO**

En el presente proceso administrativo sancionatorio se decide la responsabilidad que le asiste a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", representada legalmente por Oscar Guillermo Gerardino Astier, y/o quien haga sus veces, como Director, que conforme a certificación expedida por la Superintendencia de Subsidio Familiar se encuentra registrada con NIT. 890500516-3, siendo su objeto una entidad privada sin ánimo de lucro, organizada como corporación que cumple funciones de seguridad social, de acuerdo con la Ley 21 de 1982, artículo 42, Ley 789 de 2002, artículo 16, sus decretos reglamentarios y las demás normas que las modifiquen, sustituyan o adiciones. Con personería jurídica concedida a través de Resolución 2894 de fecha 18 de octubre de 1957, proferida por el Ministerio de Justicia, y dirección de notificación judicial en la calle 9, con avenida 1, esquina, edificio Comfanorte, teléfonos 5710344, 5719544, 5731555, correo electrónico: [secretariageneral@comfanorte.com.co](mailto:secretariageneral@comfanorte.com.co)

**II. HECHOS**

La presente actuación que hoy definimos se originó por querrela presentada ante el Ministerio de Trabajo, DT Norte de Santander, por la señora Ximena Alonso Ramírez, la cual fue radicada bajo el número 11EE2021735400100005035 de fecha 6 de diciembre de 2021, en contra de la entidad CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", relacionada la misma con el presunto incumplimiento de normas laborales por no la no entrega de la dotación conforme lo dispone el Código Sustantivo del Trabajo, en sus artículos 230 y 232. (Fls. 1-2)

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

Que, este despacho profiere auto N° 0417 de fecha 7 de julio de 2023, "Por medio del cual se inicia un procedimiento administrativo sancionatorio y se formulan cargos en contra de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", el cual en su parte considerativa formuló y describió el siguiente cargo:

**CARGO ÚNICO:** Presunto incumplimiento respecto de la obligación que como empleador le asiste a CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", representada legalmente por Oscar Guillermo Gerardino Astier, en el cargo de Director Administrativo, de no hacer entrega de la dotación a su población trabajadora a quien le asiste el derecho, conforme a lo ordenado en los artículos 230 y 232 del C.S.T., conforme a la valoración probatoria que antecede.

Que mediante Resolución No. 0495 del 17 de octubre de 2023, se impuso sanción a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", disponiéndose en su parte resolutive lo siguiente:

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO: SANCIONAR** a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", representada legalmente por Oscar Guillermo Gerardino Astier, Director Administrativo y/o quien haga sus veces, identificada con NIT. 890500516-3, reporta como dirección de notificación judicial en la calle 9, con avenida 1, esquina, edificio Comfanorte, teléfonos 5710344, 5719544, 5731555, correo electrónico [secretariageneral@comfanorte.com.co](mailto:secretariageneral@comfanorte.com.co), por el siguiente cargo impuesto:

**CARGO ÚNICO:** Presunto incumplimiento respecto de la obligación que como empleador le asiste a CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", representada legalmente por Oscar Guillermo Gerardino Astier, en el cargo de Director Administrativo, de no hacer entrega de la dotación a su población trabajadora a quien le asiste el derecho, conforme a lo ordenado en los artículos 230 y 232 del C.S.T., conforme a la valoración probatoria que antecede.

**ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER** a CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", representada legalmente por Oscar Guillermo Gerardino Astier, Director Administrativo y/o quien haga sus veces, identificada con NIT. 890500516-3, multa de TREINTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS VEINTINUEVE MIL SEISCIENTOS PESOS (\$33.929.600,00) M/L, equivalente a 800 UVT, que tendrá destinación específica al FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (FIVICOT), en la cuenta asignada por la Dirección del Tesoro Nacional, por verificarse la vulneración a las normas laborales, de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído. Sumas estas que deberán ser canceladas una vez se encuentre ejecutoriado el presente acto administrativo. El presente acto administrativo presta mérito ejecutivo conforme a los artículos 99 y 297 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011.

**PARAGRAFO:** Conforme a la circular 00000031 del 31 de julio de 2012, se debe advertir a la entidad sancionada que, en el caso de no realizar la consignación del valor de la multa en el término de quince (15) días hábiles posteriores a la ejecutoria de la resolución que impone la multa, se cobraran intereses moratorios a la tasa legalmente prevista y se procederá al cobro de la misma.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** a los interesados el contenido de la presente resolución, de acuerdo con lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

**ARTÍCULO CUARTO: INFORMAR** en la diligencia de notificación que contra la presente resolución procede el recurso de reposición y el de apelación de conformidad con el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)

El citado acto administrativo fue notificado por aviso a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", a través de oficio número 08SE2023735400100008564 de fecha 31 de octubre de 2023, enviado por la empresa de mensajería 472, quien hizo entrega el día 1 de noviembre de 2023, de acuerdo a guía número YG300271369CO, cumpliéndose con ello lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, con observancia a los principios generales del derecho, como: Debido Proceso, Transparencia y Publicidad.

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

Contra la providencia mencionada, la parte investigada, es decir la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", a través de su representante legal Oscar Guillermo Gerardino Astier, y/o quien haga sus veces, Director, interpuso los recursos de reposición y en subsidio el de apelación de acuerdo a lo reglado en el artículo 74 y ss de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, se precisa que el escrito de impugnación se presentó dentro de los términos de ley, radicado ante esta territorial bajo el número 05EE2023735400100005444 del 20 de noviembre de 2023, solicitando la siguiente petición:

*"PRETENSION PRINCIPAL*

- 1. Se ordene el Archivo del proceso Radicado No. 11EE2021735400100005035 por atipicidad de la conducta, en la medida de que el operador sancionatorio no estableció de manera cierta, clara y precisa los hechos objeto de reproche sancionatorio, así como no señaló cual fue la conducta o comportamiento consistente en una infracción, esto es, que no determinó circunstancias de tiempo, modo y lugar, estos necesarios para realizar el ejercicio de adecuación típica.*

*PRETENSIÓN SECUNDARIA*

- 1. De no tenerse en cuenta lo solicitado en la pretensión principal, se solicita al despacho GRADUAR LA SANCIÓN EN EL MÍNIMO LEGAL PERMITIDO, de conformidad con lo señalado en el artículo 486 del código sustantivo de trabajo."*

### **III. ARGUMENTOS DEL RECORRENTE**

Los recursos no han sido establecidos como oportunidades puramente formales destinadas a agotar una etapa indispensable para acudir a la Jurisdicción, sino que cumplen una función material, en cuya virtud se brinda al administrado la oportunidad procesal para ejercer el derecho de controvertir y plantear los motivos de inconformidad que le asistan, a efectos de lograr conforme a derecho que la administración reconsidere la decisión tomada para revocar, modificar, aclarar o corregir.

Así las cosas, procede el despacho de conformidad con la competencia que le asiste, a decidir el presente recurso de reposición, previas las siguientes razones de inconformidad que se exponen a continuación:

(...)

Que, al procederse al análisis y valoración de los argumentos defensivos presentados por el recurrente, se observa que son los mismos lineamientos contenidos en escritos de descargos y alegatos de conclusión, sobre lo cual ya se pronunció esta Ministerial en Resolución No. 0495 del 17 de octubre de 2023, pero, aun así, atenderá lo pertinente a la presunta atipicidad de la conducta, afectándose con ello el principio de legalidad.

### **IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Es un imperativo legal para la administración, resolver los recursos en sede administrativa conforme a la ley, tal como lo señala el artículo 74 del C.P.A.C.A., el cual establece que el recurso de reposición, se interpone ante el mismo funcionario que tomó la decisión para que aclare, modifique, confirme o revoque; el de la apelación ante el inmediato superior con el mismo propósito y el de queja, cuando se rechace el de apelación, siendo este facultativo y se propone directamente ante el superior que dictó la decisión.

Bajo los anteriores presupuestos de defensa, la defensa solicitó reponer la decisión consistente en sancionatoria, fijada en la Resolución No. 0495 del 17 de octubre de 2023, y en subsidio, solicitó se dé trámite al recurso de apelación para que sea surtido ante la Dirección Territorial de Norte de Santander. (Fls. 82-84)

Se hace oportuno manifestar que el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, fue presentado dentro de la oportunidad procesal prevista en la ley, como se puede evidenciar a folios 80 y 81, en el que se observa que el mismo se recibió por parte de esta territorial vía correo institucional ([dtnortedesantander@mintrabajo.gov.co](mailto:dtnortedesantander@mintrabajo.gov.co)) el día 17 de noviembre de 2023, procediéndose a su radicación ante la plataforma "Sistema de Gestión Documental" el día 20 de noviembre de 2023, bajo el radicado número 05EE2023735400100005444, por consiguiente este despacho asume la competencia para resolver sobre el fondo del asunto, atendiendo lo prescrito en el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que no es otra cosa que proceder a resolver por parte de ésta instancia el recurso de reposición.

En retrospectiva del asunto en cuestión, este despacho entrara analizar los argumentos expuestos por el recurrente, ya que el objeto de decisión del presente es determinar si la asiste razón al mismo, previa las siguientes consideraciones.

En este sentido entra este despacho a analizar los argumentos esbozados en escrito de impugnación, evidenciándose que el representante legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", nuevamente basa su defensa bajo los mismos criterios expuestos en escritos de descargos y alegatos se conclusión, los cuales fueron atendidos a través de la Resolución 0495 del 17 de octubre de 2023; pero aun así, considera este despacho aclarar sobre la supuesta vulneración al principio de legalidad, por la indebida adecuación típica, señalándose categóricamente que siempre se ha actuado atendiéndose en debida forma a las disposiciones normativas contenidas en la Constitución Política de Colombia y la Ley, puesto que como entidad pública del orden nacional, siendo su deber misional ejercer inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente, es nuestro deber acatar y aplicar el ordenamiento jurídico previsto en materia laboral, seguridad social integral, subsistema de pensiones, garantizándose en todo momento los principios fundamentales, para el ejercicio pleno de defensa y contradicción.

En cuanto al principio de Legalidad del cual se hace alusión la defensa, encontrándose el mismo previsto en el numeral 1° del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, es dable precisar que este principio nos permite determinar y tener certeza que la administración pública y en general todas las autoridades que componen el Estado, deberán operar dentro de los linderos del bloque de legalidad, es decir, deberán actuar bajo parámetros reglados o discrecionales previamente establecidos en el ordenamiento positivo, pero nunca frente estipulaciones arbitrarias o libertinas ajenas a la ley en forma material; principio este acatado y cumplido por este despacho en todo sentido, pues se evidencia en toda la actuación administrativa sancionatoria que, se actuó de conformidad a lo previsto en la Constitución y la ley.

En relación con los principios fundamentales del orden constitucional y legal la Honorable Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente en sentencia C-044 de 2017:

(...)

***Debido proceso, principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad  
(Reiteración de jurisprudencia)***

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

*El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:*

*"(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos".<sup>[84]</sup>*

*En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo.<sup>[85]</sup> Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.<sup>[86]</sup>*

*Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis.<sup>[87]</sup>*

*Desde este último conjunto de mandatos, el principio de legalidad posee un valor adicional a los ya mencionados. El principio concreta un mandato consustancial al constitucionalismo: la interdicción de la arbitrariedad y su remplazo por una racionalidad instrumental al logro de la dignidad humana; la adopción de decisiones razonables, entendidas como aquellas que persiguen los fines esenciales del Estado y especialmente la efectividad de los derechos fundamentales; y la elección de medios que no afecten o sacrifiquen intensamente otros principios del orden superior.*

*Dentro de las garantías del debido proceso el principio de legalidad ocupa un lugar central. Este principio cumple, en el marco de un Estado constitucional de derecho, un conjunto de finalidades significativas. Permite a los ciudadanos ajustar su conducta al marco de los mandatos elegidos en el foro democrático para el desarrollo de la vida social en armonía y para la consecución de los fines esenciales del Estado. Además, posee un valor epistémico, pues el ciudadano conoce, gracias al principio de publicidad, lo que está permitido y lo que está prohibido desde el punto de vista del derecho, y representa una garantía primordial para la libertad humana, gracias a la cláusula de cierre, según la cual todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley debe considerarse permitido.*

*Desde otra orilla, la que corresponde a las autoridades públicas, el principio de legalidad enmarca toda actuación del Estado y sus órganos, encauza el ejercicio de sus funciones y permite un control social y jurídico de las medidas adoptadas por estos órganos. El principio de legalidad, según el artículo 121 y los principios de la función pública genera para las autoridades una cláusula de cierre que posee un sentido opuesto a la que atañe a los ciudadanos. Las autoridades sólo pueden hacer aquello expresamente permitido u ordenado por las leyes (o el orden jurídico, en sentido amplio).*

*Ahora bien, en el seno de un ordenamiento caracterizado como social y constitucional de derecho, el principio de legalidad debe aplicarse de conformidad con los mandatos superiores de la Constitución y bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente relevantes para evitar la lesión de los derechos fundamentales por una eventual aplicación de la ley que no tome en consideración las normas constitucionales sobre las que esta reclama validez y legitimidad.*

Corte Constitucional. Sentencia C-428 de 2019. Principio de Legalidad.

*A su vez, el principio de legalidad se predica del ejercicio del poder en general y no solo del poder sancionador. Desde una perspectiva bastante próxima al principio de legalidad*

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

en su condición de principio rector del derecho sancionador, la **legalidad como principio rector del ejercicio del poder** significa:

"que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas"<sup>1211</sup>.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha entendido que "una regulación es 'deficiente' cuando, dependiendo del área de que se trate, las autoridades públicas no tengan ningún parámetro de orientación de modo que no pueda preverse con seguridad suficiente la conducta del servidor público que la concreta"<sup>1221</sup>, lo cual, a su turno, erosiona el principio de legalidad en el ejercicio del poder.

33. Este principio se aplica entonces a cualquier medida que asigne competencias y, con especial relevancia, a las medidas que distribuyen competencias para restringir derechos, sin que sea importante si dichas medidas tienen naturaleza sancionatoria, represiva, protectora, cautelar, etc. Si no fuese así, la noción misma de Estado de derecho se destrozaría, la garantía a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes contenida en el artículo 29 de la Carta se incumpliría y, en los casos en los que la atribución de competencias recae en servidores públicos, se ignorarían abiertamente los mandatos de los artículos 6<sup>o</sup><sup>1231</sup> y 122<sup>1241</sup> de la Constitución, según los cuales aquellos solo pueden actuar dentro de las competencias que el ordenamiento jurídico les asigna expresamente.

34. La pregunta clave es si el principio de legalidad en el ejercicio del poder que restringe derechos incluye ambas condiciones que tiene en el derecho sancionatorio, esto es, la necesidad de que las normas tengan un origen democrático y que estén determinadas de manera clara, precisa y unívoca en la ley<sup>1251</sup>.

Pues bien, las normas que confieren a alguna autoridad el ejercicio del poder estatal para restringir derechos tienen estructura de regla, las cuales están definidas por supuestos de hecho que dan lugar a consecuencias jurídicas. En sincronía con lo analizado previamente, el principio de legalidad en el ejercicio del poder reclama precisión y claridad en cuanto al supuesto de hecho y también en cuanto a la consecuencia jurídica, lo cual funge de garantía en cuatro sentidos diferentes.

37. Primero, es un reconocimiento de la racionalidad y capacidad del ser humano para orientar su conducta; en breve, es un desarrollo del principio de dignidad humana. Así, si las personas conocen qué conductas están prohibidas, permitidas y ordenadas, pueden decidir actuar conforme a tales previsiones y así evitar consecuencias no queridas.

38. Segundo, las normas que otorgan poder para restringir derechos tienen la estructura de normas primarias que, en la teoría de Kelsen, son las dirigidas a los funcionarios para que apliquen las consecuencias jurídicas procedentes<sup>1281</sup>. En este escenario, el principio de legalidad es una manera de evitar la arbitrariedad por parte del Estado en el sentido de que las autoridades solo podrán exigir comportamientos que estén previamente definidos en el ordenamiento jurídico y aplicar únicamente las consecuencias jurídicas determinadas con anterioridad. Así pues, el principio de legalidad es una forma de darle contenido a los artículos 6° y 122 de la Carta y también es una manera de concretar el mandato del artículo 29 de la Constitución, de acuerdo con el cual nadie puede ser juzgado sino conforme a normas preexistentes.

39. De la misma forma, el principio de legalidad asegura la igualdad en la aplicación de las normas jurídicas, conforme al artículo 13 de la Constitución. Si el ejercicio del poder del Estado está predefinido en la normativa, naturalmente todas las personas deben recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades. En sentido contrario, si el ejercicio del poder no se desprende de definiciones normativas, sino que depende de la subjetividad y voluntad de las autoridades, cada caso podría recibir un tratamiento ad hoc y distinto, lo cual mina la legitimidad del Estado.

40. Por último, también es una forma de reconocer que la libertad de las personas es el principio general en un Estado de derecho y que ella solo puede restringirse cuando así lo disponga el ordenamiento jurídico con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No de otra forma puede entenderse el mandato del artículo 6° constitucional.

41. En suma, el principio de legalidad como principio rector del ejercicio del poder estatal para restringir derechos se deriva de los artículos 6°, 29 y 122 de la Constitución e implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo, (i) se protege la

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

*dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.*

(...)

Así las cosas, precisa este despacho que actuó conforme a la ley, que en ninguna de sus actuaciones faltó a la verdad y aplicación de la norma sustancial, ni mucho menos desconoció los principios rectores de la ley, quedando perfectamente claro en todos sus pronunciamientos que la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", no cumplió con las exigencias legales previstas en el C.S.T., artículos 230 y 232, al no hacer entrega de la dotación a sus trabajadores durante las vigencias descritas en la Resolución 0495 del 17 de octubre de 2023, luego entonces los razonamientos expuestos por el recurrente, referente a la indebida adecuación típica, con todo respeto, es una postura con la cual pretende disfrazar su falta, puesto que el no hacer entrega de la dotación a los trabajadores a quienes les asiste el derecho, en la forma y fechas previstas, atenta flagrantemente con lo dispuesto en el C.S.T., lo cual deja sin sustento jurídico la supuesta vulneración de los principios de legalidad y tipicidad por parte del Ministerio de Trabajo.

Ahora bien, con relación a los argumentos expuestos por el recurrente respecto a los criterios de graduación de la sanción previstos en la Ley 1610 de 2013, artículo 12, se indica que este despacho tuvo en cuenta para efectos de la sanción, los criterios de graduación contenidos en los numerales 1º y 6 de la norma *ibidem*, puesto que, es evidente que existió daño a los intereses jurídicamente tutelados, al no hacer entrega de la dotación a los trabajadores a quienes les asiste el derecho, como también, se configura sin duda alguna el segundo criterio adoptado por este despacho, pues no se atendió diligentemente por parte de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE" la aplicación de los artículos 230 y 232 del C.S.T., al no entregar la dotación en los términos y condiciones previstos en la ley, lo cual quedo plenamente demostrado a través del soporte documental (Pruebas), arrimadas durante la etapa preliminar y en desarrollo de las etapas procesales avocadas dentro de la actuación administrativa sancionatoria, configurándose la existencia de la infracción, lo que origina el inicio de proceso administrativo sancionatorio, que culmina con la imposición de sanción equivalente a multa; no por el hecho de que la entidad se encontrara intervenida por funcionarios de la Superintendencia de Subsidio Familiar, o por haber cambiado de administración, durante la cual dicho reproche fue superado, esto permita neutralizar la acción administrativa sancionatoria, pues si bien es cierto, dicha conducta contribuye hacer menos gravosa la dosificación de la multa, no exime de responsabilidad alguna al empleador, esto por cuanto su deber legal es cumplir en todo momento con sus obligaciones que le demanda la norma sustancial en materia laboral para con su población trabajadora.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la decisión que se acogió es la que corresponde, razón por la cual debe confirmarse y conceder el recurso de apelación ante el Director Territorial Norte de Santander, para lo de su cargo.

En consecuencia,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** la Resolución No. 0495 del 17 de octubre de 2023, mediante la cual se sancionó a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NORTE DE SANTANDER "COMFANORTE", con NIT. 890500516-3, representada legalmente por Oscar Guillermo Gerardino Astier, y/o quien haga sus veces, con dirección de notificación judicial en la calle 9, con avenida 1, esquina, edificio Comfanorte, teléfonos 5710344, 5719544, 5731555, correo electrónico:

Continuación del Resolución "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición"

[secretariageneral@comfanorte.com.co](mailto:secretariageneral@comfanorte.com.co), conforme a las consideraciones previstas en el presente proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR** la presente resolución a las partes jurídicamente interesadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Advirtiéndoseles que con la misma quedó concluido el procedimiento administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO: CONCEDER** el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente por el recurrente Oscar Guillermo Gerardino Astier, ante la Dirección la Dirección Territorial de Norte de Santander.

### COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



**YAMILE AYDEE CAMARGO REMOLINA**  
INSPECTORA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - GRADO 14  
GRUPO PREVENCIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

Proyectó/Elaboró: Y Camargo  
Revisó/Aprobó: A Niño

PRIMERA COPIA ORIGINAL PRESIDENTE MERITO EJECUTIVO

» MOTIVOS DE DEVOLUCIÓN									
<input type="checkbox"/> Dirección Errada <input type="checkbox"/> No Reside <input type="checkbox"/> Desconocido <input type="checkbox"/> Rehusado			<input type="checkbox"/> Cerrado <input type="checkbox"/> Fallecido <input type="checkbox"/> Fuerza Mayor <input type="checkbox"/> No Reclamado			<input checked="" type="checkbox"/> No Existe Número <input type="checkbox"/> No Contactado <input type="checkbox"/> Apartado Clausurado			
Fecha 1: DÍA MES AÑO R D					Fecha 2: DÍA MES AÑO R D				
Nombre del distribuidor <b>Deccy Murcia</b>					Nombre del distribuidor				
C.C. <b>9.090.44</b>					C.C. <b>9.090.44</b>				
Centro de distribución					Centro de distribución				
Observaciones <b>La ell 22 con av 5 San impavco</b>					Observaciones				