



**MINISTERIO DEL TRABAJO**

No. Radicado: 08SE202375110000001799  
 Fecha: 2023-01-26 02:58:57 pm  
 Remitente: Sede: D. T. BOGOTÁ  
 Depen: GRUPO DE FUNCIÓN COACTIVA O DE POLICIA ADMINISTRATIVA  
 Destinatario NARDA CAMARGO RIOS  
 Anexos: 0 Folios: 9  
 08SE202375110000001799

Bogotá D.C. 26 de enero del 2023

Señora:  
**NARDA CAMARGO RIOS**  
 Querellante de la empresa  
**CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**  
 Carrera 7 No. 72 – 60 Álamos Norte



**NOTIFICACIÓN POR AVISO**

Notificación por aviso, Artículo 69 – Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

LA AUXILIAR ADMINISTRATIVO DEL GRUPO FUNCIÓN COACTIVA Y POLICIA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ HACE CONSTAR

Que ante la imposibilidad de notificar de la decisión a la empresa, **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA** se procede enviar por aviso al contenido de la Resolución **No. 4923** de fecha 13 de diciembre del 2022, por medio de la cual fue expedido por la Doctora **ANGELICA MIREYA SALINAS GOMEZ** – Inspectora de Trabajo y Seguridad Social No. 22 del Grupo Función Coactiva y Policía Administrativa de la Dirección Territorial de Bogotá, con radicado inicial número **38315** de fecha 20 de agosto de 2010.

En consecuencia, se procede a enviarle una copia integra autentica en Nueve (09) Folios, gratuita de la decisión y se informa que contra dicha decisión no procede recurso alguno.

Se le advierte que con esta notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

En constancia

**YINA TOVAR HERNANDEZ**  
 Auxiliar Administrativo

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
 Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX:**  
 (601) 3779999  
 Bogotá

**Atención Presencial**  
 Con cita previa en cada  
 Dirección Territorial o  
 Inspección Municipal del  
 Trabajo.

**Línea nacional gratuita,**  
**desde teléfono fijo:**  
 018000 112518  
**Celular desde Bogotá:**120  
 www.mintrabajo.gov.co

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

REPUBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

MINISTERIO DEL TRABAJO

RESOLUCIÓN No. 4923 DEL 13 DE DICIEMBRE DEL 2022

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN"**

**EL SUSCRITO INSPECTOR DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL ADSCRITO AL GRUPO DE FUNCIÓN COACTIVA O POLICIA ADMINISTRATIVA LABORAL DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ DEL MINISTERIO DEL TRABAJO.**

En ejercicio de las facultades otorgadas por el Código Sustantivo del Trabajo y en especial las establecidas en el Convenio 81 de 1947 de la Organización Internacional del Trabajo, el Decreto 4108 de 2011, Decreto 01 de 1984, Ley 1437 de 2011, la Ley 1610 de 2013, la Resolución No. 0315 de 11 de febrero de 2021, 3238 del 03 de noviembre de 2021 demás normas concordantes, y teniendo en cuenta el siguiente

**I. ASUNTO PARA RESOLVER**

Corresponde a esta Inspección de Trabajo Adscrita al Grupo de Función Coactiva o Policía Administrativa Laboral, resolver recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el Sr. RICARDO PÉREZ GAVÍRIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.226.778 y portador de la T.P. 17.122 del C.S. de la J, en calidad de Apoderado del CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7, mediante escrito radicado con el número 25025865 del 3 de junio del 2011 (Folio 41-116); interpuesto contra la Resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011, por medio de la cual el Despacho resolvió sancionar con multa de DIEZ (10) S.M.L.M.V., equivalente a la suma de CINCO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE (\$5'356.000), con destino al SERVICIOS NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, de acuerdo con lo considerado en el citado acto administrativo.

**II. ANTECEDENTES**

1. La Sra. NARDA CAMARGO RIOS, identificada con cedula de ciudadanía No. 51'883.292, solicitó sancionar el CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, por incumplimiento a la normatividad laboral, al cual se asignó radicado No. 25003708 del 2 de febrero del 2009. (Folio 2).
2. Mediante auto No. 076092 del 24 de abril del 2009, es asignada petición de radicado No. **25003708 del 2 de febrero del 2009**, a la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora segunda de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, para adelantar investigación Administrativa Laboral, de acuerdo con su competencia en contra del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, según la solicitud realizada por la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS** (Folio 1)
3. Mediante Auto de trámite del 27 de abril del 2009 es avocado conocimiento de la diligencia y ordena práctica de pruebas, relacionada con la querrela Administrativa Laboral de radicado No. **25003708 del 2 de febrero del 2009**, contra del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, según la solicitud realizada por la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS**. (Folio 3)
4. Mediante oficio del 28 de mayo del 2009, comunicó el estado del trámite del expediente No. **25003708 del 2 de febrero del 2009** y citó a Diligencia Administrativa Laboral a la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS**, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora segunda de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el cual fue enviado a la CARRERA 97 No. 72-62 Álamos Norte en la ciudad de Bogotá, con guía No. YY21971837CO, expedida por POSTEXPRESS. (Folio 4)

41

5. Mediante oficio del 20 de abril del 2009, se requirió y cito a Diligencia Administrativa Laboral dentro del expediente No. **25003708 del 2 de febrero del 2009** al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el cual fue enviado a la AV CRA 1 NO. 45 A -72 / CALLE 26 No. 25-26 en la ciudad de Bogotá D.C. (Folio 5-6)
6. El 10 de septiembre del 2009, de acuerdo con acta de trámite de Diligencia administrativa Laboral no se pudo llevar a cabo, puesto que solo asistió la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS**, pese a que dicha diligencia fue citado también el querellado **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, por medio de oficio del 20 de abril del 2009, tampoco allego excusa por inasistencia, en concordancia con el contenido del acta en mención, suscrita por la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS** y por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control (Folio 7)
7. Mediante oficio-radicado No. 25019517 del 10 de septiembre del 2009, la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS** solicito a la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, citar nuevamente a diligencia Administrativa Laboral al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA** (Folio 8 Y 11)
8. Mediante oficio del 10 de septiembre del 2009, citó nuevamente al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, a Diligencia Administrativa, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el cual fue enviado a la CALLE 26 NO. 25-50 en la ciudad de Bogotá D.C., con guía No. YY016281480C0, expedida por Servicios Postales 4-72, devuelto por inexistencia de número. (Folio 10 y 12)
9. El 2 de febrero del 2009, de acuerdo con acta de trámite de Diligencia administrativa Laboral no se pudo llevar a cabo, puesto que solo asistió la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS**, pese a que dicha diligencia fue citado también el querellado **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, tampoco allego excusa por inasistencia, en concordancia con el contenido del acta en mención, suscrita por la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS**, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el Sr. EDGAR ALONSO ORTIZ BONILLA, en calidad de secretario (Folio 9 y 15)
10. Mediante oficio del 10 de septiembre del 2009, citó nuevamente al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, a Diligencia Administrativa, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el cual fue enviado a la CALLE 26 NO. 25-50 en la ciudad de Bogotá D.C., con guía No. YY016281480C0, expedida por Servicios Postales 4-72, devuelto por inexistencia de número. (Folio 10 y 12)
11. Mediante oficio del 14 de diciembre del 2009, citó nuevamente al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, a Diligencia Administrativa, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el cual fue enviado a la CALLE 26 NO. 25-50 en la ciudad de Bogotá D.C. (Folio 13-14)
12. Mediante oficio radicado No. 25004556 del 12 de febrero del 2010, la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS** solicitó a la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN"

Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, copia de la citación de diligencia Administrativa Laboral al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA** (Folio 16)

- 13. Mediante oficio del 12 de febrero del 2010, citó nuevamente al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, a Diligencia Administrativa, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el cual fue enviado a la CALLE 26 NO. 25-50 en la ciudad de Bogotá D.C. (Folio 17)
- 14. Seguido a lo anterior son allegados documentos por apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, el Dr. JUAN DAVID PÉREZ GAVIRIA, dentro del expediente No. **25003708 del 2 de febrero del 2009** (Folio 18-30)
- 15. El 10 de marzo del 2010, es adelantada Diligencia Administrativa laboral de acuerdo con acta No. 14, suscrita por la Sra. NARDA CAMARGO RIOS, por la Dra. LUZ MERY PAEZ CIFUESNTES en calidad de Inspectora de trabajo adscrita a la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control, el Sr. EDGAR ALONSO ORTIZ BONILLA, en calidad de secretario y el Dr. JUAN DAVID PEREZ GAVIRIA, en calidad de apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA** (Folio 31)
- 16. Mediante resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011, la Coordinación de Prevención Inspección vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, impuso sanción al **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO** con NIT 860.007.336-1, de acuerdo con la investigación administrativa realizada dentro del Expediente No. 25003708 del 2 de febrero del 2009, con solicitud realizada por la Sra. NARDA CAMARGO RIOS (Folio 32-35) estableciendo en su artículo primero:

*"SANCIONAR a la empresa **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO**, NIT 860.007.336-1, y Domicilio en la Calle 26 N° 25-50, de Bogotá D.C., por intermedio de su Representante Legal y/o quien haga sus veces, con multa de CINCO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE (\$5'356.000), equivalente a DIEZ (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, por no acreditar la documentación requerida por la Inspección Segunda de Trabajo, de conformidad con el artículo 486 del Código Sustantivo de Trabajo, (Folio 34).*

- 17. Mediante oficio de radicado No. 14325- del 23 de mayo del 2011, la Sra. AIRETH AMPARO BLANCO en calidad de Auxiliar Administrativo, solicitó comparecer al Representante Legal y/o Apoderado del **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO SANTA LIBRADA**, para realizar notificación personal de la resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011, el cual fue enviado a la Calle 26 No. 25-50 de Bogotá D.C., con guía No. YY063164748CO del 23 de mayo del 2011, expedida por Servicios Postales 4-72 (Folio 37)
- 18. Mediante oficio de radicado No. 14325- del 23 de mayo del 2011, la Sra. AIRETH AMPARO BLANCO RUIZ en calidad de Auxiliar Administrativo, solicitó comparecer a la Sra. **NARDA CAMARGO RIOS**, para realizar notificación personal de la resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011, el cual fue enviado a la CR 97 No. 72-60 ALAMOS NTE de la ciudad de Bogotá D.C. (Folio 38)
- 19. En mayo 30 del 2011 a las 3:16 pm, es notificada personalmente la Sra. JULIA MERCEDES NOVAS, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41'604.845, en calidad de Representante Legal de **CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO**, con NIT No. 860.007.336-7, de la Resolución. No. 001477 del 25 de marzo del 2011, dentro del expediente No. **25003708 del 2 de febrero del 2009** (Folio 35 revés)

20. A través de escrito radicado con el número 25025846 del 31 de mayo del 2011, el Dr. RICARDO PÉREZ GAVIRIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.226.778, en calidad de APODERADO de CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7, solicitó copia del expediente de la investigación radicada bajo Nro. 53708 de fecha 2 de febrero del 2009. (Folio 39).
21. Mediante Edicto del 23 de mayo del 2011, suscrito por la Sra. AIRETH AMPARO BLANCO en calidad de Auxiliar Administrativo, fue notificada la **Sra. NARDA CAMARGO RIOS**, de la Resolución. No. 001477 del 25 de marzo del 2011, dentro del expediente No. 25003708 del 2 de febrero del 2009 (Folio 40)
22. A través de escrito radicado con el número 25025865 del 3 de junio del 2013, el Dr. RICARDO PÉREZ GAVIRIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.226.778, en calidad de APODERADO de CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7, presentó en término el Recurso de Reposición en subsidio de Apelación. (Folio 41-116).
23. Que mediante Resoluciones 784 del 17 de marzo de 2020 por la cual *"se adoptan medidas transitorias por motivos de emergencia sanitaria"* y 876 del 01 de abril de 2020 por la cual *"se modifican las medidas transitorias previstas en la Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020 en virtud de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020"* emitidas por el Ministerio del Trabajo con ocasión de la emergencia sanitaria por la COVID- 19, contemplaron:  
  
*"Establecer que no corren términos procesales en todos los trámites, actuaciones y procedimientos de competencia del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, las Direcciones de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, de Riesgos Laborales, de la Oficina de Control Interno Disciplinario, de las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales e Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social de este Ministerio, tales como averiguaciones preliminares, quejas disciplinarias, procedimientos administrativos sancionatorios y sus recursos, solicitudes de tribunales de arbitramento, trámites que se adelanten por el procedimiento administrativo general y demás actuaciones administrativas y que requieran el cómputo de términos en las diferentes dependencias de este Ministerio. Esta medida implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta el Ministerio del Trabajo".*
24. A su vez, la Resolución 1590 del 08 de septiembre de 2020, *"Por medio de la cual se levanta la suspensión de términos señalada en la Resolución 784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1 de abril de 2020, respecto de los trámites administrativos, investigaciones y procesos disciplinarios en el Ministerio del Trabajo"*, derogó las resoluciones anteriormente referidas e inicio sus efectos a partir del día 10 de septiembre de 2020.
25. Finalmente, el Ministerio de Salud expidió las Resoluciones 304 y 666 de 2022; prorrogadas en el año 2021 por las resoluciones 222, 738, 1315, 1913, prorrogan nuevamente la emergencia sanitaria por el Coronavirus que causa la Covid 19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, modificada por la Resolución 844, 1462 y 2230 de la misma anualidad.
26. De otra parte, es importante indicar que mediante Resolución No. 2887 del 18 de diciembre de 2020, se suprimió el Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control adscrito a la Dirección Territorial de Bogotá; mientras que, a través de la Resolución No. 315 del 11 de febrero de 2021 se subrogó la Resolución No. 2887 de 2020 y el literal c) del artículo 2° de la Resolución No. 2143 de 2014, y conforme a lo anterior, el artículo 2° suprimió el Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y en su lugar se crearon en la Dirección Territorial Bogotá cinco (5) Grupos Internos de Trabajo, entre ellos: el GRUPO DE FUNCIÓN COACTIVA O DE POLICÍA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ conforme al artículo 4 de la Resolución 315 del 11 de febrero de 2021.

27. De ahí que, mediante Resolución No. 515 del 05 de marzo de 2021, la Secretaria General del Ministerio del Trabajo en uso de sus facultades legales, integró Grupos Internos de Trabajo y asignó la función de coordinación. Al punto que el artículo 1 de la citada Resolución 0515 del 05 de marzo de 2021, asignó a la servidora pública Angélica Mireya Salinas Gómez en su calidad de Inspector de Trabajo y Seguridad Social al Grupo Interno de Trabajo de Función Coactiva o de Policía Administrativa de la Dirección Territorial de Bogotá, hecho que fue ratificado mediante el artículo 1 de la Resolución 00699 del 17 de marzo de 2021 proferida por el Director Territorial de Bogotá.
28. Mediante resolución 3238 del 03 de noviembre de 2021 del Ministerio del Trabajo, es modificado el manual de funciones, asignado facultades a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social para suscribir Actos Administrativos de Tramite y de fondo en primera instancia.
29. Mediante Memorando No. 08SI202278110000003554 del 28 de octubre del 202 y acta de entrega del 3 de noviembre del 2022, es trasladado el Expediente de radicado No. 25003708 del 2 de febrero del 2009, al Grupo de Función Coactiva y Policía Administrativa Laboral de la Dirección Territorial Bogotá, con el fin de dar continuidad de la etapa procesal del expediente citado (Folio 117-118)
30. Mediante acta de entrega del 21 de noviembre del 2022, es entregado por la Dra. Jennifer Villabon Peña, en calidad de Coordinadora del Grupo de Función Coactiva o de Policía Administrativa de la Dirección Territorial de Bogotá el Expediente de radicado No. 25003708 del 2 de febrero del 2009 a la suscrita (Folio 119)
31. En noviembre 30 del 2022 es realizada consulta de certificado de la existencia y representación legal de la empresa CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO identificada con N.I.T. 860.007.336-7 (Folio 120-124).
32. Mediante Auto No. 219 del 6 de diciembre del 2022, la Coordinadora del Grupo de Función Coactiva o de Policía Administrativa de la Dirección Territorial de Bogotá reasigna el conocimiento del caso al Inspector de Trabajo y Seguridad Social No. 22, a la Dra. Angelica Mireya Salinas Gómez, para resolver recurso de reposición dentro del expediente No. radicado No. 25003708 del 2 de febrero del 2009, en el cual obra como reclamante la Sra. NARDA CAMARGO RIOS e investigado empresa CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO identificada con N.I.T. 860.007.336-7 (Folio 124).

### III. FUNDAMENTOS LEGALES

Teniendo en cuenta que la presente actuación administrativa se inicia y/o apertura en vigencia del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo CCA), 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.

Ahora bien, el Decreto 2150 de 1995, modificado por el Decreto 1295 de 1994: "Artículo 115. Competencia de Sanciones. El inciso primero del artículo 91 del Decreto Nacional 1295 de 1994, quedará así: "Artículo 91. – Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones.

Que el artículo 52 de la ley 1437 del 2011 indica: "*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 pudiese 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. **NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-875 de 2011.***

#### IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Procede este Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por el Representante Legal del CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7, en contra de la Resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011; para lo cual es menester señalar, con el fin de garantizar los 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.

Por su parte, el artículo 29 de la Carta Política, prevé: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso." Negrilla y subrayada fuera de texto

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 existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre esta materia.

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 cuando afirma que los principios que rigen el debido proceso penal también rigen la potestad sancionadora de la administración.

Que en el artículo 52 de la ley 1437 del 2011 indica: "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 pudiese 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. **NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-875 de 2011.**"

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"

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 fundamente la imposición de la sanción".<sup>1</sup>

Así mismo en sentencia C- 225 del 2019 la corte constitucional señaló:

«(...) PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL-Alcance

El alcance normativo de esta figura jurídica implica que el legislador, en ejercicio de su potestad de regular los mecanismos para el ejercicio del ius puniendi y dentro del amplio margen de configuración que le asiste para determinar la política criminal que considere más conveniente, puede establecer un régimen penal más o menos restrictivo. En dicho marco, el principio de favorabilidad permite que las personas procesadas penalmente tengan el derecho a la aplicación de las disposiciones que menos afecten o restrinjan sus derechos fundamentales

**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL-No distinción entre normas sustantivas y procesales/APLICACION DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Es tarea que compete al juez de conocimiento, en cada caso particular y concreto, pues solo a él le corresponde determinar cuál es la norma que más beneficia o favorece al procesado/PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA PENAL-Naturaleza de derecho fundamental de aplicación inmediata y carácter intangible**

**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Conserva plena efectividad frente a normas que regulan la vigencia de una ley**

Ahora bien, resulta relevante para el caso que nos ocupa, reiterar que el principio de favorabilidad conserva plena efectividad frente a normas que regulan la vigencia de una ley. Así, la jurisprudencia constitucional ha sostenido la compatibilidad de normas que establecen la vigencia de un nuevo estatuto o de una nueva

<sup>1</sup> Providencia 1454 del 16 de octubre de 2002, Consejo de Estado: Sala de Consulta del Servicio Civil. Tomado del enlace: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38183#:~:text=%22E1%20debido%20proceso%20se%20aplicar%C3%A1,formas%20propias%20de%20cada%20juicio.>

A

*regulación penal con el principio de favorabilidad en desarrollo no solo de la cláusula general de competencia asignada por el constituyente al legislador de "hacer las leyes", sino igualmente en virtud de la amplia libertad de configuración normativa en la materia a él reconocida, de manera que la determinación de la fecha en que debe entrar en vigencia una ley penal, es un asunto que compete al órgano legislativo*

*NORMA-Precepto que prevé su vigencia hacia el futuro se limita a hacer expreso el principio de irretroactividad como expresión del postulado de legalidad, sin que por ello se vulnere el principio de favorabilidad*

*PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD PENAL ADSCRITO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO- Aplicación en armonía con los principios generales y derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional*

*PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL- Aplicación sujeta a vigencia de norma*

*TRANSITO DE LEGISLACION-Respeto de derechos adquiridos y aplicación de principios de legalidad y favorabilidad penal en regulación de efectos*

*PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA PENAL Y SU RELACION CON NORMAS QUE ESTABLECEN LA VIGENCIA DE UNA LEY-Contenido/PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL- Debe analizarse cada caso en concreto*

*PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD PENAL-Ultraactividad y retroactividad de la ley*

*Frente al principio de favorabilidad en materia penal se parte de la base de que la ley vigente a la comisión del delito es la que rige toda la actuación. No obstante, si una ley posterior modifica favorablemente el tratamiento del delito, se aplica retroactivamente, de manera que constituye excepción al principio general de aplicación de las leyes hacia el futuro que deben ser valoradas y ponderadas juiciosamente por el operador jurídico cuando se trata de normas sustanciales o procesales en donde se encuentren en juego las garantías fundamentales del debido proceso -art. 29 CP.*

*PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Jurisprudencia constitucional*

*La jurisprudencia de esta Corporación tanto en sede de control abstracto como en sede de revisión ha establecido que es procedente la aplicación de la norma más favorable, de manera que la ley en materia penal, aunque se trate de norma procesal que tengan efectos sustanciales, debe interpretarse en concordancia con el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 29 Superior (...)*

*«(...) Argumentan igualmente que la Constitución Política de 1991 consagró la favorabilidad en el artículo 29 Superior y, en observancia de esta norma, la Corte Constitucional ha dicho que el principio de favorabilidad se aplica respecto de toda norma de tipo penal sin que pueda hacerse ninguna diferencia entre normas sustantivas y normas sustanciales, coincidiendo en esta postura con la Corte Suprema de Justicia. Como ejemplo de ello, pusieron de presente la Sentencia C-200 de 2002, en la cual puntualmente la Corte Constitucional indicó que el principio de favorabilidad rige toda aplicación de la normatividad penal sin que pueda hacerse ninguna diferencia entre normas sustantivas y normas procesales que beneficien al procesado precisamente por expresa disposición constitucional (art. 29 CP) toda norma en materia penal debe aplicarse de conformidad con el aludido principio de favorabilidad[5]. Mencionan que esta Corporación mediante la providencia C-252 de 2001 había establecido que las normas procesales penales desfavorables posteriores no pueden aplicarse retroactivamente "a los procesos que están en curso". A contrario sensu, las nuevas normas penales, aun en el caso de procesos en curso, deben aplicarse en virtud del principio de favorabilidad. Seguidamente, aluden a que en la Sentencia T-272 de 2005 se determinó que: "si bien el artículo 6° de la Ley 600 de 2000, vigente para el momento de la interposición de la demanda de casación, establece que "[l]a ley procesal tiene efecto general e inmediato", tal carácter de aplicación general inmediata debe interpretarse en concordancia con el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 29 superior, con lo que la ley procesal penal favorable anterior debe preferirse por mandato constitucional, a la posterior restrictiva."*

(ii) En segundo lugar, señalaron que el principio de favorabilidad aplica en caso de tránsito de leyes y también ante la coexistencia de regímenes "cuando las instituciones procesales a comparar sean idénticas". En ese sentido, destacaron la Sentencia C-592 de 2005 en la cual se estudiaron las normas de vigencia del Código de Procedimiento Penal y señalaron que "no cabe duda alguna sobre la aplicabilidad del principio de favorabilidad y que prueba de ello es la aplicación que del referido principio ha hecho ya la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia". Afirmaron que esta línea jurisprudencial es reiterada en la Sentencia C-708 de 2005 y en la T-091 de 2006. Sin embargo, los demandantes precisaron que en ambos pronunciamientos se condicionó la aplicación del principio de favorabilidad a que las nuevas normas "no se refieran a instituciones propias del nuevo modelo procesal y que los referentes de hecho en los dos procedimientos sean idénticos".

(iii) Para finalizar, precisaron que el principio de favorabilidad permite aplicar retroactivamente las normas más favorables de la Ley 1826 de 2017, aun cuando "a la entrada en vigencia de esa ley, ya se había formulado imputación". En esa medida, en la demanda se citó una sentencia de la Corte Suprema de Justicia (SP1763-2018), mediante la cual se casó una sentencia condenatoria, en esta oportunidad "(l)a sala aplicó, de manera retroactiva y por el principio de favorabilidad, el artículo 539 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, que establece un beneficio punitivo de hasta la mitad de la pena por la aceptación de cargos en cualquier momento previo a la audiencia concentrada". En contradicción con todo lo anterior, debido a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1826 de 2017, "en los procesos en curso, respecto de los cuales ya se haya realizado la formulación de imputación, no es posible solicitar la preclusión por atipicidad absoluta (...)» 2

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 inició el 2 de febrero 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 2012. Este Código solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en 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!"*

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 establecido 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 exigencia 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 del 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 parte investigada como 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 pudiese ocasionarlas; y el Consejo de Estado

<sup>2</sup> Sentencia C- 225 del 2019 Tomado del enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-225-19.htm#:~:text=Indic%C3%B3%20que%20el%20principio%20de,aplicaci%C3%B3n%2C%20no%20implica%20su%20inconstitucionalidad.>

mediante sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, indicó que el contabilizar la caducidad de la facultad sancionatoria inicia desde el último acto (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, asumo que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por Importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán 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 importe cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de tanto 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 proceden contra el acto"*

La postura descrita también se expuso, entre otras, en las sentencias de 8 de mayo de 2014 (M.P. Maria Elizabeth García González. Exp. 2010-0003), 29 de septiembre de 2016 (M.P. Maria 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 de 2018. al realizar un análisis de la posición el 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 de Trabajo aún conserva la potestad de resolver el recurso de reposición y en subsidio el de apelación del presente expediente, teniendo en cuenta que el acto mediante el cual se sancionó a CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7, notificado de forma personal el 30 de mayo del 2013 y presentó los recursos de ley el 3 de junio del 2013, sin embargo se prenderá a abordar 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 1437 de 2011 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 así:

**"ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

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

RESOLUCIÓN NÚMERO 4923 DEL 13 DE DICIEMBRE DEL 2022

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN"

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.

**<Jurisprudencia Unificación>**

- Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto No. 15001-23-33-000-2003-00605-01(0288-15) CE-AUJ-005-S2-2019 de 28 de marzo de 2019, C.P. Dr. William Hernández Gómez.

"Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar lo siguiente:

a- El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es procedente respecto de sentencias dictadas en procesos judiciales que se iniciaron, tramitaron y terminaron bajo el imperio de leyes anteriores a la vigencia de aquel, como lo es el Código Contencioso Administrativo. Ello en virtud de su naturaleza extraordinaria y de lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA.

b- En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, son requisitos para la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (i) que la decisión impugnada haya sido proferida en única o segunda instancia por un Tribunal Administrativo; (ii) que el recurrente goce de legitimación en la causa y (iii) que se interponga oportunamente y por escrito.

c- Inaplicar el requisito de cuantía consagrado en el numeral 1 del artículo 257 del CPACA respecto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en materia laboral cuando su exigencia, en el caso concreto, se traduzca en el desconocimiento del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva.

Las anteriores reglas de unificación deben aplicarse de manera retrospectiva o retroactiva a todos los casos pendientes de discusión tanto en sede administrativa como en vía judicial, siendo inmodificables los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica. "

De ahí, que el precitado artículo se encuentre en consonancia con lo enunciado por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que dispuso: "Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones. La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad". (Modificado por el art. 624, Ley 1564 de 2012)

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 de derecho fundamental de inmediata protección, resulta necesario traer a colación el principio de favorabilidad que relacionado con la aplicación del contenido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, como garantía fundamental de los investigados.

Que para el proceso de estudio se debe tener en cuenta la favorabilidad del investigado y dar estricta aplicación al artículo 52 de la ley 1437 del 2011 indica: "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. **NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-875 de 2011.***

Si bien, se han presentado disímiles 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, La Corte Constitucional en Sentencia C- 875 de 2011, 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 este “se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, señalando, además, una serie de garantías y principios medios 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 e la reformatio in pejus.*

*b.- La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el derecho al debido proceso, además de ser un derecho, esta instituido en la Carta Política como uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho, en la medida en que opera no solo como una garantía para las libertades ciudadanas, si no como un contrapeso al poder del Estado, en particular al derecho sanción o ius puniendi – reconocido a este para reprimir las conductas consideradas contrarias a Derecho-, al someter las actuaciones judiciales y administrativas a los procedimientos 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 orden jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incluso en una actuación judicial administrativa, para que durante su tramite 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 da bienes jurídica diferentes, tal como 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 este es un imperativo constitucional exigible en todos aquellos escenarios en que los ciudadanos puedan verse afectados por las actuaciones de las autoridades, sean estas 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 sería por ejemplo en tratándose del defecto administrativo cambiarlo en el que se consagra un régimen de responsabilidad objetiva.*

*d. – Ahora bien, la sala debe precisar que anqué algunos casos el legislador ha ratificado expresamente la procedencia de los principios y garantías del debido proceso en las 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 este 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 es 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 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 ocurre 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) ultraactividad de la norma, que actúa cuando la ley favorable es derogada por una mas 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 estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene alcance a desconocer los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. **"Sin embargo si aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal"** »<sup>3</sup>*

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.

Adicional a lo expuesto, La Corte Constitucional en varias de sus sentencias, una de ellas la Sentencia T-1087 de 2005 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, regularan 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 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 ultraactividad 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"4. (Subrayado nuestro).*

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 conceder recurso de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 en virtud de la aplicación del mencionado principio, por lo que se contara con 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 (promulgación de la Ley 1437 de 2011) y para los recursos que se interpusieron a partir de la misma calendada, ya en vigencia de la ley 1437 de 2011, se contara un (1) año

<sup>3</sup> Sentencia c-875 de 2011 de la Cortes Constitucional, tomada del enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-875-11.htm#:~:text=Salvo%20lo%20dispuesto%20en%20leyes,haber%20sido%20expedido%20y%20notificado.>

<sup>4</sup> Sentencia T-1087 de 2005 de la Cortes Constitucional, tomada del enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-1087-05.htm>

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN"

para la configuración del silencio administrativo positivo a partir de la debida y oportuna interposición de los recursos.

Por el contrario, si los recursos fueron interpuestos 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, sin embargo, como quedo citado en el considerando de este Acto Administrativo se tendrá en cuenta el principio de favorabilidad para realizar pronunciamiento del caso en concreto.

Dicho esto, se observa dentro del plenario que, contra el Acto Administrativo Sancionatorio expedido por el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial Cundinamarca, concretamente la Resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011 (Folio 32-35), notificado de forma personal el día 30 de mayo del 2011 (Folio 35 revés), con Radicado No. 25025865 del 3 de junio del 2011, el apoderado del CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO allegó Recurso de Reposición y en subsidio de Apelación en contra de la citada sanción, por lo que a la fecha de la expedición del presente acto han transcurrido un término muy superior al establecido en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, el cual establece:

**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. **NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-875 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 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?*

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 la 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 constitucional y por ende, bien puede ser aplicado a solicitud de parte, o de oficio por la autoridad juzgadora competente.** (Negrilla, Cursiva y Subrayado nuestro.)

Por lo que se considera que, en el presente caso, hay lugar a aplicar el principio de favorabilidad, respetando de ese modo el derecho fundamental al debido proceso de la parte sancionada, en este caso al CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7

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.

Diluido lo anterior este despacho debe agregar que se ha contemplado el principio de favorabilidad en el siguiente sentido: «... Es un elemento integrante del derecho constitucional al debido proceso, tanto en el plano sustancial como en el procedimental, según el análisis presentado en el Capítulo II. En consecuencia, se sigue la aplicación directa de la Constitución a las actuaciones administrativas sancionatorias y, por lo mismo, del principio de favorabilidad, so pena de nulidad del acto que impone la sanción.

*En la práctica, este principio conlleva para la Administración la obligación de constatar si la norma posterior, no obstante haberse promulgado después de ocurridos los hechos o impuesta la sanción, puede favorecer al procesado o sancionado; si así acontece, la Constitución Política exige observar la favorabilidad. En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido los parámetros que rige: la retroactividad y la ultraactividad de la ley más benigna y, al efecto, en una de sus más recientes providencias señaló:*

*“El primero, el de la retroactividad de una ley más benigna, según el cual: i) si después de cometido un hecho típico surge otra ley con menor pena o sanción, se aplicará esta última, aun cuando el caso se encuentre definitivamente juzgado; ii) si después de cometido el delito o la falta disciplinaria entra en vigencia una nueva ley que hace desaparecer el tipo penal o la falta reprochada, debe aplicarse la norma más favorable, aun cuando el caso se encuentre definitivamente terminado. De esta forma, la ley favorable se aplica aun cuando el caso se encuentre definitivamente terminado. De esta forma, la ley favorable se aplica aun en contra de la cosa juzgada, pues el principio de favorabilidad hace prevalecer la libertad y los derechos inherentes a ella sobre la seguridad jurídica que ampara la firmeza de la sentencia y del acto administrativo sancionador.*

*Y, el segundo, el de la ultraactividad de la ley más benigna, según el cual una ley benéfica derogada continúa aplicándose respecto de la ley posterior más gravosa. Sobre el fundamento y justificación constitucional de esta regla, la Corte Constitucional dijo que tiene íntima vinculación como protección de los derechos adquiridos, protección expresamente consagrada en el artículo 58 de la Carta según el cual, ‘se garantizan los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores’. La disposición constitucional del artículo 58 busca la protección del ciudadano frente a la expedición de normas que, a posteriori, podrían modificar el contenido de sus derechos subjetivos o la calificación de las conductas jurídicamente reprochables en las que posiblemente haya incurrido” (1).*

*La posición de la Corte Constitucional no hace más que ratificar el criterio sostenido en esta obra sobre la observancia del principio de favorabilidad en materia administrativa sancionatoria, incluso cuando el acto administrativo sancionatorio se encuentra en firme, toda vez que se trata de un mandato que proviene de la Constitución Política.*

*Así lo atendió la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 4 de agosto de 2016, proceso que se originó por una sanción cambiaria impuesta por la Superintendencia de Sociedades. En la sentencia se hace un recuento de la jurisprudencia de la sección que hasta ese momento no había considerado, en su mayoría, la aplicación de dicho principio para las sanciones administrativas, por lo que resultaba necesario emitir una sentencia de unificación:*

*"En el anterior contexto, en esta providencia la Sección Primera unifica su criterio en el sentido de señalar que el principio de la favorabilidad es aplicable en las actuaciones administrativas dirigidas a sancionar las infracciones al régimen cambiario, por tratarse de una garantía mínima del debido proceso, el cual es un derecho constitucional fundamental que debe operar no solo en las actuaciones judiciales sino en toda clase de actuaciones administrativas" (cursivas propias) (2)*

*Por los artículos 13, 29 y 230 CP, y 10, 102, 269 y 270 CPACA, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene carácter vinculante para la Administración, por lo que son de ineludible observancia en todos los casos en los que se discuta la aplicación del principio de la favorabilidad en las actuaciones administrativas sancionatorias. ...»<sup>5</sup>*

Por último, esta Inspección de Trabajo de la Dirección Territorial Bogotá y de conformidad a lo establecido en el Artículo 52 de la ley 1437 de 2011, siendo esta la norma con mayor favorabilidad para CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, con NIT No. 860.007.336-7, sancionados mediante resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011, considera conceder recurso interpuesto.

#### V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la suscrita Inspectora No. 22 de Trabajo y Seguridad Social adscrita a la Coordinación del Grupo de Función Coactiva o de Policía Administrativa de la Dirección Territorial de Bogotá del Ministerio del Trabajo,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: REPONER Y REVOCAR** la Resolución No. 001477 del 25 de marzo del 2011, proferida por el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial de Cundinamarca, contra de MEDICO COLSUBSIDIO con NIT No. 860.007.336-7, dando aplicación al Principio de Favorabilidad, de acuerdo con los considerandos y la parte considerativa de esta considerativa.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR** las diligencias preliminares iniciadas por el radicado número 25003708 del 2 de febrero del 2009, relacionada con la queja instaurada por la Sra. NARDA CAMARGO RIOS CARDENAS, en contra de MEDICO COLSUBSIDIO, de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente proveído.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** el presente acto administrativo a las partes jurídicamente interesadas, en la forma prevista en los artículos 44 y siguientes del Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que con el presente acto quedo agotada la vía gubernativa.

<sup>5</sup> Página 55 a 57 del libro Manual de procedimiento Administrativo Sancionatorio – Segunda Edición 2018, Propiedad de Legis Editores S.A., Actualizada por Juan Manuel Laverde Álvarez

H

**QUERELLANTE:** a la Sra. **NARDA CAMARGO RIOS**, en la carrera 97 No. 72-60 Álamos Norte en la ciudad de Bogotá (Folio 2)

**QUERELLADA:** CENTRO MEDICO COLSUBSIDIO, en la calle 26 No. 25-50 piso 6 Oficina Gerencia IPS de la nomenclatura de la ciudad de Bogotá D.C., email: [andrea.hernandez3@colsubsidio.com](mailto:andrea.hernandez3@colsubsidio.com) (Folio 121)

**ARTÍCULO CUARTO: REMITIR** el expediente al Grupo Interno de Trabajo de Apoyo a la Gestión de la Dirección Territorial Bogotá para que realice lo establecido en el numeral 2 de la Resolución 0315 del 11 de febrero de 2021 y las demás funciones inherentes a la naturaleza del Grupo, de conformidad con lo establecido en el presente proveído.

**ARTÍCULO QUINTO: ADVERTIR** que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Angélica M. Salinas G.*  
**ANGÉLICA MIREYA SALINAS GÓMEZ**

**Inspectora No 22 Grupo de Función Coactiva o de Policía Administrativa  
 Dirección Territorial Bogotá**

Funcionario	Nombre y Apellidos
Proyectado por <i>AMSG</i>	<b>ANGÉLICA MIREYA SALINAS GÓMEZ</b> Inspectora No 22 Grupo de Función Coactiva o de Policía Administrativa Laboral Dirección Territorial Bogotá
Revisado por <i>J.P.</i>	<b>JENNIFER VILLABON PEÑA</b> Coordinadora Grupo de Función Coactiva o de Policía Administrativa Laboral Dirección Territorial de Bogotá

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, se suscribe conforme a las resolución 3238 del 03 de Noviembre de 2021 y 3455 del 16 de noviembre de 2021 del Ministerio del Trabajo.