

472

Servicios Postales Nacionales S.A. Nit 900.062.917-9 D.G. 25 de 95.
Atención al usuario: (57-1) 4722000 - 01 8000 111 210 - servicios@cpn.gov.co
Min. Transporte Lic. de carga 0803008 del 20/05/2011
Min. TIC Res. Mmexjeris Express 051987 de 09/09/2011

Remitente

Membresía Ramón Serrín
NOMBRE DEL INTERVENIENTE: RAMON SERRIN
DIRECCION: CARRERA 14 NO. 99-33 PISO 6
CIUDAD: BOGOTÁ D.C.
BOGOTÁ D.C.



El empleo es de todos
Mintrabajo

RECIBIDO 22 NOV 2019

URGENTE - CERTIFICADO

URGENTE-CERTIFICADO
1200000

BOGOTÁ, Noviembre 13 de 2019

SEÑORA
JUEZ QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
Centro, Avenida Daniel Lemaitre
Calle 32 # 10-129 piso 3º
Edificio Antiguo Telecartagena
Tel. 6648778
Admin05cgna@cendoj.ramajudicial.gov.co
Cartagena de Indias DTC-Bolívar



MINTRABAJO	No. Radicado	08SE201912020000048135
	Fecha	2019-11-15 05:44:32 pm
Remitente	Orde	CENTRALES DT
	Depen	GRUPO DE DEFENSA JUDICIAL
Destinatario	JUEZ QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA	
Anexos	0	Folios 8

COR08SE201912020000048135

REF: Medio de Control: NULIDAD Y ESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
 Expediente: N° 13001-33-33-005-2018-00210-00
 Actor: EMPRESA DE TRANSPORTE RENACIENTE SA
 Demandado: NACION-MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLIVAR / DIECCION DE RIESGOS LABORALES

Asunto: CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Señora Juez:
Diego Emiro Escobar Perdigón, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.407.788 de Bogotá, abogado en ejercicio con Tarjeta Profesional número 69155 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Nación — Ministerio del Trabajo, de acuerdo con el poder que se me ha conferido, por medio del presente memorial me permito dar contestación a la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de la referencia, dentro del término, de la siguiente forma:

I. A LAS PRETENSIONES

Me opongo a que se efectúen las declaraciones o se concedan las pretensiones solicitadas por la parte actora, al pedir:

- "2. **PRETENSIONES:**
- 2.1. *Declárese que son nulos, en cuanto su inconstitucionalidad, ilegalidad e injusticia, las Resoluciones Nos. 496 del 20 de octubre de 2014, 085 del 5 de marzo de 2015 y 5181 del 7 de diciembre de 2017, producidas por el MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR - DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES.*
 - 2.2. *Ordénese al MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR - DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES -, que restituya a la EMPRESA DE TRANSPORTES RENACIENTE S. A., la multa, con las indexaciones de rigor, que a ésta eventualmente haya cobrado a propósito de la ejecución coactiva de las Resoluciones acusadas.*
 - 2.3. *En el evento que la demandada resulte condenada, y si se opone a las pretensiones listadas, se le cargue con las costas y agencias en derecho que correspondan."*

Se extiende esta oposición a toda condena de cualquier naturaleza incluyendo la imposición de obligaciones de tipo dinerario como la indexación, reconocimiento y pago de intereses de cualquier tipo o la condena en costas.



II. A LOS HECHOS

Respecto de los hechos descritos en la demanda, a efectos de responder todos y cada uno de los mismos, controvirtiéndolos o no según corresponda, se presenta a continuación lo manifestado por **DAVID ALFONSO MARTINEZ CUESTA**, quien en el cargo de Director Territorial de Bolívar y por ende en ejercicio de sus funciones en relación con el asunto ha manifestado:

I. "RESPECTO A LOS HECHOS

En el Libelo de la Demanda relata el Amanuense los hechos que dieron origen a la acción; por lo tanto nos pronunciaremos acerca de cada uno de ellos:

- 1.1 *En folio 543 del expediente contentivo de la actuación administrativa reposa **CONTRATO NUMERO 0952 DE VINCULACION DE AUTOMORES QUE PRESTAN EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS** suscrito entre la Representante Legal de la empresa **TRANSPORTES RENACIENTE SA** y el Señor **RAFAEL MACIA BASSA**; el cual en el literal H tiene plasmado: "... el carácter de la tarjeta de despacho, frente a los servicios que ofrece la empresa, es de integridad, es decir, que por el pago de la misma el propietario de se hace beneficiario de los siguientes servicios: 1. A que la empresa cancele al conductor sus cesantías, primas vacaciones. 2. A que la empresa afilie al conductor al Instituto de los Seguros Sociales. 3. A que la empresa afilie al conductor a la Caja de Compensación Familiar correspondiente..."*
- 1.2 *No es cierto; toda vez que el artículo 34 de la ley 336 de 1996 establece la responsabilidad de las empresas de transportes de vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.*
- 1.3 *Es parcialmente cierto, en razón que solo hasta el dos de enero del 2013, fecha posterior a la ocurrencia del accidente, el Propietario del vehículo informa a **TRANSPORTE RENACIENTE** acerca del cambio de conductor, situación que no lo exime de la responsabilidad reglada en el artículo 36 de la ley 336 de 1996.*
- 1.4 *Es cierto.*
- 1.5 *Es cierto, atendiendo que lo expuesto fue argumentado por el Apoderado de la entonces Investigada mediante escrito radicado en esta Dirección Territorial con el número 01950 del 14 de abril del 2014.*
- 1.6 *Es cierto. Lo consignado en ese numeral de la demanda fue expuesto por el Doctor **VANEGAS POLO** en el memorial traído a colación en el párrafo precedente.*
- 1.7 *Es parcialmente cierto, toda vez que una vez agotado el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, la Dirección Territorial Bolívar mediante resolución 496 del 20 de octubre del 2014 resolvió sancionar a la empresa **TRANSPORTE RENACIENTE SA** con multa de **VEINTE Y CINCO** salarios mínimos legales mensuales vigentes correspondientes a la suma de **QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS** con destino a la Dirección General de Riesgos Laborales por la transgresión del artículo 36 de la ley 336 de 1996, al igual que lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley 1295 de 1994 y el 2 de la ley 1562 del 2012.*
- 1.8 *Es cierto. Lo expuesto en ese numeral corresponde a lo planteado por el Apoderado de Transporte Renaciente en el medio de impugnación.*
- 1.9 *Es parcialmente cierto; en razón que efectivamente mediante resolución 085 del 5 de marzo del 2015, se desató recurso de reposición interpuesto el Apoderado de la Sancionada confirmando el acto administrativo sancionatorio.*
- 1.10 *Es parcialmente cierto en razón que mediante resolución 5181 del 7 de diciembre del 2017, la Dirección General de Riesgos Laborales de esta Entidad resolvió en segunda instancia la impugnación interpuesta en contra de la referida sanción."*

Hasta aquí el pronunciamiento de **DAVID ALFONSO MARTINEZ CUESTA** en su condición de Director Territorial de Bolívar.

III. DE LAS NORMAS SUPUESTAMENTE VULNERADAS

Señora Juez el escrito de demanda presentado por el apoderado de la EMPRESA DE TRANSPORTE RENACIENTE SA, no contiene de manera expresa ni mucho menos clara la mención que es obligatoria de señalar que normas superiores supuestamente serían vulneradas con la Resolución Nos. 496 del 20 de octubre de 2014 por la cual se impone una sanción; la Resolución 085 del 5 de marzo de 2015 por la cual se resuelve un recurso de reposición, expedidas por la Dirección Territorial Bolívar; y la Resolución 5181 del 7 de diciembre de 2017 por la cual se resuelve un recurso de apelación, proferida por la Dirección De Riesgos Laborales, ambas del Ministerio del Trabajo.



Teniendo muy presente que es deber del actor indicarlo para efectos del medio de control de nulidad y restablecimientos del derecho.

Dado este escenario procesal ya que la demanda fue admitida y se corrió traslado de la misma, es menester entonces manifestarle al despacho que lo que el demandante denomina en el respectivo escrito como: "FUNDAMENTOS DE DERECHO QUE SOSTIENE LAS PRETENSIONES. CONCEPTO DE LA VIOLACION Y NORMAS VIOLADAS", dentro del cual se reitera no se contiene ni a las normas vulneradas ni a su concepto de violación, pues de la lectura atenta de los 15 o más párrafos numerados entre el 4.1 y el 4.13.2, siquiera se infiere norma violada y consecuentemente la explicación en el concepto de su vulneración, se torna entonces necesario de un lado: i) refutar las especulaciones y afirmaciones que hace el apoderado en esos numerales empleando para ello lo que de primera mano conoce y manifiesta el director territorial del Ministerio del Trabajo (numeral 5.1 **Caso Concreto** del acápite de **FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA**); y ii) plantear la excepción previa de Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales.

IV. DEL MEDIO DE CONTROL

De acuerdo con la notificación del auto admisorio (AUTO del 28 de noviembre de 2018) y lo pretendido por el demandante se nos convoca al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, que dispuesto en el CPACA dice que:

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

Con el medio de control, aunque estamos de acuerdo, **no con lo pretendido** con base en los fundamentos de hecho y de derecho que el actor EMPRESA DE TRANSPORTE RENACIENTE SA depreca contra la NACION-MINISTERIO DEL TRABAJO-DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLIVAR / DIRECCION DE RIESGOS LABORALES.

V. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA

Como apoderado me permito argumentar frente a los motivos de supuesta violación en que se incurrió a voces del demandante, con la expedición de Resoluciones Nos. 496 del 20 de octubre de 2014 por la cual se impone una sanción; 085 del 5 de marzo de 2015 por la cual se resuelve un recurso de reposición, expedidas por la Dirección Territorial Bolívar; y 5181 del 7 de diciembre de 2017 por la cual se resuelve un recurso de apelación, proferida por la Dirección De Riesgos Laborales, ambas del Ministerio del Trabajo.. Frente a tales afirmaciones, manifestamos que los actos administrativos fueron expedidos bajo el presupuesto del principio de legalidad y garantías en sede administrativa. En efecto así conservan y deben permanecer de conformidad a la Ley 1437 de 2011 que al respecto dispone:

ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. *Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.*

5.1. Caso Concreto

Ahora bien, en lo que hace a la actuación administrativa que suscita la convocatoria judicial se tiene que con base en lo dispuesto por el artículo 52 del CPACA que determina que la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas. No hay razón para admitir que la misma no se desarrolló y ejecuto con base en el ordenamiento jurídico vigente, pues la territorial decidió dentro del plazo previsto para imponer sanciones, es decir los tres años y no como lo interpreta el demandante, al incluir la vía gubernativa, al efecto se contradicen el conjunto de afirmaciones y manifestaciones que hace el apoderado del actor en su escrito introductorio en el acápite 4 que denomina: "FUNDAMENTOS DE DERECHO QUE SOSTIENE LAS PRETENSIONES. CONCEPTO DE LA VIOLACION Y NORMAS VIOLADAS". La refutación que a continuación se presenta por tener un mejor conocimiento de los aspectos que involucra se hace según lo mencionado por DAVID ALFONSO



MARTINEZ CUESTA, quien en el cargo de Director Territorial de Bolívar y por ende en ejercicio de sus funciones en relación con el asunto ha dicho:

“4.1 Es parcialmente cierto; en la resolución 496 del 20 de octubre del 2014 se indica que el artículo 36 de la ley 336 de 1996 que los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transportes.

4.2 Es falso, toda vez que esta Dirección Territorial es respetuosa de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo de Trabajo; al igual que las normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico.

4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 Son parcialmente ciertos; si bien es cierto que en los contratos es fundamental la autonomía privada, estos deben sujetarse a lo dispuesto en la normatividad.

4.7 Es falso; en razón que con la sola lectura de las resoluciones 496 del 20 de octubre del 2014 y 085 del 5 de marzo del 2015, se infiere que tuvimos en cuenta y nos referimos a los elementos esenciales que deben converger para la celebración de los contratos.

4.8 Es parcialmente cierto. Sin embargo, tenemos el deber legal de hacer vigilancia y control sobre el cumplimiento objetivo de la norma. En consecuencia, no estamos facultados para declarar derechos ni definir controversias. En este orden de ideas, no podemos inobservar lo dispuesto en los artículos 34 y 36 de la ley 336 de 1996. Resulta pertinente anotar que la última disposición aludida indica que los conductores de los equipos destinados al servicio público serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo.

4.9 No hay constancia de ello en el expediente.

4.10 Es parcialmente cierto.

4.11 Es cierto.

4.12 Es cierto.

4.13 Es parcialmente cierto; toda vez que el procedimiento administrativo sancionatorio fue decidido dentro del término establecido para tal efecto por la normatividad; en consecuencia, no se configuró la pérdida de la facultad sancionatoria. En este orden de ideas cabe precisar que en primera instancia el recurso fue resuelto en forma oportuna.

4.13.1 Falso; en razón que el acto administrativo que define el procedimiento administrativo sancionatorio es el 496 del 20 de octubre del 2014, por lo tanto, fue expedido dentro de los términos establecidos para ello; tal y como consta en los folios 621, 622, 623, 624, 625, 626 y 627 del expediente.

4.13.2 Es parcialmente cierto, dado tal y como se expresó en el párrafo precedente, la investigación fue definida mediante resolución 496 del 20 de octubre del 2014; procediendo la Sancionada a interponer recurso de reposición y en subsidio apelación el 22 de diciembre de la referida anualidad; impugnación definida en primera instancia por medio de resolución 085 del 5 de marzo del 2015. Siendo decidido en segunda instancia a través de acto administrativo 5181 del 7 de diciembre del 2017.”

5.2. El Acto Administrativo.

Bien, el Acto Administrativo, en su noción clásica es la manifestación de la voluntad de la administración, cuando no de la decisión, de aquella que representa al Estado; tras el procedimiento administrativo sancionatorio descrito en la ley, la defensa como argumentos de las partes vinculadas, el examen de los hechos y de las pruebas como su confrontación con las normas que les regulan, se presenta un acto administrativo sancionatorio es decir, una resolución del problema (*investigación administrativa laboral*), como en el presente caso, puesto en su conocimiento de la autoridad administrativa del trabajo es decir Nación-Ministerio Del Trabajo Dirección Territorial De Bolívar.



En efecto, mediante comunicación recibida el día 12 de agosto de 2013 bajo el radicado interno No. 03337 suscrito por el Sr Rafael Narvaez Hoyos informa sobre presunto accidente de trabajo, mientras laboraba en la empresa de Transportes Renaciente; S.A Y Rafael Enrique Macias Bassa Identificada con Numero Nit. 390400436 - 3, por lo cual se hizo necesario iniciar averiguación preliminar por presunto incumplimiento de las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, por cuenta y competencia de la Dirección Territorial De Bolívar, para que sin contravenir el sistema normativo de derecho al cual se debe y dentro del cual actúa, definiera si existía o no contradicción entre hecho o conducta y la sanción o exoneración (archivo), que se deba aplicar o reconocer en cabeza del querrellado.

A propósito de la resolución de la queja mediante acto administrativo, desde la jurisdicción constitucional se han proferido sentencias que ocupándose de la institución jurídica del acto administrativo ayudan a comprender su alcance así:

“SENTENCIA C-069 DE 1995 REF: EXPEDIENTE D-699 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo.) MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO HERRERA VERGARA.

ACTO ADMINISTRATIVO-Existencia

La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. “

Entonces la voluntad de la Administración Pública desconcentrada y competente (NACION-MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOLIVAR), se manifiesta a través de una decisión que resuelve una situación a ella sometida por virtud de haberse incurrido en la violación de obligaciones previstas en el decreto 1295 de en concordancia con la Ley 1562 de 2012, normativa que lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, de ser eficaz y su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, está condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto.

Son muchos los juristas que se ocupan al igual que el Tribunal Constitucional del acto administrativo y sus características, **Saborío Valverde** nos refiere que bástenos agregar sobre la idea de la vinculación conceptual entre validez, acto administrativo y principio de legalidad las siguientes autorizadas opiniones. Nos dice Garrido Falla que:

“la noción de acto administrativo es indudablemente una consecuencia de la sumisión de la Administración Pública a un régimen de Derecho” y que “el principio general, tantas veces aludido, de la legalidad de la actuación administrativa se resuelve, a la vista de cada concreto acto administrativo, en una cuestión de pura técnica jurídica, cuyo empleo se hace entonces indispensable para determinar con rigor qué actos administrativos son legalmente válidos y cuáles no”

Más adelante el citado jurista Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid citando a Marienhoff hace alusión al principio de separación de poderes, la legalidad que rige los actos y el respeto por la regla de derecho, a saber:

“Al respecto MARIENHOFF añade que “la noción de acto administrativo es contemporánea al constitucionalismo, a la aparición del principio de separación de poderes y a la sumisión de la Administración Pública al derecho” y que “la legalidad es un requisito que rige genéricamente a todos y cualquiera de los elementos del acto administrativo, sea cual fuere su denominación o naturaleza, porque todos deben estar de acuerdo con la regla de derecho”.

Las actuaciones de la administración (NACION-MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOLIVAR) deben estar precedidas de legalidad al fundarse en las normas jurídicas originarias en este caso: Constitución Política de Colombia, normas del Sistema General De Riesgos Laborales, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Decreto Ley 4108 de 2011 y la Resolución 2143 de 2014, entre otras; su manifestación es producto de resolver el problema jurídico puesto en su conocimiento el accidente sufrido por el quejoso, luego es mediante el procedimiento administrativo sancionatorio, que se decide en sede administrativa lo que le fue confiado a la Dirección Territorial correspondiente .

En el presente proceso judicial se demostrará que la administración pública del orden nacional centralizada y desconcentrada, esto es, la Autoridad Administrativa del Trabajo obró en derecho y mediante los órganos dispuestos al efecto, tanto por la ley como por el reglamento, respetando entre otros el principio de legalidad al expedir los actos administrativos esto es, la Resolución No. 496 del 20 de

¹ Dr. Rodolfo Saborío Valverde. Eficacia e invalidez del acto administrativo. Tercera Edición. - San José, C.R.: Editorial Juricentro. 2002 pág. 24



octubre de 2014 por la cual se impone una sanción a la EMPRESA DE TRANSPORTE RENACIENTE SA. proferida por la Directora Territorial de BOLIVAR del Ministerio de Trabajo. La Resolución No. EMPRESA DE TRANSPORTE RENACIENTE SA, concede en efecto suspensivo el recurso de Apelación. la Resolución 5181 del 7 de diciembre de 2017 por la cual se resuelve un recurso de apelación confirmando la Resolución No. 496 del 20 de octubre de 2014, proferida por la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo. Precisamente el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el Consejo de Estado, al respecto de la legalidad de los actos administrativos se ha pronunciado de la siguiente forma:

*"CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA SUBSECCION C
Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. BOLIVAR, ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012).
Radicación número: 54001-23-31-000-1999-00111-01(23358)*

ACTO ADMINISTRATIVO - Presunción de legalidad

Mientras la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no decreta la nulidad de un acto administrativo, este se presume válido y es idóneo para producir los efectos que le son propios, tal como se desprende de lo normado en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y como ya lo preceptúa de manera expresa el nuevo Código Contencioso administrativo al disponer que "los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. *Consejero ponente: ALVARO LECOMPTÉ LUNA. Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).
Radicación número: 6264.*

ACTO ADMINISTRATIVO - Definición / PRESUNCION DE LEGALIDAD / PRESUNCION DE VALIDEZ / PRESUNCION DE JUSTICIA / PRESUNCION DE LEGITIMIDAD / EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Como lo dicen la ley, la doctrina y la jurisprudencia, uno de los atributos del acto administrativo, entendido como emisión de la voluntad de un organismo o entidad pública con el propósito de que produzca efectos jurídicos, es la denominada "presunción de legalidad" que también recibe los nombres de "presunción de validez", "presunción de justicia", y "presunción de legitimidad". Se trata de una prerrogativa de que gozan los pronunciamientos de esa clase, que significa que, al desarrollarse y al proyectarse la actividad de la Administración, ello responde a todas las reglas y que se han respetado todas las normas que la enmarca. Legalidad es sinónimo de perfección, de regularidad; se inspira en motivos de conveniencia pública, en razones de orden formal y material en pro de la ejecutoriedad y de la estabilidad de esa manifestación de voluntad.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. *Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007). Radicación número: 05001-23-31-000-1995-00424-01(16503) ACTO ADMINISTRATIVO - Presunción de legalidad / PRESUNCION DE LEGALIDAD - Presunción legal. Acto administrativo / ACTO ADMINISTRATIVO - Inexistencia / ACTO ADMINISTRATIVO - Ineficacia / ACTO ADMINISTRATIVO - Nulidad de pleno derecho / NULIDAD DE PLENO DERECHO - Noción*

Como es bien sabido, la presunción de legalidad, legitimidad, validez, ejecutividad o de "justicia" de que están dotados los actos administrativos y que le da plena eficacia y obligatoriedad a esta manifestación de la actividad de la Administración, supone que todo acto administrativo está conforme al ordenamiento jurídico superior. Se trata, por supuesto, de una presunción legal o iuris tantum y no iuris et de iure, vale decir, que admite prueba en contrario y por lo mismo es desvirtuable ante los jueces competentes."

Para el caso concreto, la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra las resoluciones o actos atacados no logra poner en evidencia elementos de juicio o aspectos fácticos que induzcan nulidad de dichos actos, ya que lo que se resalta en los mismos es el cumplimiento de las competencias de la NACION-MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOLIVAR, con la aplicación de las normas decreto 1295 de 1994 en concordancia con la Ley 1562 de 2012 base de la sanción, como de las administrativas in situ. Ello mientras no se pruebe lo contrario, no implica causa alguna de nulidad en el entendido de que los actos administrativos están revestidos de la presunción de legalidad que conforme con las pruebas allegadas, no podría declararse su nulidad, pues las resoluciones son el resultado de seguir al pie de la letra el respectivo procedimiento sancionatorio.

Los actos administrativos muestran o indican que la actuación administrativa ha concluido, que definió una problemática a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOLIVAR, dentro de los cánones legales previstos al efecto. Entonces al administrado, no le asiste



razón al interponer el medio de control que nos convoca en esta acción judicial, ya que se agotó la actuación administrativa en debida forma, con el ejercicio de los recursos que se preveían para la otrora vía gubernativa.

Cabe recordar que los actos administrativos son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, y con la decisión que adopta en derecho la administración, le ponen fin a la respectiva actuación. Veamos que ha dispuesto para ello, el Consejo de Estado:

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00017-00ACTOS ADMINISTRATIVOS - Clasificación según sus destinatarios / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Clasificación según el procedimiento para su expedición / ADMINISTRATIVOS - Clasificación según el número de órganos que participan en su expedición.

Clasificación de los actos administrativos. Según sus destinatarios: los actos administrativos pueden ser singulares, individuales o concretos los cuales tienen efectos respecto de una o varias personas determinadas y generales, cuando los destinatarios son indeterminados y su contenido es abstracto. Según el procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de trámite, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo. También pueden ser de ejecución cuando le dan eficacia al acto definitivo, permitiendo que este se materialice y cumpla sus fines. Es decir, no deciden una actuación, pues solo son expedidos para materializar o ejecutar esas decisiones previas. Según el número de órganos que participan en su elaboración, los actos administrativos se clasifican también en actos simples, complejos y colectivos. Los primeros son dictados por un solo órgano, sea individual o colegiado, que funge como unidad estructural. A su turno, los actos complejos, que se configuran por los siguientes elementos: i) concurrencia de dos o más órganos o autoridades en la formación del acto; ii) pluralidad de voluntades manifestadas en distintos momentos y de manera sucesiva; iii) unidad o igualdad de finalidad y contenido en cada acto administrativo; y iv) interdependencia entre las distintas manifestaciones de voluntad para poder existir. En el acto colectivo también intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración permaneciendo jurídicamente autónomas. Las anteriores precisiones, permiten analizar la naturaleza del calendario electoral cuya nulidad se pretende en el vocativo de la referencia. (Negrilla fuera de texto)

En este punto es forzoso concluir que la administración esto es, el NACION-MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL DE BOLIVAR ajusto la determinación al procedimiento previsto en el respectivo caso (C.P.A.C.A y ordenamiento normativo sustantivo), entonces la sentencia del Consejo de Estado citada y la descripción fáctica del caso de marras concuerdan perfectamente, para desvirtuar los argumentados por la parte actora y dejar incólume el acto administrativo.

5.3. La Doble Instancia.

Si el artículo segundo constitucional es principio fundamental que guía la actuación y el 29 que son derechos fundamentales (la investigada fue la empresa TRANSPORTE RENACIENTE SA), al hacer referencia al debido proceso, junto con la aplicación del 209 del mismo estatuto respecto a los principios que se predicen de la función administrativa y que orientan al Ministerio, se debe observar que cualquier señalamiento contra los actos administrativos carece de fundamento toda vez que, Resoluciones Nos. 496 del 20 de octubre de 2014 por la cual se impone una sanción; 085 del 5 de marzo de 2015 por la cual se resuelve un recurso de reposición, expedidas por la Dirección Territorial Bolívar; y 5181 del 7 de diciembre de 2017 por la cual se resuelve un recurso de apelación, guardan conformidad con la Constitución Política artículo 31 (por analogía), el C.P.A.C.A y la Resolución 2143 de 2014.

Dichas normativas claramente disponen de la obligación para la administración pública en materia de la doble instancia ya que, en materia de investigación administrativa laboral, estando la primera en cabeza del director de la Dirección Territorial respectiva, mientras que la segunda instancia corresponde a la Directora de Riesgos Laborales, para el caso que nos compete, eso es palmario en los actos atacados

Hay que dejar en claro cuáles son las normas que otorgan la competencia sin ser las únicas, ya que el actor se permite poner en tela de juicio el procedimiento de la autoridad administrativa del trabajo, por parte del demandante con ocasión de la sanción a él impuesta, dicha competencia específicamente mas no exclusivamente, la otorga el Código Sustantivo del Trabajo, al tenor del siguiente articulado:



"ARTICULO 17. ORGANOS DE CONTROL La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales esta encomendada a las autoridades administrativas del Trabajo.

ARTICULO 486. ATRIBUCIONES Y SANCCIONES. <Articulo subrogado por el articulo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:> 1. <Numeral modificado por el articulo 20 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podran hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su mision, la exhibicion de libros, registros, planillas y demas documentos, la obtencion de copias o extractos de los mismos. Asi mismo, podran entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificacion como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorandose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la proteccion de los trabajadores en el ejercicio de su profesion y del derecho de libre asociacion sindical. Tales medidas tendran aplicacion inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decision este atribuida a los jueces, aunque si para actuar en esos casos como conciliadores.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendran las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organizacion sindical.

(...)

La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo."

Evidente resulta de los actos acusados, para la doble instancia respecto de la competencia, que tanto el Director Territorial (Resoluciones Nos. 496 del 20 de octubre de 2014 por la cual se impone una sanción; 085 del 5 de marzo de 2015 por la cual se resuelve un recurso de reposición); como la proferida por el Director de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo. (Es quien despacha la Resolución No. 5181 del 7 de diciembre de 2017 por la cual se resuelve un recurso de apelación), los dos funcionarios tienen en su momento de manera subsecuente la competencia para la primera instancia a que, la segunda instancia esté. Cada uno con sus competencias, con su actividad reglada, lo que se aprecia inequívocamente no solo en los actos administrativos sino en el expediente administrativo, que contienen los soportes del procedimiento y las resoluciones acusadas.

Dichos actos en efecto se expidieron de conformidad a las competencias y funciones que atribuye el régimen jurídico aplicable, es decir, el Código Sustantivo del Trabajo, Régimen de Riesgos Laborales como el Decreto ley 4108 de 2012 y las resoluciones que fijan las funciones de las direcciones territoriales como de los inspectores del trabajo, cada una de estas normas se aplicó dentro del debido proceso o proceso administrativo sancionatorio en primera instancia y en especial en la segunda, con apego a lo preceptado en las reglas normativas que envuelven las leyes, los decretos y resoluciones mencionadas.

5.4 De La Actuación Específica En La Segunda Instancia Y La Caducidad De La Facultad Sancionatoria

Respecto de la actuación específica en la segunda instancia y la caducidad de la facultad sancionatoria, a efectos de contradecir los manifiesto por el demandante, se presenta a continuación lo manifiesto por EDNA PAOLA NAJAR RODRIGUEZ, quien en el cargo de Directora de Riesgos Laborales y por ende en ejercicio de sus funciones en relación con el asunto ha dicho:

"2. DE LAS PRETENSIONES

Se precisa que, con la actuación administrativa, no se provocó ninguna lesión, a ningún derecho amparado en norma jurídica, siendo improcedente la nulidad de las actuaciones administrativas y, por ende, menos restablecer un derecho, que permita

2 Decreto Ley 4108 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX
(57-1) 5186868

Atención Presencial
Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita
018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co



solicitar reparación alguna.

Es claro entonces que este ente ministerial, se limitó a verificar el cumplimiento de la normatividad que rige el sistema general de riesgos laborales por parte de la investigada, lo cual está dentro de su órbita legal, y a contrario de lo manifestado por el convocante, no tiene base subjetiva o parcializada alguna, pues se trata de exigir y aplicar lo que rigen las normas en la materia, sin excepción o justificación alguna, teniendo así que, con la actuación administrativa adelantada por el Ministerio del Trabajo en su generalidad, no se provocó ninguna lesión a derecho amparado en norma jurídica alguna; habida cuenta que, el Ente Ministerial, ha obrado en la presente causa, bajo la facultad conferida por el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995; la Resolución 002605 del 27 de julio de 2009; el artículo 30 del Decreto 4108 de 2011 y el numeral 15 del artículo 23 del Decreto 4108 de 2011, siguiendo igualmente, los lineamientos de LA Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", siendo improcedente, la nulidad de los Actos Administrativos, señalados por el solicitante dentro actuación administrativa seguida por el Ministerio del Trabajo, y por ende menos restablecer un derecho inexistente, que permita solicitar reparación alguna concluyendo radicalmente que no es viable admitir las pretensiones de la Empresa TRANSPORTES RENACIENTE S.A, ni allanarse a las mismas.

• **SOBRE LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUESTA.**

De acuerdo con el análisis anterior, y en acogencia a las normas procesales, recuérdese que el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil y actualmente el artículo 167 del Código General del Proceso, señalan que las partes deben probar el supuesto de hecho, de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, es decir, al recurrente le correspondía demostrar ante esta Entidad, el cumplimiento de la obligación contenida en toda la normativa anteriormente citada, lo cual, como se demuestra con el análisis del expediente, no ocurrió.

En ese orden de ideas, con relación a la graduación de la sanción administrativa impuesta, este Despacho resalta que el ius puniendi del Estado, es una potestad propia de la administración, que resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y fines.

Así también es necesario agregar, que la facultad sancionadora de la administración, no sólo busca reprobar conductas que perturban las normas, sino también corregir, y prevenir que los administrados, incurran nuevamente en los incumplimientos atribuidos, tal como se dejó sentado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, Magistrado Ponente, Antonio Barrera Carbonell.

No obstante, lo anterior, este Despacho pone de presente, que para realizar la graduación y tasación de la sanción administrativa, el Ministerio del Trabajo, en atención a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-125 de 2003, debe tener en cuenta que:

"(...) En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que fanfo /a falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a ios fines de la norma, esto es, a la realización de ios principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad (...).

Así las cosas, considerándose el grado de infracción a las normas de Riesgos Laborales, el Ministerio del Trabajo como Autoridad Administrativa, puede realizar la tasación de la multa, cuya potestad sancionatoria le otorga a este Ministerio, una facultad legal y discrecional en la tasación de la sanción. Bajo este razonamiento de orden jurídico-legal, se hace necesario y preciso señalar, que esta no se cuantifica arbitrariamente, sino en virtud de la aplicación de los parámetros de discrecionalidad, que le son dados al tallador como autoridad administrativa y limitados en virtud de la Ley, que son instruidos por el Despacho.

(...)

4. PRONUNCIAMIENTO JURIDICO

En cumplimiento de la investigación preliminar, la inspección de trabajo actuó conforme a derecho a fin de recaudar las pruebas que permitieran verificar el cumplimiento o no de las normas acusadas, a este fin comunicó a la empresa la apertura de la investigación preliminar, y le notificó en debida forma, las actuaciones y actos procesales correspondientes.

Se considera lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 336 de 1996, específicamente:

Artículo 36. Modificado por el Decreto 266 de 2000, artículo 150 (Este declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1316 de 2000, providencia confirmada por las Sentencias C-1317 de 2000, C-1375 de 2000, C-1649 de 2000, C-



1718 de 2000, C-1719 de 2000 y C-055 de 2001).

Los conductores de los equipos que no sean propiedad de la empresa o del operador, destinados al servicio público de transporte, podrán ser contratados directamente por la empresa operadora de transporte. En cualquier caso, y para todos los efectos legales el operador y el propietario del equipo responderán solidariamente.

De la anterior definición se desglosa, que la empresa debía de tener afiliado al conductor para desempeñar su trabajo, de lo cual se entiende que el Ministerio de Trabajo no declaró derecho alguno ni creó un tipo de vínculo laboral, pues fue la Ley 336 de 1996 y la Corte Constitucional, la que creó e interpretó la Ley, por lo anterior, se obtiene que el sancionado no tiene razón jurídica en la cual pueda sustentar su inconformismo.

La administración analizó el fundamento del sancionado, en cuanto según manifiesta el demandante, operó los fenómenos de la caducidad y falta de competencia, de lo cual es importante señalar el:

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. Del anterior artículo se desprenden dos situaciones diferentes, en términos y en tiempo en la que se produce, que es importante aclararle al sancionado.

Se obtiene que la Caducidad opere después de tres años a partir de que se produjo las siguientes situaciones:

1. Ocurrido el hecho
2. la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas

Por lo anterior se colige, que el hecho o conducta es no afiliar al trabajador Sr. ARMANDO ANTONIO VANEGAS POLO al sistema de Salud y por el reporte extemporáneo del accidente de trabajo, por lo tanto, se observa que, tanto la fecha del accidente de trabajo, la comunicación, la Resolución por medio de la cual Sancionó a la empresa y la notificación de la misma, no pasó el máximo tiempo establecido en la Ley.

Por último, el Despacho realiza el estudio de la pérdida de competencia de la administración, para fallar los Recursos de Ley; de lo anterior se evidencia, que la parte SANCIONADA, interpuso el Recurso de Reposición y subsidio el de apelación, el día 22 de diciembre de 2014, y la Dirección de Riesgos laborales lo decidió el día 07 de diciembre de 2017, es decir 2 años y 11 meses después de la interposición del mismo; pero es importante resaltar, que la parte SANCIONADA no protocolizó el Silencio Administrativo Positivo como lo ordena el artículos 85 y 87 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 85. Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo. La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la l. decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades. Reconocerla así. /• Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo; se entenderá que ellos carecen de valor económico.

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Este Despacho establece que no es procedente, ni acorde con el ordenamiento jurídico aplicable al asunto,



declarar nula la actuación administrativa, ni parcial, ni totalmente, proferida por el Director Territorial de Bolívar del Ministerio del Trabajo, mediante RESOLUCIÓN No. 396 del 20 de octubre de 2014.

De igual forma, este Despacho establece que no es procedente, ni acorde con el ordenamiento jurídico aplicable al asunto declarar nula la actuación administrativa ni parcial ni totalmente de la Resolución 5181 de fecha 07 de diciembre de 2017 del Director de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, en la que se decide CONFIRMAR la Resolución Sanción No. 396 del 20 de octubre de 2017, en las que en sus consideraciones el A quo refiere:

ARTÍCULO PRIMERO. - CONFIRMAR la RESOLUCIÓN No. 396 del 20 de octubre de 2014, proferida por la Dirección Territorial de Bolívar del Ministerio del Trabajo.

En efecto, este Despacho desde ya, ratifica que bajo ninguna perspectiva, los funcionarios del Ministerio del Trabajo, que resolvieron en primera instancia y en sede de apelación, trasgredieron los preceptos del debido proceso, ni quebrantaron el principio de legalidad, en tanto que, una vez establecido el marco jurídico que validaba la competencia para llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionatorio, los funcionarios administrativos, dentro de su órbita jurisdiccional, en atribución de sus potestades legales y despliegue de sus objetivos en materia de inspección, vigilancia y control, estaban facultados para exigir a los implicados en la causa bajo estudio, el cumplimiento de las normas que rigen y hacen parte del Sistema General de Riesgos Laborales, siendo totalmente válido por ende, la verificación por parte del Director Territorial de Bolívar del Ministerio del Trabajo, de todas las actividades desplegadas en materia de RIESGOS LABORALES por la TRANSPORTE RENACIENTE S.A, teniendo en cuenta que la finalidad perseguida con la investigación administrativo laboral, se enfocó en la comprobación del cumplimiento o no, de las obligaciones en materia de riesgos laborales, por parte de la empresa investigada.

En ese orden, este Despacho insiste en la improcedencia de la revocatoria pretendida de las Resoluciones proferidas en el presente asunto, toda vez que, en el trámite administrativo, se garantizó el Derecho a la Defensa y al Debido Proceso de los investigados; tal y como se puede observar en el lter procesal, cada una de las actuaciones adelantadas, se enmarcaron dentro de la normativa aplicable y de conformidad con las funciones de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo; preservando el respeto por los principios rectores del Derecho, el Principio de la Legalidad y de Seguridad Jurídica, el respeto a los bienes jurídicos, así como el respeto al Principio de Obligatoriedad de los procedimientos establecidos en la ley y de aseguramiento y garantía procesal de los derechos de las partes investigadas, haciéndose énfasis en que la empresa de TRANSPORTE RENACIENTE S.A, hoy convocante, ostentó durante todas las etapas del procedimiento, con toda su capacidad jurídica, el conocimiento de las acciones adelantadas, de las pruebas recaudadas y del plenario que se encontraba a disposición de las partes; además de contar con la oportunidad procedimental debida, para ejercer su defensa, para oponerse, para debatir, para presentar documentos y demás pruebas, que consideró pertinentes desde el inicio de la investigación, además de habersele garantizado la oportunidad para interponer los recursos de Ley, en donde se le respetó y se le abrieron los espacios efectivos, para ejercer su derecho a la defensa y contradicción, tal y como se encuentra soportado en el expediente, ante la violación de las normas de riesgos laborales.

Una vez realizado el análisis del expediente con particular atención en la RESOLUCIÓN No. 396 del 20 de octubre de 2014. (SANCIÓN), y la RESOLUCIÓN No. 5181 del 07 de diciembre de 2017, mediante el cual, se resolvió el Recurso de apelación, vale la pena en este punto analizar, la prevalencia de los postulados constitucionales -debido proceso y derecho de defensa.

El artículo 29 de nuestra Constitución Política, consagra el derecho al debido proceso como una norma de rango fundamental, que busca proteger los derechos de los administrados, para impedir conductas inadecuadas por parte de la autoridad administrativa, garantía que se traduce en el respeto de las formas previamente definidas, la protección de los principios de contradicción e imparcialidad y el acatamiento de todas las etapas procesales.

El mencionado precepto normativo a la letra prevé:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales v 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. (...).” (Destacado por esta Dirección).

Con ocasión del debido proceso administrativo, la Corte Constitucional, en Sentencia del 8 de octubre de 2004, T- 965, con ponencia del H. Magistrado Humberto Sierra Porto se ha pronunciado en diversas oportunidades, así:



"(...) el derecho al debido proceso administrativo es definido, entonces, como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en la secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal.

El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.

(...) Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente las cargas, castigos o sanciones. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados" (Negrillas y subrayas de este Despacho).

Como se aprecia, la aplicación de una sanción, debe ser producto de una investigación, en la cual debe garantizarse el debido proceso, ya que es deber de la administración, otorgarle al administrado la posibilidad de controvertir la conducta reprochada.

El artículo 42 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA -, aplicable al caso en estudio, determina sobre la adopción de decisiones, que deben tomarse en forma motivada y habiéndose dado a los interesados la oportunidad de expresar sus opiniones:

"Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos." (Resaltado por la Dirección).

Resulta entonces, que el ejercicio del ius puniendi del Estado, está subordinado a las reglas propias del debido proceso, como garantía que busca la protección del sujeto investigado, para que, durante el trámite de la actuación administrativa, sean respetados sus derechos.

Por consiguiente y teniendo en cuenta lo anteriormente explicado, los procedimientos y actuaciones administrativas del Ministerio del Trabajo, se desarrollaron y fundaron, conforme a las normas preestablecidas para tal trámite, frente a las autoridades competentes y con plenos atributos para investigar y determinar el cumplimiento de la regulación de Riesgos Laborales y la Seguridad y Salud en el Trabajo, acogiendo los principios constitucionales y legales, para la investigación desarrollada con el procedimiento del CPACA, siendo la normatividad procedimental vigente para el momento de inicio de la presente investigación, respetándose entonces los bienes jurídicos de la protección al Estado Social de Derecho, el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública, el principio de legalidad y seguridad jurídica; así como, el principio de obligatoriedad de los procedimientos establecidos en la ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna; concluyendo radicalmente que no es viable admitir las pretensiones de la empresa de TRANSPORTE RENACIENTE S.A, ni allanarse a las mismas."

VI.- EXCEPCIONES.

De manera respetuosa, presento a la Señora Juez, las siguientes excepciones: en primer lugar, las excepciones previas que estimo pertinentes en ejercicio de defensa de mi poderdante y en segundo lugar, las de mérito o fondo con el mismo motivo:

EXCEPCION PREVIAS

De conformidad a lo previsto en el artículo 100 del capítulo II del Código General del Proceso se plantean las siguientes excepciones previas, sobre la base del ejercicio legítimo del derecho de defensa que le asiste al demandado, tanto de la función pública de inspección vigilancia y control del Ministerio del Trabajo como del patrimonio o presupuesto público asignado al mismo.

6.1.1 Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales.

Dispone la Ley 1437 de 2011 publicada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, que rige a partir del 2 de julio de 2012, según su artículo 308, normativa por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Capítulo III, sobre requisitos de la demanda, específicamente en el artículo 162 relativo al Contenido de la Demanda, que toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá según el numeral 4º, los fundamentos de derecho de las pretensiones, pero más concretamente que, cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo, **deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.**



Dicha norma de carácter adjetivo es procesalmente obligatoria e ineludible para que la parte actora frente a la jurisdicción contenciosa administrativa, al despacho del juez más precisamente, señale o enuncie las normas violadas en su escrito de demanda e inmediatamente a continuación explique el concepto de la violación, en que se habría incurrido con la expedición y notificación de un acto administrativo que es objeto de impugnación.

En ese orden de ideas, ya frente a la parte demandada el que el escrito de demanda cumpla con esa obligación de indicar las normas violadas y explicar el concepto de su violación, es más que necesario pues, la defensa ha de poder contradecir los cargos del concepto de violación con los argumentos que correspondan siempre y cuando las normas supuestamente violadas (indicadas) con el acto administrativo impugnado se correspondan con la actuación administrativa que en este caso nos sitúa en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (arts. 47 a 52 de la ley en comento).

Bien, pues ello en este proceso y demanda que nos convoca no ha ocurrido, luego es plausible y pertinente que se declare por el despacho lo que la Ley 1564 de 2012 publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012 y por medio de la cual se expide el Código General del Proceso en su Capítulo III sobre excepciones previas, más especialmente en el artículo 100 respecto de dichas excepciones prevé, y es que salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda, configurándose en el proceso de marras, la que contempla el numeral 5º de este artículo.

Es decir, señora juez, en sentir del Ministerio del Trabajo se configura una exceptiva capaz de terminar el proceso: pues se deberá declarar la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales. Dado este escenario procesal ya que la demanda fue admitida y se corrió traslado de la misma, es menester entonces manifestarle al despacho que lo que el demandante denomina en el respectivo escrito como: "**FUNDAMENTOS DE DERECHO QUE SOSTIENE LAS PRETENSIONES. CONCEPTO DE LA VIOLACION Y NORMAS VIOLADAS**", dentro del cual se reitera no se contiene ni a las normas vulneradas ni a su concepto de violación, pues de la lectura atenta de los 15 o más párrafos numerados entre el 4.1 y el 4.13.2, siquiera se infiere norma violada y consecuentemente la explicación en el concepto de su vulneración, se toma entonces necesario plantear la presente **excepción la cual se prueba con el escrito de demanda y las normas procesales citadas.**

EXCEPCIONES DE FONDO

6.2. Cumplimiento de un deber legal.

No resulta admisible solicitar de la justicia contenciosa administrativa la nulidad de los actos administrativos cuando los mismos son la expresión de la administración pública en cumplimiento de un deber legal (Régimen de riesgos laborales), en tanto y en cuanto, se carece por parte de la demandante de los argumentos jurídicos y fácticos que controviertan de manera efectiva la legalidad de los actos administrativos, que están debidamente justificados, pues no hace alusión efectiva de ese cumplimiento del deber legal, sino una sustentación en la medida de la conveniencia subjetiva y no de un posible error de la administración.

Precisamente el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha previsto en el artículo 4º como inician las actuaciones

ARTÍCULO 4o. FORMAS DE INICIAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. **Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.**
4. Por las autoridades, oficiosamente (negrilla fuera de texto)

Lo anterior se refuerza con la Ley 1610 de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral que de entrada dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1o. COMPETENCIA GENERAL. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ejercerán sus funciones de inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional y conocerán de los asuntos individuales y colectivos en el sector privado y de derecho colectivo del trabajo del sector público.

En ese orden de ideas, no es menos importante reiterar lo que dispone para las Autoridades Administrativas del Trabajo, el Código Sustantivo del Trabajo en por lo menos dos artículos, en donde está claro el **Cumplimiento de un deber legal, veamos:**

ARTICULO 17. ORGANOS DE CONTROL. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del Trabajo.

(...)

ARTICULO 485. AUTORIDADES QUE LOS EJERCITAN. La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen.

Por lo tanto, los actos administrativos contienen un análisis jurídico con la respectiva valoración probatoria, encontrando la autoridad administrativa del trabajo esto es, la Dirección Territorial de BOLIVAR en primera instancia y en segunda instancia la Dirección de Riesgos Laborales, ya que los hechos y pruebas que fueron la base para sancionar TRANSPORTES RENACENTE SA., pues permitieron establecer por parte del órgano competente la violación a la Ley laboral, con lo cual vulneraban los derechos de los



trabajadores. Por lo tanto, la resolución de sanción y las que resolvieron los recursos están acordes con lo previsto en el ordenamiento jurídico nacional.

Prueba de tal excepción por cumplimiento de un deber legal, es el mismo acto administrativo objeto de impugnación y los documentos que son el soporte del mismo en el expediente administrativo.

6.3. Buena Fe Del Ministerio Del Trabajo.

Pido al Señora Juez, de la manera más respetuosa, se tenga en cuenta que el Ministerio del Trabajo ha obrado de buena fe de conformidad a la potestad legal otorgada por el conjunto de normas antes referido, como la reglamentaria y a las competencias que le son exigibles. No resulta pertinente admitir que los actos administrativos conforme al principio de legalidad se declaren nulos cuando no existe argumento que desvirtúe su fuerza vinculante y la eficacia del mismo.

Del principio de la buena fe. Dispone la Constitución Política en su artículo 83 que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. Luego como producto de la indagación preliminar y como resultado de ello sancionar a TRANSPORTES RENACENTE SA., por la violación a la ley laboral o de seguridad social colombiana, con lo cual vulneraban los derechos de los trabajadores, pues le asiste a la instancia administrativa un actuar ceñida al postulado de la buena fe, lo contrario ha de probarse por quien la controvierte, por lo que en el presente caso no existe causa o elemento que invalide lo actuado.

El concepto de buena fe es uno de los más difíciles de precisar en el derecho, pues se trata de una de las nociones que mayor amplitud y alcance ha adquirido desde que fue concebida y desarrollada por los juristas de Roma. No obstante su complejidad, es menester reconocer de antemano que la importancia de la buena fe es hoy en día de tal magnitud que ella es la base de un principio general de derecho, que incluso se ha llegado a calificar por la doctrina como "supremo" y "absoluto", con una trascendencia tal que codificaciones de vanguardia como el Código Civil alemán (Bürgerliches Gesetz Buch, o abreviadamente BGB) han "instalado el principio de la buena fe en la cúspide del derecho de obligaciones..." . El cual se refleja en los actos del Ministerio que a título de policía administrativa y actuando de buena fe sancionó la vulneración de normas sustantivas por la demandante.

Prueba de tal excepción, es el mismo acto administrativo objeto de impugnación y los documentos que son el soporte del mismo en el expediente administrativo.

6.4. Inexistencia de la obligación

De todo lo dicho en las razones expuestas en la defensa, se concluye la inexistencia de obligación que señala la parte actora toda de devolver la multa impuesta al hoy demandante ES, con destino al FONDO DE RIESGOS PROFESIONALES, ello carece de fundamento legal y de lógica formal, pues el Ministerio del Trabajo no genera con su actuar obligación alguna y menos la de responsabilizarse por la devolución de multas. Cuando una multa es impuesta por vulneración de normas legales o reglamentarias del régimen laboral colombiano, ella va es con destino al FONDO DE RIESGOS PROFESIONALES, de conformidad a la ley que así lo impone.

Así las cosas, es claro que, si durante el curso del proceso se llegare a probar una responsabilidad de restablecer un derecho, la misma deberá declararse contra quien que resultare condenada al pago de los perjuicios alegados. Más no de mi representado.

La excepción se prueba con la resolución que impuso la multa a TRANSPORTES RENACENTE SA., no tiene obligación alguna el Ministerio del Trabajo al respecto.

6.5- Innominada. Ruego al Señora Juez dar aplicabilidad a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 164 y Art. 187 de la Ley 1437 de 2011, el que textualmente establece: "(...) En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que el fallador encuentre probada". (Destaco fuera de texto). Por lo tanto, su señoría, si después de la valoración del proceso y de las pruebas aparece probada cualquier excepción, solicito declararla.

VII. PRUEBAS

Solicito al Señora Juez respetuosamente decretar las pruebas que considere de oficio, además se sirva tener y decretar las siguientes a favor del Ministerio del Trabajo:

Documentales: el conjunto de documentos que hacen parte del expediente administrativo.

Las normas legales que son aplicables al presente caso y que son de orden público.

Las allegadas con el escrito de demanda

Es de señalar que en cumplimiento del párrafo 1º del artículo 175, según el cual, durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas, el demandado deberá allegar el **expediente administrativo** que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que



encuentren en su poder. Precisamente la Dirección Territorial de Bolívar, deberá radicar ante su despacho, copia del expediente administrativo, dado que es quien por reglamento es el depositario de los expedientes administrativos. Para ello se acompaña copia de comunicación electrónica remitida por vigilancia judicial de la OAJ a dicha dependencia el 28/08/19.

VIII. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como fundamento normativo a la contestación de la demanda dentro de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho solicito se tengan en cuenta los siguientes:

- Constitución Política de Colombia
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- Código Sustantivo del Trabajo
- Ley 336 de 1996 Estatuto General de Transporte
- Decreto Ley 4108 de 2011
- Resolución 404 de 2012 y 2143 de 2014
- Y demás normas concordantes

IX PRETENSIÓN

Con fundamento en las razones de la defensa expuestas en acápite anterior, le solicito respetuosamente a la JUEZ QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, sentenciar que en el presente proceso no hay lugar a declarar la nulidad ni total ni parcial de la Resoluciones Nos. 496 del 20 de octubre de 2014 por la cual se impone una sanción; 085 del 5 de marzo de 2015 por la cual se resuelve un recurso de reposición, expedidas por la Dirección Territorial Bolívar; y 5181 del 7 de diciembre de 2017 por la cual se resuelve un recurso de apelación, proferida por la Dirección De Riesgos Laborales, ambas del Ministerio del Trabajo.; como consecuencia de ello, denegar las pretensiones de la demanda y mantener la presunción de legalidad del actos (s) así como la validez, eficacia, vigor jurídico y exigibilidad de dichos actos administrativos.

X. ANEXOS

El Poder para actuar legalmente conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, se allega con el presente escrito y sus respectivos soportes (8 folios) que se anexan.

XI. NOTIFICACIONES

La Nación – Ministerio del Trabajo y el suscrito apoderado, recibiremos notificaciones en la Carrera 14 No. 99-33, piso 11 de BOLIVAR, en la secretaría de ese Despacho y en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 1395 de 2010.

A la parte demandante y a su apoderado según lo registra el escrito de demanda. Del Señora Juez,

DIEGO EMIRO ESCOBAR PERDIGON

C.C. N° 80.407.788 de Bogotá

T.P. N° 69155 del C. S. J.

APODERADO

Proyecto: D. Escobar
D. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EMPRESA DE TRANSPORTE RENACIENTE S.A. TRANSPORTES RENACIENTE S.A. doc: 1311/2019/0944