

ACCIÓN DE TUTELA - Vulnera los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia / INTERPOSICIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS - Se deben presentar por escrito o por medios electrónicos cumpliendo los requisitos que exige la ley / RECURSO DE APELACIÓN - Ausencia de trámite al recurso administrativo como subsidiario del de reposición ya que ambos recursos son procedentes

E[ll] análisis normativo permite evidenciar que no es un requisito legal que el recurrente manifieste expresamente que ha presentado un recurso de apelación. Así, el requisito de sustentar los motivos de inconformidad únicamente tiene como objetivo que el superior jerárquico delimite los aspectos que deberá estudiar, pero de él no deriva la necesidad de identificar el recurso que se ejerce. Ahora, debe recordarse que todo recurso administrativo es presentado en ejercicio del derecho de petición sin que sea necesario invocarlo, por lo que le son aplicables las reglas previstas en la Ley 1755 de 2015. Así, se evidencia que el artículo 19 Ibídem establece que cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición, será devuelta al interesado dentro de los diez (10) días siguientes para que la corrija y, en caso de incumplirse esta carga, será archivada la petición. (...). En el caso bajo examen, está probado que el numeral tercero de la parte resolutive de la Resolución 3343 de 2016 puso de presente a la sociedad actora que (...) contra la presente resolución proceden los recursos de reposición ante este Despacho y en subsidio el de apelación ante el Director Territorial de Antioquia (...). Posteriormente, con el escrito presentado el 18 de agosto de 2016, el actor afirma que (...) me permito realizar las siguientes aclaraciones y entrega de soportes adicionales a la fecha, luego de lo cual expone los motivos de su inconformidad ante cada uno de los cargos por los que fue sancionado. Ante esta situación, con base en las normas antes expuestas, se concluye que si la administración consideró que la petición era oscura por no indicar expresamente si estaba ejerciendo algún recurso administrativo pudo haberla devuelto para que fuera subsanada por el interesado. Empero, esto no ocurrió sino que la administración concluyó que el objeto del escrito era claro: el ejercicio de los recursos administrativos procedentes. Por lo anterior, la Dirección Territorial del Antioquia del Ministerio del Trabajo interpretó el escrito como ejercicio del recurso de reposición mediante la Resolución 3804 de 2016. Aunque la decisión de la administración fue acorde a los principios administrativos, no satisface adecuadamente los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la sociedad actora puesto solo le dio trámite al recurso de reposición, de forma que el interesado no podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por no haber agotado el recurso administrativo obligatorio. En otras palabras, si para la administración fue claro que el objeto del escrito del 18 de agosto de 2016 era la interposición de un recurso administrativo, por lo que no fue necesario que aclarara su petición, no hay motivo para que no diera trámite al de apelación como subsidiario del de reposición, en tanto que ambos recursos son procedentes. (...) la Sala encuentra vulnerados los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la sociedad, por lo que revocará la providencia impugnada, concederá el amparo de tutela y ordenará a la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo que de trámite al recurso de apelación como subsidiario del recurso de reposición con base en el escrito del 18 de agosto de 2016.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 76 INCISO 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 77 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 78 / LEY 1755 DE 2015 - ARTÍCULO 19

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 05001-23-33-000-2016-02408-01(AC)

Actor: ORAL SALUD CENTER I.P.S. S.A.S.

Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y OTROS

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora, contra la sentencia del 9 de noviembre de 2016 proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que en el trámite de la acción de tutela de la referencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO-. DENIÉGUESE la tutela promovida por el señor HORACIO CASTRO TOBÓN como representante legal de ORAL SALUD CENTER IPS S.A.S. en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA. (...)”¹.

ANTECEDENTES

El 25 de octubre de 2016², la sociedad ORAL SALUD CENTER IPS SAS, por conducto de su representante legal, interpuso acción de tutela contra la NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA, por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“Con fundamentos en los hechos relacionados, solicito al Señor Juez disponer ordenar a la parte accionada y favor mío, lo siguiente.

¹ Folio 32 reverso del expediente.

² Folio 3 del expediente.

Que se conceda el recurso de APELACION tutelando mi derecho fundamental al debido proceso”.

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. La Dirección Territorial de Antioquia del Ministerio de Trabajo sancionó a la sociedad actora con multa de 30 SMLMV mediante la Resolución 3343 del 25 de julio de 2016 por el incumplimiento de normas laborales y sociales.

2.2. La sociedad presentó argumentos para desvirtuar los cargos con el radicado 11983 el día 18 de agosto de 2016.

2.3. La Dirección Territorial de Antioquia del Ministerio de Trabajo interpretó el escrito radicado como recurso de reposición y lo resolvió mediante la Resolución 3804 del 29 de septiembre de 2016, en donde redujo el valor de la sanción a 10 SMLMV.

3. Fundamentos de la acción

La sociedad actora asegura que el Ministerio del Trabajo vulneró su derecho al debido proceso pues interpretó su escrito únicamente como interposición del recurso de reposición y no del de apelación, el cual también era procedente.

4. Trámite impartido e intervenciones

4.1. Una vez avocado el conocimiento de la presente acción por parte de la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia del 31 de octubre de 2016, se ordenó notificar a las partes (fls. 16).

4.2. El Ministerio del Trabajo informó que (fls. 25 a 26):

4.2.1. La Resolución 3343 del 25 de julio de 2016, mediante la cual fue impuesta la sanción a la sociedad Oral Salud Center IPS SAS, no fue recurrida pues el

escrito presentado el 18 de agosto de 2016 no hizo ninguna mención de los recursos de reposición ni apelación.

4.2.2. La entidad, para garantizar el derecho al debido proceso, tramitó el escrito del 18 de agosto de 2016 como si se tratara de un recurso de reposición, con lo cual obtuvo una reducción en su sanción.

4.2.3. El recurrente debió manifestar expresamente que presentaba el recurso de apelación en subsidio del de reposición y exponer los motivos de inconformidad, de acuerdo con lo previsto en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

4.2.4. No fue vulnerado el derecho al debido proceso de la sociedad actora porque la entidad realizó las notificaciones pertinentes y dio lugar a la práctica de pruebas durante el procedimiento administrativo.

4.2.5. La sociedad cuenta con otros medios de defensa, consistentes en ejercer los recursos previstos en el CPACA y acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5. Providencia impugnada

Mediante providencia del 9 de noviembre de 2016, la Sala Cuarta de Oralidad negó el amparo de tutela. Para sustentar esa decisión, consideró que (fls. 27 a 32):

5.1. La Resolución 3343 de 2016, mediante la cual fue impuesta la sanción a la sociedad actora, expresamente indicó que contra ella procedían los recursos de reposición y apelación.

5.2. Los artículos 74 y 77 de la Ley 1437 de 2011 indican que los recursos administrativos procedentes deben presentarse por escrito y sustentarse con expresión concreta del motivo de inconformidad.

5.3. En el expediente no hay prueba de que el representante legal de la sociedad Oral Salud Center IPS SAS haya interpuesto algún recurso administrativo contra la resolución sancionatoria.

5.4. Pese a lo anterior, está demostrado que la Dirección Territorial de Antioquia del Ministerio del Trabajo interpretó el escrito presentado como ejercicio del recurso de reposición, motivo por el cual modificó parcialmente la Resolución 3343 de 2016 al reducir la sanción a 10 SMLMV.

5.5. Los recursos administrativos son dispositivos de la parte para la adecuada defensa de sus intereses, por lo que no es procedente subsanar sus errores mediante el ejercicio de la acción de tutela, en especial porque la parte actora no interpuso ni sustentó en debida forma el recurso de apelación.

6. Impugnación

La parte actora impugnó la anterior decisión, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de tutela, y señalando que el artículo 76 del CPACA establece que el recurso de reposición es facultativo y el de apelación es obligatorio, por lo que la entidad accionada debió interpretar que el escrito del 18 de agosto de 2016 también fue presentado en ejercicio del recurso de apelación (fls. 36 a 37).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Análisis del caso

2.1. Corresponde a la Sala determinar si la Dirección Territorial de Antioquia del Ministerio del Trabajo vulneró los derechos fundamentales de la sociedad Oral Salud Center IPS SAS al no interpretar el escrito del 18 de agosto de 2016 como ejercicio del recurso de apelación.

2.2. El inciso tercero del artículo 76 del CPACA establece que el requisito de apelación es obligatorio para acceder a la jurisdicción en los casos en que procesa y que debe interponerse directamente o como subsidiario del de reposición³.

Por su parte, el artículo 77 *Ibídem* dispone que los recursos administrativos deberán presentarse por escrito o por medios electrónicos y, además, cumplir los siguientes requisitos: (i) haber presentado oportunamente el recurso, (ii) sustentarlo con expresión concreta de los motivos de inconformidad, (iii) solicitar y aportar las pruebas que se pretenden hacer valer, y (iv) indicar el nombre y la dirección física o electrónica del recurrente⁴.

En concordancia con lo anterior, el artículo 78 del CPACA dispone que el incumplimiento de los requisitos (i), (ii) y (iv) antes señalados tiene como consecuencia el rechazo del recurso⁵.

Este análisis normativo permite evidenciar que no es un requisito legal que el recurrente manifieste expresamente que ha presentado un recurso de apelación. Así, el requisito de sustentar los motivos de inconformidad únicamente tiene como

³ "ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar. El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios".

⁴ "ARTÍCULO 77. REQUISITOS. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber".

⁵ "ARTÍCULO 78. RECHAZO DEL RECURSO. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja".

objetivo que el superior jerárquico delimite los aspectos que deberá estudiar, pero de él no deriva la necesidad de identificar el recurso que se ejerce.

2.3. Ahora, debe recordarse que todo recurso administrativo es presentado en ejercicio del derecho de petición sin que sea necesario invocarlo, por lo que le son aplicables las reglas previstas en la Ley 1755 de 2015⁶.

Así, se evidencia que el artículo 19 *Ibídem* establece que cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición, será devuelta al interesado dentro de los diez (10) días siguientes para que la corrija y, en caso de incumplirse esta carga, será archivada la petición⁷.

Esta regla no impide que la administración, en cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, debido proceso, economía administrativa y primacía del derecho sustancial sobre el formal, interprete la petición con el fin de darle el trámite adecuado cuando el interesado ha interpuesto un recurso improcedente o no ha manifestado cual recurso presentó.

2.4. En el caso bajo examen, está probado que el numeral tercero de la parte resolutive de la Resolución 3343 de 2016 puso de presente a la sociedad actora que “(...) *contra la presente resolución proceden los recursos de reposición ante este Despacho y en subsidio el de apelación ante el Director Territorial de Antioquia (...)*”⁸.

⁶ “Artículo 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación”.

⁷ “Artículo 19. PETICIONES IRRESPECTUOSAS, OSCURAS O REITERATIVAS. Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición esta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane”.

⁸ Folio 7 reverso del expediente.

Posteriormente, con el escrito presentado el 18 de agosto de 2016, el actor afirma que “(...) *me permito realizar las siguientes aclaraciones y entrega de soportes adicionales a la fecha*”⁹, luego de lo cual expone los motivos de su inconformidad ante cada uno de los cargos por los que fue sancionado.

Ante esta situación, con base en las normas antes expuestas, se concluye que si la administración consideró que la petición era oscura por no indicar expresamente si estaba ejerciendo algún recurso administrativo pudo haberla devuelto para que fuera subsanada por el interesado.

Empero, esto no ocurrió sino que la administración concluyó que el objeto del escrito era claro: el ejercicio de los recursos administrativos procedentes. Por lo anterior, la Dirección Territorial del Antioquia del Ministerio del Trabajo interpretó el escrito como ejercicio del recurso de reposición mediante la Resolución 3804 de 2016¹⁰.

2.5. Aunque la decisión de la administración fue acorde a los principios administrativos, no satisface adecuadamente los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la sociedad actora puesto solo le dio trámite al recurso de reposición, de forma que el interesado no podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por no haber agotado el recurso administrativo obligatorio.

En otras palabras, si para la administración fue claro que el objeto del escrito del 18 de agosto de 2016 era la interposición de un recurso administrativo, por lo que no fue necesario que aclarara su petición, no hay motivo para que no diera trámite al de apelación como subsidiario del de reposición, en tanto que ambos recursos son procedentes.

Es más, como el artículo 76 del CPACA establece que el recurso de reposición es facultativo, y el de apelación obligatorio para acceder a la administración de justicia, la autoridad accionada tenía el deber de interpretar el escrito como ejercicio del recurso de apelación, sea subsidiario o principal, para permitirle a la sociedad actora acceder a la jurisdicción para controvertir la decisión.

⁹ Folio 8 del expediente.

¹⁰ Folio 11 del expediente.

2.6. Como consecuencia de los argumentos antes esgrimidos, la Sala encuentra vulnerados los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la sociedad, por lo que revocará la providencia impugnada, concederá el amparo de tutela y ordenará a la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo que de trámite al recurso de apelación como subsidiario del recurso de reposición con base en el escrito del 18 de agosto de 2016.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **REVOCAR** la decisión impugnada, proferida el 9 de noviembre de 2016 por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. **CONCEDER** el amparo de tutela de la sociedad ORAL SALUD CENTER IPS SAS y, en consecuencia, **ORDENAR** a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia inicié el trámite del recurso de apelación como subsidio del de reposición, con base en lo expuesto en el escrito presentado el 18 de agosto de 2016.

3. **NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

4. **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ