

13-001-33-333-008-2013-00442-01

Cartagena de Indias D. T. y C, doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13001-33-33-008-2013-00442-01
Demandante	Promotora Turística del Caribe - Protucaribe S.A.
Demandado	Nación – Ministerio del Trabajo
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Sanción administrativa – debido proceso

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala¹ de Decisión a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 20 de octubre de 2014, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda (fs. 2 - 13).

a). Pretensiones:

La sociedad comercial Promotora Turística del Caribe - PROTUCARIBE S.A., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del C.P.A.C.A., presentó demanda contra la Nación – Ministerio del Trabajo, en la que solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Que se declare nulo el acto administrativo emitido por la NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO, contenido en la Resolución N° 1407 de mayo 06 de 2013, mediante la cual, en síntesis, se revocaron las Resoluciones N° 056 de febrero 29 de 2012 y N° 321 de mayo 25 de 2012, se le impone una multa a mi mandante por la suma de \$11.334.000 pesos (20 SMLMV), por violación a normas de salud ocupacional, y se declaró agotada la vía gubernativa.

2. Que como consecuencia de la declaración de nulidad solicitada en el numeral anterior, se restablezcan los derechos violados a PROTUCARIBE S.A. para lo cual, solicito que la NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO, exonere a

¹ Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del artículo 4° del Acuerdo PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

13-001-33-333-008-2013-00442-01

PROTUCARIBE S.A. de cualquier pago o responsabilidad por la multa que le impuso a esta última, mediante la Resolución N° 1407 de mayo 6 de 2013.

3. Reconocer y pagar a PROTUCARIBE S.A., las costas y agencias en derecho derivadas de este proceso.

b). Hechos.

Para sustentar sus pretensiones la sociedad demandante afirmó lo siguiente:

Es una sociedad comercial anónima de derecho privado, cuyo objeto social consiste en la explotación de negocios relacionados con la industria turística, por lo cual en desarrollo de su objeto es la operadora del "Hotel Las Américas", establecimiento hotelero ubicado en la Boquilla, sobre el Anillo Vial de la ciudad, dotada de una planta de personal que resulta necesaria para la prestación de servicios a sus huéspedes y clientes.

Mediante auto No. 290 del 12 de octubre de 2011 el Ministerio del Trabajo inició una investigación administrativa contra PROTUCARIBE S.A., por presunta violación de las disposiciones de salud ocupacional, con ocasión de una querrela presentada por Édison Rafael Rodríguez Ospino.

Por auto comisorio N° 843 de 12 de octubre de 2011 se comisionó al señor Crescenciano Escorcia Reyes para tramitar dicha investigación.

El 31 de octubre de 2011 se realizó una visita en las instalaciones del "Hotel Las Américas", con ocasión de la cual, el 3 de noviembre de 2011 se recibió toda la documentación relativa al programa de salud ocupacional y mediante Resolución No. 056 de 29 de febrero de 2012 se procedió a archivar la investigación, decisión modificada por la Resolución N° 321 de 25 de mayo de 2012, en el sentido de ordenar la notificación conforme al Decreto 01/84.

El Ministerio le dio trámite de recurso de apelación a un escrito que, según las afirmaciones de la accionante, estaba incompleto y sin firmas, y al decidirlo profirió la Resolución No. 1407 de 6 de mayo de 2013 que revocó las resoluciones anteriores y, en consecuencia, impuso sanción consistente en multa equivalente a 20 SMLMV, por violación a las normas de salud ocupacional.

c) Normas violadas y concepto de violación

Afirmó la demandante que los actos acusados están viciados de nulidad, conforme a las causales previstas en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA, pues violan los artículos 2, 4, 6, 29, 83 y 209 de la Constitución Política; 2 y 3 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.); y 137 del C.P.A.C.A.; y explicó el concepto de la violación con los argumentos que se resumen a continuación.

No cuestiona las competencias del Ministerio del Trabajo para investigar y eventualmente sancionar a los administrados, sino la forma ilegal y arbitraria en que se llevó a cabo el procedimiento administrativo en el cual fue sancionada, violando su derecho al debido proceso, establecido en el artículo 29 de la C.P., el cual aplica en actuaciones administrativas, y en el marco de éste el principio de legalidad.

La entidad demandada expidió el Auto N° 290 del 12 de octubre de 2012 que estableció el objeto de la investigación en el plan de salud ocupacional, pero luego esgrimió como fundamentos "ad hoc", para sancionarlo, entre otros, la violación a los artículos 10 y 11 de la Resolución N° 1016 de 1998 y 1° de la Resolución N° 1075 de 1992 62 del Código Sustantivo del Trabajo y el Decreto 995 de 1968, pese a que nunca se le formularon cargos por la presunta violación de tales normas, y por tanto no se le dio la oportunidad de defenderse ni de controvertir sobre tales conceptos, violando igualmente la presunción de inocencia.

Lo que hizo la entidad demandada fue decidir de plano que PROTUCARIBE S.A. había violado las normas en comento, de manera totalmente sorpresiva.

3.2. Contestación de la demanda (fs. 61-72).

Manifestó que el numeral 1 del artículo 3° de la Ley 1610 de 2013 establece que la función preventiva de los Inspectores del Trabajo se encuentra dirigida a prevenir la violación de normas laborales y evitar posibles conflictos entre las partes de la relación laboral; sin embargo, cuando en ejercicio de sus funciones y en el curso de una investigación administrativa, bien sea que se haya iniciado de manera oficiosa o a solicitud de parte, el Inspector del Trabajo detecta que las normas laborales ya han sido transgredidas, no debe aplicar su función de prevención, como quiera que allí se enviste de las facultades de policía administrativa a efectos de imponer la sanción que corresponda, conforme a lo preceptuado por el numeral 2 del artículo 3° de la misma Ley.

13-001-33-333-008-2013-00442-01

De acuerdo con los artículos 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo y la Resolución 404 de 2012, la entidad tiene la competencia General para ejercer la vigilancia y el control sobre el cumplimiento de las normas contenidas en dicho cuerpo normativo, lo cual se puede concretar en la imposición de sanciones de multa.

Dentro del acervo probatorio recaudado en la investigación administrativa laboral se encontró que el programa de salud ocupacional no estaba firmado, ni por el representante de la empresa ni por el encargado de desarrollarlo, con lo cual se vulneró el artículo 4º de la Resolución 1016 del 31 de marzo de 1989.

Tampoco se encontró en la investigación administrativa laboral nada que demuestre que se realizaron por parte de PROTUCARIBE S.A., actividades para el cumplimiento de los subprogramas de medicina preventiva y del trabajo; como son exámenes médicos clínicos y paraclínicos para admisión, exámenes periódicos ocupacionales, investigación y análisis de las enfermedades ocurridas estableciendo las medidas correctivas y necesarias, programa para la prevención y control de enfermedades generadas por los riesgos psicosociales, análisis de las estadísticas de los accidentes de trabajo y el plan de emergencia, con lo cual se desconocieron los artículos 10 y 11 de la resolución mencionada y 1º de la Resolución N° 1075/92.

Desde el inicio de la investigación administrativa laboral se señaló que la misma se realizaba por presunto incumplimiento de disposiciones de salud ocupacional, como se evidencia de los autos números 290 y 843 del 12 de octubre de 2011, obrantes dentro del expediente que contiene la investigación administrativa laboral.

Finalmente, señaló que para la imposición de la sanción a la demandante se siguió estrictamente el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, norma vigente para la fecha en que se inició la investigación administrativa laboral, pues se le comunicó el inicio de la investigación con base en la queja presentada contra la misma, se practicaron las pruebas que se consideraron pertinentes y conducentes, se le notificaron todos los actos y decisiones proferidas y se concedieron y decidieron los recursos legales correspondientes, lo que permite concluir que no se violó en manera alguna el debido proceso por parte de la entidad.

3.3. Sentencia apelada (fs. 1029-1044).

El Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 20 de octubre de 2014, negó las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos:

Para sustentar su decisión el Juez A-quo manifestó que, contrario a lo afirmado por la demandante, fue notificada de la investigación que se adelantaba, presentó descargos y se siguieron todas las etapas previstas en el C.C.A., hasta culminar con la resolución que se abstuvo de sancionar, contra la cual el querellante interpuso recurso de apelación, el cual fue tramitado y resuelto mediante la resolución demandada.

Por otro lado, la sanción tampoco fue por asuntos diferentes al inicialmente investigado como lo afirma el demandante; luego, el Ministerio de trabajo solo cumplió con sus funciones de vigilancia y control que le impone la ley.

3.4. Del recurso de apelación (fs. 542-547)

La demandada interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

Contrario a lo manifestado por el Juez A-quo, no existe un recurso de apelación interpuesto por el querellante frente a la Resolución No. 056 de 29 de febrero de 2012 que dispuso archivar la investigación y la Resolución No. 321 de 25 de mayo de 2012 que modificó la anterior en el sentido de ordenar su notificación conforme al Decreto 01/84.

Lo anterior, porque a folios 398 a 406 del cuaderno N° 2 lo que figura es un documento parcial y sin firma, a partir del cual se expidió el acto acusado.

Luego, el Ministerio de trabajo expidió un acto administrativo a partir de un recurso de apelación inexistente, que no cumplía con los requisitos legales, pues ni siquiera fue suscrito por el querellante, por lo cual se violaron sus garantías fundamentales y las normas básicas de procedimiento administrativo.

Como el recurso de apelación siempre debe estar firmado a menos de que presente por vía electrónica, lo cual no es el caso, debió ser rechazado.

Por lo anterior, se debe revocar la sentencia apelada y acceder a las pretensiones de la demanda.

3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Mediante auto de 7 de septiembre de 2015 se admitió el recurso de apelación (**f. 7 Cuaderno segunda instancia**), y mediante auto de 18 de julio de 2016, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (**f. 11 ibídem**).

La parte demandante presentó alegatos y reiteró, en lo sustancial, lo expuesto en el recurso de apelación (**fs. 24-25 ibídem**); la parte demandante presentó alegatos y reiteró, en lo sustancial, lo expuesto en la contestación de la demanda (**fs. 26-27 ibídem**); y el Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Agotado el trámite descrito sin que se adviertan impedimentos procesales ni causales de nulidad que invaliden la actuación, procede este Tribunal a decidir el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

5.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar, de acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, 1) si el recurso de apelación presentado contra las Resoluciones Nos. 056 de 29 de febrero de 2012 y 321 de 25 de mayo de 2012, cumplió con los requisitos de forma para su interposición, y si el Ministerio de Trabajo debió impartirle trámite. En caso negativo, si se la resolución demandada violó el derecho al debido proceso del demandante y si se deben acceder a las pretensiones de la demandante.

5.3. Tesis de la Sala.

El recurso de apelación interpuesto por el querellante contra las Resoluciones Nos. 056 de 29 de febrero de 2012 y 321 de 25 de mayo de 2012, si cumplió con

13-001-33-333-008-2013-00442-01

los requisitos establecidos por el artículo 52 del C.C.A., por lo cual, lo que procedía era el trámite y resolución del mismo, tal y como lo hizo la entidad demandada. Por ello se confirmará la sentencia apelada.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

5.4.4. De los recursos en el Código Contencioso Administrativo.

El título II del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al asunto bajo estudio, en atención que era la norma vigente al momento de proferir la sanción, estableció los recursos en la vía gubernativa, así:

**TÍTULO II
LA VÍA GUBERNATIVA
CAPÍTULO I
DE LOS RECURSOS**

(...) RECURSOS EN LA VÍA GUBERNATIVA

ARTÍCULO 50. *Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:*

1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.



13-001-33-333-008-2013-00442-01

OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN

ARTÍCULO 51. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 2304 de 1989 De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

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 su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.

Los recursos de reposición y de queja no son obligatorios.

REQUISITOS

ARTÍCULO 52. Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 2304 de 1989 Los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido; y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente.

2. Acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley.

3. Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer.

4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

RECHAZO DEL RECURSO

ARTÍCULO 53. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos expuestos, el funcionario competente deberá rechazarlo; contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja.

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de la Resolución N° 056 de 29 de febrero de 2012, por medio de la cual se ordenó archivar la investigación administrativo laboral iniciada con ocasión a de la queja presentada por el señor Edinson Rafael Rodríguez (fs. 25 – 27).
- Copia de la Resolución N° 321 de 25 de mayo de 2012, por medio de la cual se modificó la resolución anterior, en el sentido de ordenar la notificación de las resoluciones de conformidad con el C.C.A. (fs. 28 -29).
- Copia del recurso de apelación interpuesto por el querellante contra las resoluciones anteriores (fs. 398-406).
- Resolución 1407 de 6 de mayo de 2013, mediante la cual se revocó las resoluciones anteriores y, se sancionó a la demandada con multa equivalente a 20 SMLMV (fs. 34-39).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

En el presente caso, la entidad demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución 1407 de 6 de mayo de 2013, mediante la cual se sancionó a la demandada con multa equivalente a 20 SMLMV (fs. 34-39).

Lo anterior, porque a su juicio al recurso de apelación presentado por el querellante contra las Resoluciones Nos. 056 y 321 de 2012, no debió impartírsele trámite y ser decidido de fondo, sino rechazarse, toda vez que el mismo no fue firmado por el recurrente y estaba incompleto, por lo cual debe tenerse que el mismo no existe.

El artículo 25 del CCA, norma aplicable cuando se expidió la resolución acusada, establece como requisitos del recurso de apelación: **1).** Que el mismo debe interponerse por el interesado personalmente, o su representante o apoderado debidamente constituido, dentro del plazo legal y por escrito; y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente; **2).** Acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que

13-001-33-333-008-2013-00442-01

recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley; **3).** Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer y, **4).** Indicar el nombre y la dirección del recurrente.

En caso de no cumplir con los requisitos expuestos, el funcionario competente debía rechazarlo (artículo 53 del CCA).

En el expediente obra copia del escrito mediante el cual se presentó dentro de la actuación administrativa seguida por el Ministerio del Trabajo un recurso de apelación contra las Resoluciones 056 y 321 de 2012 (fs. 398-391) que, contrario a lo dicho por el apelante, se encuentra completo.

Dicho escrito se presentó dentro del plazo legal para interponer el recurso de apelación, en forma escrita, lo sustentó, relacionó las pruebas que pretendía hacer valer, indicó el nombre y dirección del recurrente, esto es, por el señor Edinson Rafael Rodríguez Ospino en su condición de querellante: y, pese a que en el memorial descrito no figura su nombre o rúbrica en forma manuscrita, se entiende presentado por él.

La Sala llega a esta última conclusión en el hecho de que el escrito mencionado tiene nota de recibido en las dependencias del Ministerio el 15 de junio de 2012, y se le asignó el número de radicación 87432, como consta a folio 398 del expediente. Al inicio del recurso se identifica al querellante con su nombre, escrito en forma mecánica, al igual que al final del mismo documento.

Y adicionalmente, en el texto de las consideraciones de la resolución demandada se reconoce de manera explícita que **“el señor Edinson Rafael Rodríguez Ospina interpuso recurso de apelación el día 15 de junio de 2012”**.

Es claro entonces que el C.C.A., **no establece la anotación manuscrita del nombre o rúbrica del apelante como requisito o condición para recibir, tramitar y decidir el recurso durante la vía administrativa.**

Por lo anterior, no puede el apelante aducir que la ausencia de la formalidad anotada constituya causal de rechazo del recurso referido.

Dado que los motivos de inconformidad del apelante resultaron desvirtuados, se debe confirmar la sentencia apelada.

5.6 Condena en costas en segunda instancia.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*. A su vez, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Como el recurso de apelación fue decidido en forma desfavorable al demandante, será condenado en costas en esta instancia, las cuales serán liquidadas por el Juzgado de primera instancia de conformidad con las previsiones de los artículos 365 y 366 del C. G. P.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

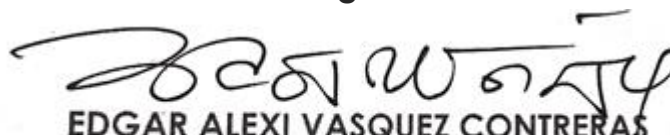
PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante; liquídense por el Juzgado de Primera Instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen. Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



JEAN PAUL VASQUEZ GOMEZ



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ