

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Clase de proceso : **Acción de Tutela**
Expediente No. : **11001334204720210013500**
Accionante : **MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SUMINISTROS
PARA OFICINA S.A.S. -MESPO S.A.S-**
Accionad : **MINISTERIO DEL TRABAJO**
Asunto : **DEBIDO PROCESO**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el Gerente de la empresa **MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SUMINISTROS PARA OFICINA S.A.S. -MESPO S.A.S-** contra el **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá**, por presunta vulneración a su derecho fundamental al debido proceso.

1.1. HECHOS

1. El día 2 de febrero de 2015 se celebró contrato de trabajo entre la sociedad MESPO S.A.S. y la señora Omaira Patiño por el término de duración de la obra o labor contratada en la ciudad de Bogotá para desempeñar las labores de empleada como operaria de fotocopiadoras en local comercial.

2. Durante la vigencia de la relación laboral la señora Omaira Patiño sufrió un accidente de tránsito el día 26 de septiembre de 2015, fuera de su horario laboral, contingencia de origen común y no laboral, siendo sujeta a múltiples incapacidades.
3. Desde el accidente se han presentado incapacidades que suman más de 1080 días continuos, tiempo en el cual MESPO S.A.S ha cumplido con la obligación legal de realizar los respectivos aportes a la seguridad social, pago de primas de servicios semestrales, cesantías e intereses sobre las mismas, pese a la difícil situación que atraviesa la compañía.
4. A la señora Omaira Patiño le fueron reconocidas sus incapacidades durante los primeros 180 días por parte de la E.P.S y luego durante los siguientes 360 días se reconocieron por la Administradora Pensional.
5. El 14 de septiembre de 2017 se estableció por la Junta de Calificación de Invalidez la pérdida de la capacidad laboral de 29.40%.
6. Actualmente MESPO S.A.S se encuentra en proceso de liquidación siendo insostenible seguir cumpliendo con los gastos de vinculación laboral de la señora Omaira Patiño en atención al cierre de todos los locales en los que se desempeñaba como operaria de fotocopiado.
7. Actualmente no se tiene un control claro sobre las incapacidades de la señora Omaira Patiño, sin que dicha situación pueda ser verificada por la sociedad tutelante a través de la E.P.S FAMISANAR para así establecer el tratamiento que se ha prolongado durante 3 años.
8. Se han presentado ausencias injustificadas por parte de la señora Omaira Patiño, que han originado memorandos, citación a descargos por las ausencias presentadas los días 19 y 20 de febrero de 2018, 5, 6 y 7 de diciembre de 2017, 16, 17 y 28 de agosto de 2017.
9. Por lo anterior, MESPO S.A.S radicó solicitud de autorización para la terminación del contrato de trabajo de la señora Omaira Patiño ante el Ministerio de Trabajo el día 5 de julio de 2017 denegada por el Ministerio a través de la Resolución 352 de 29 de enero de 2020.
10. Así las cosas, la sociedad accionante mediante memorial del 20 de febrero de 2020 radicado 247 interpuso y sustentó recurso de reposición y en subsidio apelación.
11. Teniendo en cuenta que no se presenta resolución del recurso presentado por parte de MESPO S.A.S se eleva nueva petición través del portal PQR del Mintrabajo radicado #02EE2020410600000092103 61698620, reiterada los días 7 de diciembre de 2020 y 16 de febrero de 2021 sin respuesta alguna por parte de la entidad accionada.
12. Finalmente, el Ministerio del Trabajo en atención a las comunicaciones electrónicas remitidas por MESPO S.A.S responde en comunicación del 18 de

febrero de 2021 que no ha sido posible la resolución del recurso interpuesto encontrándose en turno de espera para ser desatado.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

MESPO S.A.S sostiene que con el actuar de la entidad accionada se le ha vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 18 de mayo de 2021, que se notificó al **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante informe presentado el 21 de mayo del año en curso por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Atención Jurídica de la Dirección Territorial Bogotá solicita declaración del hecho superado en atención a la comunicación dirigida al accionante a los correos gerencia@mespo.co y coord_operaciones@mespo.co por cuanto se asignó a la profesional Dunya Fernanda Neira Castro Inspectora de Trabajo y Seguridad Social el trámite del recurso de reposición de conformidad a lo señalado en la Resolución 2143 del 28 de mayo de 2014, presentado por MESPO S.A.S bajo la solicitud No. 38200 de 2 de noviembre 2019 en contra de la Resolución 352 del 29 de enero de 2020 correspondiéndole el turno 39 dando aplicación a la ley 962 de 2005 artículo 15:

Artículo 15. Derecho al turno. Los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional que conozcan de peticiones, quejas, o reclamos, deberán respetar estrictamente el orden de su presentación, dentro de los criterios señalados en el reglamento del derecho de petición de que trata el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, sin consideración de la naturaleza de la petición, queja o reclamo, salvo que tengan prelación legal. Los procedimientos especiales regulados por la ley se atenderán conforme a la misma. Si en la ley especial no se consagra el derecho de turno, se aplicará lo dispuesto en la presente ley. En todas las entidades, dependencias y despachos públicos, debe llevarse un registro de presentación de documentos, en los cuales se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los usuarios, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno, dentro de los criterios señalados en el reglamento mencionado en el inciso anterior, el cual será público, lo mismo que el registro de los asuntos radicados en la entidad u organismo. Tanto el reglamento como el registro se mantendrán a disposición de los usuarios en la oficina o mecanismo de atención al usuario.

De otra parte, se indicó que el Ministerio de Trabajo tuvo suspendidos los términos del trámite según lo dispuesto en las Resoluciones 784 del 17 de marzo de 2020 y 876 del 01 de abril de 2020. A su vez, la entidad accionada expidió Resolución 1294 del 14 de Julio de 2020 que reactiva algunos trámites a partir del 21 de Julio, reanudando todos los términos mediante Resolución 1590 del 8 de septiembre de 2020 una vez notificada en el Diario Oficial, el día 9 de septiembre de 2020.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si el Ministerio del Trabajo, ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la empresa **MESPO S.A.S**, al no resolver de fondo el recurso de reposición en subsidio de apelación radicado el 20 de febrero de 2020 contra la Resolución N° 352 del 29 de enero de 2020.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe al derecho deprecado.

4.3. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, se estipuló en una forma efectiva, eficiente y oportuna de protección a los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite su defensa inmediata.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la CP lo consagró en los siguientes términos:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.4. Requisitos de procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la procedencia de la acción de tutela solamente cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha señalado¹:

“(…)

3.1.2. Con fundamento en las anteriores normas la Corte Constitucional ha sostenido que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, el afectado sólo podrá acudir a ella en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho². Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que esta regla tiene dos excepciones que se presentan cuando la acción de tutela es (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable³ o (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de derechos fundamentales conculcados o amenazados⁴. Así lo sostuvo en sentencia T-235 de 2010, al indicar:

“Para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, éstos, no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio de defensa iusfundamental, implica que, aún existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la acción de tutela⁵. En este caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción de tutela se conceda en forma transitoria, hasta tanto la jurisdicción competente resuelve el litigio en forma definitiva.”

(…)

3.1.4. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”⁶. De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia T-225 de 1993, la Corte señaló los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable, a saber:

“ A)… **inminente**: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (…)

B). Las **medidas** que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud

¹ Ver la Sentencia T-956 de 2011.

² Corte Constitucional, Sentencias T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006 y T-954 de 2010, entre otras.

³ Corte Constitucional, Sentencias T-225 de 1993, T-1670 de 2000, SU-544 de 2001, T-827 y SU-1070 de 2003, C-1225 y T-698 de 2004, entre muchas otras.

⁴ Corte Constitucional, Sentencias SU-544 de 2001, T-1268 de 2005, T-989 de 2008 y T-955 de 2010, entre otras.

⁵ Sobre la figura del perjuicio irremediable y sus características, la Corte, en sentencia T-786 de 2008 expresó: “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”. Así mismo, sobre las características que debe reunir el perjuicio irremediable, pueden consultarse las Sentencias T-225 de 1993, SU-544 de 2001, T-1316 de 2001, T-983 de 2001, entre otras.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 2006.

del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. (...)

*C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea **grave**, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconvenientes.*

*D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...)*

Conforme a lo citado en relación con el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que, de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que se torna indispensable la protección inmediata e impostergable por parte del Estado, ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

3.1.5. Debe destacarse, finalmente, que “(...) la mera afirmación de que se está sufriendo un perjuicio irremediable o de que el medio judicial ordinario es ineficaz, no basta para declarar la procedencia de la acción de tutela pues el accionante debe, al menos, mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable o la ineficacia del medio ordinario de defensa”⁷.

4.5. La legitimación en la causa por activa de las personas jurídicas para interponer acciones de tutela.

En relación con el caso que nos ocupa, resulta de especial importancia determinar la legitimidad de las personas jurídicas para solicitar la protección de derechos fundamentales a través de la acción de tutela, es así, como la Corte Constitucional ha distinguido que las personas jurídicas no cuentan con los mismos derechos fundamentales de las personas naturales, pues, no tienen las mismas características, ni las mismas necesidades. Por ejemplo, derechos como la vida, la prohibición de la pena de muerte, entre otros, corresponden exclusivamente a las personas naturales.

En consecuencia, las personas jurídicas están habilitadas para interponer acción de tutela para reclamar sus derechos fundamentales, que consisten en prerrogativas cuya dimensión *iusfundamental* puede ser reclamada de forma inmediata porque están relacionadas con su existencia o actividad y son el núcleo

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2011.

de garantías que les otorga el sistema jurídico para alcanzar sus fines protegidos o para el pleno ejercicio de los derechos de las personas naturales que las conforman, tales como el debido proceso, la libertad de asociación y la inviolabilidad del domicilio, entre otros. Sin embargo, la acción de amparo no podrá ser utilizada como un instrumento **para gestionar intereses netamente económicos y patrimoniales, que no impliquen en sí mismo un reclamo de un derecho fundamental.**

En lo atinente al derecho fundamental al debido proceso, la Corte Constitucional ha manifestado que *“toda persona jurídica tiene derecho a que su conducta se investigue o se juzgue en los estrados o se verifique administrativamente por las entidades estatales con miras a establecer cualquier clase de responsabilidad, sólo con arreglo a las normas legales preexistentes, por tribunal o funcionario competente y siguiendo las formas propias de cada proceso o actuación”⁸*.

4.6 Debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado.

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado referir lo señalado en el artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el ejecutar Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercer únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual *“las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias*

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-644 de 2013.

de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos."⁹

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.¹⁰

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

- a) *El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*
- b) *El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.*
- c) *El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.*
- d) *El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.*
- e) *El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.*
- f) *El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.¹¹*

En lo concerniente **al debido proceso administrativo**, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un **principio fundamental** de la función administrativa.

⁹ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Sentencia C-980 de 2010.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”¹². Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados¹³.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada, son las siguientes:

(...)

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Para las autoridades, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

En suma, esta garantía procesal consiste primero, en la posibilidad de que el particular involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, **pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.**¹⁴

¹² Sentencia T-796 de 2006.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ C-034 de 2014.

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

4.7 Trámite y decisión de los recursos administrativos

La ley 1437 de 2011 regula los recursos administrativos en los artículos 74 a 82 del Capítulo VI del Título III relativo al "Procedimiento administrativo general".

El fortalecimiento de los recursos administrativos (reposición, apelación y queja) en el CPACA, no sólo se da como manifestación del derecho de petición, sino que de manera específica se aprecia el propósito de asegurar su eficacia para que no se consideren simplemente como el acatamiento formal de un requisito para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Corte Constitucional ha concluido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto¹⁵.

En este contexto, se amplía el término para la interposición de los recursos que pasa de 5 a 10 días (artículo 76); se eliminan las restricciones probatorias que existían en el código anterior, materializándose con la posibilidad de presentar, solicitar o decretar pruebas de oficio (artículo 79), los derechos de defensa y contradicción; se establece la posibilidad de crear al interior de las entidades y organismos administrativos, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión sobre los recursos (artículo 82), en fin, lo que busca en el CPACA es que los recursos den lugar a un completo y serio debate entre la Administración y el ciudadano, todo con el propósito de adoptar la mejor decisión posible.

Visto lo anterior, en cuanto el caso que nos ocupa los artículos 79 y 80 del CPACA establecen el trámite de recursos y pruebas, y la decisión de los mismos, respectivamente, en los siguientes términos:

(...)

¹⁵ Ver sentencia T-181-08.

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. *Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

Con relación a la decisión de los recursos el artículo 80 de la norma ibídem manifiesta:

(...)

ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. *Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.*

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

Como se observa, de la interpretación sistemática de las disposiciones transcritas se pueden distinguir al menos tres situaciones a efectos de fijar el término para la decisión de los recursos de reposición y apelación:

- Si con los recursos no se aportaron o solicitaron pruebas o la autoridad no las decretó de oficio, estos deberán resolverse de plano y se aplicará el término general de 15 días hábiles para su oportuna resolución, tal como ha concluido la Corte Constitucional.
- Si con los recursos se aportaron pruebas por parte del recurrente, y la Administración no decreta pruebas de oficio, es decir, el recurso se decidirá solamente con las pruebas aportadas, se aplicará igualmente el término general de 15 días hábiles para su oportuna resolución.
- Si con el recurso se solicitaron pruebas, es decir se ejerció materialmente el derecho de defensa por parte del recurrente, y por lo mismo, se requiere de un término para la práctica de las mismas, se deberá, una vez vencido el período probatorio, correr traslado a los intervinientes por un término de 5 días, vencidos los cuales deberá adoptarse la decisión.

Lo anterior no sólo se deriva de la interpretación sistemática de los artículos 79 y 80 del CPACA, sino del artículo 40 que textualmente establece: “...*el interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo...*”.

Dado lo anterior, **radicado el recurso el término general 15 días hábiles comenzará a correr** (salvo disposición legal especial en contrario) **y se suspenderá mientras dura la práctica de las pruebas decretadas, cuyo término máximo corresponderá a 30 días hábiles**, el cual incluye la prórroga de los términos inferiores. Vencido el periodo probatorio deberá darse traslado por un término de 5 días hábiles, transcurrido el cual se reanuda el término que haya corrido y la autoridad deberá adoptar la decisión sin que exceda los 15 días del plazo general.

Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que, si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.

En sentencia de tutela T-682 de 2017, la Magistrada de la Corte Constitucional Gloria Stella Ortiz Delgado, dentro de las consideraciones precisó:

*En conclusión, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, **constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.***

Lo anterior se infiere porque al interponer los recursos de reposición y apelación se está presentando una petición respetuosa con el fin de obtener, ya sea, la aclaración, modificación o revocación de un acto administrativo, en consecuencia, la administración tiene el deber de resolverlos oportunamente, de manera suficiente, efectiva y congruente con lo solicitado, de lo contrario se vulneraría el núcleo esencial del derecho de petición. (negrilla fuera del texto).

Es por tanto un deber de la administración resolver dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente. Actuar de manera contraria, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, cuestiona el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia impuestos a la función pública por el artículo 209 de la Constitución. Por tanto, es procedente solicitar la protección por la vía de la tutela cuando existe una irregularidad de este tipo, tal y como sucede en el presente caso.

4.8 Ampliación de los términos para atender las peticiones, en virtud de la declaración emergencia sanitaria por COVID-19.

El Decreto 491 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, dispuso:

ARTÍCULO 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales. (Negrilla y subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, se dispuso por el Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Constitución Política en el artículo 5 de la norma ibídem que para las peticiones que **se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.**

Es así que la parte considerativa del Decreto 491 de 2020 indicó respecto al artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “*los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada*”.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-242 del 9 de julio de 2020 estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, estimando que el artículo 5° se encuentra acorde a la Constitución con el fin de superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

Esta ampliación de términos es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones ordinarias, debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones de salud pública.

En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere de un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

4.9 HECHOS PROBADOS

Se encuentra demostrado en el proceso con el medio de prueba documental aportado al plenario, lo siguiente:

- Resolución 352 de 29 de enero de 2020 por medio de la cual se resuelve una solicitud de autorización de terminación de vínculo laboral de trabajador en situación de discapacidad, negándose la solicitud elevada por MESPO S.A.S con relación a la señora Omaira Patiño.
- Recurso de reposición y en subsidio apelación presentada el 20 de febrero de 2020 por MESPO S.A.S contra la resolución anterior.
- Certificado de existencia y representación legal de la empresa de MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SUMINISTROS PARA OFICINA S.A.S. Nit

- 900.365.360-8 expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.
- Oficio 08SE2021721100000003020 del 18 de febrero de 2021, emitido por el Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección territorial de Bogotá del Ministerio de Trabajo en el que se informa a la sociedad tutelante que el recurso fue asignado a la inspectora Sandra Milena Ávila García mediante auto de asignación del 21 de febrero de 2020 encontrándose en turno de resolución, dando aplicación al artículo 15 de la ley 962 de 2005, recordándose el levantamiento de términos a partir de la notificación de las resoluciones Resolución 784 del 17 de marzo de 2020 y modificada por la Resolución 0876 del 1 de abril de 2020 respecto de los trámites administrativos, investigaciones y procesos disciplinarios en el Ministerio del Trabajo.
 - Respuesta dirigida a los correos gerencia@mespo.co y coord_operaciones@mespo.co por parte de la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites mediante oficio del 21 de mayo de 2021, en el que se indica la asignación del recurso de reposición a la profesional Dunya Fernanda Neira Castro Inspectora de Trabajo y Seguridad Social de conformidad a lo señalado en la Resolución 2143 del 28 de mayo de 2014, presentado por MESPO S.A.S bajo la solicitud No. 38200 de 2 de noviembre 2019 en contra de la Resolución 352 del 29 de enero de 2020 correspondiéndole el turno 39 dando aplicación a la ley 962 de 2005 artículo 15.

4.10. CASO CONCRETO

La empresa MESPO S.A.S considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, por parte del **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá** al no desatar el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto el 20 de febrero de 2020 radicado 247 contra la Resolución 352 de 29 de enero de 2020 que negó solicitud de autorización para la terminación del contrato de trabajo de la señora Omaira Patiño.

En cuanto a los argumentos expuestos por la entidad accionada se tiene que a través de oficio del 21 de mayo de 2021 dirigido a los correos gerencia@mespo.co y coord_operaciones@mespo.co por parte de la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites se informa la asignación del recurso de reposición a la profesional Dunya Fernanda Neira Castro Inspectora de Trabajo y Seguridad Social de conformidad a lo señalado en la Resolución 2143 del 28 de mayo de 2014, presentado por MESPO S.A.S bajo la solicitud No. 38200 de 2

de noviembre 2019 en contra de la Resolución 352 del 29 de enero de 2020 correspondiéndole el turno 39 dando aplicación a la ley 962 de 2005 artículo 15.

No obstante, se avizora que mediante oficio del 18 de febrero de 2021 radicado 08SE2021721100000003020 expedido por el Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección territorial de Bogotá del Ministerio de Trabajo ya se había asignado el recurso presentado por MESPO S.A.S a la inspectora Sandra Milena Ávila García mediante auto de asignación del 21 de febrero de 2020 encontrándose en turno de resolución.

De otra parte, se hace énfasis en la suspensión de términos a través de las Resoluciones 784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1º de abril de 2020, reanudados por el Ministro de Trabajo el día 9 de septiembre de 2020 según lo ordenado en la Resolución 1590 de 8 de septiembre de 2020.

En vista de las respuestas reiterativas dadas por la entidad accionada, esta instancia judicial advierte que de acuerdo al material probatorio incorporado a las presentes diligencias se encuentra acreditada la vulneración al derecho fundamental al debido proceso y petición, toda vez que, el **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá**, ha inobservado la obligación que le asiste¹⁶ frente a los administrados de absolver de forma clara y de fondo el recurso de reposición y en subsidio apelación dentro de un término razonable¹⁷ **sin justificación alguna**, ya que si bien se afirma que se presenta una suspensión de términos a raíz de la declaración de emergencia sanitaria por parte del Gobierno Nacional derivada del virus COVID-19, esta es posterior al vencimiento de los 15 días siguientes a la radicación del recurso presentado por la sociedad accionante, es decir, al presentarse el recurso de reposición y en subsidio apelación el día 20 de febrero de 2020, el Grupo de Atención

¹⁶ Ver sentencia C-007-2017 “Respecto a los recursos los artículos 13 y 15 de la Ley 1755 de 2015 establecen que éstos son una forma del derecho de petición ya que **“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”**. Entonces, la Corte verifica que, en efecto, se cumple con el primero de los criterios que la jurisprudencia ha señalado en relación con la reserva de ley estatutaria, que se trate de derechos y deberes de carácter fundamental”.

En otro apartado normativo de la misma sentencia se puntualiza respecto de los recursos que pueden ser ejercidos ante la administración, lo siguiente:

“que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”

¹⁷ Sentencia T-1018/17, “...Inequívocamente se aprecia la voluntad del legislador para que los recursos administrativos, los **cuales son una modalidad del derecho de petición**, según se verá a continuación, sean resueltos de manera pronta y oportuna, todo con el fin de que concluya la actuación administrativa, se defina la situación jurídica de la persona o personas involucradas en el trámite, y por ende, se satisfaga el derecho fundamental de petición...”

al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá del Ministerio del Trabajo tenía hasta el día 12 de marzo de 2020 para desatar la controversia.

Ahora bien, a pesar de que se da el turno 39 a la sociedad tutelante para resolver el recurso incoado según lo indicado en oficio del 21 de mayo de 2021 por la entidad accionada, no se establece una fecha estimada o razonable para la resolución del recurso, tampoco se aporta prueba siguiera sumaria que permita acreditar la situación en la que se encuentra la entidad, es decir, cantidad requerimientos a resolver o en trámite en el área, tampoco se pone en conocimiento del Despacho el volumen de reclamaciones asignadas a la Dirección territorial de Bogotá del Ministerio de Trabajo que han limitado su capacidad de respuesta en atención a los términos perentorios establecidos en la ley 1437 de 2011 o la disponibilidad de recurso humano para adelantar las labores encomendadas al Ministerio.

Igualmente, se debe tener en cuenta que a partir del levantamiento de términos mediante la Resolución 1590 de 2020 han transcurrido más de 8 meses sin que se desate el recurso interpuesto por MESPO S.A.S a pesar de los múltiples requerimientos posteriores elevados por la misma sociedad.

En consideración a lo expuesto, esta Agencia Judicial considera que la entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y petición de la sociedad MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SUMINISTROS PARA OFICINA S.A.S., en consecuencia, este Despacho ordenará al **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá**, para que en el término **de diez (10) siguientes a la notificación de la presente providencia**, resuelva el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto el 20 de febrero de 2020 contra la Resolución 352 de 29 de enero de 2020 que despachó desfavorablemente la solicitud de autorización de terminación del vínculo laboral con la señora Omaira Patiño.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración al derecho fundamental al debido proceso y petición presentada por la compañía **MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SUMINISTROS PARA OFICINA S.A.S. -MESPO S.A.S Nit 900.365.360-8** contra el **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites**

de la **Dirección Territorial de Bogotá**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR al **MINISTRO DE TRABAJO – Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites de la Dirección Territorial de Bogotá**, que dentro de un término no mayor a **diez (10) días** siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto el 20 de febrero de 2020 contra la Resolución 352 de 29 de enero de 2020, que despachó desfavorablemente la solicitud de autorización de terminación del vínculo laboral con la señora Omaira Patiño.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a la entidad accionada, a MESPO S.A.S y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

Firmado Por:

LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**704cc7d6fce1eb759a957116f0c2925928cfc34a241236228460b5d425a
c84ec**

Documento generado en 31/05/2021 01:53:37 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>