El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

Providencia: Sentencia – 1ª instancia – 02 de mayo de 2017

Proceso:     Acción de Tutela – Declara improcedente la acción

Radicación Nro. : 66001-22-13-000-2017-00366-00

Accionante: CLAUDIA PATRICIA DUQUE MONTOYA

Accionado: MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Magistrado Ponente:  EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

**Temas: LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO / CARÁCTER RESIDUAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA / EXISTE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL / IMPROCEDENCIA.** [E]l amparo solicitado resulta improcedente, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en principio las controversias en torno de la legalidad de las decisiones de la administración, deben discutirse ante la jurisdicción correspondiente, sin que sea viable pretender sustituirlos por este mecanismo extraordinario habida cuenta de su carácter subsidiario, este no es el escenario para debatirlas. (…) En criterio de la Sala, en este caso no se demostró cómo la supuesta vulneración del derecho fundamental invocado por la accionante, por haberse revocado unos actos administrativos proferidos al interior de un proceso sancionatorio, según ella, sin que se cumplan las causas para ello, resulta inminente y grave, que amerite su protección de manera inmediata.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

Sala de Decisión Civil Familia

Magistrado Ponente:

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Acta N° 226 de 02-05-2017

Expediente: 66001-22-13-000-2017-00**366**-00

**I. ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la acción de tutela interpuesta por la señora CLAUDIA PATRICIA DUQUE MONTOYA, por medio de apoderada judicial, frente al MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES, trámite al que fue vinculada la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA del referido Ministerio y la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS.

**II. ANTECEDENTES**

1. La citada ciudadana interpone el presente amparo constitucional reclamando la salvaguarda de su derecho fundamental al debido proceso, por considerar está siendo vulnerado por la entidad accionada.

2. Señala como hechos los siguientes:

(i) Le diagnosticaron enfermedad de tipo laboral, con PCL equivalente al 35.80% y fecha de estructuración a partir del 18 de noviembre de 2013, según consta en el dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 23 de enero de 2015.

(ii) Mediante escrito radicado N° 0533 del 8 de octubre de 2014, interpuso queja ante el MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, contra la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS, representada legalmente por el señor HENRIQUE BALCONI NAKAMURI, por el incumplimiento de lo establecido en el sistema de seguridad y salud en el trabajo, referente al factor de riesgo psicosocial.

(iii) El 28 de octubre de 2014 mediante auto N° 01628, proferido por el Director Territorial Risaralda del Ministerio del Trabajo, ordenó la apertura de averiguación preliminar en contra de la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas vigentes del Sistema General de Riesgos Laborales, con ocasión de la enfermedad laboral diagnosticada a la trabajadora CLAUDIA PATRICIA DUQUE MONTOYA.

(iv) En dicho auto se unificaron dos etapas del procedimiento sancionatorio, esto es, averiguaciones preliminares y comunicación de méritos para adelantar el proceso sancionatorio.

(v) La empresa denunciada al momento de ser notificada, tuvo pleno conocimiento que el MINISTERIO DE TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, había surtido las etapas de investigación preliminar y la comunicación de méritos para adelantar el proceso sancionatorio, de forma integrada, por lo tanto, la segunda de ellas, tiene el alcance de notificación por conducta concluyente, al tenor de lo establecido en el artículo 301 del Código General del Proceso.

(vi) La empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS, conocía la existencia de méritos para adelantar el proceso sancionatorio, ya que el 5 de diciembre de 2014, el señor LUÍS GUILLERMO QUINTERO, actuando en calidad de apoderado judicial de la misma, respondió al MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, el auto de averiguación preliminar, esto es, no realizó objeción alguna sobre el manejo de las etapas procesales que había surtido el Inspector del Trabajo y Seguridad Social, es decir, se allanó a estas decisiones, las cuales fueron tomadas bajo el amparo del principio de economía procesal.

(vii) En la práctica, la etapa de la comunicación de méritos para adelantar el proceso sancionatorio, se surtió mediante la notificación del auto N° 01628 del 28 de octubre de 2014, y esto no afectó el procedimiento administrativo contemplado en este tipo de investigación.

(viii) El procedimiento administrativo continuó su marcha y mediante auto N° 00117 del 30 de enero de 2015, “por medio del cual se formulan cargos y se ordena la apertura de procedimiento administrativo sancionatorio”, el MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, comunica a la empresa denunciada, de forma clara y expresa esta decisión administrativa, tal y como consta en el memorial del 4 de febrero de 2015 con radicado N° 7076001-00334.

(ix) Mediante resolución N° 141 de 2015 el MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, resuelve la investigación administrativa, siendo la misma de carácter sancionatorio, por haberse inobservado las normas de seguridad y salud en el trabajo.

(x) Contra la anterior resolución, WHIRPOOL COLOMBIA SAS, el 17 de julio de 2015, presenta recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales nunca tuvieron como sustento una solicitud de revocatoria directa, por considerar que la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, hubiera violentado alguna etapa procesal.

(xi) Mediante resolución N° 0389 del 6 de agosto de 2015 el MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, resuelve el recurso de reposición, confirmando en todas sus partes la resolución 141 del 9 de abril de 2015.

(xii) Con resolución N° 0455 del 10 de febrero de 2017, la doctora LETTY ROSMIRA LEAL MALDONADO, Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, decide revocar el auto de formulación de cargos N° 00117 del 30 de enero de 2015, la resolución N° 00141 de fecha 9 de abril de 2015 por medio de la cual se resuelve sancionar a la empresa involucrada y la resolución N° 00389 de fecha 6 de agosto de 2015, donde se resuelve el recurso de reposición y se concede el recurso de apelación. Lo anterior por cuanto no se comunicó de la existencia de méritos para formular cargos, previo al auto de formulación de los mismos, incurriendo en una vulneración al debido proceso.

(xiii) La Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, en la resolución N° 0455 del 10 de febrero de 2017, no observó con cuidado que la actuación que manifestó no haberse surtido y que por lo tanto vulneró el derecho de defensa de la contraparte, realmente si se había cumplido y más aún, previamente al auto de cargos, por lo que violó de manera flagrante lo dispuesto en los artículos 136 “saneamiento de la nulidad” y 301 “notificación por conducta concluyente” del Código General del Proceso, al decretar una nulidad con base en algo que nunca ocurrió y además que nunca fue alegado o recurrido por el supuestamente afectado, teniendo en cuenta que, aunque no se hubiese realizado la actuación, igual ya estaba subsanada por la falta de alegación de la contraparte, además, se están desconociendo los principios de celeridad y economía procesal, llevando al traste una investigación que se encuentra prácticamente finiquitada.

3. Con fundamento en lo anterior, solicita se ordene dejar sin efecto la resolución N° 0455 del 10 de febrero de 2017 que revocó el auto de formulación de cargos N° 00117 del 30 de enero de 2015 y las resoluciones N° 00141 del 9 de abril de 2015 y N° 00389 del 6 de agosto de 2015.

4. Por auto del 18 de abril de 2017 se admitió la demanda contra el MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES, se dispuso la vinculación de la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA del referido Ministerio, ordenándose la notificación y traslado*.* Posteriormente se vinculó a la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS.

4.1. El Director Territorial de Risaralda del Ministerio del Trabajo, informó sobre las actuaciones adelantadas por ese despacho y solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no le corresponde dejar sin efecto la resolución No. 0455 del 10 de febrero de 2017.

4.2. La entidad accionada guardó silencio.

**III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1. Esta Corporación es competente para conocer de la tutela, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000.

2. La controversia consiste en determinar si el MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES, vulneró el derecho fundamental de la accionante al debido proceso, al proferir la resolución N° 0455 del 10 de febrero de 2017, que revocó el auto de formulación de cargos N° 00117 del 30 de enero de 2015 y las resoluciones N° 00141 del 9 de abril de 2015 y N° 00389 del 6 de agosto de 2015, proferidas por la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA del referido Ministerio, que amerite la injerencia del juez Constitucional.

3. Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados. Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución y el 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991, que establecen como causal de improcedencia: “C*uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.*”

En este sentido, la Corte ha expuesto que conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto el Alto Tribunal “*…concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*.”[[1]](#footnote-1)

**IV. CASO CONCRETO**

1. Del examen de las pruebas que obran en el expediente se tiene que, la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, mediante la resolución N° 0455 del 10 de febrero de 2017, revocó el auto de formulación de cargos N° 00117 del 30 de enero de 2015, así como, la resolución N° 00141 de fecha 9 de abril de 2015 por medio de la cual se sancionó a la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS y la resolución N° 00389 de fecha 6 de agosto de 2015, donde se resolvió el recurso de reposición y se concedió el de apelación, proferidos por la Dirección Territorial Risaralda del referido Ministerio. Lo anterior, por cuanto en la investigación administrativa adelantada, no se agotaron oportunamente unas etapas previamente establecidas, se desconoció lo previsto en el artículo 47 del CPACA y el manual del inspector, pues previo a proferir el auto de formulación de cargos, a la empresa sancionada, se le debía comunicar de la existencia de méritos para dicha formulación, como lo indica la ley, incurriendo en una vulneración al debido proceso.

Solicita la accionante, se ordene dejar sin efecto la resolución N° 0455 del 10 de febrero de 2017 proferida por el MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES, pues considera que la actuación que este manifestó no haberse surtido, si se cumplió, y se hizo previamente al auto de formulación de cargos; además, se viola de manera flagrante lo dispuesto en los artículos 136 “saneamiento de la nulidad” y 301 “notificación por conducta concluyente” del Código General del Proceso, al decretar una nulidad que nunca fue alegada o recurrida por la afectada, teniendo en cuenta que, aunque no se hubiese realizado la actuación, igual ya estaba subsanada por la falta de alegación de la contraparte.

2. En relación con la inconformidad de la peticionaria, basta decir que el amparo solicitado resulta improcedente, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en principio las controversias en torno de la legalidad de las decisiones de la administración, deben discutirse ante la jurisdicción correspondiente, sin que sea viable pretender sustituirlos por este mecanismo extraordinario habida cuenta de su carácter subsidiario, este no es el escenario para debatirlas. Ciertamente, ha sido reiterativa la doctrina de la Sala de Casación Civil en señalar que:

*“(…) las controversias en torno de la legalidad de los actos administrativos deben ser discutidas ante la jurisdicción correspondiente, no siendo viable pretender sustituir ese trámite por este mecanismo especial de amparo de las prerrogativas inherentes a las personas, pues desnaturaliza la acción constitucional consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, pues en modo alguno puede servir de medio para ventilar controversias que no se han puesto previamente en conocimiento de la jurisdicción respectiva, habida cuenta de su carácter subsidiario”* (sentencia de 23 de agosto de 2011, exp. 11001-22-03-000-2011-00942-01).

Razón por la cual se ha concluido que:

*“(…) quien a este medio acude, deb*e *recorrer primero las vías procesales que las leyes establecen para cada tipo de pretensión en los niveles y ante los funcionarios propios de cada especialidad del orden jurisdiccional; y allí subyace sin duda una finalidad de alto valor institucional que la Constitución misma prohíbe subestimar, la cual en esencia consiste en permitirle a las autoridades cumplir las funciones que la misma ley les asigna, según sea la materia sobre la cual versa un determinado conflicto”* (sentencia de 23 de agosto de 2011, exp. 13001-2213-000-2011-00168-02).

3. La acción de tutela, si es que se quisiera con ella atacar el acto administrativo que revocó el auto de formulación de cargos N° 00117 del 30 de enero de 2015, así como, la resolución N° 00141 de fecha 9 de abril de 2015 por medio de la cual se sancionó a la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS y la resolución N° 00389 de fecha 6 de agosto de 2015, donde se resolvió el recurso de reposición y se concedió el de apelación, proferidos por la Dirección Territorial Risaralda del Ministerio del Trabajo, ya se dijo, es improcedente, pues para controvertir estos actos de carácter particular y concreto están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como la de nulidad y restablecimiento del derecho, donde la interesada puede solicitar la suspensión provisional del acto que inflige la vulneración al derecho cuya protección se invoca.

4. Ahora, si la solicitud de amparo fuese estudiada como un mecanismo transitorio en procura de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, la misma también se torna improcedente.

En criterio de la Sala, en este caso no se demostró cómo la supuesta vulneración del derecho fundamental invocado por la accionante, por haberse revocado unos actos administrativos proferidos al interior de un proceso sancionatorio, según ella, sin que se cumplan las causas para ello, resulta inminente y grave, que amerite su protección de manera inmediata.

Aunado a lo anterior, es necesario aclarar que la decisión de la Directora de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo, de revocar el auto de formulación de cargos N° 00117 del 30 de enero de 2015 y las resoluciones N° 00141 del 9 de abril de 2015 y N° 00389 del 6 de agosto de 2015, proferidas por la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA, no pone fin al proceso de investigación administrativa contra la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS, pues ordenó iniciar una nueva averiguación preliminar, manteniendo la validez del acervo probatorio recaudado, por lo tanto, dicha decisión ningún perjuicio irremediable ocasiona a la accionante.

5. Bajo estas premisas no puede ser otra la conclusión que la acción de tutela se torna improcedente y así será declarada. Se desvinculará a la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, convocada en este trámite.

**V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**Primero:** DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de tutela interpuesta por la señora CLAUDIA PATRICIA DUQUE MONTOYA, frente al MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** DESVINCULAR a la DIRECCIÓN TERRITORIAL RISARALDA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO y a la empresa WHIRPOOL COLOMBIA SAS.

**Tercero:** Notifíquese esta decisión a las partes por el medio más expedito posible (Art. 5o. del Decreto 306 de 1992).

**Cuarto:** Si no fuere impugnada, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Quinto:** ARCHIVAR el expediente, previa anotaciones en los libros radicadores, una vez agotado el trámite ante la Corte Constitucional.

Notifíquese

Los Magistrados,

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

(con salvamento de voto)

1. Ver entre otras, sentencias T-030 y 234 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)