REPÚBLICA DE COLOMBIA

Logotipo

Descripción generada automáticamente

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Sexta de Revisión

Sentencia T-034 de 2025

Referencia: Expediente T-10.189.889

Revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela presentada por Blanca Myriam Velandia Durán en contra de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión. La Sala revocó las decisiones proferidas por los jueces de primera y segunda instancia, en cuanto declararon improcedente la solicitud de amparo promovida en

contra de la Universidad Distrital. La accionante pretendía el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, a la estabilidad laboral reforzada, a la salud y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la decisión de la institución de no celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales para realizar labores de apoyo a la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación durante el año 2024, supuestamente, por haber presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la institución en el año 2023, con la pretensión de que se declarara la existencia de un contrato realidad.

La Sala constató que la demanda cumplió los requisitos de procedencia ya que, si bien la accionante contaba con mecanismos judiciales, en principio, idóneos y eficaces para cuestionar la no renovación del vínculo contractual, se enfrentaba a un riesgo de perjuicio irremediable.

Al estudiar el fondo del asunto, la Sala evidenció que la accionada vulneró los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la vida digna de la tutelante, al dar por terminada la relación laboral, tras 13 años de servicios, a pesar de que subsistía el objeto del contrato y no se advertía un incumplimiento de las obligaciones contractuales, bajo el argumento de que la actora había presentado una demanda en contra de la entidad. Además, advirtió que la institución educativa desconoció los derechos al acceso a la administración de justicia y a la igualdad de la accionante, al condicionar su contratación a la no presentación de una demanda en contra de la universidad y haber fundado la desvinculación en un motivo carente de justificación constitucional. En consecuencia, la Sala ordenó a la Universidad Distrital que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la providencia, contrate a la actora por el periodo académico correspondiente al año 2025, si esta así lo desea, y siempre que no existan otras razones objetivas, razonables y no discriminatorias para su no contratación, en una labor igual o similar a la desempeñada en los contratos suscritos entre los años 2010 a 2023, respetando las condiciones pactadas en este último, sin perjuicio del incremento de honorarios que corresponda.

Bogotá D. C., cinco (05) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo de tutela proferido el 16 de abril de 2024 por el Juzgado 49 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia del 4 de marzo de 2024 dictada por el Juzgado 37 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la misma ciudad, que declaró improcedente la solicitud de amparo en el proceso de tutela promovido por Blanca Myriam Velandia Durán en contra de la Universidad Distrital, radicado en la Corte Constitucional con el número de expediente T-10.189.889.

I. ANTECEDENTES

1. El 20 de febrero de 2024, Blanca Myriam Velandia Durán presentó solicitud de tutela en contra de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (en adelante, la Universidad Distrital). Indicó que la institución vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, a la estabilidad laboral reforzada, a la salud y a la seguridad social, al no haber celebrado un nuevo contrato de prestación de servicios para la vigencia 2024, presuntamente, por haber promovido una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la universidad, mediante la cual solicitó que se declarara la existencia de un contrato realidad.

1. Hechos

2. Blanca Myriam tiene 65 años de edad. Desde enero de 2015 disfruta de una pensión vejez reconocida por Colpensiones[1].

3. La accionante se vinculó con la Universidad Distrital para desempeñar labores de apoyo

asociadas a la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación[2], mediante los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión de la entidad:

Orden de prestación de servicios

Fecha de suscripción

Vigencia

731

3 de septiembre de 2010

5 meses y 15 días

341

3 de febrero de 2011

10 meses y 14 días

847

16 de diciembre de 2011

23 días

195

2 de febrero de 2012

10 meses y 2 días

192

31 de enero de 2013

10 meses y 20 días

227

22 de enero de 2014

10 meses y 28 días

241

30 de enero de 2015

10 meses y 15 días

524

8 de febrero de 2016

11 meses

429

1 de febrero de 2017

10 meses y 20 días

554

23 de enero de 2018

10 meses y 15 días

550

1 de febrero de 2019

9 meses

684

18 de febrero de 2020

9 meses y 15 días

183

27 de enero de 2021

10 meses y 22 días

292

26 de enero de 2022

9 meses

357

27 de febrero de 2023

8 meses

4. El 16 de marzo de 2023, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital modificó la política de prevención del daño antijurídico y estableció como directriz "la prohibición de la contratación por prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la Universidad, entiéndase presupuesto […] o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite [una] reclamación administrativa, [una] solicitud de conciliación judicial o extrajudicial y/o que tenga o haya tenido demandada a la Institución, para el reconocimiento del llamado 'contrato realidad' y el consecuente pago de las prestaciones sociales, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico"[3]. La decisión fue socializada a toda la comunidad universitaria mediante correo electrónico del 28 de marzo de 2023[4].

5. El 10 de julio de 2023[5], la accionante promovió el medio de control de nulidad y

restablecimiento del derecho con el fin de obtener la declaratoria de la existencia de una relación laboral encubierta mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales[6]. El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado 56 Administrativo de la Sección Segunda de Bogotá, que, el 28 de agosto de 2023, admitió la demanda, y el 2 de julio de 2024, admitió la reforma a la demanda. El 28 de mayo de 2024, la Universidad Distrital contestó la demanda. El 26 de noviembre de 2024 se llevó a cabo la audiencia inicial. Actualmente, está pendiente de que se realice audiencia de pruebas, programada para el 11 de febrero de 2025.

6. El 22 de diciembre de 2023, el rector de la universidad expidió la Resolución n.º 709, "por la cual se actualiza la política de prevención del daño antijurídico y de defensa", en la que se fijó la siguiente directriz: "se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad, entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada a la institución, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico a la Universidad"[7].

7. Con fundamento en esta resolución, el 10 de enero de 2024 la Oficina de Contratación de la entidad emitió la Circular 001, por medio de la cual informó a los ordenadores del gasto, supervisores y contratistas, la "contingencia contractual 2024". En esta, relacionó las recomendaciones para los procesos de contratación, entre las cuales, se estableció que, "si en la etapa de planeación contractual eventualmente se evidencia un alto riesgo de generar una relación laboral, dada la naturaleza de las actividades a contratar" se debería "informar de ello al ordenador del gasto y abstenerse de continuar con el proceso de contratación". Además, comunicó el cambio de los formatos de estudios previos, en particular, la exigencia de nuevos requisitos para la contratación contenidos en el instructivo "GC-PR-002-FR-006: Lista de Documentos CPS", consistente en el diligenciamiento del formato de declaración juramentada "GC-FR-042", por el cual el aspirante a contratista "declar[a], bajo la gravedad de juramento no estar inmerso en acción judicial o reclamación legal, en contra de la

Universidad Distrital”[8]. También informó sobre la divulgación de dicha determinación “a todas aquellas áreas de la Universidad cuya misión esté relacionada con los hechos generadores del daño, donde cada servidor público y contratista de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa involucrado, debe[ría] conocerla”[9]. En la misma línea, el 10 de enero de 2024 la Oficina Asesora Jurídica expidió el oficio OJ-00015-2024, por medio del cual informó a los ordenadores y supervisores de contratos sobre el cumplimiento de la política de prevención del daño antijurídico y remitió el “listado general de las personas que han tenido […] reclamación, conciliación y/o proceso judicial en contra de la Universidad”[10].

8. El 23 de enero de 2024, la coordinadora de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación le comunicó por vía de correo electrónico a la accionante que “con inmenso pesar debo informarle que no la podemos contratar como CPS. La Universidad tiene una directriz sobre daño jurídico y ya que usted está en una demanda activa contra la Universidad, su contratación no es posible”.

2. Pretensiones y fundamentos de la tutela

9. La accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, a la prohibición de discriminación, a la estabilidad laboral reforzada y a la seguridad social, presuntamente vulnerados al no haber sido contratada nuevamente para la vigencia 2024 como contratista independiente para prestar sus servicios en la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital. Según indicó, “la Universidad Distrital decid[ió] no contratar[me], por interponer demanda en contra de la entidad, por concepto de contrato realidad”[11], es decir, que “tomó represalias en contra de la suscrita por haber demandado y exigido [sus] derechos laborales”[12]. En consecuencia, pidió que “se ordene a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, que [en] el término de 48 horas, sea contratada nuevamente en la modalidad de prestación de servicios, en el mismo puesto de trabajo, labores y funciones, es decir en las mismas condiciones que desempeñaba en los más de 13 años que estuv[o] vinculada con la Universidad”[13].

3. Respuesta de las entidades accionadas

10. Universidad Distrital[14]. Solicitó declarar improcedente la tutela, por el incumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. De un lado, afirmó que no se satisfacía el primero, dado que la tutela no se presentó en un plazo oportuno y razonable, pues, en su criterio, transcurrió un lapso de 11 meses entre la modificación de la política de prevención del daño antijurídico adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la universidad (el 16 de marzo de 2023), y la prestación de la solicitud de amparo (el 20 de febrero de 2024). De otro lado, sostuvo que no se acreditaba la exigencia de subsidiariedad, por cuanto: (i) "no obra dentro de las pruebas aportadas por la tutelante, ninguna reclamación formal ante el ente universitario ni mucho menos los recursos pertinentes frente a alguna decisión"[15]; (ii) "la señora Velandia Durán tampoco explica la razón por la que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo

no es idónea o eficaz para resolver su pretensión de que sea contratada nuevamente en la modalidad de prestación de servicios ante la negativa de la Universidad plasmada en documento idóneo y que refleje la manifestación de la voluntad del ente universitario"[16], y (iii) "tampoco menciona ni advierte encontrarse dentro de los criterios de la jurisprudencia constitucional para ser considerada de especial protección constitucional por alguna debilidad manifiesta, la cual no obra como prueba siquiera sumaria"[17]. Además, afirmó que la tutela es improcedente porque la controversia versa sobre un asunto contractual y, en todo caso, existe un proceso judicial en curso para cuestionar la supuesta violación de sus derechos por parte del ente universitario.

11. Finalmente, de manera subsidiaria, solicitó negar el amparo, dado que "no es cierto que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas haya adoptado ninguna decisión ni conducta alguna que sean constitutivas de represalia contra la tutelante", pues "ninguna decisión en particular relacionada con [Blanca Myriam] se adoptó en el Comité de Conciliación de la Universidad adelantado el 16 de marzo de 2023, […] lo que se presentó fue una decisión de carácter general correspondiente a la modificación de la [p]olítica de [p]revención del [d]año

[a]ntijurídico del ente universitario, con fundamento en sus normas internas de contratación y en el principio de autonomía universitaria”[18].

12. Juzgado 56 Administrativo de la Sección Segunda de Bogotá[19]. Remitió un informe sobre las actuaciones surtidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la tutelante en contra de la Universidad Distrital, con base en el cual afirmó que “no existe vulneración alguna a los derechos reclamados por parte de esta sede judicial, además de carecer de competencia para ejecutar lo pretendido en la acción de la referencia”[20].

13. Ministerio del Trabajo[21]. Solicitó su desvinculación del trámite constitucional por falta de legitimación en la causa por pasiva.

4. Sentencia de primera instancia[22]

14. El 4 de marzo de 2024, el Juzgado 37 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá declaró improcedente la solicitud. Precisó: “es claro que la señora Blanca Myriam Velandia Durán cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para salvaguardar los derechos que considere violentados, toda vez que no se avizora ningún argumento ni elemento de prueba que permita predicar la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable”[23]. Además, “no se cumple con el requisito de subsidiariedad teniendo en cuenta que la ciudadana puede acudir a otros medios principales idóneos y eficaces en sede de lo contencioso administrativo, para lo cual cuenta con el medio de controversias contractuales”[24].

5. Impugnación[25]

15. La accionante impugnó el fallo de tutela de primera instancia. En su criterio, “[l]a decisión

que adoptó la administración, de no renovar el contrato de prestación de servicios por haber demandado a la Universidad, es una medida de humillación, indignante, grotesca, represiva y totalitaria, no propia de un Estado Social de Derecho; constituye un acto discriminatorio o trato […] diferenciado, afectando la dignidad humana, vulnerando el principio de igualdad de oportunidades y derechos fundamentales, incorporados en los artículos 13 y 25 de la norma superior, en concordancia con los artículos 1, 4, 6, y 53 la norma ídem". En ese sentido, manifestó sentirse "muy decepcionada de la administración de justicia", por cuanto el a quo consideró que "tomar represalias en [su] contra, por demandar o reclamar [sus] derechos laborales, no es una vulneración de derechos fundamentales". Agregó que "[es] consciente de que [su] vinculación es mediante contrato de prestación de servicios, pero [su] molestia es[tá] en la forma tan autoritaria en que la Universidad lo realiza; políticas que no se pueden permitir en un Estado Social de Derecho".

16. Por último, expuso que el medio judicial disponible no es eficaz, pues "los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, pueden tardar más de 5 años en ser resueltos, presentándose un perjuicio irremediable", y que "si bien es cierto, existe la posibilidad de que trata el artículo 229 del CPACA, también es cierto que en la práctica el término que cita la Ley para resolver las medidas cautelares, no es cumplido por los administradores de justicia, como consecuencia de la carga laboral, tardando meses en ser resuelta".

6. Sentencia de segunda instancia[26]

17. El 16 de abril de 2024, el Juzgado 49 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá confirmó la decisión. En su criterio, "la accionante no acreditó el estándar de vulnerabilidad exigido por la Corte Constitucional, que intensifique la estabilidad del empleo, bien por tener la condición de madre cabeza de familia, debilidad manifiesta a causa de una enfermedad, fuero sindical o, incluso, estado de embarazo. Además, constató este juzgado mediante la plataforma digital habilitada para la consulta de la Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que la convocante ostenta la calidad de cotizante en el régimen contributivo, con estado de afiliación activa, luego no se

puede deducir, que la injerencia del juez constitucional sea necesaria para garantizar el derecho fundamental al mínimo vital, a la salud o seguridad social”[27]. Finalmente, estimó que “la trasgresión del derecho a la igualdad […] no se acreditó en cuanto a la existencia de un trato desdeñoso, comparado con el prodigado en beneficio de otras personas vinculadas bajo la misma modalidad, del cual la accionante haya sido marginada”[28].

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

18. La Sala Sexta de Revisión es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas en el proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

19. El asunto bajo examen versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, a la estabilidad laboral reforzada, a la salud y a la seguridad social de la tutelante, como consecuencia de la no celebración de un nuevo contrato de prestación de servicios profesionales para ejecutar labores de apoyo a la gestión de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación durante el año 2024, presuntamente, debido a que en el mes de julio de 2023 promovió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la universidad, mediante la cual solicitó que se declarara la existencia de un contrato realidad.

20. Los jueces de primera y segunda instancia declararon improcedente la tutela, al considerar que el mecanismo ordinario dispuesto ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo era idóneo y eficaz para resolver el asunto, y, que, en todo caso, la tutelante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que habilitara la intervención del juez constitucional.

21. En consecuencia, le corresponde a la Sala revisar si los fallos de tutela deben ser confirmados por estar ajustados a derecho, o revocados por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Con este fin, determinará si la tutela cumple con los requisitos de procedencia y, de satisfacerlos, resolverá el caso concreto.

3. Requisitos de procedibilidad

3.1. Legitimación en la causa

22. Legitimación en la causa por activa[29]. Se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, ya que la tutela fue interpuesta por Blanca Myriam Velandia Durán, quien es la persona presuntamente afectada por la decisión de la accionada de no celebrar un nuevo contrato de prestación de servicios profesionales, mediante los cuales realizaba labores de apoyo a la gestión de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital durante el año 2024.

23. Legitimación en la causa por pasiva[30]. Se acredita respecto de la Universidad Distrital, ya que, de su omisión de contratar a la accionante para la prestación de sus servicios profesionales durante el año 2024, presuntamente se deriva la vulneración de los derechos fundamentales de los cuales exige su protección. Esta omisión tendría como causa la política de prevención del daño antijurídico adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la institución, que prohíbe contratar a las personas que hubiesen demandado a la institución, con la pretensión de declarar la existencia de un “contrato realidad”.

24. El Juzgado 56 Administrativo de la Sección Segunda de Bogotá y el Ministerio del Trabajo no están legitimados por pasiva. Esto es así, al no haber desplegado ninguna de las conductas presuntamente vulneradoras de los derechos fundamentales de la actora y, por tanto, no estar llamados a responder por el eventual desconocimiento de estos.

3.2. Inmediatez[31]

25. La Sala constata que la solicitud de amparo fue interpuesta en un término razonable y oportuno, contado a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. En efecto, entre el 23 de enero de 2024, momento en el que la coordinadora de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital le comunicó a la accionante la decisión de no celebrar un nuevo contrato de prestación de servicios y la presentación de la tutela, el 20 de febrero de 2024, transcurrieron aproximadamente 28 días.

26. En esos términos, si bien la accionada manifestó que no se satisfacía la inmediatez, dado que "(i) la señora Blanca Myriam Velandia Durán tardó casi un año para interponer la acción de tutela después de adoptada la decisión objeto de reproche por esta vía, esto es, la directriz sobre daño antijurídico [adoptada] en la sesión del Comité de Conciliación de fecha 16 de marzo de 2023, […] que acusa [ser] una represalia en su contra por haber demandado y; (ii) la tutelante no indica ni justifica la tardanza para promover este mecanismo constitucional desde que se adoptó la mencionada decisión por parte del comité, dado que según se entiende de los hechos de la solicitud de amparo, es esa decisión del ente universitario la que afecta sus derechos fundamentales"[32], el plazo para interponer la tutela debe contabilizarse a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la actora, que, como se indicó, corresponde al de la comunicación del 23 de enero de 2024, mediante la cual se le informó que no se celebraría

un nuevo contrato de prestación de servicios para el año 2024, pero no desde el momento en que el comité de conciliación de la universidad modificó la política de prevención del daño antijurídico. Esto es así, por dos razones:

27. Primero, como lo manifestó la accionada “ninguna decisión en particular relacionada con la tutelante se adoptó en el Comité de Conciliación de la Universidad adelantado el 16 de marzo de 2023”[33], sino “lo que se presentó fue una decisión de carácter general correspondiente a la modificación de la política de prevención del daño antijurídico del ente universitario, con fundamento en sus normas internas de contratación”[34], respecto de la cual “la secretaría del comité no había presentado el documento técnico de justificación de la modificación de la política, motivo por el cual, la decisión tomada en [ese] entonces por aquellos miembros, no estaba en firme, ni implementada a través de acto administrativo motivado”[35]. Y, segundo, no se evidencia que la decisión adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital el 16 de marzo de 2023 le haya sido comunicada a la tutelante y, por tanto, a partir de ese momento hubiese tenido la posibilidad de acudir a la tutela.

3.3. Subsidiariedad

28. La Sala advierte que, contrario a lo sostenido por los jueces de instancia, la solicitud de tutela es procedente como mecanismo transitorio de protección para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. En efecto, el asunto sub examine cumple con el requisito de subsidiariedad[36], pues: (i) si bien el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es, en principio, idóneo y eficaz para proteger los derechos que se estiman conculcados; (ii) es necesaria la intervención del juez constitucional para evitar la configuración de un perjuicio irremediable en los derechos fundamentales de la accionante. Las razones por las cuales la solicitud de tutela procede como mecanismo transitorio de protección se explican a continuación:

29. (i) El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es, en principio, idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Según los artículos 86 de la Constitución y 6.1 del Decreto 2591 de 1991, la tutela es un mecanismo de defensa subsidiario. Esto implica que es improcedente ante la existencia de un medio judicial principal idóneo y eficaz, salvo que se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, esto es, inminente y grave, y que, por tanto, requiera la adopción de medidas urgentes e impostergables. Por esto, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en indicar que, por su carácter residual y subsidiario, en principio, la tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir la validez y legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales la Administración adopta decisiones relacionadas con la relación laboral de un servidor público o de un contratista estatal. De allí que "la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas"[37].

30. En el presente asunto, y de acuerdo con la pretensión planteada, en principio, la accionante dispone del medio de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la decisión de la Administración de no renovar el contrato de prestación de servicios profesionales. Esto es así, como se pasa a explicar:

31. La alegada vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante se deriva de la decisión de la accionada de no celebrar un nuevo contrato de prestación de servicios profesionales para apoyar la gestión de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación durante el año 2024, dada la política de prevención del daño antijurídico adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la universidad, que prohíbe la contratación de quienes hubiesen presentado demandas, reclamaciones o solicitudes de conciliación ante la institución educativa. Esta política está contenida en un acto administrativo de carácter general y complejo[38], integrado así:

32. (i) De un lado, por la Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, “por la cual se actualiza la política de prevención del daño antijurídico y de defensa para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, en la que se estableció como directriz para prevenir el daño antijurídico que “se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad, entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite […] reclamación administrativa, […] solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y/o que tenga o haya tenido demandada a la institución en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico a la Universidad”[39].

33. (ii) De otro lado, por los documentos administrativos y técnicos que la precedieron y justificaron, entre estos:

34. (a) La decisión adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la universidad el 16 de marzo de 2023, por la cual se modificó la política de prevención del daño antijurídico y se estableció “la prohibición de la contratación por prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la Universidad, entiéndase presupuesto de la Universidad o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite reclamación administrativa, […] solicitud de conciliación judicial o extrajudicial y/o que tenga o haya tenido demandada a la Institución, para el reconocimiento del llamado ‘contrato realidad’ y el consecuente pago de las prestaciones sociales, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico”[40].

35. (b) El Oficio n.º 00655 de 21 de junio de 2023, por medio del cual la Oficina Asesora Jurídica dio cumplimiento a la decisión adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del 16 de marzo de 2023.

36. (c) El documento técnico de justificación de la política aprobado por el Comité de Conciliación y Defensa en sesión ordinaria n.º 16 del 23 de octubre de 2023.

37. (d) La Circular 001 del 10 de enero de 2024, por la cual la Oficina de Contratación informó a los ordenadores del gasto, supervisores y contratistas, la "contingencia contractual 2024", y, en consecuencia, comunicó que "si en la etapa de planeación contractual eventualmente se evidencia un alto riesgo de generar una relación laboral, dada la naturaleza de las actividades a contratar" se debería "informar de ello al ordenador del gasto y abstenerse de continuar con el proceso de contratación" y puso de presente la implementación de un nuevo requisito para la contratación contenido en el instructivo "GC-PR-002-FR-006: Lista de Documentos CPS", consistente en el diligenciamiento del formato de declaración juramentada "GC-FR-042", según el cual, el aspirante a contratista "declar[a], bajo la gravedad de juramento no estar inmerso en acción judicial o reclamación legal, en contra de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"[41].

38. (e) Finalmente, el Oficio OJ-00015 del 10 de enero de 2024, mediante el cual la Oficina Asesora Jurídica informó a los ordenadores y supervisores de contratos sobre el cumplimiento de la política de prevención del daño antijurídico, y remitió el "listado general de las personas que han tenido […] reclamación, conciliación y/o proceso judicial en contra de la Universidad"[42].

39. Según el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es la competente para conocer y decidir de fondo los litigios y controversias originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, incluso, los promovidos para determinar la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta, mediante la sucesiva suscripción de contratos de prestación de servicios[43], y la terminación ilegal o injustificada del vínculo con el Estado. Por tanto, como lo ha señalado esta corporación en su jurisprudencia, por regla general, la tutela es improcedente para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto[44], dada (i) la

presunción de legalidad y acierto de la actuación administrativa, (ii) la posibilidad del administrado de emplear el mecanismo previsto por el artículo 138 del CPACA para solicitar la nulidad del acto y pedir el restablecimiento de su derecho y (iii) la facultad del juez contencioso administrativo de adoptar remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos por medio de medidas cautelares[45].

40. De acuerdo con las circunstancias del caso sub examine, de un lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es idóneo, por cuanto tiene la aptitud para otorgar una protección completa de los derechos fundamentales de la accionante, ofrecer una solución integral y resolver el conflicto en toda su dimensión[46]. En efecto, este habilita a "toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado por una norma jurídica" para "pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho"[47].

41. Dicha nulidad, por remisión del artículo 137 del mismo código, procede cuando el acto administrativo hubiese sido expedido: (i) con infracción de las normas en que debería fundarse, (ii) sin competencia, (iii) de manera irregular, (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, (v) mediante falsa motivación o (vi) con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió. Es decir, así como la accionante acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para solicitar que se declare la existencia de una relación de trabajo regida por un vínculo legal y reglamentario como empleada pública de la Universidad Distrital, también puede pedir, mediante dicho mecanismo, que se declare la ineficacia de la terminación del vínculo contractual y la no renovación del contrato de prestación de servicios profesionales a causa de un motivo ilegal e injusto, en este caso, según aduce, la política de prevención del daño antijurídico adoptada por la institución, que estableció la prohibición de vincular y/o renovar los contratos de quienes hubiesen demandado a la entidad[48].

42. Sobre la idoneidad del medio, la Sala debe precisar que, si bien la accionante manifestó

que “es claro que existe el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de que trata el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; pero lo que se pretende con la presente acción, es la protección de derechos fundamentales de aplicación inmediata”[49], como lo precisó esta Corte en la Sentencia T-189 de 2023, “cuando el juez administrativo adelanta, entre otros asuntos, el control de legalidad de los actos expedidos por la administración, su labor no se restringe únicamente a verificar la conformidad de dichos actos con el ordenamiento jurídico, sino que, además, debe garantizar la efectividad de los derechos de los sujetos involucrados en la controversia, entre ellos, sus derechos fundamentales”. Es decir, que, contrario a lo sostenido por la tutelante, el juez de lo contencioso administrativo es garante de los derechos fundamentales de las partes, sobre todo si se tiene en cuenta que según el artículo 2.º de la Constitución “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” y de conformidad con el artículo 103 del CPACA el objeto de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es “la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico”. Además, la misma disposición prevé que en la aplicación e interpretación de las normas de ese código se deben observar “los principios constitucionales y los del derecho procesal”[50].

43. De otro lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es eficaz, pues está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos vulnerados o amenazados. Justamente, según el estudio de tiempos procesales elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura, la duración promedio de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho es de 549 días corrientes o 330 días hábiles[51], y de acuerdo con un estudio elaborado por la Universidad de Los Andes el tiempo de duración de este tipo de procesos es de 2.48 años[52]. Así, en el caso concreto no se evidencia la falta de eficacia del medio referida por la accionante, quien indicó que “los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pueden tardar más de 5 años en ser resueltos”[53]. Esto es así, pues, si se toma como ejemplo el término de duración del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la tutelante con el fin de obtener la declaratoria de existencia de una relación laboral con la Universidad Distrital, según el

informe rendido por el Juzgado 56 Administrativo de la Sección Segunda de Bogotá[54], desde la presentación de la demanda, hasta la decisión sobre la fijación de la fecha para realizar la audiencia de pruebas han transcurrido aproximadamente 582 días o 1 año y medio, término que no se estima irrazonable o desproporcionado, de acuerdo con las actuaciones que se han surtido:

Actuación

Fecha

Radicación de la demanda

10 de julio de 2023

Admisión de la demanda

28 de agosto de 2023

Reforma de la demanda

25 de septiembre de 2023

Admisión de la reforma de la demanda

7 de febrero de 2024

Notificación del auto de reforma de la demanda

12 de abril de 2024

Término de traslado de la demanda

Desde el 17 de abril de 2024 al 30 de mayo de 2024

Contestación de la demanda

29 de mayo de 2024

Ingreso del proceso al despacho para calificación de la contestación de la demanda

25 de julio de 2024

Fijación de fecha para llevar a cabo audiencia inicial

7 de noviembre de 2024

Realización de audiencia inicial

26 de noviembre de 2024

Requerimiento de pruebas de manera oficiosa

15 de enero de 2025

Fecha para realización de audiencia de pruebas

11 de febrero de 2025

44. (ii) Pese a que el medio ordinario es, en principio, idóneo, la accionante se enfrenta a un riesgo de perjuicio irremediable que justifica la intervención del juez constitucional. La Sala advierte que el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, pese a ser un medio de defensa, en principio, idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la accionante, no impide establecer si la solicitud de tutela sub examine es procedente como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable[55]. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que, para determinar el carácter irremediable del perjuicio, es necesario que este sea: (i) inminente, es decir, que esté próximo a suceder; (ii) irreparable, esto es, que, de ocurrir, no exista forma de resarcirlo, y; (iii) grave, es decir, que afecte un bien jurídico altamente significativo para el individuo. Lo anterior exige que (iv) se requiera de medidas urgentes para superar la amenaza y (v) que esas medidas de protección sean impostergables[56].

45. En el sub iudice, la Sala observa que la accionante se enfrenta a la configuración de un perjuicio irremediable para sus derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital, y, además, al acceso a la administración de justicia. En efecto, la demandante mantuvo un vínculo contractual con la Universidad Distrital por aproximadamente 13 años, para desempeñar labores de apoyo a la gestión de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación. Luego de que expiró el plazo del contrato celebrado en el año 2023, la coordinadora del programa le informó que no se celebraría un nuevo contrato, dado que la política de prevención del daño antijurídico, modificada de manera reciente por el Comité de Conciliación y Defensa, proscribía la celebración de contratos de prestación de servicios con las personas que hubieran demandado a la institución. Entre estas se encontraba la tutelante, quien había presentado una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la universidad para obtener la declaratoria la existencia de un contrato realidad.

46. Según afirmó la accionante, la decisión de la Universidad Distrital afectó sus derechos al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, a la prohibición de discriminación, a la estabilidad laboral reforzada, a la salud y a la seguridad social. En particular, señaló que “el acto administrativo expedido por el ente universitario fundado en la no contratación, por haber demandado al empleador, le ocasion[ó] un riesgo de perjuicio irremediable, generando afectación a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital; derechos fundamentales que [se] refieren a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma”[57]. Además, si bien no solicitó expresamente el amparo al derecho a la administración de justicia, los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo permiten evidenciar su necesidad de protección, en la medida en que la tutelante afirmó que “la Universidad Distrital decid[ió] no contratar[me], por interponer demanda en contra de la entidad, por concepto de contrato realidad”[58], es decir, que “tomó represalias en contra de la suscrita por haber demandado y exigido [sus] derechos laborales”[59].

47. La Sala advierte que el perjuicio que alega la accionante es grave, pues conlleva la afectación de bienes jurídicos altamente significativos, esto es, los derechos fundamentales

al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad. También es inminente, ya que: (i) la accionante está desempleada, (ii) tiene menos posibilidades de acceder a un empleo formal, debido a que es una adulta mayor -pues tiene 65 años-, y (iii) su experiencia laboral, durante aproximadamente 13 años, ha estado específicamente relacionada con las actividades propias del apoyo a la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación. (iv) Esto, a su vez, limita sus posibilidades de contar con los recursos económicos necesarios que requiere para cubrir sus necesidades básicas y garantizar el sustento de su familia. Además, (v) al estar vinculada mediante un contrato de prestación de servicios, no está acreditado que la accionante hubiese recibido una indemnización económica que le permita garantizar, al menos provisionalmente, los derechos fundamentales comprometidos. Y, finalmente, (vi) el hecho de que la accionante hubiese presentado una demanda en contra de su ex contratante, aparentemente, le restringió la posibilidad de continuar vinculada laboralmente con la universidad. De otro lado, el grave e inminente perjuicio a los derechos fundamentales de la actora sería irreparable, pues implicaría la imposibilidad de contar con recursos económicos para procurarse una vida en condiciones dignas. Así las cosas, su situación amerita la adopción de medidas urgentes para garantizar la protección de sus derechos fundamentales, que no pueden postergarse hasta que se defina su situación en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

48. Con todo, la Sala debe precisar que no se advierte un riesgo de perjuicio irremediable frente a los derechos a la estabilidad laboral reforzada, a la salud y a la seguridad social de la actora y, por tanto, la tutela no es procedente para la protección de estos derechos. Esto obedece a que, en los términos de la jurisprudencia constitucional, “no existen fundamentos empíricos que permitan concluir que el riesgo que se pretende evitar sí puede ocurrir dentro del contexto fáctico y jurídico del caso”[60], pues: primero, la accionante no es una mujer embarazada o lactante, una persona en circunstancias de debilidad manifiesta en razón a su condición de salud, una madre cabeza de familia o una persona en condición de pre-pensión, y, por tanto, no es titular de la garantía a la estabilidad laboral reforzada. Y, segundo, al estar pensionada por vejez, Blanca Myriam tiene acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud en calidad de cotizante activa, de manera que tiene garantizada la cobertura del Sistema de Seguridad Social, en particular, el acceso a los servicios de salud.

49. Verificado lo anterior, a continuación, la Sala realizará unas breves precisiones sobre (i) los límites a la autonomía universitaria y (ii) la excepción de inconstitucionalidad. Luego, se pronunciará sobre el caso concreto y determinará las medidas que le corresponde adoptar para amparar de manera transitoria los derechos fundamentales de la accionante.

4. Los límites constitucionales de la autonomía universitaria

50. De acuerdo con el artículo 69 superior, las instituciones de educación superior -públicas y privadas- cuentan con autonomía, es decir, con la potestad de organizarse, estructural y funcionalmente, autorregularse y controlarse, y delimitar el ámbito para el desarrollo de sus actividades[61]. La jurisprudencia constitucional ha definido la autonomía universitaria como la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa y presupuestal de la persona jurídica que presta el servicio de educación superior[62]. En particular, la autodeterminación administrativa les permite a estas instituciones: (i) contar con sus propias reglas internas (estatutos) y regirse por ellas, lo que significa que pueden establecer y modificar las normas que rigen su organización y funcionamiento; (ii) designar sus autoridades directivas, académicas, administrativas, y seleccionar su cuerpo docente y administrativo; y, (iii) administrar su presupuesto y distribuir de manera autónoma sus recursos, de acuerdo con sus necesidades[63].

51. La autonomía universitaria no es absoluta, pues, si bien confiere un amplio margen de discrecionalidad a la institución de educación superior, le impide la arbitrariedad[64]. En esos términos, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta potestad “debe desarrollarse en armonía con los principios constitucionales de equidad, justicia, igualdad de oportunidades, reconocimiento de las diferencias y respeto a la dignidad de quienes intervienen en el proceso educativo”[65], de manera que, en ninguna circunstancia, “ampara aquellas actuaciones que afectan injustificadamente los derechos fundamentales de la

comunidad universitaria y que, al ser arbitrarias, no se ajustan a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad”[66].

52. Entre los límites a la autonomía universitaria se encuentra la sujeción al ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales[67], y, en particular, la imposibilidad de desconocer los derechos fundamentales de sus trabajadores[68].

5. La excepción de inconstitucionalidad

53. De acuerdo con el artículo 4 superior, “la Constitución es norma de normas”, lo que implica que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. La jurisprudencia constitucional ha precisado que este mandato impone “la obligación de aplicar preferentemente las normas constitucionales, cuando las normas de inferior jerarquía resultan incompatibles con las primeras”[69].

54. Así, para garantizar la eficacia directa del texto superior las autoridades tienen la “facultad-deber”[70] de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. Esta herramienta puede ser empleada sin necesidad de ser alegada[71], de manera que, como lo ha precisado esta corporación, “aplicar la excepción de inconstitucionalidad es un deber del juez, incluido el de tutela, cuando se advierte que en un caso concreto una norma contraría la Constitución Política”[72]. En esos términos, la excepción de inconstitucionalidad “se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”[73].

55. Entre los escenarios que ha reconocido la jurisprudencia constitucional para aplicar la excepción de inconstitucionalidad, se encuentra aquel por el cual: “[e]n virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, ‘puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales’”[74].

6. Solución del caso concreto

56. En el asunto bajo examen, la Universidad Distrital modificó la política de prevención del daño antijurídico y estableció “la prohibición de la contratación por prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la Universidad, entiéndase presupuesto […] o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite [una] reclamación administrativa, [una] solicitud de conciliación judicial o extrajudicial y/o que tenga o haya tenido demandada a la Institución, para el reconocimiento del llamado ‘contrato realidad’ y el consecuente pago de las prestaciones sociales, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico”[75]. Con fundamento en esta determinación, dictó la Resolución n.º 709, “por la cual se actualiza la política de prevención del daño antijurídico y de defensa” y se estableció la necesidad de que “se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad, entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada a la institución, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico a la Universidad”[76]. En observancia de la política y de las recomendaciones emitidas por la entidad para garantizar su cumplimiento, la coordinadora de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación de la institución educativa le comunicó a la accionante, por vía de correo electrónico, que no sería contratada para el año 2024, porque, precisamente, había presentado una demanda en

contra de la universidad.

57. A partir de lo expuesto, la Sala observa que la Universidad Distrital vulneró el derecho al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad de Blanca Myriam Velandia, al haber adoptado la decisión de no renovar el contrato de prestación de servicios profesionales para desempeñar labores de apoyo, asociadas a la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación, dado que la accionante había presentado una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la entidad educativa, con el fin de obtener la declaratoria de existencia de una relación laboral regida por una relación legal y reglamentaria. Esto es así, como se pasa a explicar.

58. La Universidad Distrital vulneró el derecho al trabajo, al mínimo vital y a la vida digna de la tutelante. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la potestad de las instituciones educativas para expedir reglamentos con un amplio margen de discrecionalidad, para establecer las políticas y lineamientos internos necesarios para garantizar su objeto social y la prestación del servicio educativo. Sin embargo, como se explicó en el título 4 supra, esta facultad se encuentra limitada por el respeto de los derechos fundamentales de los integrantes de la comunidad educativa, en particular, de los trabajadores.

59. En el presente asunto, Blanca Myriam se vinculó con la Universidad Distrital para desempeñar labores de apoyo asociadas a la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias de la Educación, mediante contratos de prestación de servicios profesionales, desde el 3 de septiembre de 2010 hasta el mes de enero de 2024. En ejercicio de la discrecionalidad universitaria, propia de la autonomía que le permite a la institución educativa adoptar las normas de funcionamiento, gestión administrativa, selección y contratación del personal, modificó la política de prevención del daño antijurídico. Dicha modificación consistió en establecer como directriz “la prohibición de la contratación por prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad

ejecutora de la Universidad, entiéndase presupuesto […] o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite [una] reclamación administrativa, [una] solicitud de conciliación judicial o extrajudicial y/o que tenga o haya tenido demandada a la Institución, para el reconocimiento del llamado 'contrato realidad' y el consecuente pago de las prestaciones sociales, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico"[77]. Con base en dicha política, el 22 de diciembre de 2023, el rector de la universidad dictó la Resolución 709, "por la cual se actualiza la política de prevención del daño antijurídico y de defensa", en la que se fijó la siguiente directriz:

"[S]e analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad, entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios, de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada a la institución, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico a la Universidad"[78].

60. Pese a que la directriz consistía en la recomendación de evaluar la conveniencia de la contratación o no de las personas que hubiesen presentado reclamaciones, solicitudes de conciliación o demandas en contra de la Universidad, el 23 de enero de 2023 la coordinadora de la Maestría en Comunicación y Educación de la Facultad de Ciencias y Educación le comunicó a la accionante que, "con inmenso pesar […] no la podemos contratar como CPS"[79], por cuanto "[l]a Universidad tiene una directriz sobre daño jurídico y ya que usted está en una demanda activa contra la Universidad, su contratación no es posible"[80].

61. Por lo expuesto, la Sala concluye que la accionada vulneró el derecho al trabajo, al mínimo vital, y a la vida digna de la tutelante, al dar por terminada la relación laboral tras 13 años de prestación de servicios, bajo el argumento de que ésta había presentado una demanda en contra de la institución. Al no renovar la relación contractual, exclusivamente por dicha razón, la accionada vulneró el derecho al trabajo de la actora, pues le impidió que

continuara prestando sus servicios pese a que (i) subsistía el objeto del contrato y (ii) no existía un incumplimiento de las obligaciones contractuales. También desconoció el derecho al mínimo vital de la accionante, ya que la ruptura de la relación laboral impactó en la disminución de los ingresos requeridos por la actora para satisfacer sus necesidades de subsistencia. Finalmente, transgredió el derecho a la vida digna de la tutelante, ya que, al impedirle ejercer el empleo, desconoció que el trabajo no es sólo un derecho, sino una obligación social que le permite al individuo integrarse en la comunidad, y que "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas"[81].

62. La Universidad Distrital vulneró el derecho al acceso a la administración de justicia y a la igualdad de la tutelante. En el caso concreto, la Sala advierte que la política de prevención del daño antijurídico de la Universidad Distrital, que exige evaluar la conveniencia de la contratación de quienes hubiesen presentado una reclamación administrativa, solicitud de conciliación judicial o extrajudicial, o una demanda contra la universidad, trasgredió el derecho al acceso a la administración de justicia y a la igualdad de la tutelante.

63. De un lado, la accionada vulneró el derecho al acceso a la administración de justicia de la tutelante, ya que, al condicionar su contratación a la no presentación de una reclamación, solicitud de conciliación o demanda en contra de la universidad, en vigencia de la relación laboral, le impuso un obstáculo indirecto y desproporcionado para el ejercicio del derecho a la administración de justicia. Además, al haber decidido no renovar el contrato de prestación de servicios para el año 2024, reprochó el hecho de que la actora hubiese ejercido su derecho de acción y acudido a los procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de sus derechos[82]. En ese sentido, como lo afirmó la tutelante, la Sala constata que "la Universidad Distrital decid[ió] no contratar[la], por interponer demanda en contra de la entidad, por concepto de contrato realidad"[83], es decir, que "tomó represalias […] por haber demandado y exigido [sus] derechos laborales"[84].

64. De otro lado, la accionada vulneró el derecho a la igualdad de la actora, por cuanto la

decisión de no renovar el contrato constituyó una medida discriminatoria, que se fundamentó, únicamente, en la presentación de una demanda en contra de la institución educativa. Es decir, que la universidad excluyó a la actora de la posibilidad de prestar sus servicios a partir de una razón carente de justificación a la luz de la Constitución.

65. En atención a lo expuesto, la Sala concluye que, si bien la finalidad de la política adoptada por la Universidad Distrital es loable: proteger el patrimonio de la institución educativa y, en consecuencia, prevenir el daño antijurídico, en el sub iudice su aplicación genera efectos desproporcionados y contrarios a la Constitución. Por tanto, la Sala amparará los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de la accionante y revocará las decisiones de instancia que declararon improcedente el amparo. En su lugar, como medida dirigida a contrarrestar los efectos del acto contrario a la Constitución efectuado por la accionada y remediar las posibilidades laborales que le fueron coartadas a la actora, la Sala inaplicará la política de prevención del daño antijurídico respecto de la accionante y ordenará a la Universidad Distrital que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, contrate a Blanca Myriam Velandia Durán por el periodo académico correspondiente al año 2025, si esta así lo desea y siempre que no existan otras razones objetivas, razonables y no discriminatorias para su no contratación, en una labor igual o similar a la desempeñada en los contratos suscritos entre los años 2010 a 2023, respetando las condiciones pactadas en este último, sin perjuicio del incremento de honorarios que corresponda.

66. Por último, dado que se encuentra en curso un proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante el cual la accionante pretende que se declare la existencia de una relación laboral encubierta, mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales, la Sala concederá el amparo con carácter transitorio para que, dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia, la accionante reclame, ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, los emolumentos, indemnizaciones y demás elementos de orden legal a los que considera tener derecho, y a cargo de la Universidad Distrital. Lo anterior supone el deber de la autoridad judicial a cargo

del caso, de decidir la controversia relativa a las pretensiones estudiadas en esta oportunidad: (i) conforme a los parámetros fijados en esta sentencia respecto a los límites de la autonomía universitaria frente al respeto de los derechos laborales; (ii) sin que se afecten los derechos fundamentales protegidos por la Corte Constitucional; y, (iii) sin perjuicio de su competencia para decidir acerca de los demás elementos de orden legal derivados de la controversia relacionado con la no renovación del vínculo contractual.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 16 de abril de 2024 por el Juzgado 49 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia del 4 de marzo de 2024, dictada por el Juzgado 37 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la misma ciudad, que declaró improcedente la solicitud en el proceso de tutela promovido por Blanca Myriam Velandia Durán en contra de la Universidad Distrital, conforme con lo expuesto. En su lugar, CONCEDER EL AMPARO TRANSITORIO a los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad de la accionante.

Segundo. ORDENAR a la Universidad Distrital que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, contrate a Blanca Myriam Velandia Durán por el periodo académico correspondiente al año 2025, si esta así lo desea y siempre que no existan otras razones objetivas, razonables y no discriminatorias para su no contratación, en una labor igual o similar a la desempeñada en los contratos suscritos entre los años 2010 a 2023, respetando las condiciones pactadas en este último, sin perjuicio del incremento de honorarios que corresponda.

Tercero. ADVERTIR a la señora Blanca Myriam Velandia Durán que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, deberá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, so pena de que cesen los efectos del amparo ordenado en esta providencia. En caso de que el mecanismo judicial sea interpuesto, los efectos de esta sentencia se mantendrán vigentes mientras concluye el proceso en el que se discuta el asunto.

Cuarto. DESVINCULAR del trámite constitucional al Juzgado 56 Administrativo de la Sección Segunda de Bogotá y al Ministerio del Trabajo, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Quinto. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Resolución GNR17192 del 27 de enero de 2015, expedida por Colpensiones.

[2] El objeto del contrato consistía en “prestar sus servicios de apoyo a la gestión, de manera autónoma e independiente, en un proyecto curricular de posgrado optimizando el manejo de la correspondencia en general, desarrollar el servicio de trámite de certificaciones, implementar el modelo de gestión documental para el procedimiento de archivo físico y digital, implementar los planes de comunicaciones institucionales para el manejo y publicación web y cartelera del proyecto curricular, apoyar la gestión académica y administrativa del proyecto curricular de posgrado en los procedimientos misionales, diseñar y proyectar el plan de acción, planes de trabajo, informes de gestión en el marco de los planes y proyectos en el plan de desarrollo 2007-2016 y en el marco del modelo de operación del macroproceso de gestión académica módulo de gestión docente para el desarrollo de ejecución presupuestal y la decanatura de la facultad de ciencias de la educación de la Universidad Distrital”. Oficio del 30 de enero de 2017.

[3] Resolución No. 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 2.

[4] Según lo refiere la Oficina Asesora Jurídica mediante el Oficio OJ-00655 de 21 de junio de 2023. El documento técnico de justificación de la modificación de la política fue aprobado el 23 de octubre de 2023.

[5] Fecha de radicación de la demanda según el reporte de información obtenido del Sistema de Consulta de Procesos Nacional Unificada.

[6] Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número de radicación 11001334205620230025200.

[7] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 4.

[8] Formato Código GC-FR-042 correspondiente al macro proceso de gestión contractual.

[9] Ibid.

[10] Oficio OJ-00015 del 10 de enero de 2024, pág. 6.

[11] Expediente digital, archivo “DEMANDA.pdf”, pág. 1.

[12] Ibid.

[13] Ibid., pág. 2.

[14] Expediente digital, archivo “15UniversidadDistritalRespuesta.pdf”.

[15] Ibid., págs. 11-12.

[16] Ibid.

[17] Ibid.

[18] Ibid., pág. 2.

[19] Expediente digital, archivo “18Juzgado56AdministrativoRespuesta.pdf”.

[20] Ibid., pág. 2.

[21] Expediente digital, archivo “19MinTrabajoRespuesta.pdf”.

[22] Expediente digital, archivo “FALLOT1.pdf”.

[23] Ibid., pág. 8.

[24] Ibid.

[25] Expediente digital, archivo “IMPUGNACION.pdf”.

[26] Expediente digital, archivo “03FalloT2.pdf”.

[27] Ibid., pág. 7.

[28] Ibid., pág. 10.

[29] Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

[30] Artículos 5.º y 13 del Decreto 2591 de 1991.

[31] Artículo 1 del Decreto 2591 de 1991.

[32] Expediente digital, archivo “15UniversidadDistritalRespuesta.pdf”, pág. 11.

[33] Ibid., pág. 2.

[34] Ibid.

[35] Ibid.

[36] De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que: (i) no exista un medio de defensa judicial; (ii) aunque exista, este no sea idóneo ni eficaz en las condiciones del caso concreto, o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos fundamentales.

[37] Sentencia T-260 de 2018. En ese sentido, ver las sentencias SU-617 de 2013, SU-077 de 2018 y T-002 de 2019.

[38] La decisión que dio lugar a la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante consiste en la no renovación del contrato de prestación de servicios para el año 2024, como consecuencia de la política de prevención del daño antijurídico de la Universidad Distrital, que proscribe la contratación de quienes hubiesen demandado a la institución. Si bien, el lineamiento que generó la decisión de no contratar a la actora está contenido, formalmente, en la política de prevención del daño antijurídico de la institución educativa, aquella está integrada, también, por los documentos administrativos y técnicos que la precedieron, justificaron, informaron y materializaron. Así, dado que la individualización del acto administrativo susceptible de ser cuestionado ante la Administración exige determinar la manifestación de la voluntad de la entidad o de las varias entidades o dependencias que concurrieron en su formación, vinculadas por la unidad de objeto y fin, la Sala advierte que el acto administrativo complejo por medio del cual se modificó la política de prevención del daño antijurídico de la Universidad Distrital se compone, no sólo del documento contentivo de la política y del acto administrativo que la modificó, sino también de los documentos

administrativos que precedieron, justificaron, informaron y dieron cumplimiento a la política.

[39] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 4.

[40] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 2.

[41] Formato Código GC-FR-042 correspondiente al macro proceso de gestión contractual.

[42] Oficio OJ-00015 del 10 de enero de 2024, pág. 6.

[43] Según se indica en los autos 492, 617 y 705 de 2021, y 406 de 2022, de la Corte Constitucional, mediante los cuales se resolvieron conflictos de jurisdicción, en la materia.

[44] Sentencias T-060 de 2013, T-972 de 2014 y T-324 de 2015.

[45] Sentencia SU-498 de 2016.

[46] Sentencia C-132 de 2018.

[47] Mecanismo previsto por el artículo 138 del CPACA.

[48] Si bien, se encuentra en curso un proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por la accionante en contra de la Universidad Distrital, la pretensión de dicho proceso consiste en la declaratoria de existencia de una relación laboral, regida por un contrato de trabajo o una relación legal y reglamentaria, de acuerdo con la naturaleza del empleo ejercido por la accionante. A pesar de esto, dicho proceso no se orienta a cuestionar la no renovación del contrato de prestación de servicios profesionales, objeto de la presente demanda de tutela.

[49] Expediente digital, archivo “22EscritodeImpugancion.pdf”, pág. 2.

[50] Sentencia T-189 de 2023.

[51] Consejo Superior de la Judicatura. Resultados del estudio de tiempos procesales. Tomo I. Página 207. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0

[52] Ramírez G, V. Predictores en la duración de los procesos judiciales en Colombia. Universidad de los Andes. Página 11. Disponible en: https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/a2e9ae1d-3bbb-4ee8-b3f9-621631d18bb3/content

[53] Expediente digital, archivo “22EscritodeImpugancion.pdf”, pág. 2.

[54] Informe de fecha 25 de julio de 2024, disponible en el Sistema de Consulta de Procesos Nacional Unificada.

[55] Cfr., sentencias T-413 de 2014, T-440 de 2017, T-068 de 2018 y T-189 de 2023.

[56] Cfr., Sentencia T-189 de 2023.

[57] Expediente digital, archivo “DEMANDA.pdf”, pág. 5.

[58] Expediente digital, archivo “DEMANDA.pdf”, pág. 1.

[59] Ibid.

[60] Sentencia T-425 de 2019.

[61] Sentencia C-008 de 2001.

[62] Ibid.

[63] En los términos del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, las instituciones educativas tienen un régimen especial que les permite, entre otros, determinar la organización del personal docente y administrativo, y su régimen de contratación no está sujeto a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

[64] Sentencia C-008 de 2001.

[65] Sentencia C-517 de 1999.

[66] Sentencia T-239 de 2018.

[67] Cfr., la Sentencia T-310 de 1999.

[68] Cfr., la Sentencia T-239 de 2018.

[69] Sentencia SU-109 de 2022.

[70] Sentencia T-681 de 2016.

[71] Sentencias T-389 de 2009 y SU-109 de 2022.

[72] Sentencia SU-109 de 2022.

[73] Sentencia T-389 de 2009.

[74] Sentencia T-681 de 2016, citada en las sentencias T-215 de 2018, SU-599 de 2019 y SU-109 de 2022.

[75] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 2.

[76] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 4.

[77] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 2.

[78] Resolución n.º 709 del 22 de diciembre de 2023, pág. 4.

[79] Expediente digital, archivo “DEMANDA.pdf”, pág. 13.

[80] Ibid.

[81] De conformidad con el preámbulo y el artículo 25 de la Constitución.

[82] Sentencia T-103 de 2019.

[83] Expediente digital, archivo “DEMANDA.pdf”, pág. 1.

[84] Ibid.