

Sentencia T-253/15

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS CON EL ESTADO-Concepto

El contrato de prestación de servicios con el Estado supone la existencia de una obligación de hacer a cargo del contratista, quien goza de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico, y ejerce sus labores por un tiempo determinado, situación que no da derecho al reconocimiento de las prestaciones derivadas del contrato de trabajo.

RELACION LABORAL CON EL ESTADO-Concepto

Existirá una relación laboral cuando, independientemente de la denominación que las partes asignen a un contrato, se presten servicios personales, se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre quien desempeña la labor y, se acuerde una contraprestación económica. Además de los tres elementos propios de las relaciones laborales, la permanencia en el empleo es un criterio determinante para reconocer si en un caso concreto se presenta una relación laboral

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS

El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en la Carta Política, opera cuando se celebra un contrato de prestación de servicios para esconder una relación laboral. Así pues, si se configura una relación laboral bajo la denominación de contrato de prestación de servicios, el efecto del principio mencionado se concretará en la protección del derecho al trabajo y las garantías laborales.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA LABORAL-Aplicación

De conformidad con la Constitución y a la jurisprudencia constitucional, quien interpreta un precepto debe dar aplicación al principio in dubio pro operario el cual supone que, en caso de duda, se debe optar por la interpretación que más favorezca al trabajador.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto fáctico, por cuanto Tribunal dejó de valorar las pruebas aportadas al proceso por la parte demandante

Referencia: Expediente T-4.620.653

Acción de tutela instaurada por el señor Álvaro Angarita Rodríguez contra el Tribunal Administrativo del Cesar.

Procedencia: Sección Quinta del Consejo de Estado.

Asunto: Tutela contra providencia judicial, por presunto defecto fáctico, desconocimiento del precedente, e indebida aplicación de principios constitucionales.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil quince (2015).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, adoptado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 22 de septiembre de 2014, que modificó la decisión adoptada por la Sección Cuarta de la misma Corporación, el 11 de junio de 2014, en el proceso de tutela promovido por el señor Álvaro Angarita Rodríguez contra el Tribunal Administrativo del Cesar.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

El 21 de abril de 2014, el señor Álvaro Angarita Rodríguez, obrando mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la decisión del 9 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar en el proceso contencioso laboral en el que el actor alegaba la existencia de un contrato realidad con el municipio de Río de Oro, Cesar. Lo anterior, con el fin de que le fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, de acceso a la administración de justicia, al trabajo y a la seguridad social; que consideró vulnerados por la providencia mencionada, ya que omitió aplicar el principio constitucional de favorabilidad en materia laboral, desconoció el precedente vertical sobre contrato realidad, y no valoró correctamente las pruebas allegadas al proceso.

La decisión cuestionada revocó el fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Valledupar, el 14 de septiembre de 2012, que había concedido las pretensiones de la demanda presentada por el accionante y, en su lugar, no accedió a la solicitud de anular el acto administrativo involucrado.

A. Hechos y pretensiones

1. Sostiene el apoderado, que el señor Álvaro Angarita Rodríguez, de 61 años de edad, laboró como técnico agropecuario para la Unidad de Asistencia Técnica del municipio de Río de Oro, desde el 2 de mayo de 1995, hasta el 15 de abril de 1999.

2. Afirma que en el periodo comprendido entre el 2 de mayo de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, el señor Angarita Rodríguez fue vinculado mediante 3 contratos de prestación de servicios para que se desempeñara como tecnólogo[1] y, posteriormente, fue nombrado en provisionalidad en el cargo de Técnico Agropecuario, nivel 5106, grado 14[2].

3. En ejercicio de su derecho fundamental de petición, el 10 de julio de 2009 el accionante solicitó al municipio de Río de Oro, que declarara la existencia de un contrato realidad por su labor como tecnólogo agropecuario, desempeñada en el periodo comprendido entre el 2 de mayo de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, al servicio de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria.[3]

4. Indica que por Oficio del 3 de agosto de 2009, la Alcaldía Municipal de Río de Oro negó las pretensiones contenidas en su solicitud, por considerar que la relación laboral alegada debía ser demostrada ante un juez.[4]

5. El 1º de marzo de 2010, el actor interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que negó sus pretensiones.

Para sustentar su petición, manifestó que el acto administrativo mencionado desconoció la Constitución, en particular, el principio de primacía de la realidad sobre las formas, en razón a que (i) ignoró que se presentaba una relación de subordinación, y (ii) desconoció que, independientemente de la forma de contratación que hubiera tenido con la Unidad de Asistencia Técnica del municipio de Río de Oro, siempre desempeñó las mismas funciones.

En relación con la supuesta relación de subordinación, en la demanda se dijo que el demandante no gozaba de autonomía e independencia, debido a que estaba obligado a cumplir el horario impuesto por la unidad[5] y a desarrollar las funciones que le fueron asignadas[6], en los lugares dispuestos por el municipio.

Por consiguiente, solicitó que se declarara la nulidad del acto demandado y que, a título de restablecimiento del derecho, (i) se reconociera la existencia del contrato realidad por la totalidad del tiempo en el que laboró como técnico de la UMATA, (ii) se efectuara el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales correspondientes al sistema de seguridad social en pensiones, (iii) se reembolsaran los aportes realizados por el actor al sistema de salud, y (iv) se reconociera una “indemnización integral (...) por haberle privado de acceder a [sic] pensión de jubilación a los cincuenta y cinco (55) años de edad, al no cotizarle los aportes durante la vigencia del contrato realidad (...) desde que cumplió la edad para la pensión (17 de septiembre de 2008) hasta la fecha en que tal derecho le sea reconocido y pagado por el SEGURO SOCIAL y/o [sic] otra entidad que llegue a

sustituirla.”[7]

6. En escrito del 23 de junio de 2010, el apoderado judicial del municipio de Río de Oro se opuso a las pretensiones de la demanda. Específicamente, indicó que no era cierto que el actor no gozara de autonomía, y “(...) la acreditación de tal suceso le corresponde al demandante, quien seguramente esta [sic] confundiendo subordinación y/o cumplimiento de una eventual jornada laboral con la ejecución de las obligaciones adquiridas en el marco del contrato de prestación de servicios suscrito, el cual precisaba claramente un objeto a cumplir por parte del contratista y una supervisión o interventoría de sus actividades mensualmente realizadas a cargo de la administración municipal.” (Negrillas fuera del texto)[8]

No obstante, el municipio no aportó pruebas al proceso, ni especificó cuáles fueron las funciones que el accionante debió desempeñar bajo ambos tipos de vinculación. En efecto, el apoderado se limitó a afirmar que “(...) las funciones relacionadas por el accionante (...) las pudo haber desarrollado el demandante cuando fue vinculado a cargos o empleos en la planta de personal de la administración en provisionalidad, pero las obligaciones por él ejecutadas en cumplimiento del contrato de prestación de servicios No 09 del 2 de enero de 1996 taxativamente fueron: (...) 1) Prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores agropecuarios del Municipio. 2) Laborar en los respectivos horarios asignados por la Administración. 3) Pagar la totalidad de los derechos de publicación del presente contrato del presente contrato en el Registro Municipal.”[9]

7. En sentencia del 14 de septiembre de 2012[10], el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Valledupar, declaró la existencia del contrato realidad para el periodo comprendido entre el 2 de mayo de 1995 y el 31 de diciembre de 1996 y, en consecuencia, ordenó el pago de las prestaciones sociales debidamente indexadas y de los aportes proporcionales al sistema de seguridad social en pensión.

El juzgado determinó que, mediante tres testimonios allegados al proceso, se probó “i) la prestación personal de los servicios del demandante como Técnico de la UMATA de manera permanente, pues todos son contestes en afirmar que laboró durante los años 1.995 y 1.996, ii) el horario desarrollado por éste de manera continua dentro de esta entidad, que correspondía desde las 7 de la mañana hasta las 5 de la tarde de lunes a viernes, iii) del

cumplimiento de las funciones en igualdad de condiciones con los demás Técnicos de la UMATA, pues nótese que en reiteradas oportunidades fue nombrado en encargo para reemplazar al titular de ese cargo, iv) la dependencia y subordinación del actor al Director de la UMATA como su Jefe inmediato y su sujeción a las directrices impartidas por éste.”[11]

Además, consideró que el hecho de que el accionante hubiera sido nombrado en el cargo de técnico de forma provisional, tras haber estado vinculado al municipio mediante 3 contratos sucesivos de prestación de servicios durante un año, permitía concluir que existía una relación laboral encubierta. En este orden de ideas, se estableció que no se trató de un vínculo ocasional, motivo por el cual se desvirtuaba la transitoriedad de la labor, que caracteriza a los contratos de prestación de servicios.

En consecuencia, el juzgado (i) declaró la nulidad del acto administrativo demandado, (ii) reconoció la existencia de una relación laboral entre el municipio de Río de Oro y el señor Álvaro Angarita Rodríguez en el período comprendido entre el 2 de mayo de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, (iii) ordenó a la entidad demandada pagar las prestaciones sociales, y los aportes a salud, pensión y caja de compensación, (iv) declaró que el tiempo laborado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios debería ser “computado para efectos pensionales”, y (v) negó las demás pretensiones.

8. En contra de la anterior decisión, tanto la parte demandada como la demandante, interpusieron recurso de apelación.

El representante del Municipio indicó que correspondía al accionante probar la relación de subordinación con la entidad y el “precario” material probatorio aportado no fue suficiente para probar la existencia de ese elemento, propio de la relación laboral.[12]

Por su parte, el apoderado del señor Angarita Rodríguez manifestó que, erróneamente, la decisión de primera instancia declaró la nulidad del acto administrativo demandado, pero no concedió la totalidad de las pretensiones. En este sentido, solicitó que se ordenara a la entidad territorial, reconocer y pagar los aportes a los sistemas de salud y pensión. Para sustentar su solicitud, sintetizó las pruebas aportadas en el trámite y manifestó que las labores desempeñadas por el demandante eran propias del objeto de la UMATA, que es brindar asistencia técnica agrícola y pecuaria al municipio.[13]

9. Mediante sentencia del 9 de agosto de 2013, el Tribunal Administrativo del Cesar[14] revocó la decisión del a quo y negó las pretensiones de la demanda. La autoridad judicial consideró que, a pesar de que el demandante probó dos elementos propios de la relación laboral (que prestó personalmente el servicio y a cambio recibió una remuneración), las pruebas que obraban en el expediente[15] no eran suficientes para demostrar el presupuesto de subordinación, motivo por el cual no era posible deducir la existencia de un contrato laboral entre el municipio y el demandante.

En particular, reconoció que el a quo había concluido que el demandante estaba subordinado a la UMATA, con fundamento en las declaraciones rendidas por funcionarios de la entidad, quienes aseveraron que el actor obedecía las órdenes y pautas del director. Sin embargo, determinó que tales afirmaciones, no eran suficientes para probar la existencia de una relación laboral, debido a que el hecho de que el actor cumpliera un cronograma de trabajo bajo la supervisión y coordinación de un funcionario, no acreditaba la dependencia en el desempeño de las labores contratadas.

Por lo tanto, el Tribunal estableció que no se demostró la existencia de un contrato laboral entre el demandante y el municipio de Río de Oro y, en consecuencia, revocó la decisión de primera instancia y negó las pretensiones de la demanda.

10. El señor Álvaro Angarita Rodríguez considera que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Cesar, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, de acceso a la administración de justicia, al trabajo y a la seguridad social, por lo siguiente:

(i) Sostiene que la autoridad judicial omitió valorar debidamente las pruebas obrantes en el expediente, que demostraban que en este caso se configuraba el elemento de la subordinación, propio de la relación laboral.

En primer lugar, indica que se desconocieron los siguientes testimonios practicados dentro del proceso: a) el señor Víctor Hugo Cárdenas Sánchez, quien fue director de la UMATA, declaró que el actor no tenía plena autonomía para desarrollar sus funciones, pues debía cumplir con un plan de trabajo y las directrices que él impartiera; b) la señora Sonia Cecilia Pérez Herrera, quien se desempeñó como secretaria en la entidad entre los años 1995 y 1996, señaló que el director de la UMATA le daba órdenes a los técnicos a su cargo; y c) el

señor Carlos Julio Osorio, quien recibió asesoría de los técnicos de la UMATA, señaló que el jefe inmediato del accionante era el señor Cárdenas Sánchez, y quienes querían acceder a los servicios de la entidad, debían hablar con el director para que él remitiera a los funcionarios a sus predios.

En este sentido, aduce que el ad quem desconoció que mediante los 3 testimonios mencionados, se probó que el señor Víctor Hugo Cárdenas Sánchez era su jefe, circunstancia que bastaba para probar que existía una relación laboral.

Sobre el particular, asegura que el pago de los gastos y viáticos para una capacitación, es propio de un contrato de trabajo y no de una vinculación por prestación de servicios.

En tercer lugar, manifiesta que en los contratos de prestación de servicios celebrados con el municipio, le fue impuesto el cumplimiento de un horario.

(ii) Por otra parte, señala que la sentencia controvertida desconoció el artículo 53 de la Constitución, y omitió que “frente a dos interpretaciones posibles de una norma laboral, existe un mandato constitucional de optar por aquella [sic] que resulte más favorable a la situación del trabajador.”[17] Esta afirmación no es sustentada.

(iii) Además, alega que el fallo se apartó del precedente vertical en materia de contrato realidad[18], y a pesar de que mediante declaraciones se había demostrado la subordinación, concluyó que el director de la UMATA era un coordinador.

En consecuencia, solicita al juez de tutela (i) dejar sin efecto la sentencia dictada por el Tribunal demandado, y (ii) ordenar a dicha autoridad judicial, que profiera una nueva decisión en la que se declare la existencia de un contrato realidad ente el actor y el municipio de Río de Oro, en el periodo comprendido entre el 2 de mayo de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, y acceda a las pretensiones de la demanda.

En relación con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, en el escrito de tutela el apoderado señala que se agotaron todos los mecanismos ordinarios de defensa al alcance del accionante, quien no cuenta con los medios económicos suficientes para acudir al recurso extraordinario de revisión.

Por otro lado, con respecto al presupuesto de inmediatez, afirma que el delicado estado de

salud del accionante[19] y las consecuencias psicológicas que produjo al apoderado ser víctima de un atraco, llevaron a que se retrasara la interposición de la acción de tutela[20].

No obstante, aclaró que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, cuando éstas se presentan dentro del año siguiente a que se ha proferido la decisión, y la presente tutela se interpuso 8 meses después de su notificación.

B. Actuación procesal

Mediante auto del 25 de abril de 2014[21], la Sección Cuarta del Consejo de Estado, avocó el conocimiento de la acción de tutela y ordenó vincular, en calidad de autoridades demandadas, al Tribunal Administrativo del Cesar y al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Valledupar, para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción. Además, vinculó al municipio de Río de Oro y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como terceros interesados en los resultados del proceso.

Respuesta del Tribunal Administrativo del Cesar

En oficio presentado el 27 de mayo de 2014[22], el presidente del Tribunal Administrativo del Cesar solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, por considerar que ésta no cumple con el presupuesto de inmediatez. Específicamente, indicó que el actor presentó la solicitud de amparo tras 8 meses de haberse proferido la providencia judicial que presuntamente transgredió sus derechos fundamentales, y no demostró la existencia de una “justa causa”, por la cual no se hubiera interpuesto en un plazo razonable.

Además, señaló que, en caso de que se encuentren satisfechos los requisitos generales de procedencia, la tutela no sería procedente, por cuanto la decisión cuestionada no incurrió en algún defecto. En efecto, adujo que en la providencia judicial se valoraron las pruebas allegadas al proceso bajo el principio de la sana crítica y su examen fue debidamente motivado en el fallo.

C. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

En sentencia del 11 de junio de 2014, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el

amparo en razón a que no se cumplía con el requisito de la inmediatez, pues la acción de tutela fue presentada 8 meses después de la ejecutoria de la sentencia que presuntamente vulneró los derechos fundamentales del accionante y no existía una justificación para haber omitido ejercer la acción oportunamente.

Impugnación

Mediante escrito del 24 de julio de 2014[23], el apoderado del accionante impugnó la decisión de primera instancia. Posteriormente, por escrito del 19 de septiembre de 2014[24], el abogado sustentó el recurso, y expuso los mismos argumentos contenidos en la solicitud de tutela.

Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 22 de septiembre de 2014, la Sección Quinta del Consejo de Estado modificó la decisión del a quo y, en su lugar, “declaró la improcedencia” de la tutela. Sin embargo, compartió los argumentos del juez de primera instancia.

En particular, consideró que no se cumple con el presupuesto de la inmediatez, por cuanto el accionante interpuso la tutela tras 8 meses de la ejecutoria de la decisión controvertida, y no presentó “argumento alguno encaminado a justificar el tiempo que tardó para acudir al juez constitucional, en tanto en el escrito de impugnación se limita a manifestar que, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-501 de 1992 ninguna norma constitucional exige que se sustente la impugnación.”(Negritillas fuera del texto)[25]

D. Actuaciones posteriores a la decisión de segunda instancia

Mediante escrito radicado el 26 de septiembre de 2014[26] ante la Secretaría General del Consejo de Estado, el apoderado del accionante solicitó la corrección del fallo de tutela de segunda instancia. Adujo que, de acuerdo, con la decisión de la Sección Quinta, la impugnación contra la sentencia de la Sección Cuarta no fue sustentada. Sin embargo, el abogado señaló que, si bien en un primer escrito, el accionante sólo hizo referencia a que impugnaría el fallo de tutela y no expuso las razones por las cuales estaba inconforme con la decisión, posteriormente allegó un memorial con los motivos de su petición.

Como consta en el expediente de la referencia, la solicitud de corrección de la decisión de segunda instancia fue presentada con antelación a la remisión del oficio para notificar por telegrama al accionante de la misma. En efecto, la petición de corrección de sentencia fue radicada el 26 de septiembre de 2014, y el oficio para ordenar la notificación del fallo, fue entregado a los Servicios Postales Nacionales el 29 de septiembre de 2014.[27]

En el expediente no se encuentra que la solicitud de corrección haya sido resuelta por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Mediante oficio No. 11814 de 2014[28], la Secretaría General del Consejo de Estado remitió a la Corte Constitucional el expediente de la referencia para su eventual revisión.

En auto del 21 de noviembre de 2014, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia y repartió el expediente a la Sala Quinta de Revisión.

Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 -numeral 9°- de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problema jurídico

2. El señor Álvaro Angarita Rodríguez, obrando mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la decisión del 9 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que el actor alegaba la existencia de un contrato realidad con el municipio de Río de Oro, Cesar. Lo anterior, con el fin de que le fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, de acceso a la administración de justicia, al trabajo y a la seguridad social; que consideró vulnerados por la providencia mencionada. El actor argumenta que el Tribunal accionado, omitió aplicar el principio constitucional de favorabilidad en materia laboral, desconoció el precedente vertical sobre contrato realidad, y no valoró correctamente las pruebas allegadas al proceso.

En consecuencia, solicita al juez de tutela dejar sin efecto la sentencia dictada por el Tribunal demandado, y ordenar a dicha autoridad judicial, que profiera una nueva decisión en la que se declare la existencia de un contrato realidad ente el actor y el municipio de Río de Oro, en el periodo comprendido entre el 2 de mayo de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, y acceda a las demás pretensiones de la demanda.

Las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado conocieron en primera y segunda instancia de la tutela de la referencia, y determinaron que era improcedente porque no se cumplía con el requisito de inmediatez. Específicamente, señalaron que el accionante había presentado la tutela 8 meses después de que se hubiera proferido la decisión que presuntamente vulneró sus derechos fundamentales, y que consideraban que ese lapso era irrazonable, porque no existía ningún motivo que justificara la tardanza para acudir a este mecanismo.

3. La situación fáctica exige a la Sala determinar si se cumple con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales para controvertir la sentencia del 9 de agosto de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cesar revocó la decisión de primera instancia y negó las pretensiones del accionante en el proceso contencioso laboral promovido por éste contra el municipio de Río de Oro.

En caso de ser procedente, será preciso resolver los siguientes cuestionamientos: (i) ¿una providencia judicial incurre en un defecto fáctico por indebida valoración de la prueba, cuando niega el reconocimiento de la existencia de un contrato realidad, con fundamento en los testimonios practicados y omite pronunciarse sobre cada una de las pruebas allegadas al proceso, las cuales podrían llegar a demostrar la permanencia en las funciones del accionante, y su consecuente subordinación?; (ii) ¿se omite aplicar el principio de favorabilidad en materia laboral cuando, ante la duda sobre la suficiencia de una prueba para demostrar la subordinación, se opta por la interpretación que menos conviene al trabajador?; (iii) ¿una decisión desconoce el precedente vertical en materia de contrato realidad cuando concluye que no se probó la subordinación, a pesar de que la entidad que se benefició de la prestación personal del servicio no presenta argumentos ni pruebas para demostrar que no existió ese elemento de la relación laboral?

Para resolver las cuestiones planteadas, es necesario abordar el análisis de los siguientes

temas: primero, la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales; segundo, la naturaleza de los contratos de prestación de servicios y sus diferencias con una relación laboral; tercero, el principio de primacía de la realidad sobre las formas; y cuarto, el principio de favorabilidad en materia laboral. Posteriormente, con fundamento en dichos presupuestos, se estudiará el caso concreto.

Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales.

4. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución, consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo 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”.

El artículo 86 Superior establece que la tutela procede contra toda “acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones tienen la obligación de ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos reconocidos en la Constitución.

Bajo el presupuesto mencionado, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales que quebranten los derechos fundamentales de las partes y se aparten de los mandatos constitucionales. No obstante, se ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria que caracteriza a la tutela.[29]

Así pues, la acción de tutela contra decisiones judiciales tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional ante una providencia judicial que incurre en graves falencias, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política.[30]

5. La Sala Plena de la Corte, en sentencia C-590 de 2005[31], señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de presupuestos para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: los requisitos generales de procedencia y los requisitos específicos de procedibilidad.

Requisitos generales de procedencia

6. Según lo expuso la sentencia C-590 de 2005[32], los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que el caso involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad que caracteriza a la tutela, o sea, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo en la sentencia que se impugna; (v) que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

7. Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que el mismo sea incompatible con los preceptos constitucionales. Estos defectos son los siguientes:

Defecto procedimental absoluto: se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.[33]

Defecto fáctico: se presenta cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

Defecto material o sustantivo: ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.[34]

Error inducido: sucede cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.[35]

Decisión sin motivación: implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

Desconocimiento del precedente: supone que el juez ordinario falle sin tener en cuenta el alcance que la Corte Constitucional ha dado a un derecho.[36]

Violación directa de la Constitución: se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

La naturaleza de los contratos de prestación de servicios y sus diferencias con una relación laboral.

8. La Constitución Política regula la función pública y establece (i) que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (artículo 122); (ii) que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, a excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (artículo 125); (iii) que los ciudadanos tienen derecho a desempeñar funciones y cargos públicos (artículo 40, numeral 7º); y (iv) que al Legislador corresponde expedir las leyes que rigen el ejercicio de las funciones públicas (artículo 150, numeral 23).

En efecto, los artículos 32 de la Ley 80 de 1993 y 1º de la Ley 190 de 1995, establecen el contrato de prestación de servicios con el Estado, como una forma de vinculación de los particulares, que no constituye una relación laboral.

De acuerdo con las normas mencionadas, las personas pueden vincularse con el Estado a través de 3 tipos de relaciones, a saber: a) legal y reglamentaria, como empleados públicos; b) contractual laboral, como trabajadores oficiales, y c) contractual estatal, como contratistas de prestación de servicios.[37] Las dos primeras modalidades, suponen la existencia de un vínculo de carácter laboral.

9. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define los contratos estatales de prestación de servicios como “los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. / En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

En la sentencia C-154 de 1997[38], esta Corporación analizó la constitucionalidad del concepto de contrato de prestación de servicios contenido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y estableció las características de este tipo de vinculación, en especial sus diferencias con el contrato de trabajo.

La Corte determinó que el contrato de prestación de servicios con el Estado presenta las siguientes características:

(i) El contratista adquiere una obligación de hacer, para ejecutar labores en razón a su experiencia, capacitación y formación profesional en determinada materia. Entonces, el objeto contractual consiste en la realización temporal de actividades relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada la entidad.

(ii) El contratista goza de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico. Lo anterior implica que dispone de un margen de discrecionalidad en relación con la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado, según las estipulaciones acordadas.

(iii) Se trata de un tipo de vinculación excepcional, motivo por el cual su vigencia es temporal, es decir, por el tiempo indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por consiguiente, en caso de que las actividades que se desarrollen por medio de estos contratos demanden una permanencia indefinida, que exceda su carácter excepcional y temporal, la entidad tiene la obligación de adoptar las medidas y provisiones pertinentes para dar cumplimiento al artículo 122 de la Carta Política.

(iv) Este tipo de contratación no da derecho al reconocimiento de las prestaciones derivadas del contrato de trabajo. No obstante, si se acreditan las características esenciales de la relación laboral (prestación personal del servicio, salario y subordinación), se desvirtuará la presunción establecida en la norma y surgirá el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

10. Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, modificado por el Decreto 3074 del mismo año, establece:

“Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.

(...)

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”. (Negrillas fuera del texto)

La expresión resaltada fue demandada ante la Corte Constitucional, que en sentencia C-614 de 2009[39], fijó los criterios que diferencian un contrato de prestación de servicios de una vinculación laboral. Esta Corporación estableció que, independientemente de la denominación que las partes asignen al contrato, existirá una relación laboral cuando: “i) se presten servicios personales, ii) se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre el trabajador y, iii) se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado.”

En contraste, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 cuando: “i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas [sic] con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados.”

En aquella oportunidad, la Sala Plena concluyó que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para que se desempeñen funciones de carácter indefinido, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. En este orden de ideas, la permanencia en el empleo constituye un factor determinante para reconocer si en un caso se presenta una relación laboral. Así pues, la Corte fijó cinco criterios para determinar el concepto de permanencia de la función, a saber:

i) Criterio funcional: implica que si la función contratada se refiere a aquellas que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento,

la ley y la Constitución, debe ejecutarse mediante un vínculo laboral.

ii) Criterio de igualdad: si las labores desarrolladas por el contratista son las mismas que las de los servidores públicos vinculados a la planta de personal de la entidad, debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública.

iii) Criterio temporal o de la habitualidad: si las funciones contratadas demuestran el ánimo de la administración de emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona y se encuentra que no se trata de un vínculo de tipo ocasional o esporádico, se trata de una relación laboral.

iv) Criterio de la excepcionalidad: si la tarea acordada corresponde a una “actividad nueva” que no puede ser desarrollada por el personal de planta, o se requieren conocimientos especializados, o de manera transitoria resulta necesario redistribuir funciones por la excesiva carga laboral para el personal de planta, puede acudirse a la contratación pública. Es decir que, si la gestión contratada equivale al “giro normal de los negocios” de la entidad, las labores se deben desempeñar por medio de una relación laboral y no contractual.

v) Criterio de la continuidad: si la vinculación se realiza mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, para desempeñar funciones de carácter permanente, la relación existente es de tipo laboral.

11. En síntesis, el contrato de prestación de servicios con el Estado supone la existencia de una obligación de hacer a cargo del contratista, quien goza de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico, y ejerce sus labores por un tiempo determinado, situación que no da derecho al reconocimiento de las prestaciones derivadas del contrato de trabajo.

Por otro lado, existirá una relación laboral cuando, independientemente de la denominación que las partes asignen a un contrato, se presten servicios personales, se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre quien desempeña la labor y, se acuerde una contraprestación económica. Además de los tres elementos propios de las relaciones laborales, la permanencia en el empleo es un criterio determinante para reconocer si en un caso concreto se presenta una relación

laboral

El principio de primacía de la realidad sobre las formas.

12. El artículo 53 de la Constitución regula los principios mínimos fundamentales del Derecho del trabajo, dentro de los cuales se encuentra el de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, que opera cuando se celebra un contrato con la finalidad de ocultar una relación laboral. Dicho en otras palabras, el principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en la Carta Política, opera cuando se celebra un contrato de prestación de servicios para esconder una relación laboral. Así pues, si se configura una relación laboral bajo la denominación de contrato de prestación de servicios, el efecto del principio mencionado se concretará en la protección del derecho al trabajo y las garantías laborales.

Por otra parte, el artículo 25 Superior, determina que el trabajo es un derecho fundamental que goza "(...) en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado." Lo anterior conlleva el deber de proteger al trabajador, sin importar la denominación que se dé a la vinculación desde el punto de vista formal, de modo que, a pesar de que la persona sea vinculada mediante un contrato de prestación de servicios, si cumple funciones y desarrolla actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, se debe reconocer la existencia de una relación laboral para que el trabajador se beneficie de las garantías de carácter prestacional a las que tiene derecho, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.[40]

En consecuencia, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que, en caso de que los jueces competentes encuentren que se suscribió un contrato de prestación de servicios para ejecutar una relación laboral, deben declarar la existencia del verdadero contrato celebrado, y ordenar que se ajusten los derechos económicos a lo que corresponda en justicia y derecho.[41]

13. Por otro lado, la primacía de la realidad sobre las formas puede imponerse, tanto a particulares como al Estado. Entonces, si en el marco de un contrato de prestación de servicios se aprecian los elementos esenciales de una relación laboral con la administración, corresponderá decidir (i) a la justicia ordinaria, cuando la relación se asimile a la de un

trabajador oficial, o (ii) a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato en ejercicio de las mismas funciones que corresponderían a un cargo de empleado público.[42]

14. Tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la de la Sección Segunda del Consejo de Estado, han estudiado casos en los cuales entidades del Estado han “enmascarado” una relación laboral, con la celebración un contrato de prestación de servicios. A continuación se hará una breve referencia a las reglas sentadas por ambas Corporaciones.

15. La jurisprudencia de la Corte ha analizado si en cada caso se presentaron los requisitos prescritos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 1º de la Ley 50 de 1990, que establece lo siguiente:

“1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales: a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo; b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y c. Un salario como retribución del servicio.

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.”

16. En la sentencia T-501 de 2004[43], la Corte estudió el caso de una mujer que había trabajado para el Instituto de Seguros Sociales mediante un contrato de prestación de servicios. La accionante señaló que la entidad había vulnerado sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la familia, a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, y la especial protección a la mujer embarazada, en razón a que la entidad dio por terminado el contrato de prestación de servicios suscrito con ella, sin tener en cuenta su estado de embarazo.

La Corte determinó que era necesario verificar si se estructuraban los elementos de un contrato de trabajo, independientemente de la vinculación o denominación que el empleador hubiera adoptado para el tipo de contrato suscrito con el trabajador. Además, determinó que era posible recurrir a pruebas indiciarias para “acercarse a la realidad material y estructurar la eventual existencia de una relación laboral encubierta por un contrato formal de prestación de servicios o similar”. A manera de ejemplo, enunció como pruebas indiciarias el cumplimiento de un horario regular de trabajo, la observancia de órdenes impartidas por un superior, el pago regular de dineros a manera de salario, y la afiliación a la seguridad social por parte del empleador.

En aquella oportunidad, la Sala de Revisión declaró la existencia de una relación laboral entre la actora y el ISS. La decisión se fundó en los siguientes indicios: (i) las partes habían celebrado varios contratos de prestación de servicios sucesivos, que sumaban más de 4 años; (ii) los contratos correspondían a un modelo preestablecido por la entidad; (iii) la regularidad en el pago por los servicios prestados por la actora, evidenciaba que se trataba de un salario; (iv) las funciones que la accionante había desarrollado (ayudante de servicios administrativos y auxiliar de oficina, archivo), permitía presumir la sujeción a órdenes precisas del empleador, situación que demostraba el requisito de la subordinación; y (v) la prestación personal del servicio por parte de la accionante no fue controvertida por el accionado.

17. En la sentencia T-903 de 2010[44], la Sala Tercera de Revisión estudió la tutela presentada contra el municipio de Montenegro (departamento del Quindío), en la que el demandante solicitaba el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social. El actor señaló que había prestado personalmente el servicio de vigilante en una institución educativa del municipio, y aunque había sido vinculado mediante distintos contratos de prestación de servicios y de arrendamiento, realmente se había configurado un contrato realidad en materia laboral.

En aquella decisión esta Corporación señaló que el actor “tenía subordinación y dependencia de las directivas del establecimiento educativo. En virtud de ello, las directivas de la Institución estaban facultadas a exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo, cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos al señor Sierra sobre la vigilancia y los demás oficios que este desempeñaba en dicho lugar.”

Además, la Corte determinó que el hecho de que se configuren los elementos propios del contrato realidad entre una persona y una institución oficial, no implica que se adquiera la calidad de empleado público. Así pues, señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han definido un límite al alcance del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, que es el respeto de los principios que configuran la función pública. En este sentido, “ninguna persona puede ser empleado público sin que medien las siguientes condiciones: el nombramiento y la posesión, la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una vacante en la planta de personal y la respectiva disponibilidad presupuestal; a pesar de que entre la respectiva entidad y el trabajador se haya verificado el cumplimiento del principio de primacía de la realidad sobre las formas.”

18. En síntesis, la jurisprudencia constitucional reseñada ha fijado las siguientes reglas: (i) se debe declarar la existencia de una relación laboral en el evento en que el juez constitucional constate la concurrencia de los elementos del contrato de trabajo, esto es, la prestación personal de la actividad, la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, y el pago de una compensación al trabajo prestado. (ii) La declaración del contrato realidad se puede hacer a partir de indicios, pues para demostrar la relación laboral oculta, resultan relevantes aquellos hechos ciertos que revelan la existencia de otros, que en principio son inciertos, y que ponen de relieve que se presenta una relación laboral. (iii) El elemento determinante de la relación laboral es la subordinación del trabajador respecto del empleador.

20. En la sentencia del 1º de marzo de 2012, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado[45], conoció el caso de una mujer que había sido vinculada como bacterióloga a una empresa social del Estado, mediante contratos de prestación de servicios personales durante seis años. La actora consideraba que realmente había existido un contrato laboral y solicitaba su reconocimiento, y el pago de los salarios y prestaciones que se derivaban de la relación laboral.

En particular, la Sección Segunda determinó que “existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993, cuando: a) se pacte la prestación de servicios relacionadas [sic] con

la administración o funcionamiento de la entidad pública, b) el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, c) se le paguen honorarios por los servicios prestados y d) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar que debe ser entendida a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los demás servidores públicos.” (Negrillas fuera del texto)

En relación con la subordinación, señaló que la viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de un contrato realidad, depende exclusivamente de la actividad probatoria de la parte demandante, la cual se debe dirigir a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y la presencia de los tres elementos de la relación laboral, especialmente el de subordinación[46].

En esa oportunidad, la Sección Segunda declaró la existencia de una relación laboral, en razón a que en la planta de personal de la entidad demandada existía el respectivo cargo cuya naturaleza correspondía a las mismas funciones desempeñadas por la actora durante su permanencia en la institución, la demandante no contó con la posibilidad de discutir las condiciones de cada uno de los contratos que suscribió, y el Hospital fijaba las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la prestación del servicio.

21. En sentencia del 22 de noviembre de 2012, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado[47], conoció de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por un médico general contra el oficio mediante el cual el alcalde del municipio de Fusagasugá, negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales causadas durante la prestación de sus servicios en un hospital público, por el término de 3 años. El actor había sido vinculado mediante contratos de prestación de servicios sucesivos, para realizar en forma permanente, la misma labor asignada a funcionarios vinculados a la planta de personal de la entidad demandada, con la misma especialidad médica.

Determinó que para demostrar la existencia de una relación laboral, se requiere probar la

conurrencia de los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, la cual es definida como “aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.”

Además de las exigencias legales citadas, la Subsección B, determinó que le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia para desentrañar, de la apariencia del contrato de prestación de servicios, una verdadera relación laboral.

Por otra parte, aclaró que “sin perjuicio de que pueda declararse la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, por este sólo hecho de estar vinculado no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión como lo ha reiterado esta Corporación en diferentes fallos”.

Al analizar el caso concreto, la Subsección concluyó que concurrían los elementos que caracterizan la relación laboral, así: (i) la prestación personal continua y permanente de los servicios por parte del actor mediante contratos de prestación de servicios, (ii) la existencia de superiores jerárquicos que supervisaban e impartían órdenes en el desarrollo de las funciones, (iii) el cumplimiento de un horario de trabajo, pues su actividad personal al servicio de la entidad demandada se realizaba de lunes a viernes por medio tiempo, (iv), el cumplimiento de las mismas funciones que los empleados de planta, (v) el pago de una remuneración por los servicios prestados, (vi) la existencia de una subordinación del actor a la entidad en el cumplimiento de sus funciones como médico general en el puesto de salud en el que laboraba.

22. En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que constituye un

requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y la subordinación o dependencia en el desarrollo de una función pública, “(...) de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito[48]”[49].

Adicionalmente, la declaratoria del contrato realidad no implica afirmar que el trabajador es un empleado público, pues sus características de vinculación son diferentes. En efecto, los requisitos para ser un servidor público de esta naturaleza son: el nombramiento y la posesión, lo que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y la respectiva disponibilidad presupuestal.

El principio de favorabilidad en materia laboral.

23. El artículo 53 de la Carta consagra, dentro de los principios del derecho laboral, “la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”. De conformidad con la Constitución y a la jurisprudencia constitucional, quien interpreta un precepto debe dar aplicación al principio *in dubio pro operario* el cual supone que, en caso de duda, se debe optar por la interpretación que más favorezca al trabajador.

En la sentencia T-001 de 1999[50], la Corte determinó que:

“(...) el Constituyente consagró derechos mínimos de los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos.

Entre tales derechos se encuentra el que surge de la aplicación del principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como ‘...situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...’.

Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.

Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica. Es forzoso que el fallador entienda la norma de manera que la opción escogida sea la que beneficie en mejor forma y de manera más amplia al trabajador, por lo cual, de acuerdo con la Constitución, es su deber rechazar los sentidos que para el trabajador resulten desfavorables u odiosos. El juez no puede escoger con libertad entre las diversas opciones por cuanto ya la Constitución lo ha hecho por él y de manera imperativa y prevalente. (Subrayado en el texto)

En resumen, existe un mandato constitucional que consiste en que, en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes del derecho laboral, se debe preferir aquella que favorezca al trabajador.

Caso concreto

A.Cuestión Previa

24. En primer lugar, la Sala encuentra que, en el caso que se analiza, el apoderado del accionante presentó un escrito ante la Secretaría General del Consejo de Estado, mediante el cual solicitó que se corrigiera la decisión de segunda instancia, proferida en el proceso de tutela de la referencia. El abogado manifestó que la sentencia incurrió en un error al afirmar que la parte demandante no sustentó la impugnación porque, aunque inicialmente no se expusieron argumentos para motivar el recurso, con posterioridad se presentó un escrito en el que se planteaban las razones del mismo.

El artículo 286 del Código General del Proceso[51] señala que toda providencia que haya incurrido en error aritmético, o en omisión o cambio de palabras o alteración de éstas, puede ser corregida en cualquier tiempo mediante auto dictado por el juez que la profirió, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.

La Sala observa que la Sección Quinta del Consejo de Estado no resolvió la solicitud de corrección, y la Secretaría General de esa Corporación remitió el expediente de la referencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, sin que se hubiera decidido la petición del accionante.

25. Ahora bien, el derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como “(...) la posibilidad reconocida a todas las personas [...] de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.[52]

La garantía de la que gozan las personas de exigir justicia, impone a las autoridades distintas obligaciones para que tal servicio público y derecho sea real y efectivo. Dentro de dichas responsabilidades se encuentra la de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: “(i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados[53].”(Negrillas fuera del texto)[54]

En consecuencia, la Sala debe cerciorarse de que en este caso el derecho de acceso a la administración de justicia del accionante no haya sido vulnerado, al haberse omitido dar trámite a la solicitud de corrección presentada.

26. El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 prevé los efectos de la revisión de tutelas por la Corte Constitucional, y determina que las sentencias proferidas por ésta surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes, y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta.

Así pues, el análisis que esta Corporación realiza en las sentencias proferidas en el trámite de revisión, envuelve el estudio de fondo del proceso y, en particular, de la argumentación esgrimida por los accionantes para sustentar la impugnación. En este sentido, en la presente decisión esta Sala de Revisión efectuará una valoración exhaustiva del caso de la

referencia, la cual comprende el examen de las razones de la impugnación.

Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991[55], normativa aplicable a los juicios y actuaciones ante la Corte Constitucional, las irregularidades que se presenten antes de la sentencia de revisión, se entenderán subsanadas con la expedición de la misma, siempre que se garantice el debido proceso.

27. Por consiguiente, es preciso concluir que mediante el presente fallo la Corte Constitucional efectuará el análisis que el accionante pidió mediante la solicitud de corrección de la sentencia del 22 de septiembre de 2014, esto es, la valoración de los argumentos expuestos para sustentar la impugnación. De ahí que, se pueda entender que con esta decisión se subsana el defecto que se presentó en el trámite de la tutela y se garantiza el derecho de acceso a la administración de justicia del demandante.

B. Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales

28. La Sala observa que en el presente caso se reúnen todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación, veamos:

29. En primer lugar, la cuestión objeto de debate es de evidente relevancia constitucional. En el presente caso se encuentran involucrados los derechos fundamentales del señor Álvaro Angarita Rodríguez a la igualdad, a la dignidad humana, al trabajo y a la seguridad social.

Esto ocurre porque la sentencia que se censura señala que no se demostró la existencia de una relación laboral entre el demandante y el municipio de Río de Oro. En este orden de ideas, aquella decisión conlleva la exoneración de la entidad territorial y el posible desconocimiento de los derechos laborales del accionante.

30. En segundo lugar, el peticionario cumple con el requisito consistente en haber agotado todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición. Contra la decisión controvertida, esto es, la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, no procedía ningún recurso.

En efecto, no era posible acudir al recurso extraordinario de revisión, debido a que las censuras del accionante a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, no coinciden con las causales para que proceda el recurso extraordinario de revisión, de conformidad con los artículos 188 del Código Contencioso Administrativo[56] y 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[57]. En consecuencia, la tutela se presenta como el único mecanismo para controvertir dicha providencia judicial.

31. En tercer lugar, la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable, después de que se profirió la sentencia que el demandante considera transgresora de sus derechos fundamentales.

32. La jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que “[d]e acuerdo con los hechos, (...) el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”.[58]

En este orden de ideas, tras analizar los hechos del caso, el juez constitucional puede concluir que una acción de tutela, que en principio parecía carente de inmediatez por haber sido interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, resulta procedente debido a las particulares circunstancias del asunto. En particular, la jurisprudencia ha identificado algunos eventos en los que eso sucede:

“(i) [Ante] La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo[59], la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los

derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que ‘el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan’.”[60]

33. En este caso, los jueces de primera y segunda instancia consideraron que no se cumplía con el requisito de la inmediatez, porque la tutela fue presentada después de 8 meses de que se hubiera proferido la providencia que el accionante cuestiona. No obstante, ambas decisiones se limitaron a afirmar que el lapso mencionado resultaba irrazonable, y omitieron analizar las particularidades del caso.

34. De conformidad con la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, los derechos derivados de la declaratoria de un contrato realidad son imprescriptibles. En particular, se ha señalado que en ese tipo de situaciones, en las que “(...) no hay fecha a partir de la cual se pueda predicar la exigibilidad del derecho, no es procedente sancionar al beneficiario con la prescripción o extinción del derecho que reclama; en efecto, en estos asuntos en los cuales se reclaman derechos laborales no obstante mediar un contrato de prestación de servicios, no hay un referente para afirmar la exigibilidad de salarios o prestaciones distintos al valor pactado en el contrato. // Es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos de la esencia del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales tanto salariales como prestacionales, porque conforme a la doctrina esta es de las denominadas sentencias constitutivas, ya que el derecho surge a partir de ella, y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia.” (Negrillas fuera del texto)[61]

En este caso, la falta de exigibilidad de la obligación emanada de la relación laboral entre el accionante y el municipio (que no ha sido declarada), permite entender que se está frente al segundo supuesto que admite que proceda la tutela aunque haya transcurrido un tiempo considerable. En efecto, se evidencia que la vulneración de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la presunta afectación de sus derechos por parte del Tribunal Administrativo del Cesar, continúa y es actual.

35. Por otra parte, tanto en el escrito de tutela, como en el memorial mediante el cual se sustentó la impugnación, el apoderado manifestó que el accionante, de 61 años de edad, sufre de una enfermedad renal y tiene necesidades económicas.

En relación con tales argumentos, es posible concluir que se presenta también el tercer supuesto previsto por la jurisprudencia para flexibilizar el juicio de razonabilidad del juez constitucional, pues la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable, resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante.

36. Por último, estima la Sala que el término transcurrido -8 meses- no es excesivo, de modo tal que se afecten los derechos de terceros, la seguridad jurídica, o se convierta la tutela en un mecanismo para corregir la desidia del peticionario, quien por varios años ha esperado el reconocimiento de la relación laboral ante la justicia ordinaria.

37. En cuarto lugar, el demandante identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos, así como las irregularidades que -estima- hacen procedente la acción de tutela. Los hechos están claramente detallados en la demanda y debidamente soportados en las pruebas documentales aportadas. Adicionalmente, explicó los defectos que atribuyó a la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar el 9 de agosto de 2013.

38. En quinto lugar, la acción de tutela no se dirige contra un fallo de tutela. El demandante acusa una sentencia de segunda instancia, dictada en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

C. Estudio de los requisitos específicos de procedibilidad de la tutela contra la providencia

judicial estudiada.

Examen del presunto defecto fáctico

39. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico se produce cuando el juez toma una decisión:

“(…) sin que los hechos del caso se subsuman adecuadamente en el supuesto de hecho que legalmente la determina[63], como consecuencia de una omisión en el decreto[64] o valoración de las pruebas; de una valoración irrazonable de las mismas; de la suposición de una prueba, o del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios.

Para la Corte, el defecto fáctico puede darse tanto en una dimensión positiva[65], que comprende los supuestos de una valoración por completo equivocada, o en la fundamentación de una decisión en una prueba no apta para ello, como en una dimensión negativa[66], es decir, por la omisión en la valoración de una prueba determinante, o en el decreto de pruebas de carácter esencial[67].”(Negritas fuera del texto)[68]

40. El demandante señala que la autoridad judicial omitió valorar debidamente las pruebas obrantes en el expediente, que demostraban que en este caso se configuraba el elemento de la subordinación, propio de la relación laboral.

En primer lugar, indica que se desconocieron los siguientes testimonios practicados dentro del proceso: a) el señor Víctor Hugo Cárdenas Sánchez, quien fue director de la UMATA, declaró que el actor no tenía plena autonomía para desarrollar sus funciones, pues debía cumplir con un plan de trabajo y las directrices que él impartiera; b) la señora Sonia Cecilia Pérez Herrera, quien se desempeñó como secretaria en la entidad entre los años 1995 y 1996, señaló que el director de la UMATA le daba órdenes a los técnicos a su cargo; y c) el señor Carlos Julio Osorio, quien recibió asesoría de los técnicos de la UMATA, señaló que el jefe inmediato del accionante era el señor Cárdenas Sánchez, y quienes querían acceder a los servicios de la entidad, debían hablar con el director para que él remitiera a los funcionarios a sus predios.

En este sentido, aduce que el ad quem desconoció que mediante los 3 testimonios mencionados, se probó que el señor Víctor Hugo Cárdenas Sánchez era su jefe,

circunstancia que bastaba para probar que existía una relación laboral.

En segundo lugar, asevera que el Tribunal ignoró que en el trámite del proceso se practicó una inspección judicial en la Unidad de Asistencia Técnica, en la que se incorporaron las copias de algunas páginas del libro de control de bancos de la alcaldía de Río de Oro. En aquellos documentos se constata que el 26 de diciembre de 1995 (mientras se desarrollaba el tercer contrato de prestación de servicios), el municipio pagó al actor una suma de dinero por concepto de “capacitación, viáticos y gastos de viaje a la ciudad de Aguachica a un seminario de caracterización, sistemas de producción, curso de demostración de método de control de plagas y curso de especies menores y otros.”[69]

Sobre el particular, asegura que el pago de los gastos y viáticos para una capacitación, es propio de un contrato de trabajo y no de una vinculación por prestación de servicios.

En tercer lugar, manifiesta que en los contratos de prestación de servicios celebrados con el municipio, le fue impuesto el cumplimiento de un horario, y el Tribunal no valoró en debida forma ese hecho.

41. Por su parte, la autoridad judicial consideró que, a pesar de que el demandante probó dos elementos propios de la relación laboral (la prestación personal del servicio y su remuneración), las pruebas que obraban en el expediente no eran suficientes para demostrar la subordinación, motivo por el cual no era posible deducir la existencia de un contrato laboral entre el municipio y el demandante.

No obstante, el Tribunal enunció las pruebas aportadas y sólo analizó las declaraciones rendidas por funcionarios de la entidad, quienes aseveraron que el actor obedecía las órdenes y pautas del director, y determinó que tales afirmaciones no eran suficientes para probar la existencia de una relación laboral, debido a que el hecho de que el actor cumpliera un cronograma de trabajo bajo la supervisión y coordinación de un funcionario, no acreditaba la dependencia en el desempeño de las labores contratadas.

42. La Sala observa que la decisión censurada se limitó a analizar los testimonios y omitió pronunciarse sobre cada una de las pruebas allegadas al proceso. En efecto, no se estableció el valor probatorio de los documentos que obran en el expediente, los cuales podrían llegar a demostrar la permanencia en las funciones del accionante, y su

consecuente subordinación.

En particular, los contratos de prestación de servicios aportados por el actor evidencian que su vinculación estuvo supeditada a un horario de trabajo impuesto por la administración, lo cual debió ser analizado por el juez, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Además, dos de los contratos celebrados con el municipio no establecen obligaciones a cargo del contratista[70], y simplemente determinan que el señor Angarita Rodríguez “se obliga a prestar sus servicios como técnico de la unidad”.

Así pues, el cumplimiento de un horario fijo y de un cronograma establecido por el director de la unidad, sugiere que de acuerdo con el criterio funcional, el señor Angarita Rodríguez adelantaba labores que usualmente debía ejecutar la entidad pública mediante un vínculo laboral.

Además, los actos administrativos mediante los cuales el actor fue vinculado a la unidad como funcionario de planta, permiten inferir que en este caso la función desempeñada por el accionante no correspondía a una actividad nueva de la entidad, ni requería conocimientos especializados o la ejecución de funciones temporalmente, debido a una excesiva carga laboral. Por el contrario, se trataba de tareas típicas de la entidad, de modo que la incorporación del accionante en la planta, comprueba que, de conformidad con el criterio de excepcionalidad, se dio la permanencia de los servicios prestados por el señor Angarita Rodríguez.

Asimismo, en uno de estos actos administrativos se nombra al accionante en encargo, para asumir la labor de tecnólogo, la cual tiene la misma denominación que se da a sus funciones en los contratos de prestación de servicios[71]. Por lo tanto, de conformidad con el criterio de la continuidad, su vinculación como contratista tenía como objeto desarrollar labores de carácter permanente.

43. La Sala observa que la valoración probatoria del Tribunal se limitó a despachar los testimonios practicados en el trámite del proceso y omitió analizar los demás medios de prueba que obraban en el expediente. Además, es claro que tal omisión incidió en el sentido de la decisión, pues la Corporación accionada afirmó que los testimonios no eran suficientes para que se probara la subordinación.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que la decisión incurrió en un defecto fáctico porque dejó de valorar las pruebas aportadas al proceso por la parte demandante.

Análisis de los defectos sustantivos alegados

45. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte, una decisión judicial incurre en defecto sustantivo en el evento en que su motivación contradice, de manera manifiesta, el régimen jurídico que debe aplicar. Esto ocurre cuando: “(i) aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexecutableidad; (ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso; (iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente - interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada; (iv) se aparta del precedente judicial -horizontal o vertical- sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso”. (Resaltado en el texto)[72]

Por este motivo, cuando se está ante esta causal, la actividad del juez constitucional se limita a verificar la ruptura con el ordenamiento constitucional o legal, de manera que se circunscribe a identificar la incompatibilidad entre las razones de la decisión y las normas jurídicas que regulan la materia debatida en sede jurisdiccional.[73]

46. En el caso objeto de estudio, el señor Angarita Rodríguez afirma que el fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Cesar desconoció el principio de favorabilidad en materia laboral. No obstante, el accionante no determina por qué razón considera que se omitió aplicar tal principio

De conformidad con las consideraciones generales de esta sentencia, la aplicación del principio in dubio pro operario, implica el análisis de fuentes de derecho, o interpretaciones de las normas en concreto. El accionante no hace un cotejo de normas, que permita determinar si la decisión controvertida desconoció el principio mencionado.

Lo anterior sería suficiente para negar la existencia del defecto alegado. Sin embargo, la

Sala advierte que la censura propuesta por el accionante se dirige a señalar que el Tribunal omitió aplicar el principio de favorabilidad en materia laboral al valorar las pruebas, argumento que no es admisible.

En efecto, el principio mencionado se refiere a la interpretación de las fuentes de derecho y no a la valoración de la prueba, la cual, de conformidad con el artículo 176 del Código General del Proceso[74], se debe hacer con observancia del principio de la sana crítica, es decir, el juzgador debe establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia.[75]

Así pues, no se configura el defecto sustantivo por omitir dar aplicación al principio de favorabilidad en materia laboral, propuesto por el accionante.

47. Por otra parte, el actor determinó que se desconoció el precedente vertical que obligaba al juez contencioso a declarar la existencia de una relación de subordinación con fundamento en las pruebas allegadas al proceso. No obstante, el accionante no señaló cuál era el precedente vertical desconocido, o al menos la posición jurisprudencial sobre la valoración de las pruebas. Por consiguiente, en este caso no es posible efectuar el análisis sobre el supuesto desconocimiento del precedente, relativo a la valoración de la subordinación.

Adicionalmente, tal como se señaló en los numerales 42 a 43 de esta decisión, el Tribunal Administrativo del Cesar omitió valorar las pruebas allegadas al proceso ordinario, de modo que no hay lugar a determinar si tal decisión desconoció o no el precedente fijado por el Consejo de Estado, relativo a la demostración de la subordinación. En efecto, no corresponde a la Corte Constitucional entrar a valorar el material probatorio en relación con el cual el juez de instancia no se pronunció.

48. Por consiguiente, la Corte se abstendrá de realizar el análisis mencionado, en consideración a que la sentencia censurada presenta un defecto fáctico que releva a la Sala de Revisión de pronunciarse sobre la aplicación del precedente en el caso concreto.

Conclusión y decisión a adoptar

49. En síntesis, la sentencia controvertida por esta vía incurrió en un defecto fáctico al

haber omitido realizar la valoración de las pruebas aportadas por el accionante, con lo cual se violó al accionante los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, de acceso a la administración de justicia, al trabajo y a la seguridad social.

Por las anteriores razones, la Sala concederá la tutela solicitada por el señor Álvaro Angarita Rodríguez, y revocará las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas por las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, respectivamente. En consecuencia, se dejará sin efecto la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 9 de agosto de 2013 y se ordenará a esta autoridad judicial proferir una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios trazados por la Sala en esta providencia.

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 las decisiones adoptadas el 22 de septiembre de 2014, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y el 11 de junio de 2014, por la Sección Cuarta de la misma Corporación. En su lugar, CONCEDER el amparo impetrado.

SEGUNDO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, el 9 de agosto de 2013, y ORDENAR a esta autoridad que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios trazados en esta decisión.

TERCERO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] El actor fue vinculado mediante los siguientes contratos de prestación de servicios: (i) contrato celebrado el 2 de mayo de 1995, durante 3 meses, en éste se dice que el actor se obliga a la prestación de servicios como técnico de la UMATA, y no se describen las obligaciones del contratista (folio 42, Cuaderno Principal); (ii) contrato suscrito el 2 de agosto de 1995, por el término de 5 meses, en éste se dice que el actor se obliga a la prestación de servicios como técnico de la UMATA, y no se describen las obligaciones del contratista (folios 40-41, Cuaderno Principal); y (iii) contrato celebrado el 2 de enero de 1996, de duración de 12 meses, la cláusula segunda del contrato señala que el contratista adquiere las siguientes obligaciones: “1) Prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores agropecuarios del Municipio. 2) Laborar en los respectivos horarios asignados por la Administración. 3) Pagar la totalidad de los derechos de publicación del presente contrato del presente contrato en el Registro Municipal.” Además, la cláusula tercera establece que “El Municipio se reserva el derecho de ejercer el control sobre la calidad del servicio, designando para tal efecto a un funcionario competente de la Alcaldía (...)” (folios 43-45, Cuaderno Principal).

[2] Los nombramientos se hicieron de la siguiente manera: (i) mediante la Resolución No. 003 del 30 de enero de 1995, el Alcalde Municipal de Río de Oro, concedió una licencia de maternidad por 84 días a la señora María Eugenia Quintero Navarro, y nombró en encargo al señor Álvaro Angarita Rodríguez, para “ejercer las funciones de TECNÓLOGO de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria ‘UMATA’”, a partir del día 23 de enero de 1995, hasta el término de la licencia (Folio 8 Cuaderno de Primera Instancia del Proceso

Contencioso). El accionante se posesionó en el cargo el 30 de enero de 1995, como consta en el acta de posesión que obra a folio 9 del Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso. (ii) Por medio del Decreto No. 006 del 2 de enero de 1997, el Alcalde Municipal de Río de Oro, nombró al señor Angarita Rodríguez, en provisionalidad, en el cargo de carrera de Técnico Agropecuario código 5106, grado 14 (Folio 10, Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso). El accionante se posesionó en el cargo el 2 de enero de 1997, según consta en el acta de posesión que se encuentra a folio 11 en el Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso. (iii) Mediante la Resolución No. 958 del 2 de octubre de 2000, el accionante fue nombrado en provisionalidad, en el cargo de Técnico Agropecuario código 5106 grado 14, hasta el 30 de diciembre de 2000, fecha en la que se terminaba la comisión de quien se desempeñaba en tal cargo de carrera (Folios 12-13, Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso). El accionante se posesionó en el cargo el 2 de octubre de 2000, según consta en el acta de posesión que se encuentra a folio 14 en el Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso.

[3] El escrito que contiene la petición se encuentra en los Folios 23-26 del Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso.

[4] Folios 27-28, Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso.

[5] El horario era de lunes a viernes, en la mañana de 8:00 a 12:00 y en la tarde de 2:00 a 6:00, cuando tenía que visitar fincas se debía presentar antes, a las 8:00 am, en las oficinas de la UMATA, y cuando ejecutaba campañas de vacunación su horario era de 6:00 am a 5:00 pm. (Folio 51, Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso).

[6] Se trataba de (i) desarrollar jornadas de vacunación de bovinos, equinos y porcinos; (ii) prestar asistencia técnica a los campesinos en cultivos de fríjol, tomate, cebolla, papaya, hortalizas, frutales, brevos, pastos, montaje de parcelas demostrativas agrícolas; (iii) prestar asistencia técnica pecuaria, (iv) asistir a cursos de capacitación ante el SENA, el ICA y otras instituciones encargadas del estudio y desarrollo de tecnologías agropecuarias; (v) realizar informes mensuales; (vi) implementar parcelas demostrativas en las parcelas con la participación de los campesinos; (vii) capacitar a los campesinos sobre el manejo de agroquímicos; (viii) realizar giras en el campo, de conformidad con la programación señalada por el director de la UMATA; (ix) aplicación de sueros, “vermifugaciones” y

castración de animales. (Folios 50-51, Cuaderno de Primera Instancia en el Proceso Contencioso).

[7] Folio 50 del Cuaderno de Primera Instancia del Proceso Contencioso.

[8] Folio 68, Ibídem.

[9] Folio 69, Ibídem.

[10] Folios 60-96, Cuaderno Principal.

[11] Folio 90, Cuaderno Principal. Sentencia del 14 de septiembre de 2012, dictada por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Valledupar.

[13] Folios 367-374, Ibídem.

[14] Folios 100-115, Cuaderno Principal.

[15] Se trata de las siguientes pruebas: (i) los tres contratos de prestación de servicios celebrados entre el municipio de Río de Oro y el señor Angarita Rodríguez el 2 de mayo de 1995, el 2 de agosto de 1995 y del 2 de enero de 1996 (ii) las 3 resoluciones mediante las cuales el accionante fue nombrado en encargo y en provisionalidad en el cargo de Técnico Agropecuario Código 5106, grado 14; (iii) la reclamación presentada por el actor el 10 de julio de 2009; (iv) el acto administrativo demandado, mediante el cual se negó el reconocimiento del contrato realidad; y (v) las declaraciones rendidas por los señores Víctor Hugo Cárdenas Sánchez, Carlos Julio Osorio Suárez y la señora Sonia Cecilia Pérez Herrera.

[16] Folio 254, Cuaderno de Primera Instancia, Proceso Contencioso.

[17] Folio 6 Cuaderno Principal.

[18] En el escrito de tutela no se explica de qué sentencias se apartó la decisión controvertida.

[19] Esta afirmación se sustenta en un certificado médico en el que consta que el accionante padece de una enfermedad renal crónica etapa III (Folio 122 Cuaderno

Principal).

[20] Para probar tal afirmación el apoderado anexa el denuncia presentado por él ante la Fiscalía General de la Nación, como víctima del delito de hurto calificado (folios 123-125, Cuaderno Principal).

[21] Folio 128, Cuaderno Principal.

[22] La contestación del Tribunal Administrativo del Cesar se encuentra a folios 140-148, del Cuaderno Principal.

[23] Folio 167, Cuaderno Principal.

[24] Folios 186-188, Cuaderno Principal.

[25] Folio 190 r., Cuaderno Principal (Fl. 4 de la sentencia)

[26] Folio 192, Cuaderno Principal.

[27] Folio 197, Cuaderno Principal.

[28] Folios 1-2, Cuaderno Corte Constitucional.

[29] Ver sentencia T-283 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[30] Al respecto, ver la sentencia T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas.

[31] M.P. Jaime Córdoba Triviño

[32] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[33] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra

dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

[34] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): "... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador

[35] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez): "Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales."

[36] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[37] Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 22 de noviembre de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2003-00839-01(1165-2010). Consejero Ponente: Gerardo Arenas

Monsalve.

[38] M.P. Hernando Herrera Vergara.

[39] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[40] En particular, en la sentencia C-555 de 1994 se estableció: “(...) el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto sub lite, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual “agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo.”.

[41] Sentencia C-614 de 2009; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[42] Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 22 de noviembre de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2003-00839-01(1165-2010). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

[43] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[44] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[45] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 1º de marzo de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2008-00344-01(0681-11). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

[46] En el mismo sentido se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 14 de agosto de 2008. Rad.:

68001-23-15-000-2002-00903-01(0157-08). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

[47] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 22 de noviembre de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2003-00839-01(1165-2010). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

[48] Consejo de Estado Sección Segunda. Sentencia del 19 de febrero de 2009. Rad. No. 3074-2005. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

[49] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 1 de marzo de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2008-00344-01(0681-11). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

[51] “ARTÍCULO 286. CORRECCIÓN DE ERRORES ARITMÉTICOS Y OTROS. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.

Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.”

[52] Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[53] Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-406 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[54] Sentencia T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[55] Artículo 49. “Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno.

La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso.”

[56] ARTICULO 188. Son causales de revisión:

1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

[57] ARTÍCULO 250. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el

recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

[58] Sentencia SU-961 de 1999; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[59] Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

[60] Sentencia T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[62] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[63] Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-159 de 2002, se define el defecto fáctico como “la aplicación del derecho sin contar con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal a partir de pruebas válidas”.

[64] Cabe resaltar que si esta omisión obedece a una negativa injustificada de practicar una prueba solicitada por una de las partes, se torna en un defecto procedimental, que recae en el ejercicio del derecho de contradicción.

[65] Cfr. Sentencias SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-538 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-061 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[66] Ver sentencias T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-567 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[67] Nuevamente, remite la Sala a la sentencia SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[68] Sentencia T-704 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[69] Folio 254, Cuaderno de Primera Instancia, Proceso Contencioso.

[70] Se trata de los siguientes contratos: (i) celebrado el 2 de mayo de 1995, durante 3 meses, en éste se dice que el actor se obliga a la prestación de servicios como técnico de la UMATA, y no se describen las obligaciones del contratista (folio 42, Cuaderno Principal); y (ii) suscrito el 2 de agosto de 1995, por el término de 5 meses, en éste se dice que el actor se obliga a la prestación de servicios como técnico de la UMATA, y no se describen las obligaciones del contratista (folios 40-41, Cuaderno Principal).

[71] Mediante la Resolución No. 003 del 30 de enero de 1995, el Alcalde Municipal de Río de Oro, concedió una licencia de maternidad por 84 días a la señora María Eugenia Quintero Navarro, y nombró en encargo al señor Álvaro Angarita Rodríguez, para “ejercer las funciones de TECNÓLOGO de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria ‘UMATA’”, a partir del día 23 de enero de 1995, hasta el término de la licencia

[72] Sentencia T-830 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[73] Sentencia T-310 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[74] ARTÍCULO 176. “APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades

prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.”

[75] Ver sentencia C-202 de 2005; M.P. Jaime Araújo Rentería.