T-286-94

Sentencia No. T-286/94

PRINCIPIO DE PREVALENCIA DE LA REALIDAD

La Carta Política ha rodeado de garantías a los trabajadores. Ha asegurado, entre otros, el derecho de todos al trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad de escoger profesión u oficio, los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga, la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, la seguridad social, la obligación del Estado y de los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran y la posibilidad de que los trabajadores participen en la gestión de las empresas. La vigencia efectiva de estos derechos exige la eliminación de mecanismos y procedimientos que en la práctica tiendan a convertirlos en teorías abstractas e inaplicables. Con miras a esa efectividad, que es uno de los fines esenciales del Estado, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, ésta ha consignado de manera expresa, como principio mínimo fundamental que rige el ordenamiento jurídico del trabajo, el de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

RELACION CONTRACTUAL-Calificación/PERSONAL DOCENTE-Vinculación por contrato de prestación de servicios/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

No es la acción de tutela el mecanismo idóneo para establecer si la relación contractual existente entre los peticionarios y el municipio es de carácter laboral o de otro orden. Ello corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En ese orden de ideas, si el motivo de la posible vulneración de los derechos invocados en este proceso radica en que la administración pretendió desconocer las garantías laborales disfrazando relaciones de esa índole con el ropaje de la prestación de servicios independientes, el juez competente para dilucidar el punto es el que conoce de las controversias de índole laboral que se traban entre la administración y los particulares. Unicamente a él atañe definir si, pese a las formas externas del contrato, hay en verdad una relación jurídica en la que esté de por medio la efectividad de los principios y las normas del Derecho del Trabajo. Tampoco es competente

el juez de tutela para decidir si a la persona vinculada con la administración en la prestación de un determinado servicio se deben reconocer o no prestaciones sociales, ni para ordenar que se la afilie a una entidad de seguridad social.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-32467

Acción de tutela instaurada por ANA CELINA LIZCANO OCHOA y otros contra el Municipio de SARAVENA.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según acta del 17 de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan los fallos de tutela proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Promiscuo Territorial de Saravena y por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Arauca.

ANA CELINA LIZCANO OCHOA, ADELINA SIERRA SIERRA, AIDEE URIBE ORTIZ, ALBIO SEPULVEDA CHACON, ANA JACQUELINE ORTIZ ANTOLINEZ, ANA DE LA CONCEPCION CONTRERAS SUAREZ, ADRIANA OSORIO REMOLINA, BERENICE HERNANDEZ CALDERON, ROSALBA VILLAMIZAR HOLGUIN y EMIRGEN MARTINEZ MONTAÑEZ, quienes han venido laborando como docentes al servicio del Municipio de Saravena (Arauca), ejercieron acción de tutela contra el Alcalde del mismo por considerar que, al vincularlos mediante contrato de prestación de servicios, burló sus derechos constitucionales como trabajadores.

Expresó la demanda que, en el sentir de los peticionarios, se violaron sus derechos a la salud, a la seguridad social y al trabajo en condiciones dignas y justas, pues desde el momento de su vinculación no han estado afiliados a ninguna Caja de Previsión Social y que se les han venido negando tanto la asistencia médica, hospitalaria y quirúrgica como las prestaciones sociales que les corresponden.

Manifestaron los accionantes que, en su calidad de docentes, tienen un régimen laboral especial (Decreto Ley 2277 de 1979) y que en virtud de las correspondientes normas son empleados oficiales, de donde fluye que su vinculación ha de hacerse por nombramiento y posesión.

Añadieron en su escrito que los docentes vinculados por entidades oficiales son empleados oficiales y no meros contratistas y que su carácter lo derivan de la ley. Según ellos, el carácter de contratistas que se les quiere dar, violando la normatividad vigente, sólo es de recibo desde un punto de vista formal.

A su juicio, la administración, prevaliéndose de su necesidad de trabajar, estableció una forma de vinculación que resultaba improcedente desde el punto de vista legal, según lo dispuesto en el artículo 163 del Decreto 222 de 1983, vigente en la época en que iniciaron sus actividades docentes para el municipio. Según dicha norma, los contratos de prestación de servicios no podían celebrarse para el ejercicio de funciones administrativas, salvo autorización expresa de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República o de la dependencia que hiciera sus veces.

Añadieron que, si en el municipio de Saravena existe una planta docente y ellos tienen funciones similares a la de los empleados de planta (función docente), fluye claramente la ilegalidad del contrato de prestación de servicios.

II. DECISIONES JUDICIALES

El Juzgado Primero Promiscuo Territorial de Saravena resolvió sobre la acción instaurada mediante fallo del 10 de diciembre de 1993.

En la sentencia se reconoció la vigencia del Decreto 2277 de 1979 que consagra un régimen laboral especial para los docentes calificados como empleados oficiales previo nombramiento y posesión.

Para el Juzgado, en el Departamento de Arauca han sido vinculados docentes mediante contrato administrativo, desconociendo derechos fundamentales y prestaciones sociales de los peticionarios.

Consideró, no obstante, que no era dable al juez de tutela resolver acerca de la relación

jurídica existente por ser ello de competencia de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado.

A su juicio, no sucede lo mismo con los derechos a la igualdad y a la seguridad social pues su desconocimiento. que se ha dado en este caso al celebrar contrato de prestación de servicios con los profesores petentes y no otorgarles derecho alguno fuera del pago de los salarios pactados a título de honorarios, viola flagrantemente los artículos 13 y 48 de la Constitución.

En consecuencia, el Juzgado resolvió tutelar el derecho a la seguridad social de los peticionarios y ordenar al municipio de Saravena disponer de manera inmediata a favor de ellos la prestación de los servicios médicos, quirúrgicos, odontológicos y hospitalarios de toda índole, previo contrato con la Caja de Previsión Social correspondiente con sede en la localidad.

También ordenó contratar los mencionados servicios para todos los profesores vinculados a la administración municipal por el sistema de contratos para el programa de soluciones educativas.

Se requirió al Alcalde de Saravena para que, al presentar el Presupuesto de gastos del municipio, incluyera los rubros correspondientes a fin de atender el convenio con la Caja de Previsión Social para el pago de los mencionados servicios.

De la misma manera resolvió tutelar el derecho a la igualdad de los accionantes ordenando al Alcalde de Saravena dar estricto cumplimiento a la Resolución 04271 de agosto 30 de 1993 del Ministerio de Educación Nacional y nombrar preferencialmente a los profesores protegidos mediante la sentencia.

Se decidió denegar la tutela en lo concerniente al pago de prestaciones sociales.

Impugnada la providencia, fue confirmada con similares argumentos el 8 de febrero de 1994 por fallo del Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Arauca.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta Sala de la Corte es competente para revisar los fallos en referencia, de conformidad con

lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según el Decreto 2591 de 1991.

Prevalencia de la realidad sobre las formas en materia laboral. Incompetencia del juez de tutela para definir y calificar una relación contractual.

Una vez más ha de reiterarse que en la Constitución de 1991 el valor del trabajo se erige en uno de los fundamentales, razón por la cual merece en todas sus modalidades la especial protección del Estado (artículo 25 C.N.).

Las normas de la Constitución y de la ley relativas al tema laboral deben entenderse y aplicarse partiendo de esa perspectiva.

La Carta Política ha rodeado de garantías a los trabajadores. Ha asegurado, entre otros, el derecho de todos al trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad de escoger profesión u oficio, los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga, la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, la seguridad social, la obligación del Estado y de los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran y la posibilidad de que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

La vigencia efectiva de estos derechos exige la eliminación de mecanismos y procedimientos que en la práctica tiendan a convertirlos en teorías abstractas e inaplicables. Con miras a esa efectividad, que es uno de los fines esenciales del Estado, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, ésta ha consignado de manera expresa, como principio mínimo fundamental que rige el ordenamiento jurídico del trabajo, el de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (art. 53 C.N.).

La hipótesis que en este proceso se ha planteado, relativa a la celebración de contratos de prestación de servicios para cumplir labores docentes iguales a las que desempeñan los maestros que hacen parte de la planta de personal del municipio, bien podría ser objeto de análisis para verificar si, a la luz del artículo 53 de la Constitución, la forma externa utilizada para regular las relaciones jurídicas entre el municipio y los accionantes corresponde a la

realidad o es apenas un medio para disimular la existencia de reales situaciones que deberían estar gobernadas por la normatividad laboral.

No obstante lo dicho, no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para establecer si la relación contractual existente entre los peticionarios y el municipio es de carácter laboral o de otro orden. Ello corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el amparo constitucional tiene por objeto exclusivo la protección cierta e inmediata de los derechos fundamentales cuando éstos son objeto de violación o amenaza, pero el artículo 86 de la Carta no autoriza al juez de tutela para asumir funciones que, según el ordenamiento jurídico vigente, corresponden a jurisdicciones diversas de la constitucional.

La norma superior ha sido terminante al señalar que, salvo el caso del perjuicio irremediable, no cabe la tutela sino en aquellos casos en los cuales el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, es decir cuando no hay un procedimiento aplicable ni un juez competente, según la normatividad ordinaria, para proteger de manera efectiva y urgente el derecho fundamental afectado o puesto en peligro.

En ese orden de ideas, si el motivo de la posible vulneración de los derechos invocados en este proceso radica en que la administración pretendió desconocer las garantías laborales disfrazando relaciones de esa índole con el ropaje de la prestación de servicios independientes, el juez competente para dilucidar el punto es el que conoce de las controversias de índole laboral que se traban entre la administración y los particulares. Unicamente a él atañe definir si, pese a las formas externas del contrato, hay en verdad una relación jurídica en la que esté de por medio la efectividad de los principios y las normas del Derecho del Trabajo.

Ahora bien, el juez de tutela podría entrar a resolver un caso concreto en el cual fuera patente e indudable la violación o la amenaza de un derecho fundamental, con miras a velar por la vigencia concreta de los postulados constitucionales, pero sólo podría hacerlo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dejando la decisión final en manos de la jurisdicción correspondiente.

Como consecuencia de lo anterior, tampoco es competente el juez de tutela para decidir si a

la persona vinculada con la administración en la prestación de un determinado servicio se deben reconocer o no prestaciones sociales, ni para ordenar que se la afilie a una entidad de seguridad social.

Dada esa relación jurídica, que únicamente la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podría desatar para darle efectos laborales, no podía el juez de instancia en materia de tutela conceder el amparo, por hallarse semejante determinación fuera del ámbito de su jurisdicción y competencia.

Es claro que ninguno de los accionantes pudo probar un perjuicio cierto o una amenaza contundente a sus derechos a la vida, a la salud, al trabajo o a la igualdad como consecuencia del tipo de relación jurídica establecida con el municipio, motivo por el cual no era el caso de examinar si se estaba en presencia de un perjuicio irremediable que hubiera hecho aplicable la tutela como mecanismo transitorio mientras lo concerniente al contrato se resolvía ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, no acepta la Corte que las providencias materia de revisión hayan ordenado, como lo hicieron, la prestación de servicios médicos, hospitalarios, odontológicos y quirúrgicos, previo contrato para tal fin con la Caja de Previsión correspondiente, pues al hacerlo invadieron una órbita ajena a la que es propia de la jurisdicción constitucional y en la práctica alteraron la naturaleza de varios contratos de prestación de servicios sobre los cuales los tribunales competentes no se han pronunciado.

Se revocarán los fallos materia de examen.

DECISION

Con fundamento en las condiciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por los juzgados Primero Promiscuo Territorial de Saravena y Segundo Promiscuo del Circuito de Arauca los días 10 de diciembre de 1993 y 8 de febrero de 1994, respectivamente, y en su lugar NEGAR la tutela solicitada.

Segundo.- REMITASE copia de esta providencia al Alcalde de Saravena.

Tercero.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General