

T-489-99

Sentencia T-489/99

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES EN RELACIONES LABORALES-

Pago de acreencias laborales a ancianos por presunta vinculación laboral con ente estatal

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección constitucional especial

DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Pago oportuno de obligaciones y prestaciones laborales

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES EN RELACIONES LABORALES-

Alcance

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES EN RELACIONES LABORALES-

Cartas-órdenes de trabajo

PRINCIPIO DE LA BUENA FE DE LA ADMINISTRACION-Relaciones laborales

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA A FAVOR DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Pago de

salario mínimo mensual y afiliación a seguridad social

Referencia: Expediente T-208.545

Acción de tutela instaurada por Marina Esther Castro Eguis Y Hector Ojeda Ramirez contra el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Santa Marta.

Magistrada Ponente (E) :

Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Santafé de Bogotá D. C., nueve (9) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1.999).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Martha Victoria Sáchica

Méndez, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar las sentencias proferidas en el proceso de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

A través de apoderado, los señores Marina Esther Castro Eguis y Héctor Ojeda Ramírez instauraron acción de tutela contra el Departamento Administrativo de Salud Distrital de la ciudad de Santa Marta, con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la vida, seguridad social integral, salud e integridad física, igualdad, trabajo, dignidad y los principios constitucionales a la justicia y solidaridad social, por estimarlos vulnerados con la actitud renuente de dicha entidad a efectuar el pago de sus salarios y demás acreencias laborales.

Los hechos que dieron origen a la presente tutela se sintetizan así:

Una vez creado el puesto de salud en el Barrio La Paz de la ciudad de Santa Marta (hace aproximadamente 9 años), adscrito a la Secretaría de Salud Distrital, por instrucciones del secretario de salud de ese entonces suministradas al primer médico director del puesto, fueron contratados verbalmente los servicios de aseo a la señora Marina Esther Castro y de celaduría de tiempo completo incluyendo horas nocturnas, al señor Héctor Ojeda Ramírez, por el pago del salario mínimo legal.

Dicho puesto de salud, posteriormente fue adscrito al Departamento Administrativo de Salud Distrital (DASALUD) de esa misma ciudad, continuando los actores en su labor, bajo la promesa de las directivas de ese Departamento, en el sentido de que en poco tiempo se les legalizaría formalmente su vinculación como trabajadores oficiales; sin embargo, dejaron de recibir sus sueldos y prestaciones sociales. En el año de 1997 lograron obtener el pago de los salarios correspondientes a ese año, dada su precaria y apremiante situación en materia de alimentación y salud.

A comienzos de 1998, los accionantes se dirigieron ante la nueva directora y jefe de personal de los servicios de salud del Distrito, para que les arreglara su situación laboral y prestacional. Según se afirma en el libelo de la demanda, se pretendió desconocer su calidad de trabajadores, argumentando que el puesto de salud ya contaba con un “celador oficial” por lo que no podían pagar otro y que las enfermeras de turno estaban cumpliendo con las

labores de aseo, a pesar de que los señores Castro y Ojeda seguían prestando sus servicios. Además, señalan que les manifestaron que los salarios adeudados por el año de 1998 no podían ser cancelados, por carecer la entidad del respectivo presupuesto.

Así mismo, se manifiesta en la demandada, que los tutelantes son personas de la tercera edad, con estado deficiente de salud y alimentario, por lo que una vez más, el 21 de octubre de 1.998, su apoderada pidió a ese Departamento Administrativo que les cancelaran sus sueldos y demás prestaciones legales acumuladas, planteando las razones y los hechos que motivaban tales pretensiones y solicitando copias de documentos oficiales sobre otros trabajadores que realizan igual labor y a quienes si se les viene pagando oportunamente sus salarios, como son: el celador del puesto de salud del Barrio Galicias, el señor Carlos García y las operarias de servicios generales del centro de salud de Mamatoco, las señoras Lila Vergara y Agripina Tribiño.

En noviembre de ese mismo año, la abogada recibió sendos oficios del Departamento Administrativo de Salud que le indicaban que la respuesta definitiva se produciría en un mes, pues se estaban constatando los hechos del escrito, lo que en opinión de la profesional del derecho constituyó una forma de dilatar la situación cada vez más gravosa para los actores, con vulneración de sus derechos fundamentales.

Al instaurarse la respectiva acción de tutela, se adujo en la misma que, de no tomarse las medidas pertinentes, se causaría un perjuicio irremediable a los actores; por ello, se solicitó tutelar los siguientes derechos: a) A la salud e integridad física, pues dichas personas están enfermas y carecen de una protección en seguridad social y asistencial que les permita mantener una calidad de vida digna; b) al trabajo, para obtener el pago de sus salarios de los cuales depende su mínimo vital, por cuanto en los últimos años han vivido de la caridad pública de los vecinos del puesto de salud, las enfermeras y el médico, así como de algunos familiares cercanos; c) a la igualdad, en la medida en que DASALUD cancela salarios y demás prestaciones sociales a otras personas que realizan las mismas funciones en otros puestos de salud, en abierta discriminación con ellos; y d) a la dignidad, justicia y solidaridad, dada la desatención que se les está propinando por las autoridades mencionadas, pues les ha tocado casi implorar el reconocimiento de sus derechos y pueden verse obligados el resto de su vida a mendigar para su sobrevivencia.

Por lo tanto, se solicitó ordenar a la entidad accionada que en un término perentorio de 48 horas, a partir de la expedición del fallo, se procediera a realizar el reconocimiento y pago de los sueldos atrasados y de las prestaciones sociales que de conformidad con la ley tienen los demandantes, de acuerdo con la liquidación anexa y vincularlos formalmente a la planta de trabajadores oficiales de DASALUD, así como afiliarlos al sistema de seguridad social integral.

## II. PRUEBAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

Dentro del acervo probatorio que reposa en el expediente, se destacan entre otros, los siguientes documentos:

- Cédulas de Ciudadanía de los actores (fls. 17 y 18), fotografías de los afectados en su lugar de trabajo ; constancia de trabajo del 26 de octubre de 1998 expedida por el médico del puesto de salud del Barrio La Paz (fls. 12 y13) ; fotocopias de cinco (5) cheques del Banco del Estado del año 1997, girados para cancelar salarios (fls. 14 y15) ; dos (2) cartas de fechas 26 de junio y 2 de octubre de 1998, de moradores del Barrio La Paz, acompañadas de cerca de 100 firmas, dirigidas a autoridades distritales, en las cuales se da fe de los servicios de aseo y celaduría que prestan los accionantes en el puesto de salud (fls.19-21).
- Copia de tres (3) memoriales de petición, del 21 de octubre de 1998, dirigidos a la Directora del Departamento Administrativo de Salud Distrital, solicitando el pago de los derechos laborales de los actores ( fl.23-30) y de la respuesta a los memoriales de noviembre 12 de 1998 (fls.31-33), en la cual se pospone la resolución definitiva sobre lo requerido ; copia de la liquidación de salarios atrasados y demás prestaciones sociales adeudadas a los demandantes, elaborada por un contador titulado ( fl.34).
- Copias de órdenes de servicio a favor de los accionados, durante los años 1996 y 1997, emitidas por el Director del puesto de salud de La Paz ( fls.45-54).
- Circular del 17 de junio de 1998, de la Dirección del Departamento Administrativo de Salud Distrital, dando instrucciones a los directores de centros y puestos de salud, a fin de que prohibiera la permanencia de personas ajenas a la planta de personal de ese

Departamento, sin acto administrativo que las autorizara a ejercer funciones propias de un empleo en sus dependencias (fl.78).

- Acta de diligencia de inspección judicial del 9 de diciembre de 1998 practicada por el juez de tutela de primera instancia (fl.74) y declaraciones rendidas por los señores, Juan Antonio Esquirol Madrid, Geolfredy Guillermo Aragón Melgarejo y Ana María Díaz Granados (fls. 71,72,75)

### III. ACTUACIONES DENTRO DEL TRAMITE DE LA ACCION

#### 1. Intervención en defensa de la entidad accionada.

La Directora (E) del Departamento Administrativo de Salud Distrital manifestó al Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Marta, que no es cierto o no le consta y se atiene a lo que se pruebe en el proceso, que los accionantes hayan laborado desde el año de 1991 en el puesto de salud de La Paz, ya que en el plan de cargos y asignaciones civiles anuales de ese Departamento, sólo se cuenta con 38 cargos de celadores y 35 operarias del servicio general y no aparece en el archivo contratación ni documento alguno alusivo al arreglo realizado por el director de turno respecto de la pretendida vinculación de los demandantes a ese puesto de salud.

Según lo afirma, mediante reporte de la oficina de personal, existieron unas órdenes de servicio del Director de ese centro para los años 1995, 1996 y 1997, en las cuales se autorizó a la señora Marina Castro a realizar labores como operaria del servicio durante algunos meses, las cuales ya fueron canceladas. Igualmente, en relación con el señor Ojeda Ramírez, se encontró que éste vivía en el puesto de salud apoyado por la comunidad de la Paz y que en conversación con la junta de Acción Comunal de ese barrio, se le cancelaron los turnos dispuestos para ciertos meses de los años 1996 y 1997. Además, precisa que el pago mediante órdenes de servicio incluye todo concepto, lo que impide reclamar prestaciones sociales adicionales.

Expresa, así mismo, que en conversación realizada entre los señores accionantes y la Directora del Departamento, se les informó que para la vigencia 1998 el Ministerio de Salud

no les permitía la ampliación de cargos para la institución, dada la reducción del situado fiscal, lo que impedía continuar con sus labores mediante órdenes de servicio, a lo cual ellos adujeron tener el apoyo de la comunidad en su decisión de continuar prestando los servicios en el puesto de salud. Adicionalmente, anota que al no ser factible su vinculación a la entidad, tampoco lo es su afiliación al sistema de seguridad social integral.

Por otro lado, señala respecto de la vulneración del derecho de petición, que la prórroga en el término para responder el respectivo memorial mediante oficio del 12 de noviembre de 1998, obedeció a que el libro de la pagaduría no estaba disponible, razón por la cual no es cierto que exista el propósito de dilatar la resolución del asunto, puesto que a los actores no se les adeuda erogación alguna.

Concluye la funcionaria, que como no existe relación laboral entre los demandantes y la entidad accionada, diferente a las órdenes de servicio que en su oportunidad fueron canceladas, nada permite concluir vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados como lesionados y mucho menos a la igualdad en la forma alegada ya que de aceptarla, sería predicable respecto de todas las personas que apoyadas por la comunidad aspiren una vinculación con esa entidad.

## 2. Diligencia de Inspección judicial practicada por el juzgado de instancia

El Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Marta, en diligencia de inspección judicial practicada en el puesto de salud de La Paz el día 9 de diciembre de 1998, recibió declaración jurada por parte de una de las enfermeras que laboran allí, en la que se constató que el señor Héctor Ojeda Ramírez presta allí sus servicios de celador en el día y la señora Marina Castro las labores de aseo desde hace 4 años, quienes además tienen en su poder las llaves del centro.

## 3. Declaraciones Juramentadas

3.1. El señor Juan Antonio Esquirol Madrid, vecino del sector, declaró conocer a los señores Ojeda y Castro desde hace más de 20 años, señalando que realizan las labores de celaduría y aseo, respectivamente, en el puesto de salud de La Paz, desde hace aproximadamente 9 años, en forma ininterrumpida y sin remuneración permanente.

3.2. El doctor Geolfredy Guillermo Aragón Melgarejo, médico de planta del puesto de salud de La Paz desde hace 6 años, en la respectiva diligencia afirmó que los actores han cumplido labores de aseo y vigilancia de tiempo completo, bajo las órdenes del personal médico y paramédico y al parecer, mediante cartas órdenes del anterior Director. Además, que en 1997 recibieron sus salarios, pero posteriormente, han tenido continuos problemas en el pago de su remuneración, así como por la no afiliación al sistema de salud, por lo cual él ha tenido que formularles y suministrarles las medicinas cuando se han enfermado. De otro lado, precisó que los sábados asiste una enfermera para realizar el aseo exclusivo de los materiales de enfermería y que a partir de marzo o abril de 1998 fue designado un celador de planta, que no cumple el turno de vigilancia.

3.3. Del interrogatorio efectuado a la Directora del Departamento Administrativo de Salud Distrital se concluyó, que los señores Ojeda y Castro fueron vinculados por carta orden de servicio durante el año 1997, pero que el 30 de diciembre de ese año, se les informó sobre la terminación de la misma por razones presupuestales, luego de lo cual se asignaron turnos exclusivos de celaduría nocturna a personal de nómina, a las aseadoras del puesto de salud de La Gaira, no obstante la oposición de la comunidad para dar ingreso a persona diferente a los actores.

Para finalizar, expresa que la comunidad ha sido renuente a permitir el acceso a laborar de personas designadas por la Dirección de Salud Distrital y que inclusive, se han recibido amenazas sobre toma a las instalaciones del puesto de salud o de disturbios de orden público.

#### IV. LAS DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia: Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Marta

El a quo deniega el amparo solicitado, argumentando que la acción de tutela no procede por cuanto los afectados disponen de otro medio de defensa judicial, como lo es la demanda laboral ante la jurisdicción ordinaria para reclamar sus pretensiones, toda vez que no hay certeza sobre el derecho prestacional reclamado, ya que según lo afirma la entidad accionada existieron órdenes de trabajo en el pasado pero que ya terminaron y no existen

pruebas ciertas que demuestren la clase de vinculación actual de estas personas con la entidad accionada, aun cuando el mismo fallador acepta que los accionantes trabajan actualmente en el mencionado puesto de salud de facto.

## 1. La impugnación

La apoderada de los demandantes objetó la anterior decisión, por cuanto en su concepto no se llevaron a cabo las ponderaciones objetivas que se requerían para emitir sentencia de fondo en un proceso que no podía prescindir del principio fundamental al debido proceso y a la observancia del derecho sustancial, al desestimar de plano circunstancias esenciales y medios probatorios importantes y dejar de valorar a la luz de los principios constitucionales, situaciones especiales como la tercera edad de los accionantes, su derecho a la vida, salud y dignidad humana, remitiéndolos a un proceso ordinario que solucione la controversia, cuando lo más probable es que la vida no les alcance para ver el resultado final.

Del mismo modo afirma, que se desconoció el art. 53 C.P. sobre igualdad de oportunidades, mínimo vital, situación más favorable para el trabajador, primacía de la realidad sobre las formalidades y la garantía a la seguridad social, al desconocer las declaraciones judiciales obtenidas en el curso del proceso y en la propia diligencia en el puesto de salud, que demuestran de manera suficiente la relación de trabajo de los demandantes.

De igual forma, la apoderada discrepa de lo sentado en el fallo en cuanto que el convenio laboral sólo existió a partir de la expedición de las “cartas órdenes”, ignorando de plano las órdenes verbales impartidas por la administración y las pruebas existentes sobre la prestación del servicio a las que el juzgado de instancia denomina de “facto”, aduciendo que ningún ser humano está dispuesto a regalar su fuerza de trabajo de manera continua por más de 7 años, sin al menos haber pactado un acuerdo de trabajo que comprenda horas diarias de labor, remuneración y sometimiento a la supervisión directa o delegada de quien se reconoce como empleador.

Por último, manifiesta que la tutela como mecanismo de protección con un contenido esencialmente humano, exige que si a una persona de la tercera edad se le niega esa protección a la cual tiene derecho, la respectiva providencia debe indicar cuál es el

procedimiento idóneo para salvaguardar el derecho amenazado o violado, sin reducirlo al mero enunciado de la falta de competencia. Respalda esta afirmación en la garantía que la Constitución consagra a favor esas personas, la vigencia del principio de la dignidad humana y la eficacia de los derechos fundamentales, citando para ello la sentencia de esta Corporación No. T-174 de 1997, con el fin de que finalmente se otorgue el amparo solicitado.

## 2. Segunda instancia: Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta

El juez de segunda instancia en el proceso de tutela confirmó la sentencia impugnada, en razón a que consideró sólo de manera excepcional es posible conceder el amparo de tutela, siempre y cuando no exista otro medio judicial de defensa para resolver la controversia planteada.

Para sustentar esa decisión, arguye que existe prueba en el expediente de la negativa de la Directora de la entidad accionada a reconocer la obligación que los demandantes reclaman, por cuanto señala que si bien en alguna oportunidad ellos laboraron en el puesto de salud mediante órdenes de servicio que fueron debidamente canceladas, a partir del 30 de diciembre de 1997 se dio por terminada cualquier clase de vinculación por razones presupuestales.

Por consiguiente, al no existir una aceptación de la presunta obligación del deber de pago de la actividad laboral alegada por los tutelantes, el reconocimiento del derecho invocado sólo es viable por la vía ordinaria, pues el ente accionado se ha negado a aceptar siquiera que los tutelantes se encuentran en una situación de hecho no formalizada por nombramiento o posesión y en virtud de la inexistencia de un título que válidamente implique una obligación por parte de la entidad.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias proferidas por los jueces de tutela dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9) de la

Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto de fecha 26 de mayo de 1999, expedido por la Sala de Selección Número Cuatro de esta Corporación.

La controversia planteada en el caso sub examine pone de presente la situación material apremiante de dos personas de la tercera edad, quienes reclaman por la vía de la tutela el pago de derechos laborales adeudados en virtud de una presunta vinculación laboral con un ente estatal (Departamento Administrativo de Salud Distrital de Santa Marta), a fin de obtener la protección inmediata de sus derechos al trabajo, seguridad social, mínimo vital y a su dignidad humana.

De manera que, la revisión de los fallos de tutela que se propone realizar esta Sala, partirá del análisis del argumento principal presentado por los jueces de instancia sobre la subsidiariedad de la acción de tutela para obtener el pago de acreencias laborales por la vía de la tutela, cuando se trata de personas de la tercera edad y el alcance de la protección constitucional a los derechos fundamentales de las mismas, cuando la entidad estatal ante la cual los reclaman, despliega una actuación abusiva de su posición dominante, desconociendo el principio de la primacía de la realidad en las relaciones laborales.

3. Procedencia de la acción de tutela para ordenar el pago de acreencias laborales y así hacer efectiva la protección especial constitucional de las personas de la tercera edad, a fin de salvaguardar sus derechos fundamentales y el mínimo vital. Primacía de la realidad sobre las formas en la relación laboral.

De conformidad con la finalidad para la cual fue consagrada la acción de tutela en el ordenamiento superior (C.P., art. 86), cual es la protección de los derechos fundamentales de las personas ante su vulneración o amenaza por la acción u omisión de alguna autoridad pública, o por los particulares en los casos específicamente establecidos y del carácter excepcional y subsidiario que trae la misma frente a la utilización de otros medios de defensa judicial para el cumplimiento de ese propósito, es que dicho amparo no procede por regla general, para obtener en forma directa y como pretensión principal, el reconocimiento y pago de acreencias laborales resultantes de un vínculo de trabajo que es objeto de controversia entre las partes.

No obstante, ese presupuesto básico no es absoluto, toda vez que la propia Carta Política

admite la excepción de la procedencia de dicha acción en forma prevalente y con efectos transitorios cuando de un perjuicio irremediable se trata, o cuando el medio judicial ordinario establecido para tramitar la cuestión debatida se muestra como insuficiente, meramente formal o no idóneo para la consecución objetiva del fin esperado, cual es la protección del derecho fundamental invocado y el restablecimiento de su ejercicio efectivo para el titular.

Cuando la solicitud de amparo versa sobre el reclamo de derechos laborales, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha señalado, que la tutela sólo procede de manera extraordinaria y por encima de las acciones laborales pertinentes, en la medida en que de la situación fáctica analizada en concreto por el juez de tutela, se deduzca que puede producirse un desconocimiento del derecho sustancial en discusión y de acceso a la administración de justicia para el peticionario, de someterlo al iter procesal ordinario, en lugar de intervenir inmediatamente con órdenes que recuperen la vigencia del ordenamiento superior, contrarrestando de manera efectiva las circunstancias de apremio que han fundamentado dicha solicitud.

Ahora bien, en el evento de que las personas solicitantes de la protección superior por la vía de la jurisdicción constitucional sean de la tercera edad y argumenten como sustento de la misma la afectación de su mínimo vital, entendido como un derecho a un mínimo de condiciones que garanticen su seguridad material derivado del principio constitucional de la dignidad humana y como instrumento de nivelación social<sup>1</sup>, en aras de la promoción de condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en especial, en favor de esas personas que por su edad y condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, la acción de tutela procederá como excepción, aún existiendo el medio judicial ordinario.

Estos criterios fueron ampliamente expuestos en la sentencia T-166 de 19972 y deben ser ahora reiterados para analizar el caso materia de estudio:

“En relación con los derechos de las personas de la tercera edad, ha sido prolija la jurisprudencia que los ampara con apoyo en el perentorio mandato del artículo 46 de la Constitución Política y en el concepto mismo de igualdad real y material (artículo 13 C.P.), aplicable al anciano en cuanto su misma fragilidad lo hace altamente vulnerable.

La tercera edad exige el respeto y la consideración de la sociedad y la gestión efectiva del

Estado Social de Derecho, que no pueden eludir sus responsabilidades en la preservación de una vida digna de personas cuya debilidad es manifiesta, pero también los particulares, y en especial los que obtienen o han obtenido beneficio merced al trabajo de la persona de edad avanzada, tienen a su cargo una responsabilidad jurídica en el campo económico y prestacional, derivada del contrato, y una no menos vinculante de carácter social, emanada de los preceptos constitucionales (artículo 2 C.P.).

A no dudarlo, la procedencia de la tutela resulta de un análisis material que equilibra la estabilidad del sistema jurídico ordinario con la premura, justificada, en atender con prontitud los derechos del anciano.”. (Subraya la Sala).

Por otra parte, existen claros lineamientos en la jurisprudencia de esta Corporación, acerca de la primacía de la realidad sobre las formalidades evidenciadas en las relaciones de trabajo, como principio constitucional imperante en materia laboral (C.P., art. 53). Un profundo análisis sobre el tema se adelantó en la sentencia C-555 de 19943, de la cual se citarán, a continuación, algunos de sus apartes:

“La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional (CP art. 53). La entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos en favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato.

El principio que se analiza, puede igualmente alegarse contra el Estado, si éste resulta asumiendo materialmente la posición de parte dentro de una particular relación de trabajo. La prestación laboral es intrínsecamente la misma así se satisfaga frente a un sujeto privado o ya se realice frente al Estado. En un Estado social de derecho, fundado en el trabajo (C.P.

art. 1), mal puede el Estado prevalerse de su condición o de sus normas legales para escamotear los derechos laborales de quienes le entregan su trabajo.”.

Como posteriormente se afirmara en esa misma providencia, la vigencia del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en una relación laboral, de existir ésta de manera efectiva, no excluye el deber de cumplimiento de los requisitos propios que establece el ordenamiento jurídico para ingresar a la función pública, como son, entre otros, la sujeción de la provisión del empleo al régimen legal y reglamentario establecido, la existencia de un planta de personal que lo contemple y la disponibilidad presupuestal que el mismo requiere para su provisión (C.P., art. 122), formalidades sustanciales de derecho público que se concretan en principios de organización del Estado.

Cabe agregar, que el principio al cual se viene haciendo alusión presenta un estrecho vínculo con la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas externas en materia de administración de justicia que trae el artículo 228 superior, el cual subordina a los jueces, para que una vez verificada la relación laboral en la práctica se reconozcan todos los derechos, a que la misma da lugar, según el ordenamiento jurídico.<sup>4</sup>

Con base en los criterios generales expuestos, la Sala entra a revisar las decisiones de tutela en el proceso de la referencia.

#### 4. Análisis del caso concreto

Como se señaló anteriormente, por regla general, la resolución de las controversias de origen laboral son de conocimiento de las instancias judiciales competentes; sin embargo, puesto en conocimiento el asunto sub examine ante los jueces de la jurisdicción constitucional, por la presunta vulneración de derechos y principios con rango superior, corresponde a los mismos establecer, desde la base que se trata de personas de la tercera edad (la señora Castro tiene 66 años y el señor Ojeda cuenta con 61 años de edad), si la violación alegada es grave e inminente y si los medios de defensa judicial consagrados en la legislación para protegerlos en forma ordinaria, son aptos para asegurar una protección efectiva de los derechos invocados como vulnerados.

Como en otras oportunidades lo ha establecido esta Corte, “a la jurisdicción constitucional importa establecer de manera sumaria - como lo prevé el artículo 86 de la Constitución - si

en realidad, actualmente, esa relación laboral existe y si en efecto, aparecen violados los derechos fundamentales del solicitante, por parte de los demandados, en términos tales que se haga imperativa su tutela.”.5

De los hechos relatados en esta providencia en el acápite de Antecedentes (I) y del material probatorio allegado al expediente, así como de las pruebas practicadas por el juez de tutela de primera instancia, existen elementos de juicio ciertos y suficientes que permiten señalar que los señores Marina Esther Castro Eguis y Héctor Ojeda Ramírez han prestado sus servicios personales en materia de aseo y celaduría, respectivamente, en el puesto de salud de la Paz de la ciudad de Santa Marta, durante un lapso por lo menos de seis (6) años.

También, con base en la misma documentación se ha podido determinar, que durante ese período los demandantes fueron contratados por medio de las denominadas cartas-órdenes de trabajo, con base en las cuales se cancelaron las correspondientes remuneraciones, pero que con posterioridad por diversos problemas, entre ellos de orden presupuestal, se les han venido rechazando sus reclamaciones, con la negativa a cualquier clase de reconocimiento salarial y prestacional por la inexistencia de un vínculo laboral formal con la entidad estatal demandada (Departamento Administrativo de Salud Distrital). Por ello, los actores alegan un vulneración de sus derechos a la vida, seguridad social integral, salud e integridad física, igualdad, trabajo y dignidad causada por el no pago de sus derechos laborales y la no afiliación a entidad de seguridad social alguna.

En este orden, la Sala deduce de lo examinado, que para los actores se mantiene una relación laboral con la entidad estatal accionada, la cual aunque no está formalizada por la administración distrital ha sido consentida por mucho tiempo y en su favor, toda vez que es evidente que la señora Castro sigue prestando el servicio de aseo en el puesto de salud, ya que las enfermeras lo realizan únicamente respecto de cierto material de enfermería y el señor Ojeda continúa cuidando durante el día los bienes de ese inmueble, no obstante existir otro celador.

Además, debe observarse que a pesar de la existencia de una Circular del 17 de junio de 1997 de esa Dirección, prohibiendo el ingreso a los centros de salud de personal extraño a la planta de personal, ¿Cómo puede explicarse que los demandantes, si como lo dice la Directora del Departamento citado no tienen vinculación con el mismo ni laboran allí,

mantienen ambos en su poder las llaves de ingreso al puesto de salud, como se constató en la diligencia de inspección realizada?.

Indudablemente, la situación examinada deja traslucir una grave inconsistencia en la efectividad de las decisiones administrativas emitidas por el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Santa Marta, en cuanto al manejo del personal del puesto de salud de la Paz, con los directores del mismo, la cual se agudiza con la presión de la comunidad en favor de los accionantes, que constituye un conflicto que corresponderá resolver a la administración distrital, a fin de determinar sobre una posible actuación irregular, y determinar las consecuencias legales para todos aquellos que participaron en su generación y no hicieron mayor esfuerzo por solventarla.

Así pues, a los tutelantes no se les puede atribuir responsabilidad en la eventual irregularidad configurada en la situación en comento, ni deben asumir las consecuencias de la negligencia de la administración en su actividad; todo lo contrario, la permanencia de ellos en la prestación de los servicios enunciados, bien por órdenes de servicio escritas o verbales emitidas por servidores de la entidad distrital, obliga a ésta a no estar ajena al reconocimiento de los derechos que de la relación se deriven.

En este mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-174 de 1.9976, al analizar el caso de un nominador estatal que permitió, a quien todavía no era servidor público, ejecutar sus labores de manera anticipada:

“ Existe, pues, una clara responsabilidad, en cabeza del nominador, por permitir o propiciar que las labores de quien todavía no es servidor público principien a ejecutarse de manera anticipada, más todavía si para el pago respectivo no hay partida presupuestal a la que pueda darse ese destino.

Se trata de una falta que debe sancionarse por la autoridad competente, en cuanto afecta las finanzas públicas, entorpece el adecuado funcionamiento administrativo y perjudica al servidor público.

Pero, claro está, ninguna de las circunstancias descritas puede llevar a la consecuencia de que el derecho del trabajador al pago de su salario y prestaciones, por el tiempo en que no había tomado posesión del cargo, quede burlado.

En otros términos, el trabajador no es el responsable de que se hubiera comenzado a aprovechar sus servicios antes de los trámites legales, ni puede ser quien asuma las consecuencias de la imprevisión, la falta de cuidado, la demora o la mala fe de la administración.

La orden de trabajo, verbal o escrita, compromete a la entidad y genera derechos a favor del trabajador. El solo hecho de que éste inicie sus labores obliga al pago, independientemente de la responsabilidad de quien lo haya vinculado irregularmente.

En consecuencia, en casos como el que ahora se estudia, en el que ha sido probada la efectiva prestación de los servicios por el trabajador, cabe la tutela para defender la efectividad del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y para ordenar que se efectúen los pagos correspondientes, siempre que haya disponibilidad presupuestal. Si no la hubiere, la administración deberá iniciar los trámites pertinentes de manera inmediata.” (Subraya la Sala).

También es claro que la relación laboral entre las partes era constatable para los anteriores directores del puesto de salud, como se deduce de la preocupación constante de resolverles la situación a estas personas. Es más, la Sala estima que sigue vigente, como en efecto lo es para el director del puesto de salud según lo reconoce en su declaración ya referida, y para los actores quienes continúan considerando a esta persona como el vocero de la administración distrital; recordemos que el ingreso de los actores al puesto de salud se autorizó por el director del mismo, siguiendo órdenes del Secretario de Salud del momento.

Lo anterior permite afirmar que “El particular que ingresa a una entidad pública y se comunica con una persona que hace parte de la institución, presume válidamente encontrarse frente a un funcionario que, en su campo, normalmente es depositario de la confianza del organismo, sin que deba esperarse de su parte que guarde dudas o suspicacias respecto de las directrices o respuestas provenientes del respectivo servidor público”<sup>7</sup>, mucho menos si son personas de escasos recursos y precario nivel de formación en los asuntos del Estado.

Esta argumentación da lugar a destacar la vigencia del principio de la buena fe de la administración en el marco de las relaciones laborales. En la misma sentencia T-174 de 1.997 antes comentada, se señala, en criterio plenamente aplicable al caso que se analiza, que

dicho principio es de doble vía, es decir predicable tanto de los particulares como de la administración pública, en la forma de pilar del estado social de derecho y de la convivencia pacífica, siendo exigible en un grado mayor para la administración, en razón a su poder y posición dominante que mantiene sobre los gobernados y la indefensión de éstos, para así evitar caer en abusos.

Así las cosas, constituye un atentado a la buena fe de los actores que confiados en la autorización de permanecer prestando sus servicios a cambio de una futura remuneración de sus derechos, por quienes para ellos representaban el ente estatal, ven negados sus derechos laborales en consecuencia a las actuaciones cuestionables e imputables directamente a la administración.

La incertidumbre en la cual los ha colocado la entidad accionada ha ayudado a agravar su condición de escasos recursos económicos para sostener sus gastos de manutención, vivienda y salud y sin una seguridad social integral que los proteja en su salud e integridad física, vulnerándoles además su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y al pago cumplido de una remuneración vital, que adicionalmente atenta su dignidad humana, pudiendo ocasionarles un perjuicio irremediable.

Por lo tanto, se hace necesario que se disponga en esta sede de revisión la revocatoria de los fallos de tutela que denegaron el amparo, en garantía de la protección especial de la cual son beneficiarios los tutelantes como personas de la tercera edad y de los principios atinentes a la primacía de la relación laboral y el derecho sustancial sobre las formas, así como el de la solidaridad social y la vigencia de un orden justo, por virtud de la indefensión que muestran frente a la entidad demandada.

En su lugar, se concederá la tutela en forma transitoria, en cuanto a los derechos laborales de los actores, por razón a su situación económica, edad e inminente perjuicio irremediable que amenaza sus derechos fundamentales, para que la entidad demandada les reconozca su salario mínimo mensual, mientras la justicia laboral, en proceso que deberán iniciar los actores, resuelve en forma definitiva sobre la remuneración, prestaciones e indemnizaciones que merecen, en decisión que por tardar un poco más haría tardía la garantía constitucional que se pretende. Así mismo se ordenará su afiliación de inmediato a una entidad de seguridad social integral.

Por último, la falta de respuesta oportuna y de fondo por parte de la entidad accionada a las peticiones formuladas en el mes de octubre de 1.998, por la apoderada de los actores, relacionadas con la solicitud de pago de sus acreencias laborales y a las cuales la directora del Departamento Administrativo de salud Distrital se pronunció dando “prórroga a su Derecho de Petición en Interés Particular” por un mes más ya que los libros de la oficina de pagaduría “se encuentran empastándolos fuera de la sede”, hace que se estime por esta Sala, adicionalmente, violado el derecho fundamental de petición de esos señores por la entidad distrital, razón por la cual en la parte resolutive de este fallo se dispondrá lo correspondiente para su protección.

## VI. DECISION

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,

### R E S U E L V E :

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por los Juzgados Segundo Penal Municipal de Santa Marta y Primero Penal del Circuito de esa misma ciudad, el 9 de diciembre 1998 y el 4 de febrero de 1999, respectivamente, mediante los cuales se negó la protección judicial de tutela solicitada por los señores Marina Esther Castro Eguis y Héctor Ojeda Ramírez .

Segundo.- CONCEDER el amparo de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable a los actores y, en consecuencia, ORDENAR al Departamento Administrativo de Salud Distrital, de la ciudad de Santa Marta, reanudar el pago del salario que conforme a la ley les corresponde, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, mientras la justicia laboral decide acerca de sus pretensiones, para lo cual los tutelantes deberán instaurar la respectiva demanda dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente fallo, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, artículo 8o.

En caso de no existir partida presupuestal suficiente, las cuarenta (48) horas siguientes se conceden para que el Departamento Administrativo de Salud Distrital inicie los trámites pertinentes para efectuar la adición presupuestal que permita reanudar los pagos que se ordenan, a más tardar en el término de dos (2) meses.

Tercero.- ORDENAR al Departamento Administrativo de Salud Distrital afiliar a los accionantes a una entidad promotora de salud, dentro de las mismas cuarenta y ocho (48) horas indicadas, afiliación que deberá permanecer mientras persista la prestación de sus servicios a la administración distrital. Cualquier gasto que se produzca por causa o con motivo de la atención de la salud del trabajador y que no sea cubierto por la respectiva E.P.S. , deberá ser asumido por ese Departamento.

Cuarto.- DENEGAR el amparo constitucional solicitado por los demandantes, en cuanto se refiere al reconocimiento y pago de salarios y prestaciones que se hubieren causado y no pagado con anterioridad a esta sentencia, toda vez que para tal fin existen otros medios de defensa judicial.

Quinto.- El desacato a lo dispuesto en esta providencia será sancionado por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Marta, con arreglo a lo previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto.- Por la Secretaría General de esta Corporación LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada ponente (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Sentencia T-426/92, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

3 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Ver la Sentencia C-154/97, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara y también la Sentencia T-166/97, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia T-166/97, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, ya citada.

6 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Sentencia T-098/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Sentencia T-174/97, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.