

T-537-14

Sentencia T-537/14

(Bogotá D.C., Julio 18)

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

DEFECTO SUSTANTIVO POR INTERPRETACION ERRONEA O IRRAZONABLE DE LA NORMA- Hipótesis en las cuales puede incurrir la autoridad judicial

Esta Corporación ha identificado cuatro hipótesis en las cuales se configura el defecto sustantivo, a saber: (i) cuando la norma aplicable es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el juez; (ii) cuando la decisión se apoya en una norma claramente inaplicable, sea por haber sido derogada, sea por haber sido declarada inexecutable, sea porque resulta claramente inconstitucional y el juez no dejó de aplicarla en el ejercicio del control de constitucionalidad difuso, o sea por no adecuarse a los supuestos de hecho del caso; (iii) cuando la providencia judicial desconoce sentencias con efecto erga omnes; y (iv) cuando la aplicación de la norma jurídica, derivada interpretativamente de una disposición normativa, es inaceptable por ser producto de una hermenéutica abiertamente errónea o irrazonable.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se cumple con requisitos especiales para su procedencia en proceso jurisdiccional

Cuando no se satisface al menos uno de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, no procede la revisión por parte de esta Corporación, de sentencias proferidas en el curso de procesos jurisdiccionales

Referencia: Expediente T- 4.286.019

Fallos de tutela objeto revisión: Sentencia de fecha 23 de enero de 2014, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

confirmatoria de la Sentencia de fecha 14 de agosto de 2013, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Accionante: Américo Cachimbo Cuenca.

Accionados: Tribunal Administrativo del Atlántico.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Elementos de la demanda.

1.1.1. Derecho fundamental invocado. Derecho al debido proceso.

1.1.2. Conducta presuntamente vulneradora. El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia de fecha 7 de noviembre de 2012, desconoció la nulidad del Decreto número 052 de 2004 –por medio del cual se suprimió el cargo que desempeñaba–, al “reemplazar el texto legal por una apreciación personal”.

1.1.3. Pretensiones: (i) Se tutele su derecho fundamental al debido proceso; y (ii) se deje sin efectos la providencia del Tribunal Administrativo del Atlántico con el propósito de “que vuelva a pronunciarse sobre el asunto observando estrictamente las disposiciones legales que echó de menos”.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. El accionante fue vinculado al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en el cargo de Guardián Código 630-05 de la Dirección de la Cárcel Distrital para Varones,

dependencia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Distrital, el día 1° de enero de 1994. Fue inscrito en el escalafón de empleados de carrera administrativa, mediante Resolución número 0168 de fecha 25 de agosto de 1994.

1.2.2. El Alcalde Distrital de Barranquilla, mediante Decreto número 0252 de fecha 21 de julio de 2004, soportado en estudio técnico previo, estableció la nueva planta de personal para la administración distrital suprimiendo, entre otros, el cargo del accionante. Por medio de comunicación de fecha 23 de julio de 2004, la Alcaldía Distrital –Secretaría de Relaciones Humanas y Laborales–le informó al accionante: (i) la supresión del cargo que venía desempeñado y (ii) considerando su inscripción en el escalafón de carrera administrativa, de conformidad con lo establecido en la Ley 443 de 1998, su derecho de optar para ser incorporado a empleo equivalente o a recibir indemnización.

1.2.3. El accionante interpuso, el día 30 de noviembre de 2004, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Decreto número 052 de fecha 7 de noviembre de 2004 y la comunicación de fecha 23 de noviembre de 2004, expedidos por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, mediante los cuales se suprimió el cargo que ocupaba (Guardián Código 630-05). Consideró el accionante que no había sido motivado el precitado acto administrativo y que, como consecuencia de la expedición de aquel, se “entregaban (sic)” las funciones de vigilancia y cuidado de reclusos a particulares, mediante “contratocracia (sic)”.

1.2.4. El Juzgado 6° Administrativo de Descongestión de Barranquilla, mediante sentencia de fecha 30 de mayo de 2012, (i) declaró la nulidad del Decreto número 052 de fecha 7 de noviembre de 2004; (ii) se inhibió para pronunciarse sobre la comunicación de fecha 23 de noviembre de 2004; y (iii) dispuso el reintegro del demandante al cargo que ocupaba, a la par con el pago de los emolumentos dejados de percibir en el término del retiro, a título de restablecimiento del derecho. Consideró el a quo que el acto administrativo en comento transgredió las normas en que debía fundarse y “no demostró que se hubiere logrado la finalidad de racionalización del gasto”.

1.2.5. El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla apeló la providencia judicial supra. El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de fecha 16 de noviembre de 2012, revocó la citada sentencia de fecha 30 de mayo de 2012 y, por

consiguiente, denegó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Estimó: (i) que de conformidad con el numeral 9° del artículo 149 del Decreto número 1572 de 1998 –modificado por el Decreto número 2504 de 1998–, la supresión de cargos en la administración puede estar justificada por la necesidad de racionalización del gasto; (ii) que la Sentencia C-614 de 2009 “nada dijo sobre procesos de reestructuración y modificación de plantas de personal”, razón por la que no es un precedente aplicable; y (iii) que la administración está en libertad para celebrar contratos de prestación de servicios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, por ende, que esta circunstancia, de ninguna manera, puede generar la nulidad de los actos de supresión de cargos.

1.2.6. El accionante presentó, el día 23 de mayo de 2013, demanda de tutela contra la sentencia de fecha 16 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por considerar que se incurrió en “vía de hecho”, al anteponer “apreciaciones personales” sobre el sentido de disposiciones legales. Ello, en la medida en que no hubo supresión de cargos, sino de personas “como quiera que la función de vigilancia de la cárcel distrital de varones de Barranquilla, la siguieron desempeñando personas contratadas con órdenes de prestación de servicios primero, y por empresas formales de vigilancia privada, luego”.

2. Respuesta del accionado.

2.1. Tribunal Administrativo del Atlántico[2]. Solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que la sentencia judicial objeto de la tutela estuvo fundamentada en la interpretación razonable de las normas aplicables al litigio y, por consiguiente, en atención a lo sostenido por la Corte Constitucional, las diferencias interpretativas no constituyen “vía de hecho”.

En particular, el Tribunal Administrativo del Atlántico, afirmó: (i) que de conformidad con el numeral 9° del artículo 149 del Decreto número 1572 de 1998 –modificado por el Decreto número 2504 de 1998–, la supresión de cargos en la administración puede estar justificada por la necesidad de racionalización del gasto; (ii) que la Sentencia C-614 de 2009 “nada dijo sobre procesos de reestructuración y modificación de plantas de personal”, razón por la que no es un precedente aplicable; y (iii) que la administración está en libertad para

celebrar contratos de prestación de servicios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, por ende, que esta circunstancia, de ninguna manera, puede generar la nulidad de los actos de supresión de cargos.

3. Decisiones de tutela objeto de revisión

3.1 Primera Instancia: Sentencia de fecha 14 de agosto de 2013, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

3.1.2. La decisión se adoptó en consideración a los siguientes fundamentos: (i) la decisión de supresión del cargo ocupado por el demandante fue legal, toda vez que avino en una facultad de la administración, debidamente fundamentada en la necesidad de racionalizar el gasto (artículo 149, numeral 9°, del Decreto 1572 de 1998, modificado por el Decreto 2504 de 1998); (ii) en materia de interpretación judicial, el “papel del juez de tutela es extremadamente restringido”; sólo puede interferir cuando advierta que existe una interpretación abiertamente irracional -contraria al espíritu de la norma-, que vulnere derechos fundamentales. Por consiguiente, el simple desacuerdo de los sujetos procesales con la interpretación o valoración judicial no es constitutivo de defecto sustantivo; y (iii) como corolario de lo anterior, la decisión de denegar las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue razonable y, por ende, no puede ser controvertida mediante tutela.

3.1.3. En adición a lo anterior, la referida providencia judicial señaló que el accionante se limitó a replicar los argumentos de la demanda del proceso ordinario, no explicó cuál fue el defecto específico que generó la vulneración del derecho fundamental invocado y tampoco evidenció la contradicción en que incurrió el fallador al dictar la decisión.

3.2. Segunda Instancia: Sentencia de fecha 23 de enero de 2014, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

3.2.1. Confirmó la sentencia de fecha 14 de agosto de 2013. Estimó que no existía reparo en el juicio de procedibilidad, toda vez que no se trató de “tutela contra tutela”; se cumplió con la inmediatez (transcurrieron menos de seis meses para la presentación de la acción); y advirtió el agotamiento de los recursos ordinarios (es decisión de segunda instancia, los argumentos presentados por el accionante no se ajustan a las causales taxativas para

acudir al recurso extraordinario de revisión y tampoco es procedente el recurso extraordinario de unificación).

3.2.2. Sostuvo, en relación con la providencia judicial impugnada, que no era “arbitraria” ni “caprichosa”, toda vez que contuvo un análisis de las normas aplicables al litigio -enmarcadas dentro del principio constitucional de autonomía judicial-, en particular, del Decreto 1572 de 1998 (reglamentario de la Ley 443 de 1998), de la Ley 80 de 1993, y de las Sentencias C-154 de 1997 y C-614 de 2009, proferidas por la Corte Constitucional.

3.2.3. En consecuencia, se determinó que no se presentó causal alguna de procedibilidad sustantiva de la acción de amparo, toda vez que la decisión judicial en mención analizó “todos los extremos de la litis” y, en consecuencia, arribó a conclusión plenamente razonable. Reiteró que no corresponde al juez de tutela establecer si existe un mejor criterio de interpretación que el utilizado por el juez natural, en tanto no sea “abiertamente irrazonable”.

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[3].

2. Admisibilidad de la demanda de tutela

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

2.2. Legitimación activa. La demanda fue presentada, de manera personal, por el accionante, a quién -presuntamente- le fue vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

2.3. Legitimación pasiva. El Tribunal Administrativo del Atlántico, en su condición de autoridad pública de la Rama Judicial del Poder Público, es demandable en proceso de tutela.

2.4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte Constitucional ha sostenido, de manera reiterada en su jurisprudencia, que la acción de tutela procede, excepcionalmente, contra sentencias y otras providencias judiciales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política que, al consagrar la acción de tutela, previó expresamente que ella puede ser elevada para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Sin embargo, ha subrayado que para salvaguardar la autonomía judicial y la seguridad jurídica -principios que denotan relevancia constitucional y que pueden verse afectados por la revisión en sede de tutela de los fallos judiciales-, procede el amparo cuando se surten dos tipos de exigencias, conforme se señala y precisa en la Sentencia C-590 de 2005.

2.4.1. El primer tipo de exigencia alude al cumplimiento de seis (6) requisitos formales, denominados “requisitos generales de procedencia”, establecidos en los siguientes términos en la aludida Sentencia C-590 de 2005: “[...] (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (ii). Que se hayan agotado todos los medios-ordinarios y extraordinarios-de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos, (iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración, (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (iv) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y (vi) Que no se trate de sentencias de tutela. [...]”[4].

En ese sentido, cuando la acción de tutela promovida contra un fallo judicial ha superado este examen de forma completa, puede el juez constitucional entrar a analizar si en la decisión judicial se configura al menos uno de los “requisitos especiales de procedencia”.

2.4.2. Los “requisitos especiales de procedencia” refieren los defectos en que puede incurrir la sentencia que se impugna y que constituyen el aspecto nuclear de los cargos elevados contra la decisión. Sobre el particular, la citada providencia C-590 de 2005, señaló los siguientes:

“[...]

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

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

e. Error inducido, que se presenta 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.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución.”

[...]”.

Como corolario de lo expuesto, la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de la verificación de la configuración de todos los “requisitos generales de procedencia” y, por lo menos, de un “requisito especial de procedencia”. De este modo, se protegen los elevados intereses constitucionales que se materializan en la ejecutoria de las providencias judiciales y, a su vez, se garantiza el carácter supremo de la Constitución Política así como de la vigencia de los derechos fundamentales.

3. Problema jurídico.

Entrará la Corte a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante la sentencia de fecha 16 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Superior del Atlántico, que denegó sus pretensiones, reiteró que la administración distrital dispone de la facultad de suprimir cargos públicos -en tanto la racionalización del gasto es causal justificativa- y, por consiguiente, determinó que el acto administrativo que suprimió su cargo no era nulo?

4. Vulneración del derecho fundamental al debido proceso (cargo único)

Para resolver el problema jurídico planteado por la Sala, se precisa: (i) verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) verificar que se surta al menos uno de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en lo concerniente a la decisión impugnada; y por último (iii) determinar si aquella vulneró el derecho al debido proceso del accionante.

4.1. Verificación de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

4.1.1. Se evidencia relevancia constitucional, toda vez que se pretende definir la eventual vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en una actuación procesal tramitada ante el Tribunal Administrativo del Atlántico -en la cual no se declaró la nulidad de un acto administrativo que suprimió el cargo que ocupaba el accionante-.

4.1.2. Se advierte el agotamiento de los recursos ordinarios del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto se impugna una decisión de segunda instancia, contra la que no proceden los recursos extraordinarios de revisión ni de unificación, considerando que los argumentos presentados por el accionante no se ajustan a las causales taxativas para el efecto.

4.1.3. La demanda de tutela se presentó el 23 de mayo de 2013. La providencia judicial impugnada fue notificada mediante edicto desfijado el 18 de febrero de 2013. Por consiguiente, la acción de tutela se interpuso dentro de un término prudencial y razonable, con inferioridad al transcurso de seis meses desde la referida notificación.

4.1.4. El accionante no alega el acaecimiento de irregularidades procesales. No obstante, identifica de manera razonable, los hechos que, a su juicio, generan la vulneración, a saber: omisión por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico, de lo dispuesto en los artículos 1° y 41° de la Ley 443 de 1998; y 149 y 154 del Decreto 1572 de 1998, que obedecen a los mismos argumentos expuestos en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

4.1.5. La decisión controvertida fue proferida en el curso de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Por consiguiente, no se impugna un fallo de tutela.

4.2. Verificación de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

4.2.1. Es preciso señalar que el accionante, en su demanda de tutela, no identifica defecto alguno y tampoco refiere, de manera expresa, ninguno de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Exclusivamente, se asevera, en el texto de la demanda, que el Tribunal Administrativo del Atlántico “reemplazó el texto legal por una apreciación personal distanciada de lejos de éste [texto legal], incurriendo en una vía de hecho”.

4.2.2. No obstante lo anterior, en virtud del principio pro actione y con el propósito de privilegiar la efectividad de los derechos fundamentales, procede la Sala a efectuar el escrutinio de la demanda, con el propósito de dilucidar e identificar al menos un defecto o requisito especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

En ese sentido, se advierte que el accionante no refiere hecho alguno que genere, a su juicio, que la sentencia impugnada adolezca de los defectos orgánico, procedimental o fáctico; tampoco que el Juez hubiere sido inducido a error; ni que la decisión carezca de motivación o que exista desconocimiento del precedente o violación directa de la Constitución Política. Ello considerando que su argumento sostiene, exclusivamente, que se presenta un “divorcio rotundo (sic)” entre lo dispuesto en el texto legal y la decisión de segunda instancia, toda vez que la providencia judicial reemplaza, en su entendimiento, el aludido texto legal por una “apreciación personal (sic)”.

Como corolario de lo anterior, es procedente señalar que la demanda refiere el eventual acaecimiento de un defecto sustantivo o material. Por consiguiente, procederá la Sala a caracterizar tal defecto y determinar si las decisiones judiciales sub examine vulneraron el derecho al debido proceso del accionante.

4.2.31. El defecto sustantivo se presenta cuando la providencia judicial incurre en un yerro trascendente, cuyo origen se encuentra en el proceso de interpretación y/o de aplicación de las normas jurídicas. Debe ser de tal entidad que pueda obstaculizar o lesionar la efectividad de los derechos fundamentales[5].

En la práctica judicial, esta Corporación ha identificado cuatro hipótesis en las cuales se configura el defecto sustantivo, a saber: (i) cuando la norma aplicable es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el juez[6]; (ii) cuando la decisión se apoya en una norma claramente inaplicable[7], sea por haber sido derogada, sea por haber sido declarada inexecutable, sea porque resulta claramente inconstitucional y el juez no dejó de aplicarla en el ejercicio del control de constitucionalidad difuso, o sea por no adecuarse a los supuestos de hecho del caso; (iii) cuando la providencia judicial desconoce sentencias con efecto erga omnes; y (iv) cuando la aplicación de la norma jurídica, derivada interpretativamente de una disposición normativa, es inaceptable por ser producto de una hermenéutica abiertamente errónea o irrazonable.

5. Caso concreto.

5.1. La decisión judicial impugnada se profirió por el Tribunal Administrativo del Atlántico, de conformidad con el análisis de las siguientes disposiciones: (i) el artículo 149, numeral 9°, del Decreto 1572 de 1998, modificado por el Decreto 2504 de 1998, que incluyó la

racionalización del gasto público como una de las causales justificantes de la modificación de una planta de personal tendiente a la creación o supresión de cargos y (ii) el artículo 32, numeral 3°, de la Ley 80 de 1993, que dispone que las entidades estatales están facultadas para celebrar contratos de prestación de servicios o para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

En adición a lo anterior, el precitado Tribunal consideró la Sentencia C-614 de 2009. Estimó el ad quem que la providencia referida señaló que la celebración de contratos de prestación de servicios para prestar funciones de carácter permanente en entidades estatales y, en particular, la forma en que “se desdibuja una relación contractual cuando se contrata mediante prestación de servicios para desempeñar funciones que de forma permanente se asignan a empleados públicos”, no está relacionada con el proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en especial, con las causales justificantes para la modificación de plantas de personal de las entidades públicas –entre ellas, la racionalización del gasto–, objetivo que pretendió conseguir la administración, en atención a la autorización del Legislador.

Como consecuencia de ello, procedió el Tribunal Administrativo del Atlántico a referir la Sentencia C-154 de 1997. En aquella providencia judicial, en efecto, sostuvo esta Corporación que, en aquellos eventos en que la administración con su actuación incurriera en una “deformación de la esencia y contenido natural del contrato de prestación de servicios, para dar paso al nacimiento disfrazado de una relación laboral, necesariamente enmarcaría su actividad dentro del ámbito de las acciones estatales inconstitucionales e ilegales, estando sujeta a las responsabilidades que de ahí se deduzca”. De resultar vulnerados derechos de los particulares, sostuvo esta Corte, se estaría frente a litigios ordinarios cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del “contratista convertido en trabajador” en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidad establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

5.2. Respecto del eventual desconocimiento de normas legales que protegen la permanencia del empleador en su cargo.

Advierte la Sala que la aseveración del demandante conforme a la cual los artículos 1° y 41

de la Ley 443 de 1998, y 149 y 154 del Decreto 1572 de 1998 fueron desconocidos por el Tribunal Administrativo del Atlántico es improcedente.

5.2.1. El artículo 1° en mención define, para efectos de tal ley, la carrera administrativa. La definición allí contenida en nada fue alterada ni reemplazada por parte del Tribunal en comento. Por su parte, el artículo 41 sirvió de fundamento al a quem para verificar: (i) la motivación del acto administrativo demandado y (ii) la necesidad del servicio, basada en la realización de estudios técnicos previos que así lo demostraren. Por ende, el referido artículo 41 fue objeto de consideración. En igual sentido, el artículo 149 -numeral 9°- fue analizado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, toda vez que esa autoridad judicial sostuvo, de manera expresa en la providencia judicial impugnada, que la supresión de cargos puede estar justificada por la necesidad de racionalización del gasto, prevista en tal disposición. Por último y en lo que atiene a los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal -artículo 154-, advirtió el Tribunal en comento que si bien “contienen argumentos y justificaciones para realizar tales reformas, y por ello se constituyen como una esencial herramienta de orientación para el proceso de reestructuración de la planta de personal” no son actos administrativos -menos aún forman parte de un acto complejo- y, por tanto, no son objeto de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la medida en que no expresan una manifestación unilateral de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos -lo que, en esencia, define un acto administrativo-.

Como colofón de lo expuesto, es procedente señalar que las normas aplicables fueron consideradas, analizadas y, ciertamente, tenidas en cuenta por el Juez.

5.2.2. Observa la Sala que las normas analizadas por el Tribunal Administrativo del Atlántico, a la fecha, no han sido derogadas ni declaradas inexecutable y tampoco son “claramente inconstitucionales”, como quiera que esta Corporación se pronunció sobre su constitucionalidad, *inter alia*, en las providencias judiciales C-370 de 1999 y C-994 de 2000.

Conviene anotar que las normas analizadas por el Tribunal en mención se adecúan a los supuestos de hecho del caso, toda vez que el acto administrativo demandado pretendió modificar la planta de personal de la Alcaldía Distrital de Barranquilla -en particular,

suprimiendo sendos cargos de la administración- y, por consiguiente, es procedente que el ad quem considerara las disposiciones legales que, entre otras, autorizan a la administración a modificar plantas de personal, mediante causales justificantes.

5.2.3. Tampoco es de recibo la afirmación que pretenda sostener que la decisión judicial sub examine sea producto de una hermenéutica errónea o irrazonable, como quiera que del sentido ordinario de las normas analizadas resulta, efectivamente, procedente evidenciar: (i) una autorización legislativa, expresada en una causal justificante, para modificar las plantas de personal de la administración[8] y (ii) una facultad para celebrar contratos de prestación de servicios, de la que es titular la administración, con miras a desarrollar actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad[9].

5.3. Respecto del eventual desconocimiento del precedente.

5.3.1. Procede la Sala a determinar si el Tribunal Administrativo del Atlántico desconoció sentencias erga omnes, con miras a dilucidar la eventual configuración de un defecto sustantivo o material.

La Sentencia C-614 de 2009 examinó la constitucionalidad del artículo 1° del Decreto 3074 de 1968, que modificó el artículo 2° del Decreto 2400 de 1968. La disposición en comento señala que, para el ejercicio de funciones de carácter permanente, se crearán los empleos correspondientes en las entidades públicas y, en ningún caso, se podrán celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones. La Corte sostuvo, en esa oportunidad, que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente estaba ajustada a la Constitución, porque constituía una medida de protección a la relación laboral, toda vez que impedía que “se ocultaren verdaderas relaciones laborales” y que “se desnaturalizara la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados”. En el mismo sentido, se consideró que la norma desplegó los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reiteró que el ejercicio de funciones permanentes en

la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.

A su turno, recordó la Corporación que “a pesar de la prohibición de vincular mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública, en la actualidad se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados out sourcing”. Ello, estimó la Corte, es “abiertamente contrario a la Constitución” y, por consiguiente, reiteró -de manera enfática- la inconstitucionalidad de todos los procesos de “deslaborización” de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas asociativas legalmente válidas, tienen como finalidad última modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo.

Sin embargo, consideró el Tribunal Administrativo del Atlántico que el acto administrativo demandado, en sí mismo, no se encontraba viciado de nulidad, como quiera que, conforme un análisis de las normas aplicables y la jurisprudencia constitucional referida, se encontraba incurso en una de las causales justificantes, habiendo mediado -de manera previa- un estudio técnico. Lo anterior, es preciso señalar, dista de ser una “apreciación personal” del Juez.

La providencia judicial en mención es la única que refiere el accionante, en su demanda de tutela, con miras a señalar que el ad quem “reemplazó el texto legal por una apreciación personal distanciada de lejos de éste, incurriendo en una vía de hecho”. No obstante, el Tribunal Administrativo del Atlántico aludió a la Sentencia C-154 de 1997, en la decisión cuestionada, transcribiendo el siguiente acápite:

“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, 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. De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del “contratista convertido en trabajador” en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”. (Destacado fuera de texto).

De conformidad con la providencia judicial transcrita, es procedente afirmar que el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales dicta que, inexorablemente, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral, deberá “concretarse” la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra. A su vez, que en el evento en que resulten vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente, con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del “contratista convertido en trabajador”.

Por consiguiente, es de mencionar que la jurisprudencia citada regula supuestos diferentes al proceso adelantado por el accionante ante lo contencioso administrativo. Conforme se anotó supra, el accionante cuestionó el acto administrativo que suprimió su cargo porque, en su criterio, adolecía de nulidad. En ese sentido y considerando que no es el accionante un “contratista convertido en trabajador” y que no era el objeto del proceso controvertir los contratos de prestación de servicios que hubiere suscrito la administración, sino, exclusivamente, el acto administrativo que suprimió, inter alia, su cargo, encuentra la Sala que es procedente la aseveración del Tribunal Administrativo del Atlántico sobre el particular.

La expedición del acto administrativo que suprimió, entre otros, el cargo del accionante, con

arreglo a causales justificantes -objeto del proceso judicial que culminó con la expedición de la sentencia cuestionada-, es un evento separable y distinto de la posterior contratación eventualmente irregular en que hubiere incurrido la administración. El proceso adelantado con ocasión de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el accionante, encuentra la Corte, fue decidido con sujeción a las normas que prevén las causales justificantes para la modificación de plantas de personal de las entidades públicas -entre ellas, la racionalización del gasto-, dentro del estricto apego al cuestionamiento objeto del litigio -el eventual vicio de nulidad del acto administrativo-.

Por su parte, los contratos de prestación de servicios que hubiere celebrado la administración, presuntamente de manera irregular, no han sido objeto de proceso judicial alguno, como quiera que, en la medida en que son posteriores y separables, en nada afectan la previa expedición de un acto administrativo, al amparo de disposiciones de carácter legal.

Ahora bien, considera la Sala que, de conformidad con lo sostenido en la precitada Sentencia C-154 de 1997, debe anotarse que en el evento en que se estime que esto último sea violatorio de derechos particulares, al estar frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente, deberán ser objeto del proceso judicial, en particular, los contratos de prestación de servicios celebrados en forma irregular y, por tanto, no los actos administrativos emitidos por la administración al amparo de las causales justificantes para la modificación de plantas de personal de las entidades públicas -inter alia, la racionalización del gasto-.

En ese sentido y considerando que, conforme se señaló supra, la jurisprudencia citada regula supuestos diferentes al proceso adelantado por el accionante ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, no se desconocieron en el curso de éste sentencias erga omnes.

Como consecuencia de lo anterior, encuentra la Sala que no se configura, tampoco, un defecto sustantivo y material por vía de desconocimiento de sentencias erga omnes. Por consiguiente y al no surtir ninguno de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, no procede la revisión de las sentencias sub examine.

De conformidad con lo expuesto en antecedencia, encuentra la Sala que la sentencia de fecha 16 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Superior del Atlántico, que denegó las pretensiones del accionante, reiteró que la administración distrital dispone de la facultad de suprimir cargos públicos -en tanto la racionalización del gasto es causal justificativa- y, por consiguiente, determinó que el acto administrativo que suprimió su cargo no era nulo, no vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante.

III. CONCLUSIÓN

1. Síntesis del caso

1.1. El accionante solicitó declarar la nulidad de la Sentencia de fecha 23 de enero de 2014 -proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado-, que resolvió confirmar la Sentencia de fecha 14 de agosto de 2013 -proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado-, por considerar que el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la providencia judicial que le fue adversa a sus pretensiones, “reemplazó el texto legal por una apreciación personal distanciada de lejos de éste [texto legal], incurriendo en una vía de hecho”. En consecuencia, estimó que se le vulneró su derecho fundamental al debido proceso.

1.2. Al efecto de dilucidar la eventual configuración de la vulneración referida supra, correspondió a la Sala verificar el cumplimiento de la totalidad de requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y, a su turno, de al menos un requisito especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Se encontraron surtidos los seis (6) requisitos generales de procedencia.

1.3. No obstante lo anterior, considerando que no se satisfizo ninguno de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se confirmarán las decisiones judiciales objeto de revisión que, respectivamente, determinaron: (i) denegar las pretensiones de la demanda de tutela interpuesta por el accionante contra el Tribunal Administrativo del Atlántico; y (ii) confirmar la sentencia de fecha 14 de agosto de 2013, que negó las referidas pretensiones.

2. Razón de la decisión.

Cuando no se satisface al menos uno de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, no procede la revisión por parte de esta Corporación, de sentencias proferidas en el curso de procesos jurisdiccionales.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

SEGUNDO.- Librar por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el 23 de mayo de 2013 (folios 1 a 5 del cuaderno # 1).

[2] Folios 132 a 133 del Cuaderno # 1.

[3]Mediante Auto de fecha 31 de marzo de 2014, la Sala de Selección de Tutela número

Tres de la Corte Constitucional, dispuso la revisión de las providencias sub examine.

[4] Sentencia C -590 de 2005.

[5] Sentencias SU-159 de 2002, T-462 de 2003; C-590 de 2005; T-018 de 2008 y T-757 de 2009.

[6] Sentencia T-573 de 1997.

[7] Sentencias C-231 de 1994, T-008 de 1998 y SU-1722 de 2000.

[8] “[...] Artículo 149.- Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

1. Fusión o supresión de entidades.
 2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
 4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
 5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios,.
 6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
 7. Introducción de cambios tecnológicos.
 8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
 9. Racionalización del gasto público.
 10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.
- Parágrafo.- Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de racionalidad, proporcionalidad y

prevalencia del interés general.

[9] “[...] Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

[...]

3o. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios 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.