

**ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Requisitos de procedibilidad**

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991

**NOTA DE RELATORIA:** Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 31 de julio de 2012, C.P. María Elizabeth García González, Exp: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC)IJ. Sobre las causales generales y específicas de procedencia de la acción de tutela, Corte Constitucional sentencia C-590 de 2005.

**DEFECTO SUSTANTIVO - Configuración por desconocimiento de sentencia con efectos erga omnes de la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

Evidencia la Sala que en el caso sub examine sí existió el precedente judicial que alega la accionante, pues frente a los mismos actos administrativos el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en forma previa, ya había elevado un pronunciamiento en derecho, mediante el cual decidió inaplicar el Acuerdo núm. 014 de 15 de octubre de 2003 y declarar la nulidad parcial de la Resolución núm. 336 de 21 de octubre la anualidad mencionada. Así las cosas, teniendo en cuenta las directrices consagradas por la Corte Constitucional en la sentencia transcrita en párrafos anteriores, en este caso, se presentó un defecto sustantivo, pues la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció los efectos de la sentencia proferida por la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, el 12 de octubre de 2011... Por consiguiente, no se puede ignorar ni pasar desapercibido el hecho de que respecto de los actos controvertidos, el Consejo de Estado ya había efectuado un estudio de legalidad que el inferior debió tener en cuenta, en aras de emitir un fallo que respetara el derecho a la igualdad y otorgara seguridad jurídica a los administrados usuarios de la Administración de Justicia.

**NOTA DE RELATORIA:** Ver, Corte Constitucional, sentencia T-125 de 2012.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2012-00648-01(AC)**

**Actor: LUZ ALEYDA CORDOBA RUIZ**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA NOVENA DE DECISION**

Se decide la impugnación presentada por la actora contra el fallo de 21 de junio de 2012, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante el cual se declaró improcedente la acción de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES.**

### **I.1.- La Solicitud:**

La señora **LUZ ALEYDA CORDOBA RUIZ**, por conducto de apoderada, presentó acción de tutela en contra de la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, por considerar que le fueron vulnerados los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

### **I.2.- Hechos.**

Indicó que instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Acuerdo núm. 014 de 15 de octubre de 2003 y la Resolución núm. 336 de 21 de octubre de la misma anualidad, expedidos, respectivamente, por la Junta Directiva y el Gerente de la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel de Envigado.

Señaló que la demanda se tramitó inicialmente ante el Tribunal Administrativo de Antioquia quien posteriormente remitió dichas actuaciones a los Jueces Administrativos de Medellín, correspondiéndole por reparto al Juzgado Veintiuno Administrativo de dicha Ciudad, quien denegó las pretensiones de la demanda mediante sentencia de 19 de enero de 2010.

Afirmó que contra el fallo anterior, se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 29 de febrero de 2012, que confirmó el fallo de primera instancia.

Explicó que la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso radicado bajo el núm. 2004-00724-00 (2570-2007), estudió la nulidad de los mismos actos administrativos demandados por la accionante, mediante sentencia de 12 de octubre de 2011, por la que declaró la inaplicación del Acuerdo núm. 014 de 2003 y anuló parcialmente la Resolución núm. 336 de la misma anualidad, expedidos por la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel de Envigado.

Sostuvo que el fallo anterior, tuvo fundamento en que el Hospital demandado no podía suprimir los 56 cargos de auxiliares de enfermería para contratar con una Cooperativa la realización de las funciones que cumplían los 56 empleados en esos cargos, porque, además de que ello estaba prohibido legalmente por el artículo 17 de la Ley 790 de 2002, tal actuación en una entidad pública conlleva que se *"...Desconozcan las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, tales como, el derecho a la igualdad de oportunidades, a la remuneración mínima vital y móvil, a la estabilidad laboral, a la irrenunciabilidad de derechos ciertos y a la aplicación del principio de favorabilidad, entre otros."*

Expresó que la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia ignoró el precedente del Consejo de Estado contenido en el citado fallo de 12 de octubre de 2011 y en otras providencias.

Relató que en el proceso cuyo fallo se controvierte, se acreditó suficientemente que el Hospital Manuel Uribe Angel suprimió 56 cargos de auxiliares de enfermería con el único fin de contratar las labores que desarrollaban esas personas con personal de una Cooperativa de Trabajo Asociado.

Manifestó que el presente asunto cumple con los requisitos formales de procedibilidad establecidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-590 de 2005, pues se trata de una tutela instaurada contra un fallo ordinario, respecto del cual se agotaron las vías ordinarias y no existe ningún recurso extraordinario del cual se pueda hacer uso para efectos de reclamar la protección de los derechos fundamentales aquí incoados. Asimismo, hay inmediatez de la acción.

Resaltó que el caso del sub lite se fundamenta en el desconocimiento del precedente, la existencia de un defecto fáctico, la presencia de un defecto sustantivo y la violación directa de la Constitución.

Precisó que en el caso bajo examen, el Tribunal Administrativo de Antioquia ignoró el precedente contenido en la sentencia de 12 de octubre de 2011, proferida por la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso núm. 2004-00724 (2570-2007) que estudió los mismos supuestos fácticos y actos administrativos.

Argumentó que no es admisible que una Sala de un Tribunal Administrativo pueda ignorar una providencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando a la misma era posible acceder a través de la consulta del Boletín que divulga periódicamente la Corporación, boletín que ningún Juez o Magistrado está excusado de desconocer, pues no tendría sentido que el Consejo de Estado publique sus providencias y sus jueces inferiores las ignoren sin justificación razonable.

### **I.3.- Pretensiones.**

Solicitó que se le protejan los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso y en consecuencia se deje sin efecto el fallo de 29 de febrero de 2012,

proferido por la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia y se ordene en su lugar, emitir nuevo pronunciamiento dentro de un término razonable, en el que se aplique el precedente jurisprudencial trazado por el Consejo de Estado en la pluricitada sentencia de 12 de octubre de 2011.

De manera subsidiaria, solicitó que previa tutela de los derechos fundamentales invocados, se deje sin efecto el fallo proferido por la Sala Novena del Tribunal Administrativo de Antioquia y se le ordene a dicha Sala proferir una nueva sentencia en donde se analice de manera razonada el precedente jurisprudencial mencionado y que, si se decide apartarse de dicho precedente, se den las razones fundadas para ello. (Folios 1 a 13 del expediente).

#### **I.4.- Defensa.**

**El Gerente de la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel**, se opuso al amparo constitucional deprecado, y en síntesis, adujo:

Que el Juez Administrativo al abordar el análisis fáctico y jurídico de una acción encaminada a obtener la nulidad de actos administrativos demandados, debe tener en cuenta que éstos gozan de presunción de legalidad, por lo que la carga probatoria recae sobre el actor, a quien le corresponde desvirtuar la mencionada presunción.

Expresó que no le es dado al Juez Administrativo modificar la demanda en cuanto a los hechos, ni considerar argumentos o ataques que afecten la presunción de legalidad de los actos administrativos que no hayan sido formulados en la demanda como fundamento de los vicios de la legalidad deprecada, por cuanto la justicia administrativa es rogada.

Precisó que en las alegaciones o recursos, no le es permitido al actor modificar la demanda, al invocar nuevas causales de nulidad, o la violación de nuevas normas, pues de ser ello admitido por el Juez de instancia, estaría aceptándose la modificación de la demanda, en abierta violación al proceso y a las reglas y principios que los rigen y por lo tanto se afectaría el derecho constitucional al debido proceso.

Mencionó que en Sentencia C-197 de 1999, la Corte Constitucional dejó claramente consignadas las anteriores consideraciones cuando frente a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 137, numeral 4º del Código Contencioso Administrativo, se pronunció en los siguientes términos:

*“ACTO ADMINISTRATIVO. - Al impugnarse deben indicarse normas violadas y explicarse el concepto de violación. La exigencia que contiene el segmento normativo acusado, cuando se demandan los actos administrativos, encuentra su justificación. Si el acto administrativo como expresión de voluntad de la administración produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho...”*

Manifestó que en la demanda incoada por la actora ninguno de los vicios imputados fueron debidamente acreditados en el proceso.

Relató que al haberse revocado la sentencia del Tribunal Administrativo, el Consejo de Estado olvidó que el análisis de legalidad de los actos administrativos demandados debe hacerse a la luz del ordenamiento jurídico vigente para el momento de su expedición y no con base en normas de tipo legal posteriores a los mismos, pues lo contrario sería violentar el principio de irretroactividad de la Ley.

Adujo que resulta incomprensible e inaceptable que dentro del Estado Social de Derecho, el máximo Juez de lo Contencioso Administrativo, haya citado como fundamentos para declarar la nulidad de los actos demandados, la normativa que reglamentara las Cooperativas de Trabajo Asociado, expedidas varios años después de quedar en firmes los actos cuestionados.

Indicó que no se probó dentro del proceso citado como precedente judicial ni en el que se tramitara a instancias de la tutelante, que la Cooperativa de Trabajo Asociado "COLABORAMOS" ejerciera labores de intermediación laboral.

Señaló que el fallo del Consejo de Estado se encuentra motivado con afirmaciones genéricas y no sobre hechos debidamente acreditados, pues el hecho de que el trabajo asociado haya sido acreditado para falsear relaciones laborales, no puede ser suficiente argumento para desvirtuar la presunción de legalidad de un acto administrativo en concreto, pues debió probarse el vicio alegado, pero ello no ocurrió así.

Expresó que todo el proceso de reestructuración de la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel, se ejecutó dentro del marco legal y constitucional vigente para la fecha de expedición de los actos administrativos impugnados.

Invocó otros precedentes jurisprudenciales proferidos por el Consejo de Estado, donde se avalaron procesos de reestructuración de innumerables E.S.E., por encontrar que estas entidades públicas estaban obligadas a ajustarse a las condiciones del mercado de los servicios de salud, donde deben sobrevivir solo a partir de la venta de servicios, compitiendo con el sector privado.

Precisó que para garantizar los derechos individuales de los servidores públicos que pudiesen verse afectados con los procesos de reestructuración de entidades

públicas, el propio legislador contempló la de compensación o indemnización a la que tendrían derecho. (Folios 26 a 39 del expediente).

**I.4.2.- El Tribunal Administrativo de Antioquia** guardó silencio.

**I.4.3.- El Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Medellín** guardó silencio.

## **II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.**

**La Sección Quinta del Consejo de Estado**, en sentencia de 21 de junio de 2012, declaró no procedente la acción de la referencia. En esencia, adujo lo siguiente:

Que en el caso sub examine no se advierte una evidente vulneración de los derechos fundamentales en las condiciones que permite la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, pues no se observó un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado que lesione en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sostuvo que en la providencia judicial atacada no se observó trasgresión a los derechos fundamentales de la Administración de Justicia o de la defensa de la accionante, pues lo que cuestiona es el criterio del Tribunal Administrativo de Antioquia, con el cual negó las pretensiones de la demanda por encontrar ajustados a derecho el Acuerdo núm. 014 de 2003 y la Resolución núm. 336 del mismo año, expedidos por la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel, por medio de los cuales se suprimió el cargo de la señora **LUZ ALEYDA CORDOBA RUIZ**. (Folios 59 a 69 del expediente.)

### III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.

Inconforme con la decisión anterior, la señora **LUZ ALEYDA CORDOBA RUIZ**, por conducto de apoderada, impugnó el fallo de primera instancia y en su lugar solicitó que se decrete el amparo de los derechos fundamentales invocados como violados. En esencia, adujo lo siguiente:

Que en el fallo apelado en ningún momento se controvirtieron *“los motivos para accionar que se expusieron en la demanda de tutela, lo que, a la vez, impide una contraargumentación en la impugnación a la providencia que decidió la acción”*.

Indicó que en el escrito de tutela no se invocaron los derechos fundamentales del acceso a la Administración de Justicia o el de defensa, sino el de la igualdad y el del debido proceso.

Insistió que con la sentencia proferida por la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el 29 de febrero de 2012, se ignoró el precedente contenido en el fallo de 12 de octubre de 2011, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, tratándose de los mismos supuestos fácticos y de la nulidad de los mismos actos administrativos.

Resaltó que en el proceso seguido ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, se acreditó que la medida de suprimir 56 cargos de auxiliares de enfermería se hizo con el fin de contratar las funciones que cumplían quienes desempeñaban esos cargos con la Cooperativa de Trabajo Asociado.

Manifestó que la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció el artículo 17 de la Ley 790 de 2002 y el inciso 4º del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968 y las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, lo que resulta inadmisibile en un Estado Social de Derecho. (Folios 82 a 85 del expediente)

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Un primer aspecto que interesa resaltar, es que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012 (Expediente núm. 2009-01328, Actora: Nery Germania Alvarez Bello, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica y con miras a unificar la Jurisprudencia, luego de analizar la evolución jurisprudencial de la acción de tutela contra providencias judiciales en la Corte Constitucional y en esta Corporación, concluyó que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala había sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen **antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004** (Expediente núm. AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que a partir de tal pronunciamiento se modificó ese criterio radical y se declaró la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando se esté en presencia de la violación de derechos constitucionales fundamentales, debiéndose observar al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.

En sesión de 23 de agosto de 2012, la Sección Primera adoptó como parámetros jurisprudenciales a seguir, los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de otros pronunciamientos que la misma Corporación elabore sobre el tema.

En la mencionada sentencia la Corte Constitucional señaló los requisitos generales y especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, así:

“Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. 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**<sup>[4]</sup>. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. **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 *iustificadamente* irremediable<sup>[5]</sup>. 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. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. **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<sup>[6]</sup>. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. **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**<sup>[7]</sup>. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. **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**<sup>[8]</sup>. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, **sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.**

f. **Que no se trate de sentencias de tutela**<sup>[9]</sup>. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

... Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial **es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas.** En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia **se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.**

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.

d. **Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales**<sup>[10]</sup> o que presentan una evidente y grosera **contradicción entre los fundamentos y la decisión.**

f. **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.

g. **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.

h. **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**<sup>[11]</sup>.

i. Violación directa de la Constitución.”

En el caso bajo examen, la señora **LUZ ALEYDA CORDOBA RUIZ** pretende que se deje sin efecto la sentencia de 29 de febrero de 2012, proferida por la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, por considerar que es violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, por cuanto no se tuvo en cuenta el precedente judicial contenido en la providencia de 12 de octubre de 2011, proferida por la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de la cual se declaró la inaplicación del Acuerdo núm. 014 de 2003 y se anuló parcialmente la Resolución núm. 336 de la misma anualidad, expedidos por la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel de Envigado, actos administrativos que también fueron demandados por la actora y cuya inaplicación y nulidad no fue decretada.

Invocó como requisitos generales de procedencia de la tutela contra la providencia de 29 de febrero de 2012, citada, el desconocimiento del precedente, la existencia de un defecto fáctico, la presencia de un defecto sustantivo y la violación directa de la Constitución.

Cabe resaltar que frente al defecto sustantivo, aplicable al caso sub examine, la Corte Constitucional<sup>1</sup> ha señalado lo siguiente:

“Tal como lo señala la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo:

« (i) Cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador,

(ii) Cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente,

**(iii) Cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva».**<sup>2</sup>

**Frente a la configuración de este defecto puede concluirse que, si bien es cierto los jueces, dentro de la esfera de sus competencias, cuentan con autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar las normas jurídicas, dicha facultad no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.**

**Con fundamento en lo anterior, el defecto sustantivo también se presenta cuando se interpreta una norma en forma incompatible con las circunstancias fácticas, y por tanto, la exégesis dada por el juez resulta a todas luces improcedente.**

De esta manera, la Sentencia SU-962 de 1999 manifestó que las decisiones que incurren en una vía de hecho por interpretación «carece(n) de fundamento objetivo y razonable, por basarse en una

---

<sup>1</sup> Sentencia T-125 de 23 de febrero de 2012, acción de tutela instaurada por el señor Fernando Muñoz Sierra contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca, el Banco de Bogotá y el Instituto del Seguro Social, Magistrado Ponente doctor JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

<sup>2</sup> Sentencia SU-159 del 6 de marzo de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*interpretación ostensible y abiertamente contraria a la norma jurídica aplicable.»*

Por su parte, la Sentencia T-567 de 1998 precisó que «*cuando la labor interpretativa realizada por el juez se encuentra debidamente sustentada y razonada, no es susceptible de ser cuestionada, ni menos aún de ser calificada como una vía de hecho, y por lo tanto, cuando su decisión sea impugnada porque una de las partes no comparte la interpretación por él efectuada a través del mecanismo extraordinario y excepcional de la tutela, ésta será improcedente.*» Esta posición fue reiterada por la Corte en la Sentencia T-295 de 2005 al señalar:

*«La Corte Constitucional ha indicado que la interpretación indebida de normas jurídicas puede conducir a que se configure una vía de hecho por defecto sustantivo. Así, en la sentencia T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se expresó al respecto: “En otras palabras, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo **(i) cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador,** (ii) cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable **por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada),** y finalmente **(iii) cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva.**»*

Respecto al defecto sustantivo que se presenta como consecuencia de una errada interpretación, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en indicar que no cualquier interpretación tiene la virtualidad de constituir una vía de hecho, sino que aquella debe ser abiertamente arbitraria.

En consecuencia, ha dicho la Corte que el juez de tutela, en principio, no está llamado a definir la forma correcta de interpretación del derecho; sin embargo, en aquellos eventos en los que la interpretación dada por el juez ordinario carezca de razonabilidad y cuando se cumplen los requisitos anteriormente mencionados, se hace procedente la intervención del juez constitucional. En este sentido, en Sentencia T-1222 de 2005, la Corte consideró:

*«Como lo ha señalado reiteradamente la Corte, no es el juez constitucional el funcionario encargado de definir la correcta interpretación del derecho legislado. En particular, la jurisprudencia ha reconocido que es la Corte Suprema de Justicia la intérprete autorizada del derecho civil y comercial.*

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a estudiar si se produce alguna clase de defecto cuando en un proceso ejecutivo de ejecución de providencia judicial, el juez de apelación revoca el mandamiento de pago, al considerar que la entidad demandada en el proceso ordinario carecía de capacidad para ser parte en él.

En este sentido, no sobra indicar que, en todo caso, los jueces civiles son intérpretes autorizados de las normas que integran esta rama del derecho y el juez constitucional no puede oponerles su propia interpretación salvo que se trate de evitar una evidente arbitrariedad o una clara violación de los derechos fundamentales de las partes. **En este caso el juez constitucional tiene la carga de demostrar fehacientemente la existencia de una vulneración del derecho constitucional de los derechos fundamentales como condición previa para poder ordenar la revocatoria de la decisión judicial impugnada.**

En suma, ante una acción de tutela interpuesta contra una decisión judicial por presunta arbitrariedad en la interpretación del derecho legislado -vía de hecho sustancial por interpretación arbitraria- **el juez constitucional debe limitarse exclusivamente a verificar que la interpretación y aplicación del derecho por parte del funcionario judicial no obedezca a su simple voluntad o capricho o que no viole los derechos fundamentales.** En otras palabras, no puede el juez de tutela, en principio, definir cuál es la mejor interpretación, la más adecuada o razonable del derecho legislado, pues su función se limita simplemente a garantizar que no exista arbitrariedad y a proteger los derechos fundamentales y no a definir el sentido y alcance de las normas de rango legal.»

**Se colige entonces, que pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso en concreto, para determinar su forma de aplicación y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor apartarse de las disposiciones consagradas en la Constitución o la ley, pues de hacerlo, se constituye en una causal de procedencia de la acción de tutela contra la decisión adoptada.**” (Subrayas y negrillas fuera del texto).

En este orden de ideas, con base en la jurisprudencia a que se ha hecho alusión, procede la Sala a determinar si en el sub examine se vulneraron los derechos fundamentales invocados por la señora **LUZ ALEYDA CORDOBA RUIZ**. Para el efecto, se realiza el siguiente análisis:

Se observa que la accionante, por conducto de apoderada, instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Acuerdo núm. 014 de 15 de octubre de 2003 y la Resolución núm. 336 de 21 de octubre de la misma anualidad, expedidos por la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel de Envigado (Antioquia), por cuanto en su sentir, ninguna disposición legal autoriza a las entidades públicas a suprimir cargos para contratar a través de Cooperativas, menos aún cuando los cargos suprimidos constituyen o hacen parte de la estructura básica de la entidad.

Se vislumbra que mediante el Acuerdo núm. 014 de 15 de octubre de 2003, la Junta Directiva de la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel de Envigado (Antioquia), entre otras, suprimió 56 cargos de auxiliares de enfermería de la Planta de Cargos de la Empresa Social del Estado, y en su lugar, ordenó contratar dichos servicios a través de personas jurídicas, preferiblemente de Cooperativas, de conformidad con las conclusiones y recomendaciones consignadas en el estudio técnico interdisciplinario contratado para el efecto.

En virtud de lo anterior, el Gerente del mencionado ente hospitalario expidió la Resolución núm. 336 de 21 de octubre de 2003, mediante la cual adoptó una nueva planta de personal a través de la Cooperativa de Trabajo Asociado "COLABORAMOS" y ordenó no incorporar en la nueva planta cierto grupo de personas plenamente identificadas.

Se observa que tales actos administrativos también fueron demandados por el señor Reinaldo Alonso Cano Pabón ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, quien mediante sentencia de 24 de febrero de 2006 denegó las súplicas de la demanda; no obstante, tal providencia fue revocada en segunda instancia por la

Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante fallo de 12 de octubre de 2011.

Consideró la Sección Segunda de esta Corporación, entre otros, que la prohibición consagrada en el artículo 17 de la Ley 790 de 27 de diciembre de 2002, impedía que se desnaturalizara la contratación estatal, pues otorgó una medida de protección laboral del acceso al empleo. En efecto, adujo lo siguiente:

"... el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación estatal de tipo excepcional, que se justifica si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del «*giro ordinario*» de las labores encomendadas a la entidad o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados.

La Corte Constitucional respecto del artículo 17 de la ley 790 de 2002, señaló que es un claro desarrollo de la normativa que protege los derechos laborales de los servidores públicos, porque: "*i) impone la relación laboral, y sus plenas garantías, para el ejercicio de las funciones permanentes en la administración, ii) consagra al empleo público como la forma general y natural de ejercer funciones públicas y, iii) prohíbe la desviación de poder en la contratación pública*"<sup>3</sup>.

En este caso, se suprimieron 56 empleos de Auxiliar de Enfermería Nivel Auxiliar - Código 555, que hacían parte del "*giro ordinario*" de las labores de la E.S.E. Hospital Manuel Uribe Angel de Envigado, para contratar, de forma permanente, las funciones inherentes a estos, a través de una Cooperativa de Trabajo Asociado.

Para la Sala, este actuar constituye un claro proceso de "*deslaboralización*", pues, a pesar de que se utilizan formas asociativas legalmente válidas (Cooperativas de Trabajo Asociado), busca como finalidad modificar la naturaleza de los contratos estatales de prestación de servicios y falsear las relaciones de trabajo.

(...)

---

<sup>3</sup> Sentencia C-614/09.

Permitir actuaciones como la controvertida, es, además, dar vía libre a los nominadores para que desechen el concurso de méritos como regla general de ingreso a la función pública, evadan la responsabilidad prestacional y desconozcan las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, tales como, el derecho a la igualdad de oportunidades, a la remuneración mínima vital y móvil, a la estabilidad laboral, a la irrenunciabilidad de derechos ciertos y a la aplicación del principio de favorabilidad, entre otros.

Ahora bien, resulta pertinente precisar, que las Cooperativas de Trabajo Asociado reguladas por las leyes 79 de 1988 y 1233 de 2008 y el decreto 3553 de 2008, fueron creadas para facilitar el desarrollo asociativo y el cooperativismo y no para ser utilizadas como instrumentos que desconozcan la realidad del vínculo laboral.

(...)"

Al efectuarse un análisis de las consideraciones de la sentencia de 29 de febrero de 2012, proferida por la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia (demandada), no se encontró que ésta hubiese tenido en cuenta el precedente judicial citado, pues solo se limitó a confirmar las razones expuestas por el Juzgado Veintiuno Administrativo de Medellín, en providencia de 19 de enero de 2010.

En este orden de ideas, evidencia la Sala que en el caso sub examine sí existió el precedente judicial que alega la accionante, pues frente a los mismos actos administrativos el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en forma previa, ya había elevado un pronunciamiento en derecho, mediante el cual decidió inaplicar el Acuerdo núm. 014 de 15 de octubre de 2003 y declarar la nulidad parcial de la Resolución núm. 336 de 21 de octubre la anualidad mencionada.

Así las cosas, teniendo en cuenta las directrices consagradas por la Corte Constitucional en la sentencia transcrita en párrafos anteriores, en este caso, se presentó un defecto sustantivo, pues la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció los efectos de la sentencia proferida por la

Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, el 12 de octubre de 2011.

En efecto, si bien, el Tribunal demandado y en general los Jueces gozan de cierta autonomía e independencia para proferir sus decisiones, lo cierto es que en virtud de su función de administrar justicia tales facultades se ven limitadas, entre otros, a la Ley y a la Jurisprudencia.

Por consiguiente, no se puede ignorar ni pasar desapercibido el hecho de que respecto de los actos controvertidos, el Consejo de Estado ya había efectuado un estudio de legalidad que el inferior debió tener en cuenta, en aras de emitir un fallo que respetara el derecho a la igualdad y otorgara seguridad jurídica a los administrados usuarios de la Administración de Justicia.

Ahora, cosa distinta es el restablecimiento del derecho, pues en el caso en que a ello hubiere lugar, éste obviamente no puede ser general ni igual para todos, toda vez que se debe adecuar a la situación particular de cada demandante.

Así las cosas, se evidencia que la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia vulneró el derecho a la igualdad de la actora, por cuanto no tuvo en cuenta las consideraciones proferidas por el Consejo de Estado, en fallo de 12 de octubre de 2011, respecto del Acuerdo núm. 014 de 15 de octubre de 2003 y de la Resolución núm. 336 de 21 de octubre de la misma anualidad; y además de la violación mencionada, pone en riesgo la seguridad jurídica de los administrados usuarios de la Administración de Justicia.

En este orden de ideas, se revocará el fallo de primera instancia, en cuanto declaró no procedente la acción de tutela instaurada, para disponer, en su lugar, el amparo del derecho fundamental de la igualdad, invocado por la actora en su

solicitud, debiendo ordenar a la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia dejar sin efecto el fallo de 29 de febrero de 2012, y en consecuencia, proferir una nueva sentencia en la que se tenga en cuenta, de acuerdo con el caso particular y la normativa aplicable, el precedente judicial contenido en la providencia de 12 de octubre de 2011, proferida por la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A :**

**PRIMERO: REVOCASE** la sentencia de 21 de junio de 2012, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró no procedente la acción de la referencia, y, en su lugar, se dispone:

**DEJAR SIN EFECTO** el fallo de 29 de febrero de 2012, proferido por la Sala Novena de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia y, en consecuencia, se ordena que dicha Corporación judicial deberá proferir una nueva sentencia, de acuerdo con el caso particular y la normativa aplicable, en la que tenga en cuenta el precedente judicial contenido en la providencia de 12 de octubre de 2011, proferida por la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO: REMITASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez días (10) siguientes a la ejecutoria del presente fallo.

**COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 4 de octubre de 2012.

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ      MARIA CLAUDIA ROJAS**  
**LASSO**  
**Presidenta**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**