

Bogotá, septiembre 24 de 2026

Señores

**CONSEJO DE ESTADO –REPARTO-
Bogotá – D.C.**

Referencia: Acción de Tutela contra Providencia Judicial

Accionante: Luz Elena Ruíz Henao

Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A

Proceso de origen: 66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)

Vinculados: Municipio de Pereira y Personería Municipal de Pereira

DIANA CRISTINA ERAZO CASANOVA, identificada con la cédula de ciudadanía Nro. 42.147.885 de Pereira, portadora de la Tarjeta Profesional número 147.754 del Consejo Superior de la Judicatura, E-mail Notificaciones Judiciales: erazocasanova@hotmail.com, actuando como apoderada judicial de la señora **LUZ ELENA RUÍZ HENAO**, identificada con la cédula de ciudadanía N°34.043.664 de Pereira, E-mail Notificaciones Judiciales: nenaruiz8@gmail.com; conforme al poder conferido, interpongo acción de tutela contra la sentencia proferida el **5 de marzo de 2026**, por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso identificado con el radicado **66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)**, notificada mediante actuación SAMAI Nro. **21188** del **24 de marzo de 2026**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, trabajo y seguridad social, en conexidad con el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas.

HECHOS

1. La señora **Luz Elena Ruíz Henao** prestó sus servicios personales y remunerados para la Personería Municipal de Pereira mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, adiciones y prórrogas, relacionados con actividades de asesoría e implementación del sistema de control interno y del Modelo Estándar de Control Interno —MECI—. La relación contractual acreditada en el expediente comprendió distintos períodos entre el **25 de febrero de 2005 y el 17 de septiembre de 2014**.
2. Durante la ejecución de los contratos, la accionante desarrolló actividades de asesoría en control interno, entre ellas la elaboración de planes estratégicos y de mejoramiento, manuales de procedimientos, informes de rendición de cuentas, informes de evaluación de contratación y control interno, seguimiento de planes institucionales y auditorías.
3. La accionante prestaba sus servicios en las instalaciones de la Personería Municipal de Pereira, en horario de lunes a viernes de 8:00 a. m. a 12:00 m. y de 2:00 p. m. a 6:00 p. m.; recibía instrucciones de los personeros de cada época; debía rendir informes y, para ausentarse, debía solicitar autorización o permiso. Estos aspectos fueron objeto de debate probatorio durante el proceso.

📞 3147570532 ✉ erazocasanova@hotmail.com

📍 Edificio Banco Cafetero, calle 18 N°8-41,
Oficina 307, Pereira- Risaralda

4. La accionante afirmó que, pese a la forma contractual utilizada, desarrolló funciones permanentes de control interno, recibió una remuneración mensual y asumió directamente el pago de sus aportes al sistema de seguridad social, sin que se le reconocieran las prestaciones sociales reclamadas.
5. El **4 de agosto de 2017**, la accionante presentó reclamaciones administrativas ante el Municipio de Pereira y la Personería Municipal de Pereira, solicitando el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las acreencias derivadas de ella. La Personería respondió negativamente mediante el oficio Nro. **1-10-0024:09836 del 4 de octubre de 2017**, comunicado el **5 de octubre de 2017**.
6. La accionante promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificado inicialmente con el radicado **66001-23-33-000-2017-00705-00**, contra el Municipio de Pereira y la Personería Municipal de Pereira, con el propósito de obtener la nulidad del acto administrativo y el reconocimiento de las prestaciones sociales y aportes reclamados.
7. En la audiencia de pruebas se recibieron, entre otros, los testimonios de los señores **Tomás Alfredo Londoño López** y **Juan Sebastián Valencia Duque**. La audiencia se realizó el **11 de julio de 2019** y posteriormente se declaró cerrado el debate probatorio.
8. El señor **Juan Sebastián Valencia Duque** manifestó que la accionante era identificada en la Personería como asesora o jefe de control interno y que desempeñaba funciones relacionadas con la presentación de informes ante los organismos de control, elaboración de manuales, seguimiento de planes de acción, vigilancia, control institucional y auditorías. También señaló que participaba en comités directivos y que la entidad le suministraba papelería y, en algunas ocasiones, computador.
9. El mismo testigo manifestó que la accionante dependía directamente del personero de cada época, que recibía instrucciones sobre las actividades que debía ejecutar y que en los comités directivos se impartían directrices relacionadas con la ejecución de actividades y la presentación de informes.
10. El señor **Tomás Alfredo Londoño López** manifestó que la accionante era la encargada del manejo del control interno de la Personería, que la encontraba reiteradamente en las instalaciones de la entidad realizando esas labores, que impartía instrucciones sobre formatos, documentos y el MECI, y que la Personería le suministraba la logística necesaria para desarrollar sus actividades.
11. Mediante sentencia del **10 de septiembre de 2021**, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda declaró la nulidad del acto administrativo, reconoció parcialmente las pretensiones respecto del período comprendido entre el **21 de mayo de 2008 y el 15 de septiembre de 2014**, ordenó el pago de prestaciones sociales y aportes a seguridad social, y declaró parcialmente probada la prescripción respecto de otros períodos.
12. Tanto la accionante como las entidades demandadas interpusieron recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia. En segunda instancia se discutió la existencia de subordinación continuada, la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios, los efectos de las interrupciones contractuales y la prescripción.
13. El **5 de marzo de 2026**, la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado profirió sentencia dentro del radicado **66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)**, mediante la cual **revocó** la sentencia de primera instancia y, en su lugar, **negó las pretensiones de la demanda**.

14. El Consejo de Estado sostuvo que las pruebas no demostraban la continuada subordinación ni la remuneración durante todos los períodos reclamados. Consideró, entre otros aspectos, que no se acreditó la imposición de un horario, que los testigos no explicaron suficientemente las órdenes impartidas y que la presencia en las instalaciones de la entidad no demostraba por sí sola la subordinación.
15. La sentencia también otorgó valor indicativo de autonomía al hecho de que la accionante hubiera registrado otras actividades profesionales entre los años 2005 y 2008.
16. En la misma providencia, el Consejo de Estado condenó en costas de primera y segunda instancia a la señora Luz Elena Ruíz Henao.
17. La sentencia de segunda instancia fue comunicada mediante actuación procesal SAMAI Nro. **21188**, remitida el **24 de marzo de 2026** al correo electrónico del apoderado que actuaba en el proceso. La comunicación indicó que la providencia había sido proferida el **5 de marzo de 2026** y adjuntó su texto.
18. La presente acción de tutela se dirige contra la sentencia del **5 de marzo de 2026**, por considerar que incurrió principalmente en un **defecto fáctico**, al valorar de manera fragmentaria el material probatorio relacionado con la dependencia funcional, la permanencia de las funciones, la participación en comités, la recepción de instrucciones, la ejecución de informes y la naturaleza permanente de las labores de control interno.

DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

La providencia cuestionada vulneró los derechos fundamentales de la accionante al:

- Debido proceso.
- Igualdad.
- Acceso a la administración de justicia.
- Trabajo.
- Seguridad social.
- Primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales.

La vulneración se produjo porque la sentencia cuestionada habría descartado la existencia de subordinación a partir de una valoración aislada de algunos apartes de los testimonios, sin realizar un análisis integral de los contratos, certificaciones, informes, actas, documentos institucionales y declaraciones practicadas durante el proceso.

REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA

La jurisprudencia constitucional exige que la tutela contra providencias judiciales cumpla requisitos generales como la relevancia constitucional, subsidiariedad, inmediatez, identificación razonable de los hechos vulneradores, incidencia decisiva de la irregularidad y ausencia de tutela contra tutela.

1. Relevancia constitucional.

La controversia tiene relevancia constitucional porque no se limita a una discrepancia legal sobre contratos estatales. La decisión cuestionada afecta derechos relacionados con el

debido proceso, el trabajo, la seguridad social y la primacía de la realidad sobre las formas contractuales.

La accionante no pretende convertir la tutela en una instancia adicional ni obtener una nueva valoración del expediente por el simple hecho de que la sentencia le fue desfavorable. Lo que se cuestiona es la existencia de una valoración probatoria presuntamente fragmentaria, irrazonable y decisiva para revocar la sentencia de primera instancia.

2. Subsidiariedad.

La sentencia cuestionada fue proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que contra ella no procedía recurso ordinario.

El recurso extraordinario de unificación tampoco resultaba procedente, al estar previsto para sentencias proferidas por los tribunales administrativos y no para decisiones de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado.

Aunque formalmente procedía el recurso extraordinario de revisión contra sentencias ejecutoriadas del Consejo de Estado, sus causales son taxativas y no comprenden la simple discrepancia con la valoración probatoria ni permiten reabrir el debate sobre los testimonios y documentos del proceso. Por ello, dicho mecanismo no era idóneo ni eficaz para controvertir el defecto fáctico alegado, razón por la cual se satisface el requisito de subsidiariedad de la presente acción de tutela.

3. Inmediatez.

La sentencia fue notificada mediante actuación SAMAI Nro. 21188 del **24 de marzo de 2026**. La presente acción se interpone dentro de un término razonable contado desde la notificación de la providencia cuestionada.

4. Identificación de los hechos vulneradores.

Los hechos vulneradores se concretan en la sentencia del **5 de marzo de 2026**, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dentro del radicado **66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)**.

5. Incidencia decisiva.

La conclusión sobre la inexistencia de subordinación continuada fue determinante para revocar la sentencia favorable de primera instancia y negar la totalidad de las pretensiones. Por ello, la valoración de las pruebas cuestionadas tuvo incidencia directa en el sentido de la decisión.

6. Ausencia de tutela contra tutela.

La providencia cuestionada fue proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y no dentro de una acción de tutela.

DEFECTO FÁCTICO

La sentencia proferida el 5 de marzo de 2026 por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, incurrió en **defecto fáctico**, en sus dimensiones positiva y negativa, al valorar de manera fragmentaria, restrictiva y contraevidente el material probatorio relacionado con la subordinación continuada de la señora **Luz Elena Ruíz Henao**.

La providencia cuestionada concluyó que no se acreditó la subordinación porque no existía prueba suficiente sobre la imposición formal de un horario, porque los testigos no precisaron de manera concluyente las órdenes impartidas y porque la presencia de la accionante en las instalaciones de la Personería podía obedecer a la coordinación propia del contrato estatal. También restó valor al relato del testigo Juan Sebastián Valencia Duque sobre las jornadas electorales y consideró que la solicitud de permiso presentada por la accionante no era suficiente para demostrar la pérdida de autonomía.

Sin embargo, esa conclusión fue construida a partir de una valoración aislada de algunos apartes de la prueba, sin confrontarlos integralmente con los demás elementos obrantes en el expediente.

1. Valoración fragmentaria del testimonio de Juan Sebastián Valencia Duque.

El señor **Juan Sebastián Valencia Duque** declaró que conocía a la accionante porque ambos prestaron sus servicios en la Personería Municipal de Pereira. Explicó que Luz Elena Ruíz Henao era identificada dentro de la entidad como asesora o jefe de control interno y describió las funciones que desarrollaba, entre ellas:

- Presentar informes ante los organismos de control.
- Apoyar la elaboración de manuales de funciones.
- Hacer seguimiento a los planes de acción.
- Ejercer vigilancia y control dentro de la institución.
- Realizar auditorías.
- Participar en comités directivos.
- Atender las instrucciones impartidas por el personero de cada época.

El testigo manifestó expresamente que la accionante **dependía directamente del personero**, quien le impartía instrucciones para la ejecución de sus actividades. También explicó que el asesor de control interno hacía parte de la estructura de nivel asesor de la Personería y que debía actuar de acuerdo con las instrucciones del representante legal de la entidad.

No obstante, la sentencia cuestionada otorgó prevalencia a las respuestas en las que el testigo indicó que no tenía certeza sobre la existencia de una orden escrita o verbal que fijara formalmente el horario de la accionante. Con fundamento en ello, concluyó que no se encontraba demostrada la subordinación continuada.

Esta valoración resulta fragmentaria, porque el testimonio no podía ser analizado únicamente a partir de la falta de certeza sobre la formalización escrita del horario. El testigo también aportó información directa sobre la dependencia funcional, la recepción de

instrucciones, la participación en comités, la presentación de informes, la disponibilidad frente al personero y la asignación de actividades específicas.

La ausencia de una orden escrita no elimina necesariamente la existencia de subordinación. Precisamente, la subordinación puede acreditarse mediante un conjunto de indicios relacionados con la dirección efectiva de la actividad, la disponibilidad, el lugar de trabajo, el horario observado, la integración en la estructura de la entidad y la asignación de tareas.

2. Desconocimiento del contenido específico de la declaración sobre las jornadas electorales.

El testigo Juan Sebastián Valencia Duque relató que, durante determinadas jornadas electorales, la Personería requería la participación de sus contratistas para actividades de vigilancia y control en los corregimientos. Explicó que esas labores podían desarrollarse durante toda la jornada y que los contratistas acudían a los lugares que les eran asignados por el personero o por el supervisor.

Cuando fue interrogado específicamente acerca de la participación de la señora Luz Elena Ruíz Henao, el testigo manifestó que a ella le correspondía acudir a determinados puestos, realizar recorridos o efectuar rondas para verificar el desarrollo de las actividades electorales. En términos de su declaración, señaló que a la accionante “le tocaba hacer la rotación” y que debía acudir a los puestos conforme a lo que le asignaran.

A pesar de lo anterior, la sentencia cuestionada sostuvo que el relato del testigo parecía referirse a acontecimientos personales más que a circunstancias concretas de la accionante.

Esa conclusión no se deriva razonablemente de la declaración completa. El testigo fue interrogado directamente sobre Luz Elena Ruíz Henao y respondió de manera concreta que ella había sido asignada a esas actividades. Por ello, la providencia incurrió en una posible **distorsión del contenido objetivo de la prueba**, al restarle alcance a una afirmación que se refería específicamente a la accionante.

La asignación de actividades electorales, incluso si no estaba prevista literalmente en cada contrato, podía constituir un indicio relevante de dirección efectiva, disponibilidad y ejercicio de facultades de organización por parte de la entidad. La sentencia debía explicar por qué ese hecho no demostraba una forma concreta de sometimiento a las instrucciones del personero, en lugar de descartarlo como un acontecimiento personal del testigo.

3. Valoración incompleta de la participación en comités y de las instrucciones recibidas.

El testigo también manifestó que la accionante participaba en los comités directivos de la Personería y que en dichas reuniones se impartían instrucciones sobre las actividades que debían ejecutarse, los informes que debían presentarse y el tiempo que debía permanecer el personal para cumplir las labores asignadas.

La providencia cuestionada reconoció la existencia de reuniones y comités, pero consideró que estos podían corresponder a actividades propias del objeto contractual.

Aunque la participación en reuniones puede ser compatible con una relación contractual autónoma, esa circunstancia no podía ser examinada de manera aislada. Debía analizarse junto con:

- La dependencia directa frente al personero.
- La impartición de instrucciones.
- La obligación de presentar informes.
- La participación en comités directivos.
- La asignación de actividades electorales.
- La necesidad de permanecer disponible.
- La presencia habitual en las instalaciones de la Personería.
- La naturaleza permanente de las funciones de control interno.

La omisión de este análisis conjunto impidió establecer si las reuniones eran simples mecanismos de coordinación o si, por el contrario, constituían espacios en los que se impartían órdenes sobre el modo, tiempo y forma de ejecutar las actividades.

4. Análisis del memorial de solicitud de permiso del 19 de agosto de 2011.

En el expediente obra un memorial (folio 296 del cuaderno 1-1) presentado por la señora Luz Elena Ruíz Henao el **19 de agosto de 2011**, dirigido al Personero Municipal de Pereira, cuyo asunto es "Solicitud de permiso". En dicho documento, la accionante solicitó autorización para ausentarse de la Personería durante varios días por razones familiares y manifestó que se comprometía a reponer el tiempo si ello era necesario.

La existencia de este documento constituye un indicio relevante de dependencia temporal y funcional. La accionante no se limitó a informar que estaría ausente ni actuó como una contratista que dispusiera libremente de su tiempo. Por el contrario, solicitó autorización a la máxima autoridad de la entidad y ofreció compensar el tiempo de ausencia.

La sentencia cuestionada mencionó la solicitud, pero concluyó que este hecho, por sí solo, no era suficiente para establecer que la accionante hubiera perdido su autonomía.

El problema constitucional no radica en que la providencia haya considerado insuficiente el documento de manera aislada. El defecto consiste en que no explicó adecuadamente su valor **corroborativo** dentro del conjunto probatorio. La solicitud de permiso debía ser examinada conjuntamente con:

- La declaración de Juan Sebastián Valencia Duque sobre la dependencia frente al personero.
- La permanencia de la accionante en las instalaciones de la entidad.
- El horario que cumplía de 8:00 a. m. a 12:00 m. y de 2:00 p. m. a 6:00 p. m.
- La participación en comités directivos.
- La obligación de atender informes y requerimientos.
- La asignación de labores específicas.
- El suministro de papelería y, en algunas ocasiones, de computador.

La sentencia de primera instancia sí otorgó importancia a este documento y lo relacionó con los demás medios de prueba para concluir que la accionante debía solicitar autorización para ausentarse y que recibía instrucciones del personero.

Por tanto, la providencia de segunda instancia tenía la facultad de apartarse de la valoración realizada por el Tribunal, pero debía explicar de manera suficiente por qué el documento carecía de valor corroborativo al ser confrontado con las demás pruebas. La simple afirmación de que la solicitud no era suficiente por sí sola no respondía al argumento central de la accionante.

5. Omisión de valoración conjunta del testimonio y del memorial.

El testimonio de Juan Sebastián Valencia Duque y el memorial de solicitud de permiso no eran pruebas aisladas ni contradictorias. Por el contrario, podían ser valorados de manera convergente:

- El testimonio demostraba que la accionante dependía funcionalmente del personero, recibía instrucciones y debía atender actividades e informes.
- El memorial demostraba que, en la práctica, la accionante solicitaba autorización para ausentarse de la entidad.
- La participación en comités demostraba su integración en la estructura organizacional.
- La asignación de labores electorales demostraba que la entidad podía encomendarle actividades distintas o adicionales según las necesidades institucionales.
- La presencia habitual en la sede y el suministro de elementos corroboraban su inserción material en la organización.

La sentencia cuestionada examinó estos elementos de forma separada y les restó valor individual, pero no explicó por qué, considerados conjuntamente, no constituían indicios serios de subordinación. Esa metodología probatoria desconoce que la subordinación puede surgir de la convergencia de varios indicios, aun cuando ninguno de ellos sea concluyente por sí solo.

6. Conclusión sobre la configuración del defecto fáctico.

La providencia cuestionada incurrió en defecto fáctico porque:

- Seleccionó del testimonio únicamente las respuestas relacionadas con la falta de certeza sobre un horario formal y unas órdenes escritas.
- No valoró integralmente las afirmaciones directas sobre dependencia frente al personero, instrucciones, comités, informes y disponibilidad.
- Desconoció el contenido específico de la declaración sobre la asignación de labores electorales a la accionante.
- Atribuyó al relato del testigo un alcance distinto al que se desprendía de la pregunta concreta sobre Luz Elena Ruíz Henao.
- Minimizó el memorial de solicitud de permiso del 19 de agosto de 2011.
- No examinó el valor corroborativo de dicho memorial junto con los testimonios y demás documentos.
- No explicó por qué la suma de esos indicios no demostraba dirección y control efectivos.
- Fundó la decisión desfavorable en una conclusión que no se deriva necesariamente del análisis integral de la prueba.

El defecto tuvo incidencia directa en la decisión, pues la supuesta falta de acreditación de la subordinación fue la razón principal para revocar la sentencia favorable del Tribunal Administrativo de Risaralda, negar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la accionante.

En consecuencia, se solicita dejar sin efectos la sentencia cuestionada y ordenar al Consejo de Estado proferir una nueva decisión en la que valore integralmente el testimonio de Juan Sebastián Valencia Duque, el memorial de solicitud de permiso del 19 de agosto de 2011 y los demás elementos probatorios relacionados con el lugar, horario, disponibilidad, dirección efectiva, participación en comités y asignación de actividades a la accionante.

La sentencia cuestionada incurrió en defecto fáctico, en sus dimensiones negativa y positiva, al valorar de manera fragmentaria, restrictiva y contraevidente el material probatorio relacionado con la subordinación continuada de la señora Luz Elena Ruíz Henao. La jurisprudencia constitucional ha señalado que este defecto se configura cuando se omite una prueba determinante, se otorga a un medio probatorio un alcance contraevidente o se realiza una valoración arbitraria, irrazonable o contraria a la sana crítica. La intervención constitucional es excepcional y exige que el error sea ostensible, manifiesto y determinante para la decisión.

1. Análisis del testimonio de Juan Sebastián Valencia Duque.

El señor **Juan Sebastián Valencia Duque** declaró que la señora Luz Elena Ruíz Henao era identificada en la Personería como asesora o jefe de control interno y describió funciones concretas: presentación de informes ante los organismos de control, elaboración de manuales de funciones, seguimiento de planes de acción, vigilancia y control institucional y realización de auditorías. También indicó que la accionante participaba en los comités directivos, recibía instrucciones del personero de cada época y debía atender las actividades e informes que le fueran asignados. La declaración no fue una referencia genérica a una coordinación contractual. El testigo explicó que la accionante dependía directamente del personero, que el asesor de control interno hacía parte de la estructura de nivel asesor y que las instrucciones provenían del representante legal de la entidad. Añadió que la Personería necesitaba permanentemente esa función y que la accionante debía permanecer disponible para atender los requerimientos del jefe directo. La sentencia de segunda instancia otorgó prevalencia a las respuestas del testigo en las que manifestó no tener certeza sobre la existencia de un horario formal o sobre algunas órdenes específicas. Sin embargo, no explicó por qué esas respuestas eliminaban el valor de sus afirmaciones directas sobre dependencia funcional, participación en comités, presentación de informes, disponibilidad y recepción de instrucciones. La valoración fue fragmentaria porque aisló las expresiones favorables a la autonomía y no confrontó la totalidad del relato. La declaración contiene, además, un aspecto que fue tratado de forma contraevidente. Al ser preguntado específicamente acerca de la participación de la accionante en actividades electorales, el testigo manifestó que, durante la época del personero Juan Carlos Vélez, a Luz Elena "le tocaba hacer la rotación", acudir a determinados puestos o realizar rondas según lo que le asignaran. También señaló que los contratistas eran requeridos para labores de vigilancia y control, incluso durante jornadas completas, por instrucción del personero o del supervisor. Pese a esa respuesta concreta referida a la accionante, la providencia sostuvo que el relato parecía corresponder a acontecimientos personales del testigo. Esa conclusión no explica por qué se descartó la respuesta específica rendida cuando el despacho preguntó

directamente por Luz Elena Ruíz Henao. La sentencia, por tanto, atribuyó al testimonio un alcance distinto del que objetivamente se desprende de su contenido y omitió analizar si la asignación de labores electorales constituía una manifestación de dirección efectiva o de *ius variandi*. El mismo testigo relató que en los comités directivos se impartían instrucciones sobre las actividades que debían ejecutarse, los informes que debían presentarse y el tiempo que debía permanecer el personal para cumplir las labores asignadas. Indicó, además, que la accionante participaba en esos comités y que la Personería le suministraba papelería y, en algunas ocasiones, computador. Esos hechos no prueban aisladamente una relación laboral, pero sí constituyen indicios que debían ser valorados conjuntamente con el lugar de trabajo, el horario observado, la naturaleza permanente de las funciones y la dependencia frente al personero.

2. Análisis del memorial de solicitud de permiso.

En el expediente obra memorial de fecha 19 de agosto de 2011, dirigido al Personero Municipal de Pereira, cuyo asunto es "Solicitud de permiso". En él, la accionante solicitó autorización para ausentarse de la Personería durante varios días por razones familiares y manifestó que se comprometía a reponer el tiempo si ello era necesario. El documento constituye un indicio objetivo de dependencia temporal y funcional. La accionante no se limitó a informar que estaría ausente ni actuó como una contratista que dispusiera libremente de su tiempo. Por el contrario, solicitó autorización a la máxima autoridad de la entidad y ofreció compensar el tiempo de ausencia. La sentencia cuestionada mencionó la solicitud, pero concluyó que este hecho, por sí solo, no era suficiente para establecer que la accionante hubiera perdido su autonomía. El problema constitucional no radica en que el documento aislado sea suficiente para acreditar toda la relación laboral. El defecto consiste en que no se explicó su valor corroborativo dentro del conjunto probatorio. La solicitud debía ser examinada conjuntamente con la declaración de Juan Sebastián Valencia Duque sobre la dependencia frente al personero, la asistencia a la sede, el horario observado, la participación en comités, la atención de informes, el suministro de elementos y la asignación de labores electorales. Al tratar el documento como un hecho aislado e insuficiente, la providencia omitió analizar su verdadero alcance probatorio. La sentencia de primera instancia sí relacionó la solicitud de permiso con los demás medios de prueba y concluyó que la accionante debía solicitar autorización para ausentarse y que recibía instrucciones del personero. El Consejo de Estado podía apartarse de esa valoración, pero debía explicar de manera suficiente por qué el documento no reforzaba las declaraciones y demás indicios sobre dependencia.

3. Convergencia probatoria e incidencia decisiva.

El testimonio de Juan Sebastián Valencia Duque y el memorial de solicitud de permiso se corroboran recíprocamente. El testimonio demuestra la dependencia frente al personero, la impartición de instrucciones, la participación en comités, la presentación de informes, la asignación de actividades y la disponibilidad. El memorial demuestra que, al menos en 2011, la accionante solicitaba autorización para ausentarse y ofrecía reponer el tiempo. Ambos medios se relacionan con los indicios de dirección, control, lugar y tiempo de prestación del servicio. El Consejo de Estado ha identificado como indicios relevantes de subordinación el lugar de trabajo, el horario de labores, la dirección y control efectivo de las actividades y la correspondencia entre las funciones realizadas y las asignadas a servidores de planta. Estos elementos deben analizarse de manera conjunta, según las circunstancias concretas del

caso. La sentencia cuestionada reconoció la existencia de las funciones de control interno, los informes, las reuniones y la presencia de la accionante en la entidad, pero no explicó por qué esos elementos, examinados conjuntamente con el testimonio y el memorial, no demostraban una influencia decisiva de la Personería sobre las condiciones de ejecución del servicio. La conclusión sobre la inexistencia de subordinación se edificó así sobre una valoración incompleta del material probatorio. El defecto fue determinante. La falta de acreditación de la subordinación continuada fue la razón principal para revocar la sentencia favorable de primera instancia, negar las pretensiones y condenar en costas a la accionante. Si se hubiera valorado integralmente el testimonio y el memorial, la conclusión sobre la dirección efectiva y la autonomía contractual podía variar. La solicitud de tutela no pretende que el juez constitucional sustituya al juez natural ni que imponga una conclusión anticipada sobre la existencia del contrato realidad. Pretende que se deje sin efectos la providencia y se ordene una nueva decisión que valore de manera conjunta el testimonio completo de Juan Sebastián Valencia Duque, el memorial de solicitud de permiso y los demás indicios documentales y testimoniales, con motivación suficiente sobre las razones para admitirlos, descartarlos o asignarles determinado mérito probatorio.

PRETENSIONES

Solicito al juez constitucional:

1. Tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia, trabajo y seguridad social de la señora **Luz Elena Ruíz Henao**.
2. Dejar sin efectos la sentencia del **5 de marzo de 2026**, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, dentro del radicado **66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)**.
3. Ordenar al Consejo de Estado que profiera una nueva decisión en la que valore integralmente las pruebas obrantes en el expediente, especialmente los testimonios de Juan Sebastián Valencia Duque y Tomás Alfredo Londoño López, los contratos, certificaciones, informes, actas y documentos relacionados con las funciones de control interno.
4. Ordenar que la nueva providencia motive de manera suficiente la conclusión sobre la existencia o inexistencia de subordinación continuada, atendiendo el conjunto probatorio y los principios constitucionales aplicables.
5. Ordenar como medida provisional la suspensión de los efectos de la condena en costas contenida en la providencia cuestionada mientras se decide la presente acción.

PRUEBAS Y ANEXOS

Solicito tener como pruebas:

1. Poder conferido
2. Sentencia del 10 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.
3. Sentencia del 5 de marzo de 2026, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.
4. Notificación SAMAI Nro. 21188 del 24 de marzo de 2026.

5. Transcripción de la audiencia de pruebas del 11 de julio de 2019, declaraciones: Juan Sebastián Valencia Duque y Tomás Alfredo Londoño López.
6. **Expediente digital del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho:** solicito al juez de tutela que, con fundamento en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, requiera al Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, para que remita el expediente digital completo o habilite el acceso integral al expediente SAMAI del radicado **66001-23-33-000-2017-00705-01 (1136-2022)**, por encontrarse bajo custodia de la autoridad accionada y ser necesario para verificar la presunta valoración fragmentaria o irrazonable del material probatorio.

JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento, manifiesto que: La accionante no ha presentado otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos.

NOTIFICACIONES

Accionado:

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Bogotá, D. C., recibirá notificaciones en la Calle 12 # 7-65, Bogotá D.C., Colombia. ces2secr@consejodeestado.gov.co,
Teléfono (+60 1) 350 6700 Ext: 2136

Vinculados:

El **MUNICIPIO DE PEREIRA**, recibirá notificaciones en las instalaciones de la entidad, carrera 7 N°18-55, Pereira. Teléfonos: 3248000 – 3248179. Correo electrónico: notificaciones_judicialesalcaldia@pereira.gov.co.

La **PERSONERÍA MUNICIPAL DE PEREIRA**, recibirá notificaciones en las instalaciones de la entidad, calle 25 N°7-48, Unidad Administrativa el Lago, Pisos 3 y 4, Pereira. Teléfonos: 324 8295 - 324 8257 - 324 8255. Correo electrónico: atencionalusuario@personeriapereira.gov.co.

La Accionante:

LUZ ELENA RUÍZ HENAO, recibirá notificaciones en la carrera 13, N°2E-04, bloque 10, apartamento 403, Urbanización la Aurora, Circunvalar, Pereira. Celular 3128439627. Correo electrónico: nenaruiz8@gmail.com.

La suscrita apoderada en el Edificio Banco Cafetero, calle 18 N°8-41, oficina 307, Pereira. Celular: 3147570532. E-mail notificaciones: erazocasanova@hotmail.com.

Atentamente,


DIANA CRISTINA ERAZO CASANOVA
C.C. N°42.147.885 de Pereira

📞 3147570532 ✉ erazocasanova@hotmail.com
📍 Edificio Banco Cafetero, calle 18 N°8-41,
Oficina 307, Pereira- Risaralda

DIANA CRISTINA ERAZO CASANOVA

Abogada
Universidad Libre

T.P. N°147.754 del C. S. de la Judicatura