COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/556/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/556/11
Expediente	—
Fecha	2010-11-19
Sala	Sala es
Magistrado ponente	MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho Al Trabajo Y Derecho Al Salario En Contrato Realidad
- Derecho A La Vivienda Digna

Resumen del caso (según la propia sentencia)

No reconocer relación laboral y no condenar a Municipio al pago de los salarios Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de Estado tiene la obligación de cubrir cabal y plenamente el derecho de todo

Texto completo

T-556-11 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-556/11 CONTRATO REALIDAD- Elementos /SALARIO MINIMO VITAL Y MOVIL- Vulneración de fallo de Tribunal por cuanto no condenó al Municipio al pago por la existencia de un contrato laboral El Tribunal demandado estaba en la obligación de declarar que existía un contrato realidad, si advertía que estaban dados los elementos esenciales indispensables de todo contrato realidad. Estos elementos, según lo han entendido la legislación y la jurisprudencia colombianas, son tres: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación o dependencia y la remuneración periódica. El fallo demandado afectó el derecho fundamental del tutelante al salario mínimo vital y móvil (art. 53, C.P.). Porque se abstuvo no sólo de reconocer la realidad del vínculo formado entre el Municipio y el accionante, sino también de condenar a aquél al pago de las prestaciones con carácter salarial a las que tiene derecho toda persona que le preste a otra sus servicios de manera personal y subordinada. Y, en vista de que había una relación de prestación de servicios bajo subordinación, su obligación constitucional era en principio librar esa condena. La cual, por cierto, no podía reducirse al pago de una remuneración periódica, sino que debía extenderse hacia todas las prestaciones constitutivas de salario (primas, vacaciones, cesantías y horas extras).

RELACION LABORAL- Primacía de la realidad sobre formalidades en Municipios donde se presenta relaciones laborales sin vinculación laboral/ JUSTICIA LABORAL- Debe decidir de fondo el conflicto en cuanto a trabajador oficial o empleado público Para esta Sala es claro que en la realidad los municipios, y el Estado en general, en ocasiones se benefician de trabajo personal y subordinado sin satisfacer las condiciones jurídicas, establecidas en la Constitución y la ley, como indispensables para una vinculación laboral en forma. Pero eso no significa que no haya vínculo laboral. Aceptar que sólo por la inobservancia de las formas jurídicas de vinculación en regla, puede ser desvirtuado por completo el carácter laboral de una relación de prestación de servicios personales y subordinados, es concederle primacía

a la forma sobre la realidad. Y eso es tanto como desconocer la Constitución. Porque esta última ordena justamente lo contrario: concederle primacía a la realidad sobre las formas (art. 53, C.P.). Por tanto, cuando la justicia laboral advierte que una persona le ha prestado sus servicios personal y subordinadamente a un municipio, pero no tiene la investidura de trabajador oficial, no puede simplemente absolver al municipio. Podría hacerlo si con seguridad el demandante es empleado público, pues en ese caso este tendría la oportunidad de ventilar sus pretensiones en la jurisdicción competente: la justicia contencioso administrativa. Pero si hay buenas razones para concluir que el peticionario no es ni trabajador oficial ni empleado público, la justicia laboral debe decidir el fondo de la cuestión de manera congruente: establecer si hubo relación de trabajo personal y subordinado, y en caso afirmativo condenar al municipio al pago de los emolumentos laborales dejados de cancelar.

DERECHO AL TRABAJO Y DERECHO AL SALARIO EN CONTRATO REALIDAD- Vulneración de Tribunal al no reconocer relación laboral y no condenar a Municipio al pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Protección constitucional/ DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección El Estado tiene la obligación de cubrir cabal y plenamente el derecho de todo colombiano a contar con una vivienda digna. Lo cual no quiere decir, sin embargo, que el cumplimiento completo de esa obligación puede exigírsele de inmediato, o en períodos breves. En este caso el demandante reclama el cumplimiento de una de esas obligaciones, pues estima que puede quedarse sin vivienda digna a pesar de encontrarse sumido en una situación de vulnerabilidad notoria, debida no sólo a su avanzada edad, sino también a su pobreza. Usa la tutela para ello, y la Corte estima que es procedente, por tratarse de la exigencia de una obligación que debe cumplirse de inmediato. Y la usa, además, de un modo acertado, porque en efecto su derecho a la vivienda digna es desconocido, cada vez que el municipio le exige que desaloje el espacio que ha habitado durante todo este tiempo, sin ofrecerle a una persona en sus condiciones una alternativa viable de vivienda, que le garantice condiciones dignas.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Orden a Municipio para que se abstenga de realizar desalojo del accionante del sitio que ha habitado durante varios años hasta que pueda proveerse de una vivienda digna Referencia: expediente T-2995210 Acción de tutela interpuesta por Carlos Alberto Altahona Noguera contra la Alcaldía Municipal de Galapa (Atlántico), la Rectora del Colegio María Auxiliadora de ese Municipio y la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

Magistrada Ponente: MARIA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil once (2011). La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA [1] I. ANTECEDENTES 1.

El señor Carlos Alberto Altahona tiene sesenta y siete (67) años de edad. Presentó dos acciones de tutela: una de ellas contra la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, porque revocó en segunda instancia, la sentencia proferida en un proceso laboral ordinario que reconocía la existencia de un contrato laboral entre el accionante y el Municipio desde mil novecientos setenta y uno (1971) hasta por lo menos dos mil seis (2006), y condenaba a la entidad territorial a cancelarle todas las prestaciones laborales que se había rehusado a pagarle durante todo ese tiempo (salarios, cesantías, primas de navidad, vacaciones, horas extra, dominicales y festivos). Y la otra tutela la impetró contra la Alcaldía Municipal de Galapa (Atlántico) y la Rectora del Colegio María Auxiliadora de ese Municipio, porque pretenden lanzarlo del inmueble en el cual vive desde hace más de treinta (30) años. Esas dos actuaciones, según su criterio, le violan sus derechos a la vida, al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la primacía de la realidad laboral sobre las formas. Las dos tutelas fueron acumuladas, luego de presentarse, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

[2] La primera acción de tutela 2. El señor Carlos Alberto Altahona presentó una acción ante la justicia laboral ordinaria, para que reconociera que existió un contrato realidad entre él y el Municipio de Galapa desde mil novecientos setenta y uno (1971), y para que se le reconocieran todas las prestaciones laborales causadas desde entonces. Mediante providencia del catorce (14) de noviembre de dos mil seis (2006), el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Barranquilla reconoció la existencia del vínculo laboral, calificó la clase de función ejercida por el demandante como de sostenimiento de una obra pública y dijo que, en consecuencia, tenía la calidad de trabajador oficial. En ese contexto declaró lo siguiente, y libró las subsiguientes condenas:

"[c]on base [en] todo lo anteriormente expuesto, es indudable que la función que cumplía el demandante en beneficio de la entidad municipal se asimila a las actividades de sostenimiento de una obra pública, en este caso, del Colegio de Bachillerato de Galapa, y como fue demostrado que el demandante presta sus servicios personales a la administración municipal como trabajador oficial, que lleva más de 32 años de servicios, y como no se demuestra el salario devengado se tiene el mínimo legal de la época toda vez que continúa laborando en dicho plantel.- SALARIOS, como se demuestra en autos que el acto presta sus servicios a partir del 26 de Noviembre de 1.971 hasta la presente y la parte demandada no probó que hubiese cancelado al actor los salarios correspondientes, se impone la condena por este concepto con base [en] los salarios mínimos de cada año laborado, arroja la cuantía de $44.027.996.40 m.l., cantidad por la que se condena.- CESANTÍAS:

[t]eniendo en cuenta que el tiempo de servicios del actor es desde Noviembre de 1.971, le corresponde al actor por este concepto y con base [en e]l asalario mínimo de este último año de 2.006, que es de $408.000.oo m.l., arroja la cantidad de $14.280.000.oo m.l., valor por el que se condena por este petitum.- PRIMA DE NAVIDAD: [c]omo es procedente esta prima para esta clase de trabajadores, a final de cada año le corresponde un mes de sueldo por año trabajado, arrojando la suma de $3.747.000.30 m.l., suma por la cual se condena.- VACACIONES:

[t]iene derecho a vacaciones por todo el tiempo laborado el demandante, es decir a 15 días por cada año laborado y como se encuentra probado que el demandante presta sus servicios a la entidad demandada Escuela de Bachillerato de Galapa, desde el 26 de Noviembre de 1.971 hasta la presente, nos arroja por este concepto la cantidad de $1.867.349.95 m.l., suma por la cual se condena.- HORAS EXTRAS DOMINICALES Y FESTIVOS: [c]omo el actor no demostró el trabajo suplementario reclamado, y no le es dado al juzgado cuantificarlos con cálculos matemáticos, se absuelve al accionado del pago de las horas extras, dominicales y festivos pretendidos.- En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero laboral del Circuito de esta ciudad, administrando justicia en nombre de la república de Colombia y por autoridad de la Ley, RESUELVE:

1°) CONDENAR a[l] demandad[o] MUNICIPIO DE GALAPA, a pagar al demandante CARLOS ALTAHONA NOGUERA, la suma de $63.922.346.65 m.l. por concepto de Salarios, y prestaciones sociales.

2°) Absolver igualmente al demandado de las demás pretensiones incoadas en la demanda". [3] 3. Con todo, mediante fallo del treinta (30) de julio de dos mil diez (2010), la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla revocó la decisión de primera instancia y decidió absolver al Municipio de Galapa de todas las pretensiones invocadas por el demandante. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal manifestó que en su criterio estaba probada la prestación personal del servicio por parte del señor Carlos Alberto Altahona, bajo subordinación. Pero aclaró que no había pruebas de la vinculación legal y reglamentaria del accionante a la entidad. Dijo, en efecto:

"se infiere que el demandante nunca fue vinculado en forma legal y reglamentaria, menos aún mediante contrato de trabajo. Sin embargo, la prueba anterior demuestra la prestación de servicios por el demandante, bajo la dirección del director del citado centro docente (Escuela Mixta de Galapa), quien dice le indicaba las funciones como celador […], de lo cual sin lugar a dudas se infiere la subordinación".

[4] Además, en el proceso, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal procedió a verificar si se trataba de un trabajador oficial, asunto regulado expresamente por los Decretos 3135 de 1968 y 1333 de 1986, y concluyó que no. Para empezar, adujo que, según estos dos cuerpos normativos, los servidores de las entidades municipales que se dedicaran a "la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales" . Por eso, procedió a establecer si las funciones de un celador pueden caracterizarse como propias de un trabajador oficial, y asumió que no, de acuerdo con jurisprudencia del Consejo de Estado. Dijo, al respecto:

"[e]n materia de celaduría, aseo, conducción, tiene dicho el H. Consejo de Estado en sentencia de Febrero 26 de 1985: " [n]o es exacta, pues, la afirmación de la parte actora de que por tradición legal los oficios de chofer, celador y aseador, por su naturaleza se consideren desempeñados 'por personas vinculadas contractualmente, bajo la especie de trabajadores oficiales'. No es existe ni ha existido ninguna norma legal que haya hecho o haga tal definición y lo que se sabe es que siempre los servidores de la Administración Pública central, con la excepción antes indicada, son empleados públicos, como lo son los de la rama jurisdiccional, así se trate de chofer, celador o aseadora…"

". [5] Así, el Tribunal adujo que el demandante no tenía la condición de trabajador oficial. Pero, como tampoco tenía la de empleado público, porque no había sido "vinculado en forma legal y reglamentaria", [6] no era posible condenar al municipio al pago de las prestaciones laborales causadas durante más de treinta (30) años de prestación de servicios personales subordinados. Contra esta decisión, el peticionario interpuso el amparo.

4. En la acción de tutela, el peticionario cuestionó el fallo de segunda instancia, porque en su concepto trató de dilucidar su calidad de trabajador oficial o empleado público, sin necesidad. Pero a cambio, se abstuvo de reconocer los efectos jurídicos derivados de la realidad del vínculo laboral creado entre él y el Municipio. Así expresó la idea:

"la sustanciadora magistrada […] solo entra a elucubrar un debate de normas jurídicas que en nada tien[e] que sustanciarse para demostrar lo que realmente sucedió en el terreno de los hechos como es la realidad fáctica de la relación laboral que aport[é] con los medios probatorios y que configuran realmente los extremos laborales entre el municipio [y] el suscrito de un contrato de tipo verbal que son legales y v[á]lidos en Colombia".

[7] Solicitó, en concordancia, que se le tutelaran sus derechos fundamentales. La segunda acción de tutela 5. Por otra parte, el señor Carlos Alberto Altahona instauró acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Galapa (Atlántico) y la Rectora del Colegio María Auxiliadora de ese Municipio, porque le están "perturbando [la] estadía" en el lugar en el cual ha trabajado y en el cual ha permanecido "por más de 30 años" . Piensa que esa perturbación le viola sus derechos fundamentales a la vida y al debido proceso, pues no cuenta con ingresos para subsistir y tiene una edad avanzada (sesenta y siete años).

[8] Por tanto, solicita lo siguiente: "[q]ue se decrete que las entidades accionadas me han vulnerado [m]is derechos fundamentales invocados, ya que no puedo salir del lugar que un juez laboral me reconoció como mi sitio de trabajo […] y en consecuencia de ello se [m]e ampare ese derecho fundamental ordenándole a la Administración municipal que se abstenga de violar y oprimirme con oficios de entrega de inmueble".

[9] Respuesta de las autoridades accionadas 6. (i) El Alcalde del Municipio de Galapa (Atlántico) intervino para solicitar que niegue la tutela invocada. Para respaldar su pretensión, señaló que el demandante "nunca ha estado vinculado laboralmente ni a la institución educativa MARÍA AUXILIADORA, ni al municipio" . Además, indicó que la vinculación de los "vigilantes" de las instituciones educativas "del municipio" sólo puede adelantarla el Departamento, ya que en la planta de personal del Municipio no figura uno solo de estos cargos.

[10] (ii) Por su parte, la Magistrada Ponente de la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla solicitó que se improcedente la tutela invocada, pues en su criterio la providencia demandada "fue dictada

de acuerdo a la C.P., con base en la ley, de buena fe, ausente de dolo, no constitutiva de vía de hecho, no arbitraria ni caprichosa” .

[11] La Rectora (o quien haga sus veces) de la institución educativa María Auxiliadora no intervino en el proceso. [12] Sentencia de tutela objeto de Revisión 8.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia negó, en única instancia, la tutela de los derechos invocados por el accionante. Dijo no advertir vulneración de derechos fundamentales, y para justificar esa conclusión adujo:

“[e]n efecto, ataca el actor, por este medio preferente, una decisión judicial, con el argumento de no haberse estudiado en legal forma el acervo probatorio, respecto del contrato de trabajo que supuestamente celebró con el Municipio de Galapa, Atlántico, para lo cual esta acción resulta improcedente, dado que no fue instituida para debatir las cuestiones propias de los procesos ordinario[s], razón por la cual resulta extraña al objeto para el cual fue creada. || En tal virtud, resulta impróspera la reclamación constitucional aquí deprecada”.

[13] II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS [14] Presentación del caso y problema jurídico 1. El señor Carlos Alberto Altahona Noguera pretende que se le protejan sus derechos fundamentales, supuestamente conculcados de una parte por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, autoridad que decidió desestimar sus pretensiones de reconocimiento de la relación laboral y de condena subsiguientes. La Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Superior de Barranquilla se opone a la tutela, con el argumento de que en su decisión inicial no hubo dolo, ni capricho o arbitrariedad.

Y el municipio de Galapa también se opone, con base en que no ha habido relación laboral, toda vez que el demandante no es ni ha sido empleado público, y tampoco puede ser trabajador oficial.

2. En el proceso laboral ordinario concluido, se admitió que el demandante prestó sus servicios personal y subordinadamente al municipio de Galapa. Pero la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal de Barranquilla le niega sus pretensiones, pues sostiene que no es trabajador oficial y que no demostró su vinculación legal y reglamentaria. Eso supone que en su criterio es posible que una persona preste sus servicios de manera personal y subordinada a favor de otra, durante un tiempo amplio, pero que no tenga con ella una relación laboral. De hecho, la Sala demandada del Tribunal, en un apartado de la providencia cuestionada reconoce al mismo tiempo que no hubo vinculación laboral, a pesar de que hubiera existido prestación personal del servicio y subordinación jerárquica. Sostuvo en un aparte de la sentencia:

“se infiere que el demandante nunca fue vinculado en forma legal y reglamentaria, menos aún mediante contrato de trabajo. Sin embargo, la prueba anterior demuestra la prestación de servicios por el demandante, bajo la dirección del director del citado centro docente (Escuela Mixta de Galapa), quien dice le indicaba las funciones como celador […], de lo cual sin lugar a dudas se infiere la subordinación”.

[15] 3. Así las cosas, en este punto, la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿viola una autoridad judicial el derecho de una persona a acceder a la administración de justicia, a la primacía de la realidad laboral sobre las formas, al trabajo, al salario y a la seguridad jurídica, al negarle su pretensión de reconocimiento de un contrato laboral con el Estado bajo el argumento de que no es trabajador oficial y que no existe prueba en el proceso de su relación legal y reglamentaria, a pesar de asumir que estaban probadas la subordinación y la prestación personal del servicio? La Sala piensa que sí se le violan esos derechos, como pasará a exponerlo.

4. Pero, antes, es preciso indicar que hay otro problema jurídico por resolver. Al parecer, y de acuerdo con su segunda acción de tutela, [16] el demandante ha vivido durante más de treinta (30) años en la sede del establecimiento educativo

Escuela Mixta número 1, María Auxiliadora , de propiedad del municipio de Galapa, al parecer en una pieza interna que ha convertido en su lugar de habitación, y ahora el municipio quiere lanzarlo. El peticionario interpone la tutela, en parte, para que no se lo lance a la calle, mucho menos después de que se le hubieran negado las pretensiones laborales. Aunque ninguna de las autoridades demandadas se pronunció sobre el punto, y la Sala advierte que no hay evidencias de que el señor Altahona Noguera viva actualmente en una propiedad del municipio, ni de que haya sido conminado a desalojar el sitio, no obstante, la función de la Corte Constitucional está esencialmente encaminada a unificar la interpretación constitucional, y a señalar los límites de las actuaciones estatales, tal y como estos están configurados por los derechos fundamentales. En consecuencia, en este caso, resolverá otro problema: ¿viola el derecho a la vivienda digna y al mínimo vital de una persona, que una autoridad pública pretenda desalojarla de un bien inmueble de propiedad pública, a pesar de que ha vivido en él durante un tiempo relevante, y esa situación ha sido conocida y al menos tácitamente consentida por la autoridad, y el lanzamiento supone dejar a la persona en estado de indigencia? La Corte Constitucional cree que sí, como lo mostrará más adelante.

La Sala estima que la justificación ofrecida en el fallo objeto de controversia no es suficiente 5. En este caso, como se dijo, lo que está en discusión no es si el tutelante puede ser considerado trabajador oficial o empleado público, ni si ha prestado sus servicios de manera personal y subordinada a favor del municipio de Galapa. Esos dos puntos, a juicio de la Corte, ya fueron solucionados razonablemente por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla. En cambio, lo que ahora se discute es, más bien, si la justicia laboral ordinaria puede absolver a un municipio del reconocimiento y pago de todas las pretensiones intentadas en su contra por el señor Altahona Noguera, pese a constatar que le prestó sus servicios de manera personal y subordinada. La Corte Constitucional cree que no, por las siguientes razones.

a. La decisión demandada incidió en diversos derechos fundamentales del demandante 6. Para empezar, en este caso, la Sala de Revisión estima que la autoridad judicial demandada interfirió de manera cierta, con su fallo, en diversos derechos fundamentales del señor Carlos Alberto Altahona Noguera. Primero incidió en su derecho a la primacía de la realidad sobre las formas (art. 53, C.P.); segundo, en su derecho al salario mínimo, vital y móvil (art. 53, C.P.); tercero, en su derecho a un trabajo digno y justo (art. 25, C.P.); cuarto, en su derecho a acceder a una administración de justicia efectiva (art. 229, C.P.) y; quinto, en su derecho a la seguridad jurídica (art. 2, C.P.). A continuación, la Corte pasa a sustentar estas conclusiones.

7. En primer lugar, la consecuencia más notoria de la decisión atacada, es su repercusión en el goce efectivo del derecho fundamental del actor a la primacía de la realidad sobre las formas laborales (art. 53, C.P.). En efecto, en virtud de esta garantía fundamental, el Tribunal demandado estaba en la obligación de declarar que existía un contrato realidad, si advertía que estaban dados los elementos esenciales indispensables de todo contrato realidad. Estos elementos, según lo han entendido la legislación y la jurisprudencia colombianas, son tres: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación o dependencia y la remuneración periódica.

[17] Pero, en este caso, lo que de hecho ocurrió fue algo distinto. La Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal de Barranquilla constató que el demandante le prestó al Municipio sus servicios de manera personal, y bajo continuada subordinación, y a pesar de ello se abstuvo de declarar la existencia de un contrato realidad. Pero su decisión no se basó en la falta de uno de los elementos esenciales al contrato, como es la retribución salarial. Porque, por cierto, que el Municipio nunca le hubiera pagado al demandante una remuneración por los servicios que este le prestó bajo subordinación, no es suficiente para desvirtuar el carácter laboral de la relación. El salario (todos los pagos constitutivos de salario) es un derecho constitucional del trabajador, y se causa jurídicamente tan pronto como se dé la prestación personal de servicios bajo subordinación. La decisión cuestionada se fundamentó, más bien, en que el demandante no tenía la condición de trabajador oficial. Y, como tampoco estaba probada la relación legal y reglamentaria, entonces no

tenía ninguna relación laboral jurídicamente reconocible. Por eso, porque estaban presentes los dos elementos indispensables de todo contrato laboral, y a pesar de ello el Tribunal se abstuvo de reconocer la existencia del vínculo en la realidad, la decisión adoptada intervino en el derecho a la primacía de la realidad sobre las formas.

8. En segundo lugar, el fallo demandado afectó el derecho fundamental del tutelante al salario mínimo vital y móvil (art. 53, C.P.). Porque se abstuvo no sólo de reconocer la realidad del vínculo formado entre el Municipio y el señor Altahona Noguera, sino también de condenar a aquél al pago de las prestaciones con carácter salarial a las que tiene derecho toda persona que le preste a otra sus servicios de manera personal y subordinada. Y, en vista de que había una relación de prestación de servicios bajo subordinación, su obligación constitucional era en principio librar esa condena.

[18] La cual, por cierto, no podía reducirse al pago de una remuneración periódica, sino que debía extenderse hacia todas las prestaciones constitutivas de salario (primas, vacaciones, cesantías y horas extras). Pues en el contexto de la Constitución, como dijo la Corte Constitucional en la sentencia SU-995 de 1999, el salario está integrado por:

“todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarle la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado –sentido restringido y común del vocablo -, sino a todas las cantidades que por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras –entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado”.

[19] 9. En tercer término, y precisamente debido a que no condenó al Municipio al pago del salario causado por la existencia en la realidad de un contrato laboral, la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal de Barranquilla interfirió asimismo en el derecho del demandante a un trabajo digno y justo (art. 25, C.P.). Y, más específicamente, en el derecho con el cual cuenta todo ser humano de no ser víctima de explotación laboral. Porque, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, por ejemplo en la sentencia T-180 de 2000, [20] la falta de pago de los salarios y de las demás prestaciones sociales de carácter salarial, equivale no sólo a una interferencia en el derecho al salario mínimo vital y móvil, sino también en el derecho a un trabajo digno y justo, entendido como el derecho del trabajador a no ser explotado. O, en los términos de la citada sentencia:

“[e]l trabajo lleva implícito el derecho a obtener una remuneración como contraprestación por los servicios personales objeto del vínculo jurídico correspondiente (art. 25 y 53 C.P.), no importa bajo qué denominación haya sido establecido aquél, pues el amparo estatal, que tiene rango de especial en la Constitución, se extiende al trabajo en sí mismo, en todas su modalidades. || El pago oportuno de esta remuneración, que, según la Carta, debe ser mínima, vital y móvil, y proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, hace parte del derecho fundamental plasmado en el artículo 25 de la Carta, motivo que explica la procedencia de la acción de tutela para garantizarlo y hacerlo efectivo cuando está de por medio el mínimo vital del accionante.

El patrono que omite pagar los salarios en forma oportuna pero se queda con los frutos de la labor cumplida, explota al trabajador, ofende su dignidad, afecta su derecho al trabajo y a la digna subsistencia y pone en peligro la estabilidad familiar. || La falta de pago del salario es, sin duda, un acto de violencia contra el empleado y los suyos, que no puede quedar impune ante el Derecho, y definitivamente quien padece por culpa de la omisión patronal no resulta satisfecho en el plano de sus garantías constitucionales por las excusas de orden financiero o administrativo que invoque el empleador. Este, por otra parte, no puede escudarse en su propia indolencia o incapacidad para pretender que el litigio se tramite ante los jueces ordinarios, si en un lapso prolongado ha sometido a sus trabajadores a la condición de efectiva esclavitud, afectando -como lo presume la Corte a partir de tal hecho- el mínimo vital de esas personas.

10. En cuarto término, la providencia cuestionada intervino también en el derecho del tutelante a acceder a una administración de justicia efectiva (229, C.P.). Porque aun cuando estudió y decidió el fondo de la demanda ordinaria,

neutralizó todos los efectos jurídicos de los derechos sustanciales del señor Carlos Alberto Altahona Noguera. Y las personas tienen derecho prima facie a que en sede judicial; es decir, en la administración de justicia, “sus derechos produzcan todos los efectos que les atribuye la ley sustancial” .

[21] En este caso, como puede apreciarse sin dificultad, de todos los derechos que la ley y la Constitución prometían garantizarle al accionante, como trabajador, no se le garantizó ni uno solo en sede judicial, pese a que se le reconoció que había prestado sus servicios personales al municipio en forma permanente y subordinada.

11. Finalmente, con su fallo, la Sala Cuarta Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla intervino en el derecho a la seguridad jurídica del peticionario (art. 2, C.P.).

[22] Porque, el señor Altahona Noguera tenía derecho, como lo tiene todo miembro de la sociedad, a que en principio el Derecho objetivo fuera observado por sus destinatarios y aplicado por sus operadores institucionales, y específicamente para este caso por el Municipio de Galapa y el Tribunal demandado en amparo.

[23] No obstante, en la providencia cuestionada se dejaron de declarar los efectos que, según la Constitución, la Ley y la jurisprudencia debe en principio producir toda relación de trabajo dependiente.

b. La interferencia debía estar justificada de forma suficiente 12. Ahora bien, en vista de que el fallo acusado interfirió en todo un haz de garantías fundamentales, era preciso que el Tribunal explicitara de manera suficiente, en la providencia o en su defecto en el proceso de tutela, las razones en virtud de las cuales sacrificó parcialmente el goce efectivo de las mismas. Porque, como lo ha reiterado esta Corte en diversas oportunidades, no cualquier interferencia en los derechos fundamentales es siempre un motivo suficiente para concluir que estos han sido violados. Ocasionalmente, de hecho, ha admitido que los derechos laborales derivados de un contrato laboral no produzcan todos sus efectos en sede judicial. Por ejemplo, en la sentencia C-072 de 1994, [24] admitió la limitación del derecho a exigir salarios en sede judicial, si el interesado deja expirar en silencio el término de prescripción establecido en la ley, y computado de conformidad con la Constitución. Dijo, entonces, que el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo, que establece los términos de prescripción, no violaba la Constitución entre otras razones porque:

“[l]as prescripciones de corto plazo buscan también la seguridad jurídica, que al ser de interés general, es prevalente (art. 1o. superior). Y hacen posible la vigencia de un orden justo (art. 2o. superior), el cual no puede ser jamás legitimador de lo que atente contra la seguridad jurídica, como sería el caso de no fijar pautas de oportunidad de la acción concreta derivada del derecho substancial”.

13. La Constitución no prohíbe entonces que, con sus decisiones, la Sala Cuarta del Tribunal de Barranquilla interfiera en derechos fundamentales como los citados. Lo que prohíbe es que la intervención no esté debidamente justificada .

Pues no sobra recordar que la administración de justicia “es función pública” (art. 228, C.P.), y por eso los jueces deben hacer públicas las razones en las cuales soportan sus decisiones. Ya que, como se trata de jueces que obran en el marco de un Estado de Derecho, y deben por lo tanto sujetar sus actuaciones a la Constitución y la ley, están obligados a dar cuenta de ello públicamente. Por lo tanto, la siguiente pregunta que debe abordarse es si el fallo cuestionado se justificó de manera suficiente. Y esta Corte, luego de examinar la providencia y la respuesta ofrecida en el curso del proceso de tutela, concluye que no, como pasa a exponerlo enseguida.

c. Caso concreto. La autoridad demandada no justificó suficientemente la interferencia 14. En efecto, la Sala de Revisión admite que en principio los jueces laborales ordinarios deben absolver al Estado de todas las pretensiones intentadas por una persona que alega tener una calidad, cuando en el curso del proceso no se demuestra cabalmente que tiene, ha tenido o tenía esa investidura. Porque de acuerdo con la jurisprudencia vinculante de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, si alguien provoca un pronunciamiento de la justicia laboral ordinaria, bajo la creencia de que tiene

un determinado vínculo, y en el proceso no se comprueba, o se comprueba que no lo tiene, lo imperativo es absolver al ente estatal de las pretensiones edificadas sobre ese presupuesto equivocado.

[25] 15. Y esa respuesta es válida en general, al menos por dos razones. Primero, porque así lo ha estatuido la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, que es el "máximo tribunal de la jurisdicción [laboral] ordinaria" (art. 234, C.P.), y cuyas decisiones son en principio vinculantes para todos los jueces laborales ordinarios.

[26] Segundo, porque idealmente todo servidor municipal debe ser empleado público o trabajador oficial. [27] Por tanto, cuando el juez advierte que un demandante que alega tener un vínculo con el Estado, le presta sus servicios personalmente y bajo subordinación, lo razonable es que concluya que lo tiene en alguna de esas dos calidades. Pero si, se supone, es empleado público, en ese caso la justicia laboral no podría proceder a reconocer la existencia de la relación, y a efectuar las subsiguientes condenas, esencialmente porque la competencia para emitir esa clase de declaraciones la tiene la justicia contencioso administrativa.

[28] En esos eventos, en consecuencia, el interesado debería intentar sus pretensiones ante la justicia contenciosa. 16. Pero esa decisión, por lo que ocurre en la realidad, no siempre es aceptable. Porque la distinción de los servidores municipales en empleados públicos y trabajadores oficiales es una distinción formal , establecida legítimamente en el ámbito del derecho positivo. Sin embargo, no es una distinción que describa exhaustivamente la realidad . A menudo el Estado no cumple con los requisitos establecidos por las formas jurídicas para beneficiarse de trabajo personal y subordinado, y eso indica que para el Estado trabajan, además de empleados públicos y trabajadores oficiales, otros trabajadores atípicos, quienes no por serlo dejan de recibir la protección del Estado. Y aunque el derecho no siempre está preparado técnicamente para responder ante hipótesis de esa naturaleza, en nuestro contexto por ejemplo hay una copiosa jurisprudencia del Consejo de Estado que pretende evitar el desconocimiento de los derechos laborales de quienes han ejercido irregularmente la investidura de funcionario público. Se trata de la jurisprudencia sobre los llamados 'funcionarios de hecho' , [29] figura acuñada inicialmente en el Derecho francés, [30] que en Colombia ha sido reconocida por lo menos desde una sentencia del dieciséis (16) de agosto de mil novecientos sesenta y tres (1963), con ponencia del Consejero Jorge de Velasco Álvarez. En esa ocasión, al decidir que una persona tenía derecho al reconocimiento y pago de sus prestaciones laborales por haber desempeñado un cargo público, a pesar de haberlo hecho durante un tiempo en el cual estaba jurídicamente desprovisto de su investidura de servidor público, dijo:

"[l]a Sala estima que, a pesar de la irregularidad de que Chocontá Cruz hubiera seguido desempeñando su cargo con una orden de suspensión, es lo cierto que prestó sus servicios al Estado y que tales servicios deben serle pagados pues, por una parte el sueldo es una contraprestación de servicios y por otra las primas que cobra son parte del salario.

[…] El artículo 17 de la Constitución Nacional estatuye que el trabajo goza de la especial protección del Estado. Esta protección abarca, a más del derecho a trabajar, el que el trabajador reciba la remuneración que al cargo que desempeña le haya sido fijada por la ley. || Es claro que Chocontá Cruz era un funcionario de hecho pues que, de acuerdo con la doctrina, tales funcionarios son aquellos que desempeñan un cargo en virtud de una investidura irregular.

"La irregularidad de la investidura dice el tratadista Sarria puede ser por efecto de origen o causa, como cuando se nombra a un empleado que no llena las calidades que exige la ley; o cuando habiéndosele otorgado inicialmente con regularidad la condición o investidura de empleado, la pierde luego y sigue sin embargo en ejercicio de sus funciones, bien sea por ministerio de la ley o bien por circunstancias de hecho no previstas por las leyes"".

[31] 17. Así las cosas, para esta Sala es claro que en la realidad los municipios, y el Estado en general, en ocasiones se benefician de trabajo personal y subordinado sin satisfacer las condiciones jurídicas, establecidas en la Constitución y la ley, como indispensables para una vinculación laboral en forma . Pero eso no significa que no haya vínculo laboral. Aceptar que sólo por la inobservancia de las formas jurídicas de vinculación en regla, puede ser desvirtuado por

completo el carácter laboral de una relación de prestación de servicios personales y subordinados, es concederle primacía a la forma sobre la realidad. Y eso es tanto como desconocer la Constitución. Porque esta última ordena justamente lo contrario: concederle primacía a la realidad sobre las formas (art. 53, C.P.). Por tanto, cuando la justicia laboral advierte que una persona le ha prestado sus servicios personal y subordinadamente a un municipio, pero no tiene la investidura de trabajador oficial, no puede simplemente absolver al municipio.

Podría hacerlo si con seguridad el demandante es empleado público, pues en ese caso este tendría la oportunidad de ventilar sus pretensiones en la jurisdicción competente: la justicia contencioso administrativa. Pero si hay buenas razones para concluir que el peticionario no es ni trabajador oficial ni empleado público, la justicia laboral debe decidir el fondo de la cuestión de manera congruente: establecer si hubo relación de trabajo personal y subordinado, y en caso afirmativo condenar al municipio al pago de los emolumentos laborales dejados de cancelar.

18. De hecho, así es como deben resolverse los conflictos semejantes al planteado en esta ocasión, según lo ha reconocido la Corte Constitucional, expresamente, en la sentencia C-555 de 1994.

[32] En esa oportunidad, debía examinar la constitucionalidad de un precepto que establecía una diferencia de trato entre dos clases de docentes vinculados con el Estado: a unos les confería la categoría de contratistas, y a otros la categoría de empleados públicos. La Corte advirtió, en ese contexto, que el precepto no era contrario a la Constitución, pero que si los contratistas efectivamente tenían una relación de trabajo dependiente con el Estado, aun cuando no fueran empleados públicos o trabajadores oficiales, tenían derecho a que se les respetaran las garantías consagradas en la Constitución. Dijo, entonces, en un aparte que merece citarse en su extensión:

“[s]i el Juez, en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la CP. Sin embargo, a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferirle el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal.

El mencionado principio agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo. Su finalidad no puede dilatarse hasta abarcar como función suya la de aniquilar las que son formalidades sustanciales de derecho público. || Las formalidades sustanciales de derecho público, traducen principios de organización del Estado de Derecho, indisponibles para las autoridades que les deben acatamiento y que ninguna práctica, por generalizada que sea, es capaz de sustituir o derogar. La Corte se ocupará brevemente de esta materia.

[…] La mera prestación de trabajo, así beneficie al Estado, se comprende, aparte de calificarse como relación laboral y derivar de ella los derechos contemplados en las normas que la regulan, no coloca a la persona que la suministra en la misma situación legal y reglamentaria en la que pueda encontrarse otra persona que desempeña como empleado público una actividad similar. Admitir que ello pudiera ser así, significaría hacer caso omiso de: (1) la existencia de un acto administrativo que ordene la respectiva designación, que es sustituido por una simple práctica realizada al margen de las condiciones constitucionales y legales que deberían darse para poder producir la vinculación; (2) la posesión para tomar el cargo, de modo que sigilosamente pueden ingresar al servicio público personas que no asumen públicamente el compromiso de obedecer la Constitución y las leyes; (3) la planta de personal que no contempla el empleo o cargo que mediante la vía de hecho pretende consolidarse; (4) la disponibilidad presupuestal para atender el servicio, con lo cual se

pueden generar obligaciones que superan las posibilidades fiscales, además por parte de personas y autoridades no autorizadas para gravar el erario público y a través de procedimientos no democráticos ; (5) las regulaciones generales que gobiernan el ejercicio de las responsabilidades públicas y la forma de remunerarlas, las cuales son sustituidas por estipulaciones que, por desconocer el régimen legal, representan una invasión de poderes que son del resorte del Congreso, las Asambleas o los Concejos, o de otras autoridades.

La protección del trabajo al cual apunta el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se logra mediante la calificación de la relación cuestionada como laboral. Su reivindicación en el plano laboral administrativo como "legal y reglamentaria", trasciende el ámbito propio del principio y sólo se obtendría, de conformidad con lo precedentemente expuesto, al costo de desvertebrar la estructura del Estado de Derecho.

Asegurada la indicada protección al trabajo, la pretendida homologación del supuesto fáctico derivado de la prestación efectiva de la actividad docente desplegada a través de un procedimiento contractual, a una situación legal y reglamentaria, resulta notoriamente nociva en términos institucionales".

18. En suma, si la realidad de quienes prestan sus servicios personal y subordinadamente a favor de los municipios se dividiera únicamente entre empleados públicos y trabajadores oficiales, sería válido que la justicia ordinaria absolviera a los entes territoriales de las pretensiones laborales elevadas por quien no fuera trabajador oficial. En ese escenario ideal, sería la justicia contenciosa la encargada de decidir el conflicto del demandante. Pero ya se vio que esa división no es la única que se presenta. Hay otras formas de vinculación irregular, que merecen de cualquier modo la misma protección que los derechos fundamentales les dispensan a todas las relaciones laborales. Y en este caso, de hecho, hay una muestra clara de ello. Primero, porque el señor Carlos Alberto Altahona no es trabajador oficial. Segundo, porque hay razones palmarias para concluir que tampoco es empleado público. En efecto, el demandante no ha tomado posesión del cargo, y la Constitución expresamente presupone el cumplimiento de esa exigencia para el ejercicio de cualquier empleo público, cuando dice, en el artículo 122, que la persona, "[a]ntes de tomar posesión del cargo […] deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas" .

[33] Pero, además, el señor Altahona Noguera tampoco ha prestado el juramento de defender la Constitución y la ley y de cumplir los deberes de su cargo, que son requisitos indispensables para ejercer un empleo público, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución:

"[n]ingún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben" . Y, por último, en el proceso ordinario no hay pruebas de que se hubieran dado los demás requisitos, que la Sección Segunda del Consejo de Estado ha juzgado imprescindibles para determinar si un sujeto es empleado público, a saber:

"1) La existencia del empleo en la planta de personal de la entidad, porque no es posible desempeñar un cargo que no existe (artículo 122 de la Constitución Política); 2) La determinación de las funciones propias del cargo (artículo 122 de la Constitución Política); y 3) La previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de gastos que demande el empleo;

requisitos éstos sin los cuales no es posible hablar en términos de empleado público, a quien se le debe reconocer su salario y sus correspondientes prestaciones sociales".

[34] Sin embargo, está claro que le ha prestado sus servicios personalmente y bajo subordinación al municipio de Galapa. Incluso esta circunstancia fue expresamente reconocida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal de Barranquilla, en su providencia de segunda instancia. Esa realidad debe tener algún efecto, aunque no se ajuste a las

formas apropiadas de vinculación, porque así lo demanda la Constitución. La pregunta es si la justicia laboral debe ser quien proteja esa realidad y le confiera los efectos sustanciales debidos.

19. Y la respuesta es que sí, al menos por dos razones. Primero, porque en la realidad hay un contrato laboral (contrato realidad), y el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo contempla como competencia de la " Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social" la de conocer de "1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo" . Pero, segundo, porque así lo ha interpretado también la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de la competencia que le atribuyó expresamente la Constitución en el artículo 256, numeral 6, de "[d]irimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones" , en una decisión reciente, al resolver un conflicto de competencia suscitado entre la jurisdicción laboral y la contenciosa, a propósito de un caso en el cual una persona reclamaba, como en este, el reconocimiento de un contrato realidad a su favor. La Sala Disciplinaria remitió las diligencias a la justicia laboral ordinaria:

"[p]ara la Sala, estudiadas y analizadas las pretensiones, hechos y pruebas de la demanda sub-examine, no cabe duda que en el caso en particular, corresponde la misma a una demanda de carácter laboral para que se declare la existencia de un contrato de trabajo y se cancelen varias acreencias laborales con la respectiva indexación. || Y en aras a resolver, surge la necesidad de establecer si el actor de dicha demanda es trabajador oficial o empleado público. Cotejados los hechos, pretensiones y pruebas de la demanda para poder dirimir el conflicto de competencia, es del caso señalar que el demandante no tiene la calidad de empleado público.

[…] De allí que […] se concluye que el presente caso se trata de un conflicto netamente derivado de un contrato de trabajo, en el cual el demandante pretende que se declare que entre él y el DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA existió una relación laboral bajo la modalidad de contrato de trabajo a término fijo o indefinido, según las afirmaciones realizadas por el demandante en su libelo demandatorio y que como consecuencia de ello, se condene a la entidad antes nombrada demandada, al pago de las prestaciones sociales legales, factores salariales convencionales y prestaciones sociales convencionales no reconocidas al actor; consecuencia de lo anterior queda claro que la competencia para conocer del conflicto de jurisdicción aquí analizado, debe adscribirse a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, representada en este caso por el Juzgado segundo Laboral del Circuito de Riohacha".

[35] 20. En vista de ello, la decisión de absolver al municipio de Galapa, sólo porque el demandante no es trabajador oficial sacrifica injustificadamente los derechos del señor Carlos Alberto Altahona Noguera a la primacía de la realidad sobre las formas (art. 53, C.P.); al salario mínimo, vital y móvil (art. 53, C.P.); a un trabajo digno y justo (art. 25, C.P.); a acceder a una administración de justicia efectiva (art. 229, C.P.) y a la seguridad jurídica (art. 2, C.P.). Y ese es un defecto de la providencia, pues equivale a una vulneración directa de la Constitución.

[36] Este, de hecho, puede ser fruto de la omisión de las normas constitucionales, [37] sin siquiera tomarlas en cuenta en el razonamiento jurídico (ni explícita ni implícitamente), [38] o de tomarlas en cuenta al menos implícitamente, pero darles un alcance restringido sin justificación suficiente.

[39] Esto último fue lo que ocurrió en este caso. Así las cosas, la Corte debe establecer si la tutela es procedente para tutelar los derechos violados.

d. En este caso, la tutela es procedente para cuestionar la providencia judicial 21. En efecto, para empezar, (i) la problemática tiene relevancia constitucional, pues en este caso debe decidirse si la Constitución prohíbe –como lo sugiere el demandante- que una decisión judicial reconozca que una persona prestó sus servicios de manera personal y subordinada a favor de otra, pero no declare la existencia de un contrato laboral realidad ni condene a la parte beneficiada al pago de las prestaciones laborales correspondientes, porque no se cumplieron las formas de contratación, exigidas en la ley para vincular servidores públicos. El examen de fondo de este punto es constitucionalmente relevante,

a juicio de esta Sala, pues permite contribuir en la interpretación de, por lo menos, los derechos fundamentales a la primacía de la realidad sobre las formas (art. 53, C.P.), y al acceso a la administración de justicia (art. 229, C.P.). Y, posiblemente, también facilita el dilucidar el alcance que debe tener el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25, C.P.), al salario (art. 53, C.P.), a prevalencia del derecho sustancial (art. 229, C.P.) y a la seguridad jurídica (art. 2, C.P.).

22. Por otra parte, (ii) en este caso, aunque el demandante no interpuso el recurso de casación, de acuerdo con la sentencia T-1031 de 2001, [40] cuando el juez de tutela efectúa el enjuiciamiento de una providencia en la cual se ha adoptado una interpretación que aparece contraria a los preceptos de la Constitución, los principios de supremacía normativa de la Carta, de prevalencia de lo sustancial sobre lo adjetivo y de garantía de los derechos fundamentales le deparan la competencia para declarar procedente la acción de tutela, a pesar de que no se haya interpuesto el recurso de casación. En efecto, en la citada sentencia, la Corte Constitucional consideró que debía estudiarse de fondo una tutela contra providencias judiciales a pesar de que no se hubiera agotado el recurso extraordinario de casación, porque estaba palmariamente demostrado que las sentencias penales cuestionadas habían adoptado una decisión en desconocimiento de lo prescrito por el Estatuto Superior y, especialmente, por los derechos fundamentales. Y, en este caso, ocurre lo mismo.

23. Adicionalmente, la Sala estima que (iii) sí se cumple con el requisito de la inmediatez, ya que la acción de tutela se interpuso el diecinueve (19) de noviembre de dos mil diez (2010), contra una providencia expedida el treinta (30) de julio de dos mil diez (2010), término breve para cuestionar un fallo judicial. Por lo demás, la Corte Constitucional constata que (iv) en este caso no se trata simplemente de irregularidades procesales, relacionadas con el trámite de la pretensión. Y (v) considera que el peticionario identificó de manera suficiente los hechos sobre los cuales se edifica el problema jurídico. En esencia, indicó que a pesar de haberse constatado que tenía una relación laboral con el municipio de Galapa, el Tribunal se abstuvo de reconocer la relación laboral y de condenar al ente territorial al pago de los emolumentos dejados de percibir a lo largo de todos estos años de trabajo gratuito. (vi) Finalmente, la sentencia demandada no es de tutela.

e. Decisión y órdenes 24. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional, la Sala Primera de Revisión revocará el fallo de tutela dictado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia expedido el doce (12) de enero de dos mil once (2011), y en su lugar concederá el amparo de los derechos fundamentales del señor Carlos Alberto Altahona Noguera. En consecuencia, la Corte Constitucional dejará sin efecto la providencia expedida el treinta (30) de julio de dos mil diez (2010) por la Sala Cuarta de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, y en su lugar le ordenará a esa autoridad que en el término máximo de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este fallo, expida una nueva sentencia que se ajuste a lo dispuesto en esta sentencia.

Sobre el segundo problema jurídico. El demandante tiene derecho a no ser conducido hacia la indigencia y a conservar su vivienda, al menos hasta que tenga posibilidades de proveerse otra en condiciones dignas 25. Ahora bien, el tutelante también le pide al juez constitucional que le proteja su derecho a permanecer en el lugar de habitación, que es de propiedad del municipio de Galapa, y donde al parecer ha vivido por más de treinta (30) años, durante los cuales ha prestado sus servicios de manera personal y subordinada a ese ente territorial. Aunque hay evidencia de que el peticionario vive con su familia en un espacio dentro de la Escuela Mixta número 1, María Auxiliadora, a la cual le ha prestado sus servicios de celaduría, lo cierto es que no hay pruebas de que el señor Altahona Noguera haya sido conminado a desalojar el sitio. No obstante, por dos motivos es procedente estudiar el fondo del asunto, y librar las órdenes congruentes con las consideraciones que emanen de ello. Primero, porque la función de la Corte Constitucional está esencialmente encaminada a unificar la interpretación constitucional, y a señalar los límites de las actuaciones estatales, tal y como estos están configurados por los derechos fundamentales.

Segundo, porque en todo caso el municipio no se pronunció sobre ese punto, y en virtud del deber de presumir la buena fe (art. 83, C.P), y de presumir la veracidad de los enunciados de la tutela (art. 20, Dcto 2591 de 1991), la Corte Constitucional debe tenerlos por ciertos.

26. En consecuencia, aparentemente la Sala tiene ante sí el caso de una persona que pretende ser desalojada por una autoridad pública de un espacio que ocupa en un bien inmueble de propiedad estatal, en el cual ha vivido durante un tiempo relevante, con el conocimiento y aceptación al menos tácita por parte de la respectiva autoridad. No obstante, para la Corte Constitucional el caso es mucho más complejo. Porque la persona que pretende ser lanzada cuenta con sesenta y siete (67) años de edad, se ha desempeñado como vigilante de una escuela pública durante por lo menos treinta de ellos, y a lo largo de los cuales no ha tenido ningún ingreso permanente. Es decir, que el caso es, en realidad, el de una persona en una edad avanzada, que está a punto de ser puesta en condiciones de indigencia. Es muy importante preguntarse, en este caso, si la Constitución le ofrece alguna protección. Y el concepto de esta Corte es que sí se la ofrece.

27. En efecto, según la Constitución, "[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna" (art. 51). Por tanto, el Estado tiene la obligación de cubrir cabal y plenamente el derecho de todo colombiano a contar con una vivienda digna. Lo cual no quiere decir, sin embargo, que el cumplimiento completo de esa obligación puede exigírsele de inmediato, o en períodos breves.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales dispone, a este respecto, que los Estados partes se obligan es a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.).

[41] Y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones "constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo" .

[42] La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, y, así, por ejemplo en la sentencia C-507 de 2008 dijo: "la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta 'gradualidad progresiva'".

[43] 28. Sin embargo, que el Estado pueda cubrir progresivamente todos los ámbitos prestacionales de, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna, no puede malinterpretarse, en el sentido de que el Estado cuenta con la autorización para privar a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto inmediato . El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [44] la doctrina internacional más autorizada en la materia [45] y la Corte Constitucional coinciden en que –como lo expresó esta última en la sentencia C-671 de 2002- [46] algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato:

"el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el

incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad.

Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional".

[47] 29. En consecuencia, al derecho a la vivienda apropiada están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.

[48] En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes:

(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; [49] (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho [50] –como mínimo, disponer un plan-;

[51] (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; [52] (iv) no discriminar injustificadamente; [53] (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;

[54] (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho [55] y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

[56] 30. Pues bien, en este caso el demandante reclama el cumplimiento de una de esas obligaciones, pues estima que puede quedarse sin vivienda digna a pesar de encontrarse sumido en una situación de vulnerabilidad notoria, debida no sólo a su avanzada edad, sino también a su pobreza. Usa la tutela para ello, y la Corte estima que es procedente, por tratarse de la exigencia de una obligación que debe cumplirse de inmediato.

[57] Y la usa, además, de un modo acertado, porque en efecto su derecho a la vivienda digna es desconocido, cada vez que el municipio le exige que desaloje el espacio que ha habitado durante todo este tiempo, sin ofrecerle a una persona en sus condiciones una alternativa viable de vivienda, que le garantice condiciones dignas. La Sala, por lo tanto, tutelará también el derecho a la vivienda digna. Y le ordenará al municipio de Galapa que se abstenga de adelantar acciones encaminadas a desalojar al señor Carlos Alberto Altahona Noguera del bien que ha habitado durante todos estos años, mientras éste pueda proveerse una alternativa de vivienda en condiciones de dignas similares o mejores a las que ha tenido en el lugar de habitación del cual quiere lanzarlo.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo de tutela dictado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia expedido el doce (12) de enero de dos mil once (2011). En su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales a l a primacía de la realidad sobre las formas; al salario mínimo, vital y móvil; a un trabajo digno y justo; a acceder a una administración de justicia efectiva, a la seguridad jurídica y a la vivienda digna.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS el fallo expedido el treinta (30) de julio de dos mil diez (2010) por la Sala Cuarta de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en el proceso iniciado por Carlos Alberto Altahona Noguera contra la Alcaldía Municipal de Galapa, con número de radicación 24841- (A). En su lugar, ORDENAR a esa autoridad que:

i. en el término máximo de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, expida un nuevo fallo ajustado a lo dispuesto en esta sentencia;

ii . tan pronto lo expida, remita copia del mismo a la Sala primera de Revisión de la Corte Constitucional. Tercero.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Galapa, o a quien haga sus veces, que se abstenga de adelantar actos encaminados a desalojar al señor Carlos Alberto Altahona Noguera del lugar donde ha vivido durante por lo menos los últimos treinta años, y que está ubicado en la Escuela Mixta número 1, María Auxiliadora. Esta orden tendrá vigencia por lo menos hasta que éste pueda proveerse una alternativa de vivienda con similares o mejores condiciones que las que tiene el lugar de habitación del cual pretende no ser lanzado.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PEREZ Magistrado Ausente en comisión MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el doce (12) de enero de dos mil once (2011), dentro de la tutela presentada por Daniel Amado Morales González contra la Alcaldía Municipal de Galapa (Atlántico), la Rectora del Colegio María Auxiliadora de ese Municipio y la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

El proceso en referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Tres, mediante Auto proferido el diecisiete (17) de marzo de dos mil once (2011).

[2] Inicialmente, la acción de tutela dirigida contras las providencias judiciales fue instaurada ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Atlántico. No obstante, esta autoridad decidió remitir las diligencias, por reparto, a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Folio 21, Cuaderno principal de la primera tutela. Por otra parte, la acción dirigida contra la Alcaldía Municipal de Galapa y la Rectora del Colegio María Auxiliadora fue presentada al principio ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Galapa. Sin embargo, el Juzgado estimó que por tratarse de una acción de tutela dirigida en realidad también contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, la autoridad competente para conocer del amparo era la Corte Suprema de Justicia y, en ese sentido, decidió remitirle las actuaciones. Folio 50, cuaderno principal de la segunda tutela. Una vez radicadas ambas acciones de tutela en cabeza de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, esta decidió acumularlas para resolverlas de manera conjunta. Folio 4, segundo cuaderno de la segunda tutela.

[3] Folio 8. Cuaderno principal de la segunda tutela. El fallo de primera instancia en el proceso ordinario está en los folios 4 a 8 de este cuaderno.

[4] Folio 9. Cuaderno principal de la primera tutela. El fallo de segunda instancia en el proceso ordinario está en los folios 4 a 14 de este cuaderno.

[5] Folios 12 y 13. Cuaderno principal de la primera tutela. Cita de la sentencia expedida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el veintiséis (26) de febrero de mil novecientos ochenta y cinco (1985), expediente 7475 de Asuntos Municipales (MP. Joaquín Vanin Tello).

[6] Folio 9. Cuaderno principal de la primera tutela. [7] Folios 1 y 2. Cuaderno principal de la primera tutela. [8] Folio 1. Cuaderno principal de la segunda tutela.

[9] Folio 2. Cuaderno principal de la segunda tutela. [10] Folio 12. Segundo cuaderno de la primera tutela. [11] Folio 55. Segundo cuaderno de la primera tutela.

[12] Aunque fue vinculado. Folio 8. Segundo cuaderno de la segunda tutela. [13] Folio 17. Segundo cuaderno de la segunda tutela. [14] Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

[15] Folio 9. Cuaderno principal de la primera tutela. [16] La cual se acumuló mediante auto del trece (13) de diciembre de dos mil diez (2010), expedido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Folio 4, cuaderno de segunda instancia de la segunda acción de tutela.

[17] El artículo 22.1 del Código Sustantivo del Trabajo define el contrato laboral así: "[c] ontrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración" .

Así, en la sentencia C-397 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería. Unánime), esta Corte concluyó que resultaba constitucionalmente aceptable definir la relación laboral entre particulares mediante esos elementos. En esa ocasión, lo hizo a propósito de una acción pública interpuesta contra el citado precepto por consagrar la subordinación como elemento de la esencia del contrato laboral.

Asimismo, en la sentencia C-154 de 1997 (MP. Hernando Herrera Vergara. Unánime), al resolver una acción pública contra el precepto que capacita al Estado para celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, la Corte concluyó que no violaba por sí mismo el derecho a la primacía de la realidad sobre las formas, especialmente porque si se daban los elementos esenciales del contrato realidad, entonces el contrato de prestación de servicios derivaba en un contrato laboral. Y, como elementos esenciales, señaló los siguientes:

"[e] n efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo" .

[18] Sentencia C-154 de 1997 (MP. Hernando Herrera Vergara. Unánime), antes citada. La Corte Constitucional dijo, entonces, que los contratos de prestación de servicios con personas naturales no eran de suyo inconstitucionales, entre otras razones porque si se demuestra en realidad que " la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar […] al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante".

[19] Sentencia SU-995 de 1999 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz). En esa ocasión, la Corte Constitucional concedió las tutelas interpuestas por varios trabajadores al servicio de un municipio, a quienes se les había dejado de pagar no sólo la remuneración salarial propiamente dicha, sino también ciertas primas periódicas a las que tenían derecho. La Corporación condenó al municipio a que les pagara el salario debido, y entendió por salario no sólo el sueldo de los servidores, sino también las primas adeudadas.

[20] (MP. José Gregorio Hernández Galindo). Luego, esa misma providencia fue reiterada, entre otras, en las sentencias T-1118 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-818 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-358 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería).

[21] Ese derecho está planteado de modo general (para toda persona) en el artículo 1° de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, al decir que la Administración de Justicia está configurada para "hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en [la Constitución y las leyes]".

Su linaje constitucional fue reconocido por esta Sala en la s entencia T-084 de 2010, al tutelar entre otros el derecho a acceder a la justicia efectiva de un trabajador, tras advertir que en sede judicial sus derechos no produjeron todos los

efectos establecidos por la ley sustancial, y sin justificación suficiente. De allí proviene la cita expuesta en el cuerpo de la providencia.

[22] La Constitución dice, en el artículo 2°, que las autoridades de la República están instituidas –entre otras- para "asegurar" el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares.

[23] Dice Antonio Pérez Luño que en virtud del derecho a la seguridad jurídica, el Estado tiene el correlativo deber de exigir "cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos de aplicación" .

Ver, Pérez Luño, Antonio Enrique: "Seguridad jurídica", Garzón Valdés, Ernesto y Francisco J. Laporta (Eds): El derecho y la justicia , Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Madrid, Trotta, 1996, p. 483.

[24] (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime). [25] Así lo dispuso la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, por ejemplo, en sentencia del once (11) de agosto de dos mil cuatro (2004), Radicado 21494, (MP. Isaura Vargas Díaz) . En esa ocasión la Sala de Casación Laboral se abstuvo de casar un fallo en el cual el Tribunal había decidido absolver a la parte demandada en vista de que no se había probado la alegada calidad de trabajador oficial del demandante. Dijo, en ese punto, entonces que quien había emitido el fallo recurrido, al absolver a la parte demandada, " no incurrió en violación de los artículos 42 de la Ley 11 de 1986 y 292 del Decreto Legislativo 1333 de 1986, al considerar que no se demostró la condición de trabajadora oficial de la demandante, habida cuenta que lo que pretende la censura es establecer tal calidad por el hecho de que desarrolló labores de aseo y trabajó en una obra pública" . También lo hizo en sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil seis (2006), Radicado 25504, (MP. Gustavo José Gnecco Mendoza), esta vez al casar un fallo en el cual se había condenado a la parte demandada a pagar determinadas prestaciones derivadas del contrato laboral, porque la Corte Suprema consideró que la calidad de trabajador oficial del demandante no estaba acreditada.

[26] En la sentencia T-698 de 2004 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes), la Corte Constitucional ratificó que los jueces laborales ordinarios tienen la obligación prima facie de estarse a lo resuelto por el máximo tribunal de la justicia ordinaria que es la Corte Suprema de Justicia. Esto lo dijo al conceder la acción de tutela contra una providencia judicial, porque encontró la Corte que había desconocido la jurisprudencia sentada por la Sala Laboral de la Corte Suprema en punto a los criterios para establecer si un trabajador del Estado podía ser clasificado como empleado público o trabajador oficial.

[27] El artículo 292 de ese Estatuto es claro en este aspecto, pues dice: "[a]rtículo 292º.- Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempañadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo" .

[28] Ver, por ejemplo, la s entencia C-154 de 1997 (MP. Hernando Herrera Vergara. Unánime), antes citada. [29] Véanse, entre otras, la sentencia del doce (12) de mayo de dos mil cinco (2005), expedida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, Radicado 05001-23-31-000-1999-00109-01(190-04), (CP. Jesús María Lemus Bustamante); la sentencia del veintiséis (26) de marzo de dos mil nueve (2009), expedida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, Radicado 25000-23-25-000-2004-03773-01(689-06), (CP. Luis Rafael Vergara Quintero).

[30] Perelman, Chaïm: La lógica jurídica y la nueva retórica , Trad. Luis Diez-Picazo, Madrid, Civitas, pp. 219 y ss. [31] Sentencia del dieciséis (16) de agosto de mil novecientos sesenta y tres (1963), Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, (MP. Jorge de Velasco Álvarez).

[32] (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime) [33] S entencia del veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009), Sección Tercera del Consejo de Estado, Radicado 44001-23-31-000-2008-00171 -01(36544), (CP. Mauricio

Fajardo Gómez). En esa oportunidad debía decidir, entre otros puntos, si una persona había ejercido regularmente un encargo a pesar de no haberse posesionado, y concluyó que no, porque en su criterio “resulta necesario e indispensable que todo servidor público para iniciar el desempeño de una función pública ha de satisfacer el requisito de la posesión en el cargo correspondiente ” .

[34] Sentencia del seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008), Sección Segunda, Subsección A, Radicado 23001-23-31-000-2002-00244-01(2152-06). [35] Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010), Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Rdo No.

11001010200020100177100 (CP. Henry Villaraga Oliveros). [36] Defecto caracterizado inicialmente como sustantivo, en la s entencia SU-1722 de 2000 (MP Jairo Charry Rivas. SV. Fabio Morón Díaz, Álvaro Tafur Galvis y Cristina Pardo Schlesinger).

En esa ocasión concedió diversas tutelas contra providencias de la justicia penal, en las cuales se les agravó la pena a apelantes únicos bajo el pretexto de que concurrían el recurso de apelación y el grado jurisdiccional de consulta. La Corte Constitucional señaló que desconocer la disposición constitucional que expresamente prohíbe al superior funcional “agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único” (art. 31, C.P.), suponía un defecto sustantivo. Pero al menos desde la s entencia T-949 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), la Corte empezó a reconocerle autonomía conceptual. En esa ocasión, al estudiar una tutela contra providencias penales que habían condenado a una persona erróneamente, como resultado de una suplantación palmaria, la Corte reiteró lo dicho por la jurisprudencia en torno a los defectos sustantivo, fáctico, procedimental y orgánico, pero mencionó otros defectos adicionales, entre los cuales incluyó el derivado del desconocimiento de una norma constitucional aplicable al caso. Luego, en la sentencia C-590 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño. Unánime), al estudiar una acción pública contra una disposición legal que aparentemente proscribía la acción de tutela contra fallos dictados por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional incluyó definitivamente a la violación directa de un precepto constitucional en el conjunto de defectos autónomos que justifican la presentación de una tutela contra providencias judiciales.

[37] Por ejemplo, en la sentencia SU-960 de 1999 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis), la Corte Constitucional concedió una tutela contra providencias, tras advertir que las autoridades demandadas habían incurrido en “ una flagrante desobediencia a lo prescrito por la Constitución y la ley” sobre el derecho a la defensa.

[38] Véanse, al respecto, Zagrebelsky, Gustavo: “El derecho por principios”, en El derecho dúctil , Sexta edición, Trad. Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2005, pp. 109-131, y Dworkin, Ronald: “El modelo de normas (I)”, en Los derechos en serio , Trad. Marta Gustavino, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 61-102.

[39] En la s entencia T-084 de 2010, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional estimó que dos providencias judiciales le habían violado sus derechos fundamentales al demandante, porque aun cuando habían tenido en cuenta sus derechos fundamentales en el razonamiento jurídico, no les habían dado cumplimiento en un grado óptimo.

[40] (MP Eduardo Montealegre Lynett; SV. Clara Inés Vargas Hernández). [41] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 2.1:

“[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga , para lograr progresivamente , por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos ” (Subrayas añadidas).

[42] Observación General No. 3. [43] Sentencia C-507 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV Jaime Araújo Rentería; Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexequible una norma, por violar el principio de progresividad, en su versión de prohibición de regresividad injustificada. El precepto examinado, en la práctica, tenía la potencialidad de obligar a las universidades estatales del orden nacional, a realizar unas destinaciones de recursos que antes de esa norma no estaban obligadas a hacer. Dado que eso suponía una afectación en la prestación del servicio misional, la Corporación juzgó que existía un retroceso. Como el retroceso no fue justificado, la norma fue declarada inexequible. Para decidir dijo, al respecto, que " la medida reduce de manera sustantiva los recursos destinados a la educación superior. En estos casos, las autoridades competentes pueden demostrar que la medida no "retrocede" los avances logrados en materia de educación superior.

[…] Sin embargo, nada de esto fue demostrado en el presente proceso". [44] En la Observación General No. 3, el Comité dice respecto del principio de progresividad:

"el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo.

Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la Plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga" .

[45] Esa doctrina está contenida en los Principios de Limburgo, la cual fue considerada por la Corte Constitucional, justamente, como la más autorizada internacionalmente. Ver sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime) –Fundamento jurídico 8-. En relación con el punto, pueden destacarse los siguientes tres principios:

"8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto, se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar" ;

"21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúan tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos" ;

"22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto" .

[46] (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). En ella, la Corporación examinaba la constitucionalidad de un precepto que excluía a un grupo de beneficiarios de los servicios ofrecidos por el sistema de salud de las fuerzas militares y de policía, aun cuando antes lo incluía. La Corte consideró que ese retroceso, en la protección del derecho a la seguridad social en salud del grupo excluido, resultaba injustificado. Para decidir, tuvo en cuenta la distinción entre obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones de cumplimiento progresivo. Dijo que el Estado había incumplido la prohibición –la cual es de obligatorio cumplimiento en todo tiempo- de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado. Esta última prohibición la caracterizó de la siguiente manera:

“el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.

[47] Sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). Antes citada. [48] De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental –salud-, la Corte dijo:

“3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho” .

[49] Sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime), al examinar la constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador en la cual, la Corte dijo:

“ así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los ‘derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico’ .

Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación” .

[50] El principio 16 de Limburgo, por ejemplo, dice que “[t]odos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto” .

En un sentido similar, puede verse la citada sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime) . [51] Sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Dijo allí, al examinar si todas las obligaciones estatales derivadas de un derecho social podían exigirse de inmediato, la Corte consideró que algunas no. Cuando eso no era posible; esto es, “cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, ‘lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos’” .

[52] En la jurisprudencia de la Corte, se ha mencionado esa obligación, por ejemplo, en la sentencia T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), antes citada, con respecto a las obligaciones de carácter progresivo relacionadas con la satisfacción del derecho al agua potable. También en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[53] El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos

internacionales aplicables” (Punto 9). Ver también los Principios de Limburgo , Punto 22.

[54] Esa obligación no es incompatible con la prohibición de discriminación. La Corte ha sido clara en ese aspecto. Por ejemplo en la referida sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime) expresó que aun cuando los Estados están en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, “este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13)”.

[55] La Observación general No. 4 dice: “[l]a tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas” .

[56] Ver la sentencia C-507 de 2008, antes citada. [57] Como lo dijo en la sentencia T-958 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), al examinar si mediante tutela una persona podía exigir la asignación de un subsidio por haber perdido, durante un terremoto, una vivienda en construcción. En esa ocasión, la Corte consideró que mediante acción de tutela la persona podía reclamar la protección de su derecho a la vivienda digna en aquellos fueran “de inmediata exigibilidad” .

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 9 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.