

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Sentencia de segunda instancia que accede parcialmente a las pretensiones de la demanda / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES - Por muerte del afiliado como consecuencia de accidente de trabajo / ACCIDENTE DE TRABAJO - Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo / APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD OBJETIVO / CARGA DE LA PRUEBA - A cargo de la Administradora de Riesgos Laborales / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO HOMINE / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO IN DUBIO PRO OPERARIO / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

En el sub lite el actor interpuso acción de tutela con la finalidad de que se deje sin efectos la sentencia dictada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, el 3 de agosto de 2017, en la que se negaron las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con motivo del deceso de su padre, el señor [A.C.R], por cuenta de delincuentes comunes mientras se encontraba ejerciendo labores como recolector de basuras en el municipio de La Tebaida, Quindío (...) [S]e observa que la expresión “por causa o con ocasión del trabajo” admite dos interpretaciones posibles (...) Ante este panorama, resulta útil acudir a los criterios de interpretación pro homine o pro persona y de favorabilidad en materia laboral (in dubio pro operario), los cuales imponen que en caso de duda sobre el alcance o el sentido de una norma debe primar el que favorezca en mayor medida al trabajador (...) [P]ara la Sala, la interpretación efectuada por el Tribunal Administrativo del Quindío, si bien puede ser admisible, no se encuentra dentro del margen de lo razonable, pues resulta desfavorable para la parte demandante (sobrevivientes del trabajador) por cuanto a pesar de que se comprobó la existencia de un hecho perjudicial (muerte), causado por un tercero y que este hecho ocurrió mientras el señor [A.C.R] recolectaba basuras en el municipio de La Tebaida, no interpretó la expresión “por causa o con ocasión del trabajo” en clave de favorabilidad, ya que al analizar la posible existencia del accidente laboral, no tuvo en cuenta que este puede ocurrir por el hecho de un tercero, pues lo que resulta relevante es que se dé durante la ejecución de las funciones propias del trabajo. Además, si el municipio pretendía liberarse de la responsabilidad debía probar la falta de causalidad, por lo que no podía imponerse la carga de la prueba a la parte demandante (...) Aun cuando en virtud del principio de autonomía judicial, el Tribunal accionado podía escoger alguna de las interpretaciones que admite dicha norma (art. 9 del Decreto 1295 de 1994), lo cierto es que su autonomía cede ante el principio de favorabilidad laboral (in dubio pro operario), que deriva del principio de interpretación pro homine o pro persona, los cuales imponen que ante las diversas interpretaciones razonables, se deba optar por aquella que brinde mayor amparo o sea más favorable al trabajador.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1295 DE 1994 - ARTÍCULO 9

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-03386-01(AC)

Actor: RONALD DAVID CIFUENTES RAMÍREZ

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO Y JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTIÓN DE ARMENIA

FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la impugnación presentada por el señor Ronald David Cifuentes Ramírez, mediante apoderado, contra la sentencia proferida el 19 de febrero de 2018, por la Sección Segunda, Subsección “B” de esta Corporación, que negó las pretensiones de la acción de amparo.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

De conformidad con el cuaderno de tutela y el expediente en calidad de préstamo, contentivo del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el N° 630013331003220110072301, se tienen como hechos relevantes los siguientes:

El señor Arlex Cifuentes Ramírez, padre del accionante, suscribió un contrato de prestación de servicios con el municipio de La Tebaida, Quindío, mediante órdenes de prestación N° 034, 044 y 318 de 2004, para prestar servicios de recolección de basuras en la zona urbana. El señor Cifuentes Ramírez prestó sus servicios personales durante el periodo comprendido entre el 1 y el 30 de septiembre de 2004. El municipio lo afilió al sistema general de Seguridad Social de Riesgos Profesionales, a través de la compañía de seguros Colmena Riesgos Profesionales S.A. entre el 1 de junio y el 1 de agosto de 2004, afiliándolo en calidad de trabajador dependiente.

El 17 de septiembre de 2004, el señor Arlex Cifuentes Ramírez falleció a manos de un grupo de delincuencia común mientras se encontraba recolectando basuras en las calles del municipio, sin que se encontrara afiliado al sistema de riesgos profesionales.

El 12 de noviembre de 2004, la señora Leonor Ramírez Ramírez, compañera permanente del señor Arlex Cifuentes Ramírez, elevó mediante apoderado, una reclamación administrativa en la que solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes para ella y sus hijos, Ronald David Cifuentes Ramírez y Jhuldor Alex Cifuentes Ramírez, la cual fue negada.

Ante la negativa, la señora Leonor Ramírez Ramírez, en nombre propio y en representación de sus hijos, inició proceso laboral con la finalidad de que se reconociera la existencia de un contrato laboral entre el municipio y su esposo. Sin embargo, en dicho proceso no se emitió decisión de fondo al encontrar que el

señor Arlex Cifuentes Ramírez no ejerció alguna labor que permitiera catalogarlo como trabajador oficial, por lo que carecía de competencia para pronunciarse respecto a las pretensiones de reconocimiento de la existencia de una relación laboral y de la pensión de sobrevivientes.

El 8 de julio de 2011, elevó una nueva solicitud ante el municipio solicitando el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la que hubiera tenido derecho si se hubiese afiliado al señor Arlex Cifuentes Ramírez al sistema de riesgos laborales, la cual también fue negada.

La parte demandante inició el trámite judicial de nulidad y restablecimiento del derecho a fin de obtener la declaración de la existencia de la relación laboral entre el municipio de La Tebaida y el señor Arlex Cifuentes Ramírez, el reconocimiento del accidente laboral y las prestaciones pensionales derivadas de ese suceso, el cual fue resuelto en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo Descongestión del Circuito de Armenia (rad. N° 630013331003220110072300), mediante sentencia de 22 de marzo de 2013, en la que se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRESE probada la excepción de caducidad de la acción formulada por la entidad demandada, y de oficio la de ineptitud sustantiva de la demanda por indebido agotamiento de la vía gubernativa respecto del oficio sin número de noviembre 24 de 2011 y en consecuencia INHÍBASE para emitir pronunciamiento de fondo sobre el mismo.

SEGUNDO: DECLÁRESE probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de acto administrativo susceptible de control jurisdiccional en relación con el oficio DA 144/2011, y en consecuencia INHÍBASE para emitir pronunciamiento de fondo sobre el mismo”¹.

En sentencia de 19 de enero de 2017, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, revocó la decisión de primera instancia al encontrar probada la excepción de fondo de cosa juzgada propuesta por el municipio de La Tebaida. Lo anterior, al considerar que ya se había resuelto de fondo el asunto, por cuanto la parte demandante promovió con anterioridad un proceso ante el juez laboral ordinario en el que se negó su calidad de trabajador oficial.

La parte demandante interpuso acción de tutela (rad N° 11001031500020170138800) en contra de dicha providencia, al considerar que incurrió en defecto sustantivo por cuanto no se configuró la excepción de la cosa juzgada, pues si bien se acudió a la jurisdicción ordinaria sólo existe identidad de personas y causa, pues el objeto de los dos procesos es distinto.

La solicitud de amparo fue resuelta por la Sección Segunda, Subsección “A” de esta Corporación mediante fallo de 29 de junio de 2017, en el que accedió al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso efectivo a la administración de justicia al encontrar que, como lo afirmaban los accionantes, no se configuró *“el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, pues aunque entre el proceso ordinario laboral y el de nulidad y restablecimiento del derecho existe identidad de partes, causa y objeto, lo cierto es que al no encontrarse demostrado dentro del proceso ordinario la calidad de trabajador oficial del causante, no se realizó en el caso el estudio de las pretensiones del reconocimiento de contrato realidad, accidente de trabajo y consecuente pensión de sobrevivientes; de*

¹ Folio 225 del expediente en calidad de préstamo contentivo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el N° 63001333100320110072300, actor: Leonor Ramírez Ramírez y otros.

*manera que el juez de lo contencioso administrativo estaba en la obligación de conocer del asunto*². En tal virtud, dejó sin efectos la providencia demandada y ordenó que se emitiera una decisión de reemplazo en donde se estudiara el asunto de fondo.

El 3 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, emitió sentencia de reemplazo, en cumplimiento de la orden de tutela, en la que resolvió revocar la sentencia del *a quo* y, en su lugar, declaró no probadas las excepciones de prescripción, agotamiento de la vía gubernativa y ausencia de acto administrativo susceptible de control. Así mismo, declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en los Oficios N° DA-144/2011 de 19 de julio de 2011 y sin número del 24 de noviembre de 2004, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Tebaida. En este sentido, declaró la existencia de un vínculo jurídico de carácter laboral entre el señor Arlex Cifuentes Ramírez y el municipio de La Tebaida, aplicando el principio de primacía de la realidad, para lo cual tuvo en cuenta la naturaleza de las labores que ejercía en la entidad territorial y la completa subordinación en la que se encontraba.

No obstante, negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente por riesgo laboral al no encontrar en el expediente prueba alguna del acaecimiento de un accidente laboral que diera lugar al otorgamiento de la prestación, por cuanto la parte demandante no corrió con la carga de la prueba de que la muerte del señor Arlex Cifuentes Ramírez tuviera como origen un accidente laboral. Por último, también negó la posibilidad de reconocer la pensión por riesgo común ya que no laboró siquiera el mínimo de semanas requeridas por el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

2. Fundamentos de la acción

El señor Ronald Cifuentes Ramírez interpuso acción de tutela con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, los cuales consideró vulnerados con la decisión proferida el 3 de agosto de 2017, por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, en la que se revocó la sentencia de primera instancia de 22 de marzo de 2013, emanada del Juzgado Tercero Administrativo Descongestión del Circuito de Armenia, al interpretar en forma indebida el concepto de accidente de trabajo como supuesto necesario para acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Aseguró que la providencia objeto de reproche constitucional desconoció la postura jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral y del Consejo de Estado, según la cual *“los hechos que afecten al trabajador en su integridad personal con ocasión del trabajo o labor, contienen o subsumen aún el hecho de un tercero como elemento causal del accidente de trabajo en razón a que dicho concepto –el de accidente de trabajo–, se inscribe en la nada reciente teoría del riesgo profesional cuyo sustrato jurídico descansa en la responsabilidad objetiva y en ese contexto, como se aprecia, el Tribunal desatendió esa hermenéutica”*³.

Concretamente, citó la sentencia del Consejo de Estado, de 27 de enero de 1994 (rad. N° 5402), C.P. Clara Forero de Castro, en la que, según afirmó, se destaca que el elemento del nexo de causalidad o de ocasionalidad entre el trabajo y el

² Folio 286 y ss ibíd.

³ Folio 4 del cuaderno de tutela.

hecho externo que originó el daño corporal, permite establecer que un siniestro en tales circunstancias debe entenderse como de origen profesional, por lo que recuerda que, cuando el hecho dañoso se produce en el lugar y tiempo de trabajo, *strictu sensu*, se presume su carácter profesional y es al patrono o empleador o la entidad de previsión o de seguros sociales a los que corresponde probar la falta de relación con el trabajo, o la ocurrencia de un elemento de exoneración de su responsabilidad.

Así mismo, indicó que *“en el contexto de las decisiones de la justicia ordinaria, cabe ponderar que, (...) el entendimiento genérico del concepto de accidente de trabajo, en consonancia con lo sentado anteriormente por el Consejo de Estado, se sitúa también en el ámbito de la teoría del riesgo profesional, cuyo fundamento corresponde eminentemente a la responsabilidad objetiva; de modo que, por ello mismo, la inserción del legislador del término ‘con ocasión’ permite comprender o subsumir el fenómeno causal de un tercero como desencadenante del siniestro laboral”*⁴.

Al respecto, sostuvo que en sentencia de 30 de marzo de 2000, la Corte Suprema de Justicia (rad. N° 13.212) destacó que el Decreto 1295 de 1994, al igual que EL artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo, no introdujeron elementos de culpa como factor de la responsabilidad del empleador en la definición del accidente laboral, porque de su redacción no se desprende la introducción del sistema subjetivo de responsabilidad fundado en la culpa.

Indicó que posteriormente, en sentencia de 29 de agosto de 2005 (radicado 23.202), la Corte explicó la consecuencia antijurídica de apartarse de la noción de accidente de trabajo que ha entendido la jurisprudencia, cuando sostiene que *“el entendimiento que se debe dar a la norma, dado que uno contrario implicaría un inexplicable notorio retroceso en el proceso legislativo, doctrinario y jurisprudencial que se ha recorrido desde las primeras manifestaciones de amparo al trabajador, es decir, sería tanto como desandar lo que en esta materia se ha avanzado para retrotraerse a una época anterior a la Ley 57 de 1915, en donde se ubicaba al trabajador en una situación de indefensión de tal magnitud que hacía prácticamente imposible la reparación o indemnización de los infortunios sufridos en la relación laboral”*⁵.

En suma, aseguró que la jurisprudencia ha definido el accidente de trabajo a partir de tres (3) elementos esenciales, a saber: *i)* casos en los que interviene un tercero en la producción del daño a la vida del trabajador que se sitúa espacialmente en las instalaciones de la empresa; *ii)* o dentro del espectro temporal de la jornada; o *iii)* aún dentro del entorno del cumplimiento de las funciones o actividades propias de la labor, dentro o fuera del sitio de trabajo o de la jornada laboral. Dichos elementos, en su sentir, *“permiten subsumir cualquier hecho o conducta lesiva de la integridad del trabajador cuando sobreviene causal u ocasionalmente por la labor, lo cual impide ponderar elementos circunstanciales de tiempo, modo y lugar como determinantes de dicho concepto porque estos corresponden a la órbita meramente causal”*⁶.

Concluyó que es posible observar que en varios casos la Corte Suprema de Justicia⁷ ponderó circunstancias en las que los trabajadores perdieron la vida de

⁴ Folio 5 ibíd.

⁵ Folio 5 ibíd.

⁶ Folio 6 ibíd.

⁷ Según el actor las providencias en las que la Corte Suprema de Justicia aplica dicha subregla de derecho son: *“sentencias dictadas en los procesos de radicado 25.986 (04abr06), 27.142*

forma violenta a manos de desconocidos o de grupos armados ilegales y mientras se encontraban desempeñando su trabajo, estimándose en todos esos casos el origen profesional de los siniestros.

3. Pretensiones

El accionante formuló en el escrito de tutela las siguientes:

“2.1 Tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso efectivo a la administración de justicia de los accionantes Señores Leonor Ramírez Ramírez, Ronal (sic) David Cifuentes Ramírez y el menor Jhuldor Alex Cifuentes Ramírez, vulnerados por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío.

2.2 Dejar sin efectos la Sentencia 243 del 3 de agosto de 2017, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado 63001333100320110072301.

2.3 Ordenar a la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío proferir una nueva sentencia dentro del mencionado proceso, en la que se considere, atendiendo al principio de interpretación razonable, de manera proporcionada, razonable, equitativa y verdaderamente justa, de preferencia sobre el principio jurídico y con observancia del “precedente vigor”, respecto de la configuración del concepto de accidente de trabajo en relación con el suceso repentino por cuenta del cual murió el Señor Arlex Cifuentes Ramírez”⁸.

4. Pruebas relevantes

Con el escrito de tutela el actor allegó copia de la providencia de segunda instancia emitida por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, el 3 de agosto de 2017, en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el N° 630013331003220110072300.

5. Oposición

5.1. Respuesta del municipio La Tebaida

En memorial allegado 24 de enero de 2018, la alcaldesa de la entidad territorial solicitó que se nieguen las pretensiones del actor, al considerar que no existe ninguna amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Aseguró que se opone a la prosperidad de la acción de tutela, pues considera que la actuación del municipio se ajustó al ordenamiento jurídico, por lo que sus decisiones no pueden ser revocadas ni modificadas.

5.2. El Tribunal Administrativo del Quindío y el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Descongestión de Armenia, guardaron silencio aun cuando fueron debidamente notificados⁹.

6. Sentencia de tutela impugnada

(18oct06), 27.924 (12sep06), 28.841 (05jun07), 29.582 (26abr07), 34.511 (28may09), 36.674 (14sep10), 37.616 (Sentencia SL51-2013 del 15may14), 47.785 (Sentencia SL11152-2017 del 26jul17) y 51.866 (Sentencia SL14990-2017 del 20sep17)” folio 6 ibíd.

⁸ Folio 2 ibíd.

⁹ Folios 12 y ss ibíd.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, mediante sentencia de 19 de febrero de 2018, denegó las pretensiones de la acción de tutela, bajo el argumento de que la decisión demandada no incurrió en defecto sustantivo, en tanto *“obedeció al análisis motivado de los hechos probados al interior del proceso judicial, en consonancia con las disposiciones que rigen la materia, estudio éste que le permitió señalar que la muerte del señor Arlex Cifuentes Ramírez no constituía un accidente de trabajo como tal para reconocerle una pensión a los sobrevivientes como consecuencia del mismo y, en todo caso, tampoco se cumplió el requisito de semanas cotizadas, en el evento de tratarse de una solicitud de reconocimiento por riesgo común”*¹⁰.

Advirtió que los argumentos expuestos por el Tribunal demandado siguen el precedente jurisprudencial fijado por esta Corporación respecto del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, concretamente, el contenido en la sentencia de 17 de octubre de 2017, radicado N° 2013-00214-01 (1392-2016) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Indicó que los argumentos expuestos en la acción de tutela son los mismos que se plantearon en sede ordinaria y sobre los cuales el juez natural ya se pronunció, por lo que si lo que se pretende es una nueva revisión del asunto el mecanismo constitucional resulta inviable para tal fin.

Concluyó que *“en el caso debatido se presenta un razonamiento eminentemente interpretativo por parte del juez, lo cual obedece a la autonomía judicial y la aplicación de las normas y jurisprudencia pertinente, que no da lugar a que se configure una decisión ilegítima, de tal forma que la providencia acusada no adolece del defecto por desconocimiento del precedente, por el contrario, las razones que la fundan son plausibles en un todo”*¹¹.

7. Escrito de impugnación

Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el señor Ronald David Cifuentes Ramírez, mediante apoderado judicial, allegó un memorial en el que manifestó que impugnaba el fallo de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del reglamento interno, la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

2. Delimitación y planteamiento del problema jurídico

2.1. Aun cuando el accionante en el escrito de tutela manifestó que la providencia demandada incurrió en desconocimiento de precedente, de la lectura integral del mismo, la Sala advierte, como lo hizo el *a quo*, que la inconformidad del actor radica en la indebida interpretación en la que, supuestamente, incurrió el Tribunal

¹⁰ Folio 35 ibíd.

¹¹ Folio 38 ibíd.

Administrativo del Quindío respecto del concepto de accidente de trabajo contenido en el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994, al considerar que esta es distinta a la postura jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia.

Por esta razón, la Sala abordará el estudio desde la perspectiva del defecto sustantivo, habida cuenta de que el fondo de la discusión gravita en torno a la interpretación que del artículo 9 del Decreto 1295 de 1994, efectuó la autoridad judicial demandada.

2.2. Así las cosas, le corresponde a la Sala establecer si el fallo de primera instancia fue acertado al negar el amparo constitucional solicitado o, si por el contrario, debió accederse a las pretensiones del actor por cuanto la providencia demandada incurrió en defecto sustantivo al interpretar de forma indebida el concepto de accidente de trabajo.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, “*cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹² y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹³, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Esta Corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012¹⁴, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iustfundamental*.

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹⁵, precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto “*de sus máximos tribunales*”, en tanto se trata de *autoridades públicas* que “*pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas*”. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005¹⁶.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser verificados, son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada; **(iii)** Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...); **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...); **(v)** Que la parte actora identifique

¹² Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

¹³ Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

¹⁴ Expediente N° 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González.

¹⁵ Expediente N° 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁶ M. P. Jaime Córdoba Triviño.

de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (...) y **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes: **(i)** Defecto orgánico¹⁷; **(ii)** Defecto procedimental absoluto¹⁸; **(iii)** Defecto fáctico¹⁹; **(iv)** Defecto material o sustantivo²⁰; **(v)** Error inducido²¹; **(vi)** Decisión sin motivación²²; **(vii)** Desconocimiento del precedente²³ y **(viii)** Violación directa de la Constitución.

Al juez de tutela le corresponde verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales de procedencia, de tal modo que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, siempre y cuando, en principio, hayan sido alegados por el interesado. Estos presupuestos han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo²⁴ y de la Corte Constitucional²⁵.

En definitiva, la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional, se justifica en el carácter prevalente que se debe dar a la cosa juzgada y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

4. Análisis del caso concreto

4.1. Verificación de los requisitos generales de procedencia

En el caso bajo estudio, se observa que ha superado los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues *(i)* el asunto goza de relevancia constitucional, toda vez que se debe definir si la

¹⁷ Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

¹⁸ Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

¹⁹ Que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

²⁰ Como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

²¹ Que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

²² Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

²³ Se presenta cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

²⁴ Cfr., Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto (exp. 2016 00134-01), Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (exp. N° 2016-02213-01), Sentencia del 24 de noviembre de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (exp. N° 2016-02568-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2016, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras.

²⁵ Cfr., Sentencias SU-556 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, SU-542 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-490 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-659 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-874 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras.

providencia objeto de amparo vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia al incurrir en defecto sustantivo; (ii) el accionante agotó el recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, por lo que no cuenta con otro medio de defensa judicial, lo que es suficiente para dar por cumplido el presupuesto de la subsidiariedad; (iii) la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, fue proferida el 3 de agosto de 2017 y se notificó por estado de 4 del mismo mes y año, la acción de tutela se interpuso el 11 de diciembre de 2017, es decir, cuatro (4) meses y seis (6) días después, dentro del término razonable de 6 meses que ha precisado esta Corporación²⁶, el cual ha sido considerado, igualmente, por la Corte Constitucional²⁷; (iv) los hechos y pretensiones fueron desarrollados de manera clara, de tal manera que se puede determinar el debate jurídico y, por último, (v) la acción de tutela no es contra un fallo de la misma naturaleza.

Cumplidos los requisitos genéricos de procedencia de la solicitud de amparo, procede la Sala a efectuar el estudio de fondo

4.2. La autoridad judicial demandada incurrió en defecto sustantivo, razón por la que el fallo del *a quo* se debe revocar

4.2.1. En el *sub lite* el actor interpuso acción de tutela con la finalidad de que se deje sin efectos la sentencia dictada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, el 3 de agosto de 2017, en la que se negaron las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con motivo del deceso de su padre, el señor Arlex Cifuentes Ramírez, por cuenta de delincuentes comunes mientras se encontraba ejerciendo labores como recolector de basuras en el municipio de La Tebaida, Quindío.

Lo anterior, al considerar que la providencia demandada interpretó de forma indebida las normas que regulan el concepto y alcance del accidente de trabajo, por cuanto la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, ha considerado que cualquier hecho o conducta lesiva de la integridad del trabajador puede considerarse como accidente laboral, en tanto lo que resulta determinante es que el hecho dañoso se produzca en el lugar y horario de trabajo, en el entendido de que esto es lo que determina que el accidente sea con “ocasión” al trabajo. De este modo, para el actor, aun cuando el daño haya sido producido por un tercero se presume que se originó por causa o con ocasión del trabajo, teniendo en cuenta que ni el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994²⁸, ni el artículo 199 del Código Sustantivo del Trabajo (derogado por el precitado decreto) introdujeron la culpa como factor determinante de la responsabilidad del empleador en la definición del accidente de trabajo.

²⁶ Expediente: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²⁷ Sentencia T-031 de 2016. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁸ “Artículo 9. Accidente de Trabajo: Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador”.

En concreto, el actor indicó que la autoridad judicial demandada se apartó de la interpretación del concepto de accidente laboral que ha hecho el Consejo de Estado, de 27 de enero de 1994 (rad. N° 5402), C.P. Clara Forero de Castro, así como, la efectuada por la Corte Suprema de justicia, Sala de Casación Laboral, el 30 de marzo de 2000 (rad. N° 13.212) y el 29 de agosto de 2005 (radicado 23.202), entre otras.

El juez constitucional de primera instancia negó las pretensiones del actor, al considerar que la autoridad judicial demandada no incurrió en defecto sustantivo teniendo en cuenta que, en virtud de los principios de autonomía, independencia y especialidad de la labor judicial, efectuó la interpretación que consideró más ajustada al asunto, de conformidad con el material probatorio obrante en el proceso. El accionante, mediante apoderado judicial, impugnó la decisión anterior sin presentar argumento alguno, por lo que la Sala efectuará el estudio respecto de las inconformidades planteadas en el escrito de tutela a través de la posible configuración del defecto sustantivo.

4.2.2. La Corte Constitucional ha sostenido que el **defecto sustantivo** “es una falencia o yerro en una providencia judicial originado en el **proceso de interpretación o aplicación de las normas jurídicas por parte del juez natural**. Sin embargo, para que se configure esta causal de procedencia, debe tratarse de una irregularidad de alta trascendencia, que signifique que el fallo emitido obstaculiza o lesiona la efectividad de los derechos fundamentales del accionante”²⁹ (Negrillas de la Sala).

La Sala de Plena de dicha Corporación, en sentencia SU-515 de 2013³⁰, sintetizó los supuestos en los que una decisión judicial incurre en la falencia señalada, que consisten en:

“(i) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que: (a) no es pertinente, (b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (c) es inexistente, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución, (e) o a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio como, por ejemplo, cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador.

(ii) La interpretación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro de un margen razonable o el funcionario judicial hace una aplicación inaceptable de la disposición, al adaptarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o de manera injustificada para los intereses legítimos de una de las partes; también, cuando se aplica una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable.

(iii) No se tienen en cuenta sentencias con efectos erga omnes.

(iv) La disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva o claramente contraria a la Constitución.

(v) Cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición.

(vi) La decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso.

(vii) El servidor judicial da insuficiente sustentación de una actuación.

²⁹ Cfr. T-521 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En: sentencia T-441 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver al respecto: Sentencias SU-515 de 2013, T-107 de 2014, SU-769 de 2014 y SU-065 de 2018.

(viii) Se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación.

(ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso³¹.

4.2.3. Descendiendo al caso bajo estudio, dado que la discusión gira en torno a la interpretación que de la expresión “*por causa o con ocasión del trabajo*” contenida en el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994³², realizó la autoridad judicial accionada, la Sala considera pertinente traerlo a colación:

*“Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga **por causa o con ocasión del trabajo**, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.*

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador³³ (Negrillas y subrayas de la Sala).

Al respecto, se observa que la expresión “*por causa o con ocasión del trabajo*” admite dos interpretaciones posibles:

(i) La primera, que fue la acogida por autoridad judicial demandada, es aquella en la que para que se configure un accidente de trabajo el infortunio debe tener una génesis en la actividad desplegada por el empleado, pues el término *con causa o con ocasión*, implica que el accidente debe tener una **relación directa con la labor desempeñada**. Lo anterior, conlleva que el régimen de **responsabilidad** que le es atribuible al empleador es de **carácter subjetivo**, por lo que le correspondería al trabajador o a sus sobrevivientes probar el nexo

³¹ Sentencia SU-448 de 2011. Ver al respecto: la sentencias SU-515 de 2013, T-107 de 2014.y SU-769 de 2014.

³² El citado artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-858 de 2006, al considerar que el presidente de la República no estaba facultado para efectuar la definición de accidente trabajo, por lo que encontró que rebasó las facultades precisas que le otorgó el legislador por medio del artículo 139, numeral 11 de la Ley 100 de 1993. La decisión de inexecutable se emitió en el efecto diferido, por lo que sus efectos comenzaron a partir del 20 de junio de 2007. Sin embargo, teniendo en cuenta que en la providencia demandada, proferida el 19 de enero de 2017, se discute la naturaleza del accidente que sufrió el padre del accionante, el señor Arlex Cifuentes Ramírez, el 17 de septiembre de 2004, la norma que resulta aplicable es la del Decreto 1295 de 1994.

³³ La definición actual de accidente de trabajo contenida en el artículo 3 de la Ley 1562 de 2012, acogió algunos elementos del artículo 9 del Decreto 1295 de 1994, como se observa a continuación: “Artículo 3°. Accidente de trabajo. Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo. Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador. También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función. De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servidos temporales que se encuentren en misión”.

causal entre la lesión o muerte que sufrió el trabajador y el ejercicio de las labores que desempeñaba como condición para poder acceder a las prestaciones correspondientes (pensiones de invalidez o de sobrevivientes por riesgo laboral).

Así lo concluyó el Tribunal Administrativo del Quindío:

“Que el accidente de trabajo, no es otra cosa que aquel infortunio, que trae como consecuencias la lesión o muerte de un trabajador, pero cuando el mismo posee relación directa con la labor desempeñada.

Lo anterior se infiere de la condición establecida en la norma estudiada, dado que el infortunio debe tener como origen o motivo (causa u ocasión, como lo describe la norma) el trabajo. En otras palabras, no todo acto desafortunado que ocurra bajo las órdenes o subordinación del empleador puede catalogarse como accidente de trabajo, pues debe existir prueba que el mismo posee su génesis en la actividad desplegada por el empleado” (Subrayado por la Sala)³⁴.

Con base en lo anterior, la providencia demandada estimó que la parte demandante no corrió con la carga de la prueba de que la muerte del señor Arlex Cifuentes Ramírez se hubiera originado en el ejercicio de sus funciones, frente a lo cual advirtió:

“Así las cosas, (...) existe prueba fehaciente de que el señor ARLEX CIFUENTES RAMÍREZ, falleció el 17 de septiembre de 2004.

Igualmente, existe prueba de que el mismo al momento de su fallecimiento, se encontraba prestando sus servicios a favor del ente demandado en su calidad de recolector de basura, y ello puede ser inferido de forma razonable de los testimonios ya analizados en el aparte anterior, y del contenido del acto administrativo que ordena la cancelación de la última orden de servicios que vinculó a este con el municipio de La Tebaida.

Sin embargo, de ello no se puede concluir inmediatamente que el fallecimiento lo fue en un accidente de trabajo, pues como ya se indicó y ahora se reitera, la muerte debe ser causada u ocasionada por sus labores, resaltándose en este aspecto de que no existe prueba alguna de donde se puedan inferir las circunstancias que rodearon este fatal acontecimiento.

No existe documentos, testimonio u otro medio de convicción de donde el Tribunal pueda inferir que la muerte del señor ARLEX CIFUENTES RAMÍREZ haya acaecido como causa o en ocasión de sus labores como recolector de basuras, razones más que suficientes para descartar la existencia de la materialización de un riesgo profesional no trasladado por el municipio demandado a la ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES, y por ende el derecho de los demandantes al otorgamiento de la correspondiente pensión de sobrevivientes por riesgo laboral.

Por lo tanto, se concluye en este punto, que la parte demandante no corrió con la carga de la prueba de que la muerte del señor ARLEX CIFUENTES RAMÍREZ tuviera como origen un accidente de trabajo y por ello de este se derivara la prestación ya aludida, razones más que suficientes para negar esta pretensión”³⁵ (Subrayado por la Sala).

(ii) La segunda, que fue la acogida en las decisiones citadas por el actor en el escrito de tutela³⁶, es aquella en la que se contempla el accidente laboral como un

³⁴ Folio 305 del expediente en calidad de préstamo, contenido del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el N° 630013331003220110072301.

³⁵ Folio 33 ibíd.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 27 de enero de 1994, radicado N° 5402, C.P. Clara Forero de Castro y sentencia de 18 de enero de 1983, radicado N° 7394, C.P. Consejero Joaquín Vanín. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia de 30 de marzo de 2000, Rad. N° 13212, M.P. Rafael Méndez Arango, la Corte Suprema de Justicia y sentencia de 29 de agosto de 2005 (Rad. N° 23.202).

suceso repentino, de orden externo que produce una lesión o perturbación funcional en el organismo de la víctima o incluso la muerte y que se produce por un nexo de causalidad o de ocasionalidad con el trabajo. En esta interpretación, el **régimen de responsabilidad** que se aplica es de carácter **objetivo** pues cuando el accidente ocurre por causa o con ocasión del trabajo se presume la responsabilidad del empleador y es a éste a quien le corresponde desvirtuarla, probando la falta de relación con el trabajo o la ocurrencia de un elemento exonerativo de la misma. En esta tesis se aceptan como accidentes laborales aquellos ocasionados por cuenta de un tercero o por caso fortuito o de fuerza mayor.

Gerardo Arenas Monsalve, en su obra el Derecho Colombiano de la Seguridad Social definió el accidente de trabajo como todo suceso repentino que sobreviene por causa o con ocasión del trabajo, siendo el primero un suceso ocurrido trabajando, en la realización de la tarea y, el segundo, un suceso acaecido por fuera de la labor específica pero vinculada al trabajo, que produce una consecuencia en la integridad del trabajador³⁷.

La aplicación del régimen objetivo de responsabilidad, cuando se trate de acceder a las prestaciones del sistema de riesgos laborales, se justifica en la naturaleza misma del sistema, el cual, se acuerdo con la Corte Constitucional, en sentencia de T-1075 de 2005, fue establecido en razón a *“la necesidad de asegurar la eficacia del derecho a la seguridad social de los trabajadores que, en ejercicio de su labor, sufren accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que los inhabilitan para el empleo. Así, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, el legislador adoptó un modelo previsional que se funda en la teoría del riesgo creado por el empleador, en el cual “no se toma en cuenta la culpa del empleador sino que se establece una **responsabilidad objetiva** por cuya virtud resulta obligado a reparar los perjuicios que sufre el trabajador al desarrollar su labor en actividades de las que el empresario obtiene un beneficio”*^{38,39} (Negrillas y subrayas de la Sala).

En esa misma línea de decisión, la Sección Segunda, Subsección “B” de esta Corporación sostuvo que este régimen, *“pretende amparar al trabajador de las diversas prerrogativas de raigambre constitucional de que es titular, entre ellas los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la integridad física y al mínimo vital, que pueden resultar involucradas por los riesgos propios de la actividad laboral”*⁴⁰.

A su turno, la Sección Segunda, Subsección “A” de esta Corporación⁴¹, manifestó que en estos casos la carga de la prueba está en cabeza del demandado (empleador o ARL), pues su responsabilidad es de tipo objetiva y se predica por la sola materialización del riesgo (accidente de trabajo o enfermedad laboral), lo que da lugar al suministro de las prestaciones asistenciales y económicas.

Ante este panorama, resulta útil acudir a los criterios de interpretación *pro homine* o *pro persona* y de favorabilidad en materia laboral (*in dubio pro operario*), los

³⁷ Arenas Monsalve, Gerardo, “El derecho colombiano de la seguridad social”, Cuarta edición, Ed. Legis, 2011.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-453 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³⁹ Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 26 de abril de 2018, Exp. N° 47001-23-31-000-2005-00701-01(4763-13), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia de 24 de agosto de 2017, exp. N° 50001-23-31-000-2004-40643-01(3499-14), C.P. William Hernández Gómez.

cuales imponen que en caso de duda sobre el alcance o el sentido de una norma debe primar el que favorezca en mayor medida al trabajador.

El principio *pro homine* o *pro persona*, se fundamenta en las obligaciones constitucionales consagradas en los artículos 1, 2 y 93 de la Constitución Política, así como en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴² y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³.

En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos dicho principio fue definido como “[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción”⁴⁴.

La jurisprudencia constitucional ha indicado que el principio de favorabilidad tiene una estrecha relación con la interpretación *pro homine* o *pro persona*, según la cual “las normas han de ser interpretadas en favor de la protección y goce efectivo de los derechos de los individuos, en procura de que los preceptos legales se conviertan en instrumentos que respeten en la mayor medida posible, las garantías y prerrogativas esenciales para la materialización de la mejor calidad de vida de las personas”⁴⁵. Dicho criterio de interpretación configura un parámetro de constitucionalidad y de convencionalidad, pues impide “que de una norma se desprendan interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales”⁴⁶.

En materia laboral, se distingue el principio *in dubio pro operario*, que se consagra en el artículo 53 de la Constitución Política como principio mínimo fundamental del trabajo consistente en garantizar la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”. Así

⁴² “Artículo 5. 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.

⁴³ “Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva Oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, “Exigibilidad del Derecho de Rectificación O respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Citado en: Ximena Medellín Urquiaga, Principio pro persona, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Principio%20pro%20persona.pdf. y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia T-088 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

mismo, el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo establece que en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador.

Para la Corte Constitucional, este último postulado se manifiesta a través de dos principios hermenéuticos que se relacionan, a saber: “i) *favorabilidad en sentido estricto*; e ii) *in dubio pro operario o también denominado favorabilidad en sentido amplio*. A su vez, ha sostenido que, derivado de la prohibición de menoscabo de los derechos de los trabajadores (Art. 53 y 215 C.P.), se desprende iii) *la salvaguarda de las expectativas legítimas mediante la aplicación del criterio de la condición más beneficiosa al trabajador o beneficiario de la seguridad social*”⁴⁷.

El principio *in dubio pro operario* o favorabilidad en sentido amplio, “*implica que una o varias disposiciones jurídicas aplicables a un caso admiten diversas interpretaciones razonables dentro de su contenido normativo, hipótesis bajo la cual el operador jurídico debe escoger aquella que brinde mayor amparo o sea más favorable al trabajador*”^{48,49}. En el sentido estricto “*recae sobre la selección de una determinada disposición jurídica, en tanto el principio in dubio pro operario lo hace respecto del ejercicio interpretativo efectuado por el juzgador al identificar el contenido normativo de una disposición jurídica*”⁵⁰.

Así pues, ante la existencia de normas que regulan una misma situación jurídica **o cuando un mismo texto legal admite diversas interpretaciones, le corresponde al juez acoger o aplicar aquella que resulte más favorable al trabajador.**

Es procedente concluir, entonces, que la interpretación de la expresión “*por causa o con ocasión del trabajo*” contenida en el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994, que mejor se acompasa con el respeto de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y de los principios *pro homine* o *pro persona* y de favorabilidad, es aquella que concibe la **causalidad** como un suceso ocurrido durante la ejecución de las funciones propias del trabajo y la **ocasionalidad** como aquel que se produce por fuera del ejercicio de las labores pero que está relacionado con el trabajo. Esta acepción permite que el accidente pueda producirse por cuenta de un tercero o por caso fortuito o de fuerza mayor y, por último, impone la carga de la prueba respecto de la responsabilidad del suceso al empleador (parte fuerte de la relación laboral) o a la Administradora de Riesgos Laborales, cuando el empleador ha trasladado la carga prestacional frente a dichos riesgos.

En relación con lo anterior, se resalta que en sentencia de 16 de octubre de 2014⁵¹ esta Corporación le dio la connotación de accidente laboral a un accidente de tránsito ocasionado por un tercero, en el que falleció el rector de una institución educativa mientras se desplazaba a una ciudad distinta a la que laboraba, teniendo en cuenta que “*el accidente se produjo con ocasión del ejercicio de labores propias del trabajo*”⁵², ya que se dirigía a realizar diligencias en la

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia T-832A de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Reiterada en las sentencias T-730 de 2014, T-569 de 2015, T-536 de 2017, SU-310 de 2017, entre otras.

⁴⁸ Sentencia T-832A de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁹ Sentencia T-088 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 16 de octubre de 2014, exp. N° 52001233100020050034301, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁵² *Ibidem*.

Secretaría de Educación Departamental que beneficiarían al plantel educativo en el que laboraba.

En contraste, para la Sala, la interpretación efectuada por el Tribunal Administrativo del Quindío, si bien puede ser admisible, no se encuentra dentro del margen de lo razonable, pues resulta desfavorable para la parte demandante (sobrevivientes del trabajador) por cuanto a pesar de que se comprobó la existencia de un hecho perjudicial (muerte), causado por un tercero y que este hecho ocurrió mientras el señor Arlex Cifuentes Ramírez recolectaba basuras en el municipio de La Tebaida, no interpretó la expresión “*por causa o con ocasión del trabajo*” en clave de favorabilidad, ya que al analizar la posible existencia del accidente laboral, no tuvo en cuenta que este puede ocurrir por el hecho de un tercero, pues lo que resulta relevante es que se dé durante la ejecución de las funciones propias del trabajo. Además, si el municipio pretendía liberarse de la responsabilidad debía probar la falta de causalidad, por lo que no podía imponerse la carga de la prueba a la parte demandante.

Aun cuando en virtud del principio de autonomía judicial, el Tribunal accionado podía escoger alguna de las interpretaciones que admite dicha norma (art. 9 del Decreto 1295 de 1994), lo cierto es que su autonomía cede ante el principio de favorabilidad laboral (*in dubio pro operario*), que deriva del principio de interpretación *pro homine o pro persona*, los cuales imponen que ante las diversas interpretaciones razonables, se deba optar por aquella que brinde **mayor amparo o sea más favorable al trabajador**.

En suma, se concluye que la providencia demandada incurrió en defecto sustantivo, por lo que la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Segunda, Subsección “B” de esta Corporación el 19 de febrero de 2018 y, en su lugar, accederá al amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del señor Ronald David Cifuentes Ramírez, por lo que se dejará sin efectos el ordinal quinto de la providencia demandada y se ordenará al Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión que en el término de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de notificación de este fallo, profiera sentencia complementaria en los términos antes expuestos.

5. Razón de la decisión

La Sala revocará el fallo de primera instancia teniendo en cuenta que la decisión objeto de reproche constitucional incurrió en defecto sustantivo, por cuanto interpretó de forma desfavorable el artículo 9 del Decreto 1295 de 1994. Lo anterior, al encontrar que la interpretación que mejor se acompasa con el respeto por los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y los principios *pro homine o pro persona* y de favorabilidad, es aquella que impone la carga de la prueba al empleador (parte fuerte de la relación laboral) o a la entidad de riesgos laborales y permite que los casos en los que el accidente se ocasione por cuenta de un tercero o por caso fortuito o de fuerza mayor, también puedan considerarse como laborales.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero.- REVÓCASE la sentencia de 19 de febrero de 2018, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". En su lugar,

Segundo.- AMPÁRANSE los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso efectivo a la administración de justicia del señor Ronald David Cifuentes Ramírez, por las razones expuestas.

Tercero.- DÉJASE sin efectos el ordinal quinto de la sentencia de 3 de agosto de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho radicada con el N° 63001-33-31-003-2011-007231-01, demandantes: Leonor Ramírez Ramírez y otros.

Cuarto.- ORDÉNASE al Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión, que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, emita sentencia complementaria de conformidad con las razones expuestas.

Quinto.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto.- REMÍTASE el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta sentencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

ULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
residente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
consejera

ILTON CHAVES GARCÍA
consejero

ORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
consejero