

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN / CONTRATO REALIDAD – Se omitió el estudio para determinar si hay lugar a su reconocimiento / OPORTUNIDAD PROCESAL PARA APORTAR PRUEBAS - No se allegó con la contestación de la demanda resolución que rechazó la solicitud de acreencias laborales / ERROR PROBATORIO EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA – Se basó en un acto administrativo cuya nulidad no debía demandarse y que no fue aportado oportunamente**

[E]n la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 la entidad no efectuó ningún análisis de fondo a fin de esclarecer si se configuró o no el contrato realidad, y mucho menos de la situación particular de la demandante, pues simplemente se limitó a indicar que rechazaría la solicitud de acreencias laborales presentada por más de 100 peticionarios, en razón a que ninguno gozó de un vínculo contractual laboral, o de una relación legal o reglamentaria. (...) Prueba de que no se examinaron los elementos propios del contrato realidad alegado por la hoy tutelante, es que la ESE [L.C.G.] rechazó las solicitudes de acreencias laborales presentadas. Circunstancia que, con más veras, le corrobora a la Sala la inexistencia de un pronunciamiento material sobre el reconocimiento del contrato realidad, y menos aún un análisis del caso concreto de la [tutelante]. (...) Esta Sala no pasa desapercibido el hecho de que la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 fue aportada al expediente por la Fiduprevisora el 12 de agosto de 2016, pese a que la contestación de la demanda la presentó desde el 20 de mayo de 2014, es decir, transcurridos más de dos años luego del momento oportuno en que podía aportar pruebas al expediente, a fin de lograr que dicho medio de prueba fuera decretado e incorporado legalmente al expediente. (...) Entonces, además de haberse aportado fuera de las oportunidades procesales dispuestas en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal accionado le dio un alcance indebido a la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008, ya que determinó que aquel era el acto demandable. Interpretación con la que pasó por alto que en tal acto simplemente se indicó que en el proceso liquidatorio de la entidad no se incluiría el pago de las acreencias solicitadas por 109 trabajadores, por lo que se rechazaban dichas solicitudes. (...) Se reitera, el verdadero objeto de la demanda ordinaria no era el relativo al proceso de liquidación de la entidad, sino a la declaratoria de “una relación laboral ejecutada en forma personal por la petente, con subordinación y dependencia, con el reconocimiento de un salario y con el cumplimiento de estrictos horarios de trabajo”, por lo que, la conclusión del Tribunal accionado desconoció lo solicitado por la demandante en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. (...) Ahora bien, ¿tiene esta situación una incidencia suficiente en la decisión final? Para la Sala la respuesta es afirmativa, puesto que la razón principal por la que el Tribunal accionado declaró probada la excepción de inepta demanda fue la existencia de la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008, que en su criterio era el acto definitivo que resolvió la solicitud de la accionante relativa a acreencias laborales, y por ende, debió ser demandado. (...) Así las cosas, la Sala considera que en el caso se incurrió en violación directa de la Constitución, en la medida en que la interpretación efectuada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C desconoció el debido proceso de la accionante, al basar su decisión en un acto administrativo, que además de haber sido aportado fuera de las oportunidades previstas en la ley, no era el acto administrativo que debió demandarse en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora [C.A.G.].

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 29  
DECRETO 2591 DE 1991 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 212.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)**

Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04581-01(AC)**

**Actor: CECILIA ARROYAVE GÓMEZ**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN C**

La Sala decide la impugnación interpuesta por Cecilia Arroyave Gómez contra la sentencia de 26 de noviembre de 2019, proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B que dispuso:

*“1. ° Niégase el amparo de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso e igualdad invocados por la señora Cecilia Arroyave Gómez, conforme a la parte motiva”<sup>1</sup>.*

#### **ANTECEDENTES**

##### **1. Pretensiones**

La señora Cecilia Arroyave Gómez, mediante apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, mínimo vital y vida digna, así como los principios de favorabilidad e igualdad. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*“En amparo de los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, al DERECHO DE DEFENSA, por haber incurrido los falladores de instancia en grave error al dictar las providencias judiciales calendadas, la de primera instancia en Junio 8 de 2017 y la de segunda instancia en Julio 3 de 2019, notificada a través del correo electrónico el 9 de Julio de la misma anualidad, con lo cual se configuro flagrante VIA DE HECHO y se violó el DEBIDO PROCESO, el PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD, el PRINCIPIO DE IGUALDAD, la DISCRIMINACIÓN a que fue sometida entre otros.(...) Se proceda a:*

**Primero:** Como consecuencia de la protección a los derechos fundamentales incoados y cualquiera otro que el señor Juez

---

<sup>1</sup> Folio 277.

*Constitucional encuentre violado o en peligro de serlo, declarar que la sentencia proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección 'C' al resolver el recurso de apelación interpuesto, no podía ser dictada en los términos en que se hizo y sustentada en prueba inadmisibles en el proceso (...)*

**Segundo:** *Como consecuencia de la protección a los derechos fundamentales de mi representada, ordene anular o dejar sin efecto la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección 'C' de fecha Julio 3 de 2017, mediante la cual despacho el recurso de apelación interpuesto y, que confirmó la primera instancia negando las pretensiones (...)*

**Tercero:** *Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección 'C', proceda a proferir una nueva sentencia pero totalmente ajustado a lo que reposa en el expediente, a la prueba aportada (...)*

**Cuarto:** *Concomitante con lo anterior, dejar sin valor o efecto cualquiera otra actuación o decisión que se haya tomado en el proceso luego de proferida la sentencia a que se hace referencia*

**Quinto:** *Así mismo solicito protección a cualquier otro derecho que el señor Juez Constitucional encuentre violado o en peligro de serlo”<sup>2</sup>.*

## **2. Hechos**

Del expediente se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. Informa la actora que trabajó en el Instituto de Seguros Sociales durante los meses de enero a marzo de 1996, y que dada la escisión de este último, empezó a trabajar con la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento hasta el año 2008.

2.2. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Cecilia Arroyave Gómez demandó a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto de Seguros Social en Liquidación y a la Fiduciaria La Previsora S.A. pretendiendo la nulidad de los actos administrativos fictos y negativos, que resolvieron su solicitud de reconocimiento del contrato realidad.

En la demanda, argumentó que a pesar de haber sido contratista, siempre realizó sus labores bajo subordinación y dependencia, por lo que en su caso existió un contrato realidad, y en consecuencia, le asistía derecho a todas las acreencias laborales que de éste se desprenden.

2.3. En sentencia de 8 de junio de 2017, el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Bogotá – Sección Segunda negó las pretensiones formuladas en la demanda, porque no se acreditó plenamente el elemento de la subordinación. Por el contrario, encontró que “*la señora Cecilia Arroyave Gómez tenía autonomía en el desarrollo de sus actividades laborales, característica propia de un contrato de prestación de servicios*”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Folio 2.

<sup>3</sup> Folio 139.

2.4. En providencia de 3 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C confirmó la sentencia de primera instancia, pero por razones diferentes.

El Tribunal encontró configurada la excepción de inepta demanda, porque la parte actora no demandó la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008, en la que la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento le negó su solicitud sobre el pago de acreencias laborales derivadas de la existencia de un presunto contrato realidad. Acto que resolvió de fondo la situación jurídica de la demandante. Por lo que era deber de la actora demandar dicha resolución.

### 3. Fundamentos de la acción

3.1. La accionante aseguró que la Fiduprevisora allegó la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 de forma extemporánea al expediente, pues la aportó después de la contestación de la demanda y de celebrada la audiencia inicial. Por lo que consideró que esa prueba se presentó “*por fuera de todas las oportunidades procesales para hacerlo*”<sup>4</sup>, pese a que tal documento estuvo en poder de la entidad desde el año 2009.

Precisó que con la contestación, la Fiduprevisora únicamente aportó como pruebas documentales la copia simple del contrato de fiducia mercantil N° 114 de 30 de diciembre de 2008 suscrito entre la entidad y la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento, los Decretos 1750 y 1757 de 26 de junio de 2003, y la copia de la sentencia de 24 de marzo de 2011 del Consejo Superior de la Judicatura. Y que en ningún momento la sociedad fiduciaria alegó como excepción la inepta demanda.

Dada esta situación, consideró que se vulneraron normas procesales de orden público, dentro de las que citó: **i)** el artículo 14 del CGP, según el que toda prueba obtenida con violación al debido proceso es nula de pleno derecho; **ii)** el artículo 164 del mismo estatuto, que dispone que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas oportunamente allegadas al proceso; y **iii)** los artículos 173 del CGP y 212 del CPACA, conforme a los que la apreciación de las pruebas está sujeta a que estas se soliciten, practiquen e incorporen dentro de los términos de ley.

En suma, manifestó que esta situación transgredió su derecho al debido proceso. Y concluyó que al presentar por fuera de los términos de ley tal prueba, la Fiduprevisora hizo incurrir en **error inducido** al Tribunal accionado, pues este “*entendió o presumió que había sido incorporado legalmente al mismo y lo tuvo en cuenta para su fallo*”<sup>5</sup>.

3.2. También argumentó que tal circunstancia provocó la vulneración a su derecho a la defensa, ya que frente a la resolución mencionada no se corrió traslado a las partes. Por ende, no fue posible controvertirla.

En este sentido, se cercenó la oportunidad procesal para probar que la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 no resolvió la solicitud sobre el reconocimiento del contrato realidad. Por el contrario, en tal acto se dio respuesta a un formato colectivo que la accionante firmó, en el que varios trabajadores pedían la indemnización por despido injustificado.

---

<sup>4</sup> Folio 11.

<sup>5</sup> Folio 15.

Por consiguiente, ese no fue el acto definitivo que resolvió lo relativo al reconocimiento del contrato realidad. Motivo por el que no tenía el deber de demandarlo. Añadió que, en todo caso, este no le fue notificado personalmente.

3.3. Asimismo, reprochó que el Tribunal haya asegurado que *“el Ministerio de Salud y Protección Social en el escrito de alegaciones de conclusión puso de presente la existencia de un acto administrativo previo a los oficios demandados, que consolidó la situación jurídica de la señora Cecilia Arroyave Gómez”*<sup>6</sup>.

Realmente fue la Fiduprevisora, y no el referido Ministerio, la que aportó la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008. Inclusive, este último ni siquiera allegó pruebas. Además, sus alegatos de conclusión –los del Ministerio– se refirieron solamente a los diferentes contratos de prestación de servicios, más no al acto administrativo referido.

3.4. Finalmente, sostuvo **i)** que se violó el principio de igualdad, dado que a ella se le está dando un trato diferente que al de sus demás compañeros, quienes también fungieron como contratistas y tras demandar por la existencia del contrato realidad, lograron tal reconocimiento; **ii)** que se transgredió el principio de favorabilidad al interpretar erradamente la prueba extemporánea; y **iii)** que se vulneró su derecho al mínimo vital, debido a que no tuvo la oportunidad de mejorar sus cotizaciones a pensión y con eso garantizar un mínimo vital y vida digna.

#### **4. Trámite impartido**

4.1. Mediante auto de 25 de octubre de 2019, se admitió la acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C; se vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Salud y Protección Social, a la Fiduciaria La Previsora SA, al Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación; y se ordenó surtir la respectiva notificación.

4.2. El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** manifestó que no debe ser sujeto pasivo de la tutela, debido a que los hechos narrados por el actor no tienen vínculo con su competencia, más al considerar que la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento estaba adscrita, en su momento, al Ministerio de la Protección Social.

De otra parte, sostuvo que giró los recursos respectivos a la Fiduprevisora y al Instituto de Seguros Sociales, a fin de pagar las obligaciones generadas en el proceso de liquidación de la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento.

Solicitó la declaratoria de improcedencia de la tutela y su desvinculación del trámite.

4.3. El **Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación** sostuvo que no vulneró ningún derecho fundamental a la parte actora y que las decisiones judiciales controvertidas no incurrieron en ningún vicio.

4.4. El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C** explicó que la pretensión de la demandante era netamente patrimonial. Por ende, lo que de fondo buscaba era la devolución de aportes derivada de la declaración del contrato realidad.

---

<sup>6</sup> Folio 8.

Al tratarse de un asunto meramente económico, *“la Sala concluyó que no se estaba ante una solicitud de carácter periódico e imprescriptible, y por ello consideró que la Resolución No. RCA 0227 de 4 de julio de 2008, era el acto administrativo a demandar dentro del término legal”*<sup>7</sup>.

Finalmente, indicó que en el caso la tutela se está empleando como si se tratara de una tercera instancia.

## **5. Sentencia impugnada**

Mediante sentencia de 26 de noviembre de 2019, el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección B, consideró que el Tribunal no incurrió en el defecto alegado. En consecuencia, negó el amparo a los derechos fundamentales invocados.

Explicó que si bien la parte actora demandó una serie de actos administrativos, esos no resolvieron de manera definitiva su situación jurídica. Por lo tanto, no eran los demandables. En cambio, en la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 sí, pues allí se desestimaron las reclamaciones de la trabajadora relativas al *“reconocimiento y pago de acreencias laborales”*<sup>8</sup>.

Asimismo, desestimó el argumento de la accionante, según el que ella no conoció de tal resolución, pues en el proceso ordinario se acreditó que fue notificado según lo dispuesto en el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época de expedición del acto administrativo. Por lo que concluyó que la determinación de declarar de oficio la excepción de inepta demanda no fue arbitraria o caprichosa.

## **6. Impugnación**

La parte actora impugnó la decisión de primera instancia, por los mismos argumentos expuestos en el trámite de la acción.

Insistió que la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 se aportó extemporáneamente. Por lo tanto, el Tribunal no podía basar su decisión en un documento aportado ilegal e irregularmente, pues eso constituye una violación absoluta al debido proceso.

Agregó que la referida resolución no resolvió definitivamente la situación de la accionante, pues en la solicitud que dio origen al acto no se solicitó el reconocimiento de un contrato realidad, sino una indemnización por despido. Por ende, sostuvo que la Fiduprevisora *“ha debido anexar igualmente el escrito presentado por mi representada para determinar que (sic) fue lo que pidió porque esto no puede ser objeto de adivinanzas (...) el Tribunal asumió o presumió (subjetividad) que estaba pidiendo lo mismo que en la demanda”*<sup>9</sup>.

# **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

## **1. La acción de tutela contra providencias judiciales**

La acción de tutela contra providencias judiciales es procedente. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Por esto, la

---

<sup>7</sup> Folio 262.

<sup>8</sup> Folio 276.

<sup>9</sup> Folio 308.

jurisprudencia ha establecido una serie de requisitos generales<sup>10</sup> y especiales<sup>11</sup> que deben cumplirse de forma estricta. Si no se cumplen todos los requisitos generales y por lo menos uno de los defectos o requisitos especiales la acción no será procedente.

En todo caso, como su procedencia es **excepcional**, la interpretación de los requisitos generales y de los defectos específicos de la providencia debe ser restrictiva, a la luz de los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso de amparo, y exige un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la providencia judicial objeto de la acción.

## 2. Planteamiento del problema jurídico

La tutelante planteó dos argumentos principales: **i)** la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 no era el acto demandable, debido a que allí no se resolvió su solicitud relativa al reconocimiento de un contrato realidad; y **ii)** tal acto administrativo fue aportado extemporáneamente, por esto no pudo ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Ahora, si bien la accionante se limitó a indicar que en el caso se configura el error inducido, a juicio de la Sala los argumentos planteados en el trámite de tutela se relacionan la violación directa de la Constitución. Esto se debe a que los reproches giran en torno al derecho de defensa y contradicción y al debido proceso.

En consecuencia, y al observar que en el presente caso se cumplen los requisitos generales de procedibilidad, la Sala analizará si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C incurrió en los defectos por violación directa de la Constitución y en error inducido.

## 3. Análisis del caso concreto

3.1. La Corte Constitucional ha entendido que el defecto por violación directa de la Constitución tiene como fundamento que la propia Constitución reconoce su valor normativo y contiene mandatos que son de aplicación directa por parte de las autoridades. De manera que no precisan de otra norma para materializarlos. Así como el defecto sustantivo, la violación directa de la Constitución puede ocurrir por falta de aplicación, por indebida aplicación o por interpretación errónea.

La falta de aplicación directa de la Constitución ocurre cuando el juzgador ignora su existencia o porque, a pesar de que la conoce, no la aplica a la solución del caso. La aplicación indebida, por su parte, ocurre cuando el precepto de la Constitución que se empleó no resulta pertinente para resolver el asunto que es objeto de decisión. Y, finalmente, la interpretación errónea sucede cuando el juzgador le asigna al precepto constitucional un sentido o alcance que no le corresponde.

---

<sup>10</sup> Los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; ii) el accionante haya utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); iii) que la acción se haya interpuesto en un término prudencial (inmediatez); iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional; y v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

<sup>11</sup> Los requisitos especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii) defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución.

3.2. Aclarado el alcance de tal vicio, la Sala considera que en el caso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C desconoció el debido proceso de la demandante y, consecuentemente, incurrió en violación directa de la Constitución.

Tal conclusión se basa en que la autoridad judicial mencionada fundó su decisión en un acto administrativo que, no solo fue aportado por fuera de las oportunidades procesales previstas en la Ley, sino que el mismo no puede considerarse como un acto administrativo –y menos definitivo– pues no creó, modificó o extinguió efectos jurídicos particulares para la accionante con relación a la solicitud de existencia del contrato realidad.

Pese a esto, el Tribunal accionado declaró probada la excepción de inepta demanda, porque consideró que la actora debió demandar la nulidad de la **Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008**, debido a que en ese acto, en su sentir, se resolvió la solicitud de la parte actora relativa a acreencias laborales. Por ende, concluyó que se configuró la citada excepción, dado que no se demandó el acto que realmente definió la situación particular de la señora Arroyave. Así se desprende de los siguientes fragmentos:

*“(...) la parte actora tenía como obligación demandar la Resolución No. RCA 0227 de 4 de julio de 2008, proferida por la apoderada general del Liquidador de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento, ya que la misma resolvió de fondo la solicitud de acreencias laborales de la demandante y no podría declararse la nulidad de los actos administrativos ahora acusados y que fueron proferidos en el año 2012 mientras la precitada Resolución sigue produciendo efectos jurídicos, ya que todos constituyen una unidad de la voluntad de la administración frente a la reclamación que en esta oportunidad es objeto de demanda.*

*“A través de la Resolución Ibídem la apoderada general del liquidador de la desaparecida E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento, resolvió ´sobre las reclamaciones presentadas extemporáneamente por personas que no han tenido vínculo laboral ni legal y reglamentario´ con dicha entidad. En la Resolución en cita, se efectuó un pronunciamiento de fondo en relación con la reclamación de carácter laboral de la demandante, y se precisó que aquellos reclamantes que prestaron sus servicios a la extinta E.S.E. a través de una modalidad diferente a la vinculación laboral, sólo tienen los derechos que resultan de dicha relación, por lo cual, no pueden exigir derechos derivados de un vínculo laboral. (...)*

*“Se observa entonces que, la Resolución previamente anotada constituye un acto administrativo que resolvió la situación jurídica de a demandante en relación con el pago de acreencias y prestaciones pues se informó de la negativa a su petición, y en este orden de ideas es claro que le asistía el deber de demandar tal acto administrativo”<sup>12</sup>.*

Contrario a la decisión a la que arribó el Tribunal, esta Sala considera que la **Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008 no constituye el acto que definió la situación de la tutelante, y por tanto este no era el demandable**. Esto se debe a que allí no existió un estudio de fondo sobre la posible existencia de un contrato realidad.

---

<sup>12</sup> Folio 170.



En esa oportunidad, la ESE Luis Carlos Galán se limitó a indicar que efectuó una auditoría para determinar si había lugar al pago de una serie de acreencias solicitadas extemporáneamente en el proceso liquidatorio de tal ente.

Con base en ese ejercicio, y en las disposiciones que rigen la liquidaciones de entes públicos, **concluyó que todos aquellos que no gozaran de un vínculo contractual laboral o una relación legal reglamentaria no tenían derecho al pago por los conceptos solicitados.** Así se desprende del siguiente fragmento:

*“8.4. Que en las reclamaciones objeto de la presente resolución, (...) se pretenden el reconocimiento y pago de acreencias laborales sin que se evidencie por parte de la ESE LCGS hoy EN LIQUIDACIÓN, la existencia de un vínculo contractual laboral o una relación legal reglamentaria, razón por la cual la Apoderada GENERAL del Liquidador de la ESE LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO EN LIQUIDACIÓN procederá a rechazarlas.”*

Esto significa que en la **Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008** la entidad no efectuó ningún análisis de fondo a fin de esclarecer si se configuró o no el contrato realidad, y mucho menos de la situación particular de la demandante, pues simplemente se limitó a indicar que rechazaría la solicitud de acreencias laborales presentada por más de 100 peticionarios, en razón a que ninguno gozó de un vínculo contractual laboral, o de una relación legal o reglamentaria.

Prueba de que no se examinaron los elementos propios del contrato realidad alegado por la hoy tutelante, es que la ESE Luis Carlos Galán rechazó las solicitudes de acreencias laborales presentadas. Circunstancia que, con más veras, le corrobora a la Sala la inexistencia de un pronunciamiento material sobre el reconocimiento del contrato realidad, y menos aún un análisis del caso concreto de la señora Arroyave.

De allí que resulte explicable que ante la falta de un pronunciamiento de fondo sobre la existencia del contrato realidad, en el año 2012 la accionante elevará solicitudes ante la Fiduprevisora; los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Salud y Protección Social, y el Instituto de Seguros Sociales, a fin de que se reconociera la existencia de *“una relación de carácter permanente, subordinada y dependiente”*<sup>13</sup>, cuyos pronunciamientos expresos y fictos, fueron precisamente los actos administrativos demandados en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió, y en la que se profirió la decisión judicial que hoy se controvierte mediante la acción de tutela.

3.3. Esta Sala no pasa desapercibido el hecho de que la **Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008** fue aportada al expediente por la Fiduprevisora el **12 de agosto de 2016**<sup>14</sup>, pese a que la contestación de la demanda la presentó desde el 20 de mayo de 2014, es decir, transcurridos más de dos años luego del momento oportuno en que podía aportar pruebas al expediente, a fin de lograr que dicho medio de prueba fuera decretado e incorporado legalmente al expediente.

3.4. Entonces, además de haberse aportado fuera de las oportunidades procesales dispuestas en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal accionado le dio un alcance indebido a la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de

<sup>13</sup> Folios 84, 91, 98, 102. Expediente en préstamo.

<sup>14</sup> Folios 703-716. Expediente en préstamo.

2008, ya que determinó que aquel era el acto demandable. Interpretación con la que pasó por alto que en tal acto simplemente se indicó que en el proceso liquidatorio de la entidad no se incluiría el pago de las acreencias solicitadas por 109 trabajadores, por lo que se rechazaban dichas solicitudes.

Se reitera, el verdadero objeto de la demanda ordinaria no era el relativo al proceso de liquidación de la entidad, sino a la declaratoria de “*una relación laboral ejecutada en forma personal por la petente, con subordinación y dependencia, con el reconocimiento de un salario y con el cumplimiento de estrictos horarios de trabajo*”<sup>15</sup>, por lo que, la conclusión del Tribunal accionado desconoció lo solicitado por la demandante en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, ¿tiene esta situación una incidencia suficiente en la decisión final? Para la Sala la respuesta es afirmativa, puesto que la razón principal por la que el Tribunal accionado declaró probada la excepción de inepta demanda fue la existencia de la Resolución RCA 0227 de 4 de julio de 2008, que en su criterio era el acto definitivo que resolvió la solicitud de la accionante relativa a acreencias laborales, y por ende, debió ser demandado.

3.5. Así las cosas, la Sala considera que en el caso se incurrió en violación directa de la Constitución, en la medida en que la interpretación efectuada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C desconoció el debido proceso de la accionante, al basar su decisión en un acto administrativo, que además de haber sido aportado fuera de las oportunidades previstas en la ley, no era el acto administrativo que debió demandarse en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Cecilia Arroyave Gómez.

Dada la prosperidad de este vicio, la Sala se abstendrá de analizar el defecto por error inducido.

3.6. Por lo anterior, la Sala revocará la decisión impugnada, que negó las pretensiones de la acción de tutela de la referencia, y en su lugar, concederá el amparo del derecho al debido proceso de la accionante.

En consecuencia, se dejará sin efecto la sentencia del 3 de julio de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C, y le ordenará, que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una de reemplazo en la que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 8 de junio de 2017, dictada por el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Bogotá, teniendo en cuenta las consideraciones hechas en esta sentencia.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**1. Revocar** la decisión impugnada, proferida el 26 de noviembre de 2019 por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección B, y en su lugar, **amparar**

---

<sup>15</sup> Folio 231. Expediente en préstamo.

el derecho fundamental al debido proceso de *Cecilia Arroyave Gómez*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. En consecuencia, **dejar sin efectos** la sentencia del 3 de julio de 2019, proferida por el *Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección C*, y **ordenar** a dicha autoridad judicial, que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una de reemplazo en la que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 8 de junio de 2017, dictada por el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Bogotá, teniendo en cuenta las consideraciones hechas en esta sentencia.

3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

4. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta de la Sala

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Consejero

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Consejero