

CORRECCION DE IRREGULARIDADES Y DEFECTOS DEL PROCESO – Poderes del juez / PRUEBAS DE OFICIO – Facultad del juez para corregir irregularidades del proceso / COPIA SIMPLE – Juez mediante prueba simple debe solicitar la auténtica / DEBIDO PROCESO – Vulneración por defecto fáctico en providencia judicial

En aras de garantizar los citados principios del debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial sobre el material, el Juez conductor del proceso debe hacer uso de los instrumentos que la ley ha puesto a su disposición a fin efectivizar los derechos de las partes, de manera que pueda esclarecer los hechos puestos a su consideración y emitir un pronunciamiento acorde no sólo con la realidad probatoria allegada, sino con la que ofrece la realidad y, en todo caso, emitir un pronunciamiento de fondo que garantice a los administrados la justicia material que persiguen. Dentro de los poderes de dirección del Juez, se encuentra el de corregir las irregularidades y defectos en que se haya podido incurrir en la actuación procesal, deber que se obliga a acoger desde la admisión misma de la demanda, para lo cual puede decretar las medidas autorizadas para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos (artículo 401 Código de Procedimiento Civil). Según el artículo 37 del Código de Procedimiento Civil, numeral 4º, que consagra los deberes del juez, el funcionario “deberá emplear los poderes que este Código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.” En materia Contencioso Administrativa, la ley especial ha consagrado de manera más restringida dichas prerrogativas y obligaciones para el Juez de la causa, sin embargo, es posible aplicar a dicha área, en los aspectos no contemplados, los del Código de Procedimiento Civil, siempre que sean compatibles con la naturaleza de los procesos. De ahí que nada impida que el Juez de lo Contencioso Administrativo, a fin de efectivizar su tarea de impartir justicia, acuda a los principios generales consagrados tanto en la norma administrativa, como en la procesal civil. (...) Conforme al artículo 169 del Código Contencioso Administrativo, en materia de pruebas, en cualquiera de las instancias, el ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. En el mismo sentido, el artículo 179 del Código de Procedimiento Civil precisa que “las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando el magistrado o juez las considere útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes...” (...) En el sub lite, se tiene que el Tribunal Administrativo del Cesar dejó de valorar el Acto Administrativo por el cual se designó al accionante como supernumerario del Municipio de la Jagua de Ibirico, en razón a que carecía del requisito de autenticación necesario para ser tenido en cuenta en el análisis probatorio. Dicha circunstancia en criterio de la Sala, no es óbice para la valoración del plurimencionado documento, pues como se dijo en párrafos precedentes, el Juez en aras de preservar el derecho sustancial sobre el procedimental, debió a través de la facultad oficiosa de que está revestido, adoptar las decisiones necesarias ya fuera para subsanar dicho requisito, o para oficiar al Municipio de la Jagua de Ibirico para que allegara con destino al proceso copia auténtica del mismo; máxime que éste documento constituía la prueba fundamental para demostrar la calidad de supernumerario del demandante, y todos los derechos prestacionales que esto conlleva.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 37 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 401 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 179

NOTA DE RELATORIA: Sobre las facultades oficiosas del juez: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 7 de abril de 2005, Rad. 76001-23-31-000-2001-00598-02(1710-03); Corte Constitucional, C-159 de 2007.

EMPLEADO SUPERNUMERARIO – Derecho a recibir prestaciones sociales. No debe acreditar la subordinación / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Defecto sustantivo / DEBIDO PROCESO – Vulneración por defecto sustantivo en providencia judicial

Otro de los argumentos principales del entonces *Ad-quem* para revocar la providencia de primera instancia consistió, en que no se encontraron elementos probatorios que ofrecieran convicción a cerca de las directrices u órdenes que debía cumplir el actor, como que se le llamara la atención o que cumpliera un horario de tal manera que pudiera constituirse el elemento de subordinación necesario para establecer que realmente existió una relación laboral. Éste argumento no es de recibo para la Sala en primer lugar, porque de conformidad con el Acto Administrativo que lo nombró, no existe duda de que su vinculación transitoria con la Administración era de carácter de supernumerario, razón por la cual no era pertinente la aplicación de las normas que regulaban situaciones diferentes, y siendo así las cosas, no era necesario por parte del demandante, acreditar el elemento de subordinación, por el tiempo que fue vinculado como Supernumerario en el Municipio de la Jagua de Ibirico. En segundo lugar, teniendo en cuenta que según el criterio adoptado por la Corte Constitucional y reiterado por el Consejo de Estado, cuando se trata de un empleado supernumerario, se entiende que en virtud del derecho a la igualdad frente a los Empleados Públicos que no son temporales, tiene derecho a recibir las prestaciones sociales respecto del tiempo de prestación del servicio. En virtud de lo anterior, concluye la Sala que el Tribunal Administrativo del Cesar quebrantó el derecho al debido proceso del tutelante, al dejar sin valor probatorio el documento constitutivo del Decreto 019 de 28 de febrero de 2007 a través del cual, se demostraba la clase de vinculación con el Municipio de la Jagua de Ibirico, por un rigorismo que en criterio de la Sala era perfectamente subsanable durante el trámite procesal. Se entiende entonces, que la posición jurídica adoptada por el Tribunal, constituye un defecto fáctico al dejar de valorar un elemento probatorio debidamente incorporado al proceso, del que se desprendía claramente el derecho que reclamaba el demandante, y por otro lado, un defecto sustantivo al argumentar, que por ésta circunstancia no se hallaba acreditado el elemento de subordinación necesario para configurar la relación laboral; pues dicho requisito como se dijo, en tratándose de Supernumerarios, no hay lugar a exigir. Es evidente entonces, que al omitir valorar una prueba incorporada al proceso, y al no dar aplicación al criterio expresado por la Corte Constitucional y reiterado por el Consejo de Estado ubicado en el vértice de la jurisdicción, y al no presentar motivos razonables y suficientes para justificar otra posición, el Tribunal quebrantó el derecho fundamental al debido proceso del actor, lo que da lugar a la protección mediante Acción de Tutela.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil once (2011).

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00388-00(AC)

Actor: EDER AUGUSTO NUÑEZ OCHOA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Decide la Sala en primera instancia la Acción de Tutela presentada por el señor Eder Augusto Núñez Ochoa contra la Sentencia de 25 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

I. ANTECEDENTES

1. Derechos fundamentales invocados en protección.

Actuando en nombre propio y en ejercicio de la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el accionante invocó la protección del derecho fundamental al debido proceso, que considera vulnerado por la Autoridad accionada.

La anterior solicitud la fundamentó en los siguientes,

2. Hechos

2.1 Promovió Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a fin de obtener la nulidad de la Resolución No. 327 de 17 de diciembre de 2007 expedida por el Alcalde del Municipio de Jagua de Ibirico- Cesar, a través de la cual se le negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos a que consideraba tener derecho, y que en consecuencia del decaimiento del Acto Administrativo, se ordenara su reintegro en el mismo cargo o en otro de igual o superior jerarquía al que venía desempeñando al momento de su retiro.

2.2 El Juzgado 2° Administrativo de Valledupar mediante Sentencia de 21 de enero de 2010, declaró la nulidad del Acto Administrativo demandado y ordenó reconocer y pagar al actor las prestaciones sociales causadas desde el 28 de febrero hasta el 27 de octubre de 2007, como cesantías, intereses sobre las cesantías, prima de vacaciones, indemnización por vacaciones, prima de servicio, prima de navidad, y los aportes a pensión tomando como base el último salario devengado.

2.3 Interpuesto el recuso de alzada, el Tribunal Administrativo del Cesar en Providencia del 25 de noviembre de 2010, revocó la proferida en primera instancia y denegó las súplicas de la demanda.

2.4 Señaló, que el *ad-quem* incurrió en vía de hecho por defecto sustancial, al omitir pronunciarse sobre las razones que dieron lugar al recurso de apelación y por el contrario, enfocar su decisión sobre el valor probatorio de las copias simples allegadas al proceso. Por tanto, aunque el Tribunal haya evaluado los medios de convicción allegados al proceso, no debió dejar sin valor probatorio los documentos que reposaban en éste por encontrarse en copia simple.

2.5 Indicó, que aunque el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil prevé los casos en que las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, también es cierto que el mismo Código en el artículo 253 autoriza el aporte de documentos en copia, el artículo 268 permite el aporte en copia de los documentos que no estén en poder de quien los allega, y en el artículo 252 establece que el documento público se presume auténtico mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

2.6 Sostuvo, que en el asunto estudiado por el Tribunal, los documentos aportados no fueron tachados de falsos y tienen el reconocimiento implícito de quien los aporta (artículo 276 C.P.C.), máxime cuando la misma parte demandada en el escrito de contestación pidió que se tuvieran como pruebas “*los documentos que aportó la parte demandante*”, de lo que se infiere la veracidad y autenticidad de los mismos.

2.7 Por lo anterior, solicitó dejar sin efecto el fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Cesar el 25 de noviembre de 2010 y en consecuencia, se le ordene expedir una nueva sentencia conforme al ordenamiento legal, respetando los parámetros establecidos en la Jurisprudencia.

3. Contestación de la solicitud de Tutela.

3.1 Tribunal Administrativo del Cesar.

Manifestó, que la Sentencia cuestionada fue proferida en forma legal, bajo los principios de la sana crítica, con observancia de los lineamientos jurídicos que en materia probatoria han señalado la ley y la Jurisprudencia y libre de toda arbitrariedad o capricho, lo que significa que la decisión no puede catalogarse como grosera, discriminatoria o sin fundamento alguno que encuadre en las hipótesis contempladas por la Corte Constitucional para que pueda pensarse que existe vía de hecho.

Por tanto, al no configurarse vulneración de derecho fundamental alguno solicitó, denegar la Acción de Tutela impetrada.

3.2 Juzgado 2° Administrativo de Valledupar.

Señaló, que en la providencia de primera instancia accedió a las súplicas de la demanda, en consideración a que se probó que el accionante era un empleado supernumerario nombrado mediante Acto Administrativo, del cual se allegó copia y al que se le otorgó valor probatorio de conformidad con lo señalado en la Jurisprudencia de la Sección Segunda Subsección "B" del Consejo de Estado del 7 de octubre de 2010 con ponencia de la Consejera Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

Sin embargo, el Tribunal Administrativo del Cesar desconoció los criterios Constitucionales y legales fijados por los altos Tribunales dando a entender que un empleado supernumerario y uno vinculado mediante contrato de prestación de servicio deben probar los mismos elementos de la relación laboral, cuando ello no es así; situación que en su criterio puede dar lugar a la constitución de una vía de hecho por defecto sustancial por parte del fallador de segunda instancia.

Por lo anterior solicitó, amparar el derecho fundamental al debido proceso del actor, en aras de garantizar una equilibrada administración de justicia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia: la Sala es competente para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto 1382 de 2000.

2. Problema jurídico.

De conformidad con lo expuesto, entiende la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si la Providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 25 de noviembre de 2010, constituye una verdadera vía de hecho vulneradora del derecho fundamental al debido proceso del actor.

3. Fundamentos de la decisión.

3.1 Examen de procedencia de la Acción.

De acuerdo con la jurisprudencia vigente¹, el recurso de Amparo procederá contra decisiones judiciales sólo si se encuentran satisfechos una serie de requisitos generales que habilitan el estudio por parte del Juez Constitucional, y además si se configura o no uno de los denominados defectos “*orgánico, procedimental absoluto, fáctico y material o sustantivo*”.

A partir de los presupuestos fácticos del caso, encuentra la Sala que los requisitos generales de procedibilidad que se enunciarán a continuación se encuentran satisfechos para ingresar al estudio del defecto invocado por la parte actora.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-590-05. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales: a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. f. Que no se trate de sentencias de tutela.

a). Lo que se debate en el seno de la Acción de Tutela es un asunto de manifiesta relevancia constitucional: porque el estudio consiste en determinar si el Tribunal desatendió las normas que en materia probatoria regulan los documentos como piezas procesales, lo cual de ser así constituiría una violación al debido proceso, o circunstancialmente un error de derecho.

b). El demandante no contaba con otro medio judicial de defensa: por cuanto el Amparo se dirige contra una decisión de segunda instancia, de lo que se observa que fueron agotados todos los recursos ordinarios.

c). No se trata de una irregularidad procesal que imponga el análisis de su impacto en la Sentencia: la génesis del vicio sustancial es la propia Providencia objeto de censura.

d). El presunto vicio que se alega no podía ser invocado en el proceso judicial, en tanto que nace en la Sentencia atacada.

e). No se trata de Tutela contra Fallo de Tutela y,

f). La Acción de Tutela fue propuesta en un término razonable y proporcionado, cumpliendo así con el requisito de la inmediatez.

3.2 Del caso concreto.

Siguiendo los criterios descritos, procede la Sala a abordar el problema jurídico planteado.

Argumenta el actor, que el Tribunal Administrativo del Cesar en Sentencia del 25 de noviembre de 2010 vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al dejar sin mérito probatorio una serie de documentos aportados en copia simple, con los cuales pretendía demostrar que dada su vinculación como supernumerario en el Municipio de la Jagua de Ibérico- Cesar entre el 28 de febrero y el 27 de octubre de 2007, tenía derecho al pago de prestaciones sociales.

De la lectura de la sentencia de primera instancia se observa, que el Juzgado 2° Administrativo de Valledupar accedió a las súplicas de la demanda, con fundamento en el criterio de la Corte Constitucional determinado en las Sentencias

C-401-98, C-154-97, C-125-94, C-387-96 y C-380-97, que indica que cuando se esta frente a un empleado supernumerario, no se pueden establecer diferencias en cuanto a otros servidores vinculados de manera permanente, porque de hacerlo se estaría desconociendo entre otros, el principio de igualdad.

En ese sentido, ha dicho el máximo Tribunal Constitucional que no existe límite temporal alguno para la vinculación de personal transitorio a la Administración Pública, lo que da lugar a su vinculación por periodos inferiores y superiores a tres meses, y en ese orden, lo que sí implicaría la transgresión del principio de equidad sería el desconocimiento de sus prestaciones sociales.

No obstante lo anterior, el Tribunal Administrativo del Cesar revocó la providencia dictada en primera instancia, argumentando lo siguiente:

*“Del recuento probatorio anterior y con fundamento en los lineamientos legales y jurisprudenciales transcritos en párrafos precedentes, la Sala revocará la decisión del Juzgado Segundo Administrativo de Valledupar, pues si bien es cierto obra en el plenario la certificación expedida por al Jefe de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de La Jagua de Ibirico – Cesar, no es menos cierto que de ella ni de los otros documentos aportados en el expediente, **no se desprende el requisito de subordinación y dependencia exigidos en reiterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado.** (Sentencia de fecha 8 de febrero de 2.007 – Sección Segunda- Subsección A del H. Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Jaime Moreno García). (Negrillas fuera del texto).*

*Como tampoco de la resolución por medio de la cual se nombró al demandante, comoquiera que la misma no es medio de prueba que de fe acerca de las directrices u órdenes que debía cumplir el actor, o que se le llamara la atención, o que cumpliera un horario, **máxime que esta fue aportada en fotocopia simple,** lo que no le permite a la Sala inferir que en realidad existió una verdadera relación laboral. (fl. 140 Cdn. Ppal.). (Negrillas fuera del texto).*

...

En cuanto al valor probatorio de las copias, el Consejo de Estado² ha indicado que dado que dichas copias no reposan auténticas en el expediente, carecen de valor probatorio, porque, en tratándose de copias de documento público, para que puedan ser aducidas o apreciadas como prueba dentro de un proceso

² Sección Tercera, sentencia de 31 de agosto de 2006, expediente 17482, actora Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional.

judicial, deben reunir las exigencias contenidas en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, entre las cuales se encuentra la diligencia de autenticación.

De conformidad con lo anterior, las copias simples no son medios de convicción que puedan tener la virtualidad de hacer constar o demostrar los hechos que con las mismas se pretendan hacer valer ante la jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impide su valoración probatoria, de conformidad con lo prescrito en la norma procesal antes citada”. (Negritas fuera del texto).

Se entiende entonces, que el Tribunal tuvo como fundamento para revocar la decisión adoptada por el entonces *a-quo* dos aspectos a saber; 1) por un lado, del Decreto No. 019 de 28 de febrero de 2007 por medio del cual se crearon unos cargos y se nombró como supernumerario al señor Eder Augusto Núñez Ochoa, y además determinó que no era posible establecer el elemento de subordinación necesario para que se configure una relación laboral, y 2) que éste documento fue allegado al proceso en copia simple, situación que le despoja de valor probatorio alguno.

Sea lo primero precisar, que los Supernumerarios fueron consagrados en el Decreto 1042 de 1978 como empleados destinados a suplir las vacancias temporales de los Empleados Públicos en casos de licencias o vacaciones, de la siguiente manera:

“Artículo 83. De los supernumerarios. Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del Gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por periodos superiores.

La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse.

Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. *Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo. (Nota: El aparte subrayado fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 76 del 5 de octubre de 1982. Exp. 975.).*

La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa, en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la

asignación mensual que vaya a pagarse. (Nota 1: Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 1998, salvo las expresiones resaltadas, las cuales fueron declaradas inexecutable en la misma Sentencia. Nota 2: Este artículo fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 91 del 16 de octubre de 1986. Exp. 1459.)”.

Por su parte, dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-401-1998, respecto del inciso 5 del precitado artículo:

“...24. Para esta Corporación el desconocimiento de las prestaciones sociales a los empleados supernumerarios que se vinculan transitoriamente a la Administración Pública, resulta contrario a los principios rectores de las relaciones laborales, y a la justicia que debe presidir dichas relaciones. En efecto, desconoce, en primer término, el principio de igualdad de oportunidades, por cuanto el hecho de que la vinculación sea transitoria, no es óbice legítimo para establecer diferencias frente a aquellos servidores públicos vinculados permanentemente a la Administración. Esta desigualdad en el trato, no se justifica por ningún objetivo de rango constitucional que pudiera perseguirse a través de ella. La Corte no encuentra en ella nada distinto de un mecanismo para reducir la carga prestacional de la Administración, que no justifica el desconocimiento general del principio de igualdad.

25. Adicionalmente, la restricción que se viene comentando desconoce el principio constitucional de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. Puede decirse que, ante la incapacidad de negociar las condiciones legales de ejercicio del cargo, es la misma ley la que resulta imponiendo al servidor transitorio la inconstitucional renuncia a esta categoría de beneficios mínimos que constituyen las prestaciones sociales reconocidas a los servidores públicos.

26. Sin perjuicio de que aquellas prestaciones que por definición legal sólo se reconocen a aquellos servidores públicos que han laborado por lapsos superiores a los tres meses, como por ejemplo las vacaciones anuales remuneradas cuya regulación legal implica el trabajar a lo menos once meses para tener derecho a exigirlos³, la Corte estima que, para lograr la verdadera efectivización del principio de igualdad, las demás, es decir las que se reconocen sin consideración a tiempos mínimos de trabajo, o que admiten el reconocimiento de la proporción correspondiente al tiempo laborado, deben ser reconocidas a los servidores supernumerarios que temporalmente presten sus servicios a la Administración por lapsos inferiores a tres meses...”(Negrillas fuera del texto)..

De lo anterior se colige, que sin importar el tiempo de vinculación de los empleados supernumerarios, se les deben reconocer en virtud del derecho a la igualdad, las prestaciones sociales que tienen lugar sin consideración a tiempos mínimos de trabajo o que admiten su reconocimiento de manera proporcional.

³ Decreto 1045 de 1978, artículo 21.

Ahora bien, el entonces demandante aportó al proceso, copia simple del Decreto No. 019 de 28 de febrero de 2007, por medio del cual fue nombrado **como supernumerario en el cargo de Profesional Universitario por el término de 90 días en la Alcaldía Municipal de la Jagua de Ibirico**, documento que no fue tenido en cuenta por el Tribunal, como quiera, que estando desprovisto de autenticación, se hacía imposible su valoración.

En este punto de la litis es necesario precisar, que de conformidad con el artículo 228 de la Constitución Política, la Administración de Justicia es función pública, sus actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial.

Se concibe así constitucionalmente el principio de la prevalencia del derecho sustancial frente al procedimental o material, que no es otra cosa que la adecuación e interpretación de la norma procesal con miras a la efectividad de los derechos sustanciales de los administrados.

Jurisprudencialmente se ha indicado que tal interpretación debe efectuarse *“en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley”*⁴.

En igual sentido manifestó la Corte Constitucional mediante la sentencia C-664 de 2000, que: *“El principio de prevalencia del derecho sustancial debe entenderse en su verdadero sentido, esto es, las formas y el contenido deben ser inseparables para la efectividad del derecho material. Por lo tanto, la interpretación adecuada de los procedimientos legales, adquiere su sentido pleno en la prevalencia de los derechos de las personas.”* (Resalta la Sala).

Poder oficioso del Juez administrativo.

En Colombia se presenta un sistema procesal de carácter mixto; es decir, en parte dispositivo y en parte inquisitivo⁵. Así, por un lado, el derecho de acción, es decir, la iniciativa de acudir a la Jurisdicción, recae en las partes, quienes además, tienen la obligación de ser diligentes y brindar al Juez todos los elementos que consideren necesarios para la prosperidad de sus pretensiones (o de sus

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ Sobre las características del proceso civil en Colombia, ver la sentencia C-873 de 2004.

excepciones); el Juez, sin embargo, no es un simple espectador del proceso como sucede en sistemas puramente dispositivos, pues la ley le asigna, entre otras, las funciones de dirigir el proceso, de adoptar todas las medidas que considere necesarias para lograr el esclarecimiento de los hechos, de eliminar los obstáculos que le impiden llegar a decisiones de fondo, y de decretar las pruebas de oficio que considere necesarias, tanto en primera como en segunda instancia.

En aras de garantizar los citados principios del debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial sobre el material, el Juez conductor del proceso debe hacer uso de los instrumentos que la ley ha puesto a su disposición a fin efectivizar los derechos de las partes, de manera que pueda esclarecer los hechos puestos a su consideración y emitir un pronunciamiento acorde no sólo con la realidad probatoria allegada, sino con la que ofrece la realidad y, en todo caso, emitir un pronunciamiento de fondo que garantice a los administrados la justicia material que persiguen.

Dentro de los poderes de dirección del Juez, se encuentra el de corregir las irregularidades y defectos en que se haya podido incurrir en la actuación procesal, deber que se obliga a acoger desde la admisión misma de la demanda, para lo cual puede decretar las medidas autorizadas para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos (artículo 401 Código de Procedimiento Civil).

Según el artículo 37 del Código de Procedimiento Civil, numeral 4°, que consagra los deberes del juez, el funcionario *“deberá emplear los poderes que este Código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.”*

En materia Contencioso Administrativa, la ley especial ha consagrado de manera más restringida dichas prerrogativas y obligaciones para el Juez de la causa, sin embargo, es posible aplicar a dicha área, en los aspectos no contemplados, los del Código de Procedimiento Civil, siempre que sean compatibles con la naturaleza de los procesos⁶. De ahí que nada impida que el Juez de lo Contencioso Administrativo, a fin de efectivizar su tarea de impartir justicia, acuda a los principios generales consagrados tanto en la norma administrativa, como en la procesal civil.

⁶ Artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

Indicó la Sección Segunda del Consejo de Estado, frente al uso de las facultades oficiosas que: *“Con esta facultad el fallador adquiere la potestad para solucionar los conflictos que se plantean con el objeto de lograr una correcta administración de justicia, realizar la equidad y cumplir la finalidad del derecho.”*⁷.

Conforme al artículo 169 del Código Contencioso Administrativo, **en materia de pruebas**, en cualquiera de las instancias, el ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

En el mismo sentido, el artículo 179 del Código de Procedimiento Civil precisa que *“las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando el magistrado o juez las considere útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes...”* (Se resalta).

Asimismo, ha indicado la jurisprudencia constitucional que *“el juez no desplaza a las partes ni asume la defensa de sus intereses privados. Desde el punto de vista de la Constitución Política, la facultad de decretar pruebas de oficio implica un compromiso del juez con la verdad, ergo con el derecho sustancial, y no con las partes del proceso. Por ello, el decreto de pruebas no afecta la imparcialidad del juez, ya que el funcionario puede decretar pruebas que favorezcan a cualquiera de las partes siempre que le ofrezca a la otra la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción”*⁸ (Se resalta).

En conclusión, el Juez de la causa tiene el deber de efectuar todos los actos procesales que estén a su alcance para esclarecer la verdad del proceso y garantizar un real y efectivo goce y acceso a la administración de justicia, y de contera, proveer el debido proceso en todas sus dimensiones.

En el *sub lite*, se tiene que el Tribunal Administrativo del Cesar dejó de valorar el Acto Administrativo por el cual se designó al accionante como supernumerario del Municipio de la Jagua de Ibirico, en razón a que carecía del requisito de autenticación necesario para ser tenido en cuenta en el análisis probatorio.

⁷ Sentencia de 7 de abril de dos mil cinco 2005, expediente radicado número: 76001-23-31-000-2001-00598-02(1710-03), Actor: Universidad del Valle.

⁸ Sentencia C-159 de 2007.

Dicha circunstancia en criterio de la Sala, no es óbice para la valoración del plurimencionado documento, pues como se dijo en párrafos precedentes, el Juez en aras de preservar el derecho sustancial sobre el procedimental, debió a través de la facultad oficiosa de que está revestido, adoptar las decisiones necesarias ya fuera para subsanar dicho requisito, o para oficiar al Municipio de la Jagua de Ibirico para que allegara con destino al proceso copia auténtica del mismo; máxime que éste documento constituía la prueba fundamental para demostrar la calidad de supernumerario del demandante, y todos los derechos prestacionales que esto conlleva.

Aunado a ello, otro de los argumentos principales del entonces *Ad-quem* para revocar la providencia de primera instancia consistió, en que no se encontraron elementos probatorios que ofrecieran convicción a cerca de las directrices u órdenes que debía cumplir el actor, como que se le llamara la atención o que cumpliera un horario de tal manera que pudiera constituirse el elemento de subordinación necesario para establecer que realmente existió una relación laboral.

Éste argumento no es de recibo para la Sala en primer lugar, porque de conformidad con el Acto Administrativo que lo nombró, no existe duda de que su vinculación transitoria con la Administración era de carácter de supernumerario, razón por la cual no era pertinente la aplicación de las normas que regulaban situaciones diferentes, y siendo así las cosas, no era necesario por parte del demandante, acreditar el elemento de subordinación, por el tiempo que fue vinculado como Supernumerario en el Municipio de la Jagua de Ibirico.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que según el criterio adoptado por la Corte Constitucional y reiterado por el Consejo de Estado, cuando se trata de un empleado supernumerario, se entiende que en virtud del derecho a la igualdad frente a los Empleados Públicos que no son temporales, tiene derecho a recibir las prestaciones sociales respecto del tiempo de prestación del servicio.

En virtud de lo anterior, concluye la Sala que el Tribunal Administrativo del Cesar quebrantó el derecho al debido proceso del tutelante, al dejar sin valor probatorio el documento constitutivo del Decreto 019 de 28 de febrero de 2007 a través del cual, se demostraba la clase de vinculación con el Municipio de la Jagua de Ibirico,

por un rigorismo que en criterio de la Sala era perfectamente subsanable durante el trámite procesal.

Se entiende entonces, que la posición jurídica adoptada por el Tribunal, constituye un **defecto fáctico** al dejar de valorar un elemento probatorio debidamente incorporado al proceso, del que se desprendía claramente el derecho que reclamaba el demandante, y por otro lado, **un defecto sustantivo** al argumentar, que por ésta circunstancia no se hallaba acreditado el elemento de subordinación necesario para configurar la relación laboral; pues dicho requisito como se dijo, en tratándose de Supernumerarios, no hay lugar a exigir.

Es evidente entonces, que al omitir valorar una prueba incorporada al proceso, y al no dar aplicación al criterio expresado por la Corte Constitucional y reiterado por el Consejo de Estado ubicado en el vértice de la jurisdicción, y al no presentar motivos razonables y suficientes para justificar otra posición, el Tribunal quebrantó el derecho fundamental al debido proceso del actor, lo que da lugar a la protección mediante Acción de Tutela.

En consecuencia, la Sala tutelaré el derecho fundamental al debido proceso del accionante, dejando sin efectos la Sentencia objeto de censura y ordenando al Tribunal accionado para que en un término no mayor de 10 días, dicte una nueva Providencia en la que se tengan en cuenta los precedentes judiciales establecidos por esta Corporación sobre el caso y en relación con el Acto de nombramiento No. 019 de 28 de febrero de 2007; o en su defecto, para que emita una nueva decisión en la que ofrezca un argumento suficiente que le permita apartarse de la *ratio decidendi* fijada por ésta Corporación, en aplicación del artículo 230 Superior.

III.DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

I. TUTÉLASE el derecho fundamental al debido proceso del señor Eder Augusto Núñez Ochoa. En consecuencia,

II. DÉJASE sin efectos la **providencia proferida el 25 de noviembre de 2010** por el Tribunal Administrativo del Cesar; en consecuencia

III. ORDÉNASE en un término no mayor a diez (10) días contados a partir de la notificación del presente fallo, dictar una nueva sentencia con base en los lineamientos a que ha hecho referencia la parte motiva de ésta Sentencia.

IV. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

V. DE NO SER IMPUGNADA, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta Providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

