

Sentencia T-728/99

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

El ámbito de ejercicio de la acción de tutela está dado frente a la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública y, en ciertos casos, por los particulares, con una procedencia subsidiaria y residual respecto de los demás medios de defensa judicial que resulten eficaces e idóneos para garantizar dicha protección, salvo ante la inminencia de un perjuicio irremediable sobre tales derechos que justifique su trámite transitorio. Su utilización no puede tornarse en arbitraria, en el sentido de que desconozca el sistema judicial operante en el país, para así obviar la existencia de los demás instrumentos procesales ordinarios y especiales, así como las competencias radicadas legalmente en las autoridades judiciales de la República, a fin de resolver los asuntos litigiosos que les han sido previamente asignados.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia de reconocimiento de derechos derivados de relación contractual

El alcance del amparo constitucional no puede cobijar la definición de controversias jurídicas legalmente reguladas, como serían las atinentes al reconocimiento de los derechos que se deriven de una relación contractual, pues, de un lado, esta controversias cuentan en el ordenamiento jurídico con los mecanismos de solución pertinentes y, de otro, su debate no es propiamente constitucional.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para definir reclamaciones originadas en ejecución de contrato estatal de prestación de servicios

Dada la prevalencia del principio de autonomía e independencia de los jueces, la discusión que sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas en un contrato de prestación de servicios con el Estado pueda surgir durante su ejecución, como sería el no pago de la contraprestación económica pactada por el servicio prestado, no puede ser materia del conocimiento de los jueces de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, ya que esto supondría, por la naturaleza legal de la controversia, un pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones.

Referencia: Expediente T-225.385

Acción de tutela instaurada por Camilo Antonio Avila Rodríguez contra el alcalde y tesorero del municipio de Montelíbano, Córdoba.

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Santafé de Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alvaro Tafur Galvis, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por los jueces Civil Municipal y Promiscuo del Circuito de Montelíbano, dentro de la acción de tutela instaurada por Camilo Antonio Avila Rodríguez contra el alcalde y tesorero de ese mismo municipio.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El señor Camilo Antonio Avila Rodríguez prestó sus servicios como celador nocturno en el Centro Anexo Municipal -CAM, del municipio de Montelíbano, Córdoba, entre el 15 de abril y el 30 de diciembre de 1998, a través de órdenes de servicio, por las cuales le adeudan algunas sumas.

En consecuencia, en nombre propio y en el de su compañera e hijos, formuló acción de tutela contra al alcalde y el tesorero de dicha entidad territorial, al estimar vulnerados, con dicha omisión, sus derechos fundamentales y los de su familia al mínimo vital, igualdad, de los niños, seguridad social, salud, recreación y capacitación, con el fin de lograr el respectivo amparo constitucional para la cancelación de lo que le adeudan.

En total se suscribieron dos órdenes de servicios: la No. 355, que comprendió el período entre el 15 de abril al 15 de julio de 1998, por valor de \$750.000, pagaderos en tres (3) cuotas mensuales de \$250.000 y la No. 361 BIS, por el lapso correspondiente al 15 de julio y el 30 de diciembre del mismo año, por valor de \$1.375.000, pagaderos en cinco (5) cuotas

mensuales de \$275.000. Lo que se le debe es por concepto de esta última orden de servicios.

Por último, agrega que su núcleo familiar está compuesto por su compañera y tres hijos menores de edad, que la anterior situación ha afectado sus condiciones económicas ya que ese ingreso constituía su único sustento, y que de ahí se han generado consecuencias negativas para la alimentación y educación de sus hijos, lo cual, afirma, puede ser corroborado por algunos testigos.

2. Sentencias objeto de revisión

El Juez Civil Municipal de Montelíbano en primera instancia, mediante sentencia del 22 de abril de 1999 deniega el amparo solicitado, por considerar que existe otro mecanismo judicial de defensa, toda vez que el vínculo del actor con el municipio accionado configura un contrato de prestación de servicios regido por la Ley 80 de 1993, el cual no genera relación laboral ni prestaciones sociales y para cuyas controversias cuenta con los mecanismos dispuestos en el artículo 68 de esa misma Ley, como también en la Ley 446 de 1998.

Impugnada la anterior decisión, el Juez Promiscuo del Circuito de Montelíbano, el 10 de mayo de 1999, la confirma al estimar que, por tratarse de un contrato de prestación de servicios, el incumplimiento en el pago de las sumas adeudadas por la entidad accionada puede ser reclamado a través de un proceso ejecutivo, previniendo al alcalde municipal de Montelíbano para que, en lo sucesivo, no incurra en este tipo de conductas, por cuanto la administración deben disponer de las partidas presupuestales necesarias para el pago de las personas cuyos servicios contrata.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias proferidas dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de fecha 12 de julio de 1999, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de esta Corporación.

2. La materia a examinar

En el caso que ocupa la atención de la Sala, la presunta vulneración tanto personal del actor como de los miembros de su familia, de los derechos fundamentales invocados en la demanda, tiene lugar en el ámbito de la actividad contractual de los entes estatales, en la medida en que una entidad territorial, en este evento el municipio de Montelíbano, omite realizar el pago de la contraprestación económica a la cual se ha obligado con una persona natural, a cambio del servicio que ésta le ofrece y contrata mediante las respectivas órdenes de servicios.

De manera pues que, corresponde adelantar la revisión de los fallos de tutela del proceso en estudio, a partir de la reiteración de los criterios que la Corte Constitucional ha proferido en materia de improcedencia de la acción de tutela para definir controversias contractuales por la prestación de servicios, toda vez que existen otros medios judiciales de defensa dentro del ordenamiento jurídico, eficaces para garantizar la protección de los derechos del interesado.

3. Improcedencia de la acción de tutela para definir reclamaciones originadas en la ejecución de un contrato estatal de prestación de servicios

El ámbito de ejercicio de la acción de tutela está dado frente a la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública y, en ciertos casos, por los particulares, con una procedencia subsidiaria y residual respecto de los demás medios de defensa judicial que resulten eficaces e idóneos para garantizar dicha protección, salvo ante la inminencia de un perjuicio irremediable sobre tales derechos que justifique su trámite transitorio (C.P., art. 86).

Su utilización, entonces, no puede tornarse en arbitraria, en el sentido de que desconozca el sistema judicial operante en el país, para así obviar la existencia de los demás instrumentos procesales ordinarios y especiales, así como las competencias radicadas legalmente en las autoridades judiciales de la República, a fin de resolver los asuntos litigiosos que les han sido previamente asignados.

De esta forma, el alcance del amparo constitucional no puede cobijar la definición de controversias jurídicas legalmente reguladas, como serían las atinentes al reconocimiento de los derechos que se deriven de una relación contractual, pues, de un lado, esta controversias cuentan en el ordenamiento

jurídico con los mecanismos de solución pertinentes y, de otro, su debate no es propiamente constitucional.¹

En este orden de ideas, dada la prevalencia del principio de autonomía e independencia de los jueces (C.P., art. 228), la discusión que sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas en un contrato de prestación de servicios con el Estado pueda surgir durante su ejecución, como sería el no pago de la contraprestación económica pactada por el servicio prestado, no puede ser materia del conocimiento de los jueces de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, ya que esto supondría, por la naturaleza legal de la controversia, un pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones.²

Ahora bien, la administración pública para realizar actividades administrativas y para su funcionamiento, puede celebrar contratos de prestación de servicios, cuando carezca del personal necesario vinculado a la respectiva entidad oficial, o requiera de un conocimiento especializado, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 “*por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”.

La solución de las controversias que surjan en desarrollo de una relación contractual de las entidades del Estado, debe efectuarse mediante los mecanismos previstos en esa Ley 80 de 1993 y a través de la conciliación, amigable composición y transacción (art. 68). Los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa³ serán los competentes para conocerlas, al igual que de los procesos de ejecución o cumplimiento (art. 75).

4. Análisis del caso concreto

En el caso *sub examine*, las pretensiones del accionante al instaurar la acción de tutela se dirigen a lograr el pago de los meses que le adeuda el municipio de Montelíbano en virtud de los servicios contratados y ya prestados como celador nocturno en el Centro Anexo Municipal -CAM, a través de una orden de servicios (No. 361 BIS, suscrita con el representante de esa entidad territorial el 15 de julio de 1998).

¹ Ver las Sentencias T-605/95, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y T-164/97, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

² Ver la Sentencia T-305 de 1.998, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

³ Código Contencioso Administrativo, artículo 87, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998 "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficacia y acceso a la justicia."

Bajo esos parámetros, a juicio de la Sala, es evidente que lo que se debate en la sede de tutela es el comportamiento contractual de una entidad estatal, frente al cumplimiento de la misma en cuanto a la prestación principal de pagar la contraprestación económica acordada por el servicio contratado, asunto que a todas luces supone la reclamación de un derecho del contratista que no es fundamental, a través de la configuración de la respectiva *litis* y con base en el correspondiente debate probatorio.

En ese mismo sentido, la Corte se pronunció en la sentencia T-395 de 1999⁴ cuando expuso criterios plenamente aplicables al presente caso, según los cuales “en relación con quienes estaban vinculados mediante contrato de prestación de servicios, cabe señalar que la protección constitucional al trabajo se limita a las relaciones laborales o reglamentarias y no se extiende a los eventos en los cuales se alega el cumplimiento de un contrato de la administración, por ser este un asunto contractual que debe ser debatido ante las autoridades judiciales respectivas”. (Subraya la Sala).

Es de destacar que, si lo que se pretendía en el caso objeto de estudio era debatir la supuesta existencia de una relación laboral dentro de un contrato de prestación de servicios y, con base en ello, reclamar los derechos que de la misma puedan derivarse, por haberse dado un claro abuso de las formas jurídicas contractuales, el ordenamiento jurídico ofrece los medios judiciales efectivos e idóneos de defensa para tramitar esa pretensión, distintos a la acción de tutela.

De ahí que, esta Corporación haya señalado frente a la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales (C.P., art. 53) y la protección del derecho al trabajo y demás garantías laborales que “quien haya llevado a cabo una prestación laboral encuadrada dentro de una forma contractual de prestación de servicios “... podrá demandar por la vía judicial competente el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y las consecuencias derivadas del presunto contrato de trabajo relacionadas con el pago de prestaciones sociales [C-154/97]”,⁵

Por lo tanto, de la misma forma que lo advirtieron los jueces de instancia, la controversia jurídica puesta para su resolución en el proceso de tutela de la referencia, escapa al conocimiento de la jurisdicción constitucional de tutela, pues por no tratarse de un asunto que involucre un control constitucional sino legal, y porque para su definición existen otros medios judiciales de defensa, en uso de los cuales el accionante, con las pruebas pertinentes, podrá acreditar la prestación del servicio y el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad territorial demandada, a fin de obtener el pago de los meses debidos y, de esta manera, la protección de sus derechos.

⁴ M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Ver la Sentencia T-523/98, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

En consecuencia, la Sala confirmará las decisiones proferidas por el Juzgado Civil Municipal y Promiscuo Civil del Circuito de Montelíbano.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- **CONFIRMAR** las sentencias proferidas por el Juzgado Civil Municipal, el día 22 de abril de 1999, y por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano, el día 10 de mayo del mismo año, en cuanto denegaron el amparo solicitado por el señor Camilo Antonio Avila Rodríguez, en contra del alcalde y tesorero del Municipio de Montelíbano, por existir otro medio judicial de defensa.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
DIAZ
Magistrado
Magistrado

FABIO MORON

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General