COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/930/10

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/930/10
Expediente	—
Fecha	2010-11-23
Sala	Sala Novena de Revisión
Magistrado ponente	LUIS ERNESTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra Secretaria De Gobierno
- Accion De Tutela
- Principio De Subsidiariedad E Inmediatez En La Accion De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Derechos fundamentales por no renovación de contrato de prestación de servicios tutela promovida por Marietta Poeti Ruge contra la Secretaría de Gobierno del Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva,

Texto completo

T-930-10 Sentencia T- 930/10 Sentencia T-930/10 ACCION DE TUTELA CONTRA SECRETARIA DE GOBIERNO-Caso en que se alega vulneración de derechos fundamentales por no renovación de contrato de prestación de servicios ACCION DE TUTELA- Requisitos de procedibilidad PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA -Requisitos de procedibilidad ACCION DE TUTELA -Improcedencia por incumplimiento del requisito de inmediatez Referencia:

expediente T-2.703.766 Acción de tutela promovida por Marietta Poeti Ruge contra la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital de Bogotá. Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados el doce (12) de abril de dos mil diez (2010) por el Juzgado Veinte Penal Municipal de Bogotá D.C., y del dieciocho (18) de mayo del mismo año, por el Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos y acción de tutela interpuesta. 1.1 La accionante, quien nació el 5 de enero de 1954 y tiene 56 años de edad, es profesional en Desarrollo Familiar con Especialización en Educación y Orientación Familiar, ha venido siendo contratada por la Secretaría Distrital de Gobierno, a través de sucesivos contratos de prestación de servicios desde el mes de abril de 2005. A partir de esa fecha y hasta el pasado 23 de enero de 2010, la accionante prestó sus servicios profesionales a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, aclarando que la labor por ella desempeñada en todos esos contratos fue la de Profesional en Desarrollo Familiar.

1.2 Como era costumbre al aproximarse la finalización de un contrato, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá solicitaba el aporte de los documentos que se requieren para la renovación o suscripción de un nuevo contrato. Fue así como en el mes de octubre de 2009, a través de la Dirección de la Cárcel de Distrital, la accionante entregó los referidos documentos, entregándolos oportunamente al Director del centro carcelario en donde laboraba.

1.3 No obstante, transcurrido un buen tiempo, y ante la incertidumbre sobre la renovación del contrato o la suscripción de uno nuevo, la actora, se acercó en varias oportunidades a la oficina de la Subsecretaria de Planeación y Gestión de la Secretaría de Gobierno, dependencia en la cual la accionante había suscrito los dos últimos contratos. Sin obtener una respuesta concreta a sus requerimientos.

1.4 Aclara que ella es quien asume la gran parte de los gastos de su núcleo familiar, pues si bien su esposo es pensionado, a raíz del equivocado cálculo en el pago de su pensión, éste demandó desde el año 2005 el monto de dicha prestación, sin que hasta el momento se haya proferido decisión alguna. Además, explica la accionante que su núcleo familiar lo conforman ella y su esposo no poseyendo bien inmueble alguno, ni ningún tipo de renta. Sus gastos familiares se concretan al pago de un arriendo por $1.300.000.oo; necesidades básicas de alimentación por $800.000.oo; vestuario, transporte y servicios públicos por $900.000.oo; deudas con entidades financieras por $6.000.000.oo que le generan pagos mensuales de $ 380.000.oo; cotizaciones a salud y pensiones por $ 460.000.oo. Finalmente de sus ingresos le es descontada la correspondiente retención en la fuente y otros gravámenes que asciende en total a $386.000.oo pesos.

1.5 En este punto, la accionante aclara que la Secretaría de Gobierno Distrital, tiene una regulación para los pagos de sus contratistas, los cuales varían según una ponderación económica que depende de los estudios realizados por el contratista y su experiencia profesional entre otros factores, lo cual lo ubica en un determinado escalafón de remuneración. En la actualidad la resolución vigente respecto de dicho escalafón o tabla de pagos a contratistas, es la No. 005 de enero 8 de enero de 2009. No obstante, dicha regulación no se venía aplicando a la accionante, pues durante sus últimos contratos, la asignación por sus servicios no superó los $3.300.000.oo, monto que correspondió a su último contrato [1] . Advierte que de haberse aplicado la mencionada tabla salarial, teniendo en cuenta para ello, su título profesional y especialización, y sus 5 años de experiencia profesional relacionada con el objeto del contrato, le permitía ubicarse en un rango salarial entre $5.403.001.oo y $7.276.500.oo pesos. Por ello, solicita que se de aplicación de la referida resolución para el pago de sus servicios profesionales.

1.6 Indica de otra parte, que en ejercicio de sus funciones, recibía de manera ocasional órdenes, que se traducían en el señalamiento del lugar en donde debía prestar sus servicios, así como el supuesto horario de trabajo que debía cumplir. Estos señalamientos los hace la accionante, con el único fin de demostrar que estos elementos son característicos de una relación laboral, y harán parte importante en el proceso ordinario que iniciará.

1.7 Retornando a su situación actual, la accionante manifiesta que la Secretaría de Gobierno del Distrito, dio por terminada el pasado 23 de enero de 2010, su relación contractual, desconociendo por complemento sus derechos fundamentales y laborales. Señala que esta terminación contractual desconoce igualmente las presunciones constitucionales y legales configuradas por la misma relación laboral, a pesar que a la fecha de interposición de esta acción de tutela, el servicio por ella prestado aún se requiere, situación que es “ verificable con el hecho notorio de la continuidad de la misma Secretaría de Gobierno como entidad del orden central de la administración, la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres como una dirección de la misma, y la continuidad de los programas y actividades del Sistema de Atención Integral a Infractores, como el proyecto 118, entre otros, asimismo como la responsabilidad de resocialización de las personas privadas de la libertad allí recluidas, (…), como tampoco han desaparecido las causas que dieron origen a las funciones que yo prestaba a cabalidad, en atención a las Certificaciones expedidas por el Supervisor del contrato, quien nunca manifestó, tampoco, al igual que la Secretaría de Gobierno, la superfluidad o no necesidad del

servicio (…).” 1.8 Expuestos los anteriores hechos, la accionante procede a señalar que ha cotizado al Sistema General de Seguridad Social un total de 17 años y dieciocho días, encontrándose en consecuencia, próxima a pensionarse.

1.9 Por las anteriores razones, la accionante considera que “la abruta terminación” de su contrato por parte de la administración distrital, pone en riesgo su posibilidad de seguir cotizando a pensiones, además de causarle un grave perjuicio pues ante la no causación de un ingreso económico, prorrogaría de manera indefinida su posibilidad de cumplir con el tiempo faltante para lograr el reconocimiento de su pensión. Además, agrega que sería irrazonable y discriminatorio que tenga que buscar trabajo a esta altura de su vida, a sabiendas que en el mercado laboral actual se prefiere a las personas más jóvenes, aún en detrimento de la experiencia como es su caso.

1.10 Así, en vista de los anteriores acontecimientos, la accionante solicita, con el fin de evitar un perjuicio irremediable, se tutelen, como mecanismo transitorio sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al mínimo vital, a la salud, al trabajo y a la seguridad social. Para ello, pide su reintegro inmediato a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, como Profesional en Desarrollo Familiar. Finalmente, solicita le sea aplicado el escalafón o tabla de honorarios que para el efecto tiene establecida la Secretaría de Gobierno de Bogotá para todos sus contratistas.

2. Respuesta de la entidad accionada 2.1. Secretaría de Gobierno del Distrito Capital de Bogotá. Mediante documento suscrito el 9 de febrero de 2010 por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, dicha dependencia Distrital solicita que la acción de tutela promovida por la accionante fuera declarada improcedente.

Confirma dicha dependencia, que el último contrato de prestación de servicios suscrito con la accionante fue el No. 551 con vigencia de once (11) meses contados a partir del 24 de febrero de 2009, dejando en claro que las demás afirmaciones hechas por la accionante en su acción de tutela no les consta.

Acto seguido pasa a explicar, que en cumplimiento de las atribuciones constitucionales, el Distrito Capital cuenta con un régimen especial llamado Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993), norma que dota al distrito de los instrumentos para cumplir sus funciones y prestar los servicios a su cargo.

Ahora bien, en relación con las pretensiones de la actora, el Distrito recuerda que dentro de sus obligaciones se encuentra el respeto de los derechos fundamentales, y que para el caso concreto, la relación contractual suscrita con la accionante corresponde a una prestación de servicios, que implica la necesidad de ofrecer un servicio que no se puede suplir con el personal de planta, circunstancia que en ningún caso genera relación laboral ni derecho a prestaciones sociales, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada, lo cual deberá ser demostrada judicialmente.

De igual manera, la opción para contratar o no por parte de la administración, no es absolutamente libre, pues esta depende de las necesidades del servicio, además de que la escogencia del contratista, esta sujeta igualmente a un proceso de selección objetiva del mismo, trámite que aplica para todos los procesos de contratación previstos por la ley;

“tampoco puede comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de manera que, la relación jurídica con quien se contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivada de la relación laboral y de los elementos propios del contrato de trabajo.” [2] En el caso de la accionante, su último contrato con el Distrito se extendió por once meses, desde el 24 de enero de 2009 hasta el 23 de enero de 2010, sin que este pueda generar una expectativa de continuidad, a pesar de que no se le hizo saber desde un principio que éste tipo de contrato dependen para su celebración, de la aprobación de un presupuesto y de la necesidad absoluta y clara del servicio.

Es de anotar que en el contrato suscrito con la accionante, “no existe prueba sumaria o documento soporte que certifique el estado de gravidez que para la fecha de inicio del contrato (…) o para la fecha final del mismo (….) tuviese la accionante, el cual hubiera hecho llegar ante su jefe inmediato o ante el nominador, en este caso la Secretaría Distrital de Gobierno, pero no sucedió tal acontecimiento.

No es política de esta administración desconocer derechos fundamentales y mucho menos de violar cualquier disposición avalada por la jurisprudencia nacional, por lo tanto si hubiésemos conocido por intermedio de la accionante su estado de embarazo, se hubiera estudiado la posibilidad de reconocerle el FUERO DE MATERNIDAD consagrado en normas de orden constitucional, legal y jurisprudencial, para así proteger los derechos del que estaba por nacer, ya que la Honorable Corte Constitucional en varios fallos ha reiterado que 'la Maternidad es una condición física y mental de la mujer que merece una especial protección, la cual debe ser prodigada por la familia, la sociedad y el estado'." [3] Finalmente, señala la entidad interviniente, que no existe elemento fáctico alguno que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable que permita invocar la acción de tutela.

2.2 Director de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres. En escrito recibido por el juez de primera instancia el día 5 de abril de 2010, el Director de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, manifestó que al ser la Cárcel Distrital una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, no cuenta con personería jurídica, ni tiene la facultad de ser nominadora, ordenadora de gasto, ni tiene la delegación para contratar. Lo anterior se advierte por los mismos contratos de prestación de servicios aportados por la accionante, donde quien los suscribe es el Subsecretario de Planeación y Gestión de la Secretaría Distrital de Gobierno, por expresa delegación hecha por la referida Secretaría de Gobierno Distrital (Res. No. 144 de marzo 17 de 2008).

Sin embargo, mediante un nuevo documento allegado al juzgado de primera instancia el día 7 de abril de 2010, el mismo Director del mencionado centro carcelario aclaró que la Secretaría Distrital de Gobierno adelanta los procesos de selección de contratistas, de conformidad con lo estipulado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios. En virtud de tal normatividad, la Subsecretaria de Planeación y Gestión, conjuntamente con la Dirección de la Cárcel, estudian la hoja de vida de los posibles contratistas, para decidir si es necesaria la contratación de un profesional bajo la modalidad de prestación de servicios, o si la entidad puede cubrirla con una persona de planta. Agotada esta tarea, la mencionada Subsecretaria decide qué profesionales contratar y le informa a la Dirección de la Cárcel, con el fin de que solicite a las personas inicialmente avaladas, los documentos exigidos por ley.

"Si bien es cierto que el anterior es el procedimiento habitual, también es cierto que por las restricciones de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías), se solicitaron anticipadamente los documentos a todos los contratistas con contratos vigentes en el momento. Seguidamente se realizó una reunión con la Subsecretaria de Planeación y Gestión en donde se decidió qué personas se iban a contratar y la señora Poeti no fue tenida en cuenta, inclusive no hay contratistas a la fecha en el establecimiento carcelario, con la misma profesión de la accionante ni con el mismo objeto contractual." En cuanto a la afirmación hecha por la accionante al exponer los hechos de esta acción de tutela, el Director de la Cárcel Distrital aclara que la accionante jamás le hizo entrega a él de los documentos que dice le fueron pedidos. La mayoría de las personas a contratar en el año 2010, entregaron los documentos al señor Wilson Páez, quien era la persona que apoyaba el proceso precontractual. Así, después de surtirse dicho proceso, algunas de las personas que no fueron contratadas, solicitaron la devolución de los documentos. Los demás fueron remitidos para su custodia al Dr. Pablo Holguín, quien manifiesta que dicha documentación se encuentra archivada en la actualidad.

3. Pruebas. - Título profesional en Desarrollo Familiar expedido a la accionante por la Universidad Luis Amigó de Medellín, y acta de grado. Igualmente, título de Especialista en Educación y Orientación Familiar expedido a la accionante por la Fundación Universitaria Monserrate de Bogotá (folios 35, 36, 38 y 39).

- Fotocopias de certificados laborales expedidos por la Contraloría General de la República, Unimec EPS, así como dos contratos suscritos con la Gobernación de Córdoba (Secretaría de Salud) (folios 40 a 44).

- Fotocopia de cinco contratos de prestación de servicios, con sus respectivas prórrogas, suscritos con la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá (folios 46 a 100).

- Fotocopia de lista de requisitos para la suscripción de contratos de prestación de servicios con el Distrito Capital (folio 102). - Fotocopia de la Resolución 005 de enero 8 de 2008 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, por medio de la cual se modifica la tabla de honorarios para contratistas de la Secretaría Distrital de Gobierno (folios 104 a 112).

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Marietta Poeti Ruge (folio 114). 4. Decisiones objeto de revisión 4.1 Primera instancia. El Juzgado Veinte Penal Municipal de Bogotá, en providencia del 12 de abril de 2010, negó la acción de tutela promovida por la señora Poeti Ruge. Señaló el a quo que la acción es improcedente, por cuanto la accionante cuenta con otra vía judicial de defensa, en tanto las diferencias planteadas por la accionante pueden ser resueltas ante la jurisdicción ordinaria o contenciosa.

Respecto a la inminente vulneración de su mínimo vital, no se avizora de manera alguna, por cuanto su amplio perfil profesional y gran experiencia en un área específica le brindan la posibilidad de vincularse al aparato productivo en cualquier otra entidad, inclusive en el sector privado, lo que evitaría la suspensión de sus cotizaciones al sistema general de seguridad social.

Ahora en lo que respecta al posible perjuicio irremediable, que justificaría la protección transitoria de sus derechos, ésta instancia judicial encuentra, que en el presente caso no existe inminencia, gravedad y certeza de un perjuicio que pueda calificarse como irremediable, máxime cuando la misma accionante tenía conocimiento que su contrato podría o no ser prorrogado. Recuerda el juez de instancia que en la última oportunidad, la accionante fue contratada por menos de un año, y mal puede afirmar ahora, que dicho contrato terminó abruptamente con una supuesta relación laboral, que venía siendo disfrazada con la figura de prestación de servicios.

De otra parte, a partir de la respuesta dada por el Director de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, queda en claro, que el derecho a la igualdad tampoco fue vulnerado, por cuanto en dicho centro carcelario no existe ningún contratista del perfil de la accionante, ni nadie que esté cumpliendo con el mismo objeto contractual por el cual venía siendo contratada la accionante.

Finalmente, en cuanto a la documentación entregada por la accionante, ha de señalarse que esta se encuentra archivada en las dependencias de dicho centro carcelario, a la espera que ella la reclame.

4.2 Segunda instancia. El Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá, en sentencia del 18 de mayo de 2010, confirmó la decisión de primera instancia.

Como argumentos iniciales de su decisión, el ad quem expuso que unas de las características principales de la acción de tutela son su subsidiariedad y su inmediatez. Además, cuando la misma se promueva como mecanismo transitoria deberá probarse entonces, la existencia de un perjuicio irremediable.

Refiriéndose ya al caso en particular, y según lo afirmado por la accionante en cuanto a que entre ella y la administración existe una verdadera relación laboral disfrazada a través de contratos de prestación de servicios, el juez de instancia advierte que la discusión se centra en si existe o no una relación laboral, asunto, que tal y como fuera advertido por el juez de primera instancia, escapa a la competencia del juez de tutela. Por ello, será el juez ordinario quien dentro del marco de un proceso judicial podrá resolver dicha diferencia, previa valoración de los diferentes contratos celebrados.

Así, no le asiste responsabilidad alguna a la Secretaría Distrital de Gobierno por las posibles consecuencias que la no contratación de la accionante le haya podido generar a esta última.

Además, en tanto se trata de un contrato de prestación de servicios, terminado el mismo, existía la posibilidad de que la accionante se tuviese que desvincular, a menos de que fuese nuevamente contratada, como al parecer se pretendía hacer,

al habérsele solicitado la correspondiente documentación. Sin embargo, nada obliga a la administración a suscribir con la actora un nuevo contrato, o a prorrogar el ya existente.

Respecto de los demás aspectos atacados por la accionante, el juez de instancia no encuentra elementos suficientes que permitan la viabilidad de esta acción de tutela, razón por la cual misma fue confirmada.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo estipulado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, además, en cumplimiento del auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil diez (2010), proferido por la Sala de Selección Número Ocho (8) de esta Corporación, que seleccionó este asunto para revisión.

2. Problema jurídico. Corresponde a la Sala determinar si la acción de tutela propuesta por la señora Marietta Poeti Ruge en contra de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá es procedente para proteger sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al mínimo vital, a la salud, al trabajo y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la entidad distrital señalada.

Recordemos que la accionante, quien era contratista de la Secretaría Distrital de Gobierno, prestó sus servicios profesionales en la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres hasta el pasado 23 de enero de 2010, cuando su último contrato suscrito por un término de 11 meses, no fue prorrogado o renovado. Para la accionante esta “abrupta terminación” de la “relación laboral” existente, supuso principalmente, la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social, pues ahora no cuenta con un ingreso económico que le permita asumir las necesidades básicas de su núcleo familiar integrado por ella y su esposo pensionado, así como tampoco podrá cumplir con los aportes a salud y a pensiones, más aún cuando dice encontrarse a poco tiempo de cumplir con los requisitos legales para solicitar el reconocimiento pensional.

Resumidos los principales hechos de esta acción de tutela, y observado que la accionante señaló en su momento que con el apoyo de las pruebas pertinentes iniciaría la correspondiente acción ordinaria [4] , deberá la Sala de Revisión entrar a verificar inicialmente, i) el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, para luego, y en el eventual caso de que estos requisitos se cumplan, se proceda a analizar de fondo el presente caso, ii) exponiendo para el efecto, la posición jurisprudencial asumida por esta Corte en relación con la viabilidad o no de la acción de tutela para reclamar el reintegro del trabajador cuya vinculación fue acordada o pactada mediante la suscripción de un contrato de prestación de servicios, pero que de los hechos se advierte podría existir una verdadera relación de ordena laboral.

3. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia. 3.1 La Constitución Política ha dispuesto en su artículo 86 que la acción de tutela es un mecanismo judicial preferente y sumario al cual se accede para la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser igualmente una vía judicial de carácter subsidiario [5] a la que se puede acudir en ausencia de otros medios ordinarios de defensa, o cuando existiendo estos, se tramite como mecanismo transitorio de defensa judicial para evitar un perjuicio irremediable [6] . Lo anterior implica entonces, que la acción de tutela no es un mecanismo judicial adicional o paralelo [7] a los establecidos de manera previa por el Legislador [8] , en tanto no puede ser utilizada como vía para solucionar los errores cometidos por las partes, y mucho menos para revivir aquellos términos fenecidos a consecuencia de su propia incuria procesal [9] .

3.2 A partir de este planeamiento inicial se observa que la subsidiariedad es requisito fundamental de procedibilidad de la acción de tutela, lo cual confirma la naturaleza residual de este mecanismo. Por tal motivo, cuando las personas adviertan como vulnerados sus derechos fundamentales, deberán acudir inicialmente a los medios ordinarios de defensa en procura de la protección de sus derechos, en tanto estos mecanismos sean oportunos y eficaces [10] .

En esta hipótesis, es evidente la improcedencia de la acción de tutela. “En efecto, la acción de tutela sólo será procedente de dos maneras: por una parte, si los medios ordinarios de defensa no son lo suficientemente expeditos, caso en el cual la tutela será procedente como mecanismo transitorio, mientras se da una solución definitiva por vía de dichos mecanismos ordinarios. Por otra parte, en el evento en que los medios ordinarios de defensa no tengan la capacidad de resolver integralmente el problema, en cuyo caso se podrá acudir directamente a la acción de la tutela en tanto mecanismo eficaz e idóneo de protección de los derechos fundamentales.

Por ello, puede considerarse que la acción de tutela no fue instituida como una herramienta judicial destinada a desplazar los mecanismos judiciales ordinarios de defensa, sino que es un mecanismo extraordinario [11] , excepcional y residual, creado exclusivamente para la protección constitucional de los derechos fundamentales. En efecto, la acción de tutela no es una vía judicial adicional o paralela [12] a las dispuestas por el legislador [13] , como tampoco es una vía judicial que se ofrezca como un salvavidas, frente a los errores en que pudieron incurrir las partes, o para revivir términos ya fenecidos como consecuencia de la incuria procesal de esas mismas partes [14] , que luego de haber dejado vencer los términos para hacer uso de los medios procesales ordinarios o especiales, acuden de manera soterrada a la acción de tutela para subsanar tales omisiones.

Así, queda bien definida la posición de esta Corporación, en el sentido de que es requisito necesario para la procedencia de la acción de tutela el agotamiento cierto de los recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial [15] , sino un requisito necesario para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de defensa.” [16] En desarrollo de esta característica esencial que señaló el artículo 86 Superior, el Decreto 2591 de 1991 establece en su artículo 6° las circunstancias frente a las cuales la acción de tutela resulta improcedente, y de manera expresa se refiere en su numeral 1° a “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales…” . Se reafirma de esta manera, que el desconocimiento de la subsidiariedad de la acción de tutela, como mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales es una de las principales causales de su improcedencia.

Por ello, la Corte ha considerado que sólo se acudirá a la tutela cuando no existe alternativa jurídica de defensa, por lo que es necesario haber hecho uso de los recursos legales ofrecidos por el sistema:

“Teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual que identifica la acción de tutela -con el que se busca impedir que la misma sea utilizada para sustituir los medios ordinarios de impugnación-, la jurisprudencia ha señalado que, en estos casos, la posibilidad de que se declare la existencia de una vía de hecho y se otorgue la protección constitucional a los derechos violados, está condicionada a que previamente el juez de tutela establezca si el afectado ha hecho uso oportuno de los recursos previstos en el proceso ejecutivo para reclamar la defensa de sus derechos”.

[17] Pero, además de las anteriores consideraciones, una razón adicional que justifica el interés de la Corte en preservar el carácter subsidiario y residual de la tutela, radica en el profundo respeto e independencia que tienen por los jueces de las diferentes jurisdicciones, así como la exclusiva competencia que éstos tienen para resolver los asuntos propios de sus materias, en un claro afán de evitar la paulatina desarticulación de sus organismos y de asegurar el principio de seguridad jurídica.

[18] 3.3 Así mismo, otra de las características esenciales de la acción de tutela y que es elemento esencial para su procedibilidad es la inmediatez , la cual se ha identificado jurisprudencialmente como la prontitud o razonabilidad temporal con la que se recurre a este mecanismo judicial.

Si bien se ha entendido que la acción de tutela carece de término de caducidad para su ejercicio, ello no implica que se pueda recurrir a ella tras el paso de un prolongado lapso de tiempo después de ocurridos los hechos que se acusan como vulneratorios de los derechos fundamentales, pues ese transcurso del tiempo desvirtúa su naturaleza como mecanismo de protección inmediata [19] . Por esta razón, la interposición de la acción de tutela deberá hacerse en un término razonable

y oportuno [20] , criterios que se determinarán por el juez constitucional en cada caso en concreto. Esta característica lo que logra es evitar que la acción de tutela se convierta en un factor de inseguridad jurídica [21] .

Sobre este asunto la Corte ha considerado en su jurisprudencia lo siguiente: “Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda.

En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”. (Subrayas fuera del original).

[22] 3.4 Sumado a los anteriores criterios generales de procedencia de la acción de tutela, ha de recordarse, que si bien éste es un mecanismo judicial suplementario a los ordinarios dispuestos por el Legislador, también será viable como mecanismo transitorio solo para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable , particularmente cuando los medios ordinarios de protección no sugieran una protección efectiva de los derechos conculcados. Con todo, no se pueda olvidar la temporalidad de la protección que esta pueda prodigar.

3.4.1 Sin embargo, no cualquier perjuicio hace viable la acción de tutela como el medio más apropiado de protección. Para ello, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha considerado que el perjuicio deberá reunir unas características que lo identifiquen como irremediable, y estas fueron claramente sintetizadas por esta Corporación en su sentencia T-225 de 1993.

“ A)… inminente : ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (...) “B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes , es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud.

(...) “C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave , lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

“D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable , ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...) “De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio. (…)” (Negrilla y subraya fuera del texto original).

3.4.2 Solo a partir de la verificación de la confluencia de los requisitos anotados es que se puede considerar la viabilidad de este mecanismo judicial, aún en presencia de otros de carácter ordinario, los cuales, por las circunstancias particulares del caso, no ofrecen una protección tan eficaz de los derechos fundamentales conculcados como sí lo hace la acción de tutela.

Teniendo en cuenta los anteriores requisitos generales, esta Sala de Revisión considera pertinente, antes de hacer un análisis de fondo, verificar entonces, el cumplimiento de tales exigencias a la luz de los hechos que motivaron la interposición de la presente acción de tutela.

4. Incumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en el presente caso. 4.1. Cumplimiento del requisito de inmediatez .

En cuanto al requisito de inmediatez, observa la Sala de Revisión que la accionante acudió al presente mecanismo de protección constitucional en un término brevísimo, pues si bien su contrato de prestación de servicios terminó el 23 de enero de 2010, la interposición de esta acción de tutela se hizo el 3 de febrero del presente año, tan solo 10 días después. Sin embargo, la diligencia en la interposición de este mecanismo de protección constitucional, de nada sirve cuando el problema jurídico que en ella se plantea no contiene una controversia en la cual se vean comprometidos derechos fundamentales, lo que impide que la jurisdicción constitucional pueda movilizarse para prodigar una protección constitucional en tal sentido.

4.2 Principio de subsidiariedad o agotamiento de todos los medios judiciales ante de acudir a la acción de tutela. 4.2.1 En relación con este requerimiento, recuerda la Sala, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la subsidiariedad es requisito esencial de procedencia de la acción de tutela, pues tal y como lo dispone su naturaleza constitucional, ésta acción de protección constitucional de los derechos fundamentales es un mecanismo judicial excepcional y residual al que solo se acude en ausencia de mecanismos judiciales ordinarios de protección de tales derechos, o en presencia de estos, siempre que aquellos no sean lo suficientemente expeditos, en cuyo caso la procedencia de esta acción se otorgará como mecanismo transitorio mientras las vías judiciales ordinarias resuelven de fondo el asunto objeto de discusión. Pero esta procedencia excepcional se dará también, cuando aquellos mecanismos ordinarios de defensa no sean aptos para resolver de manera definitiva el problema, situación ante la cual se podrá acudir directamente a la acción de la tutela para proteger los derechos fundamentales.

Es claro entonces, como ya se indicó al inicio de estas consideraciones, que la acción de tutela es un mecanismo excepcional y extraordinario [23] , que no podrá considerarse tampoco como una vía judicial adicional o paralela [24] a las ordinarias [25] , y mucho menos podrá ser tenida como una herramienta judicial para corregir los yerros en que incurren las partes [26] . Así, queda definida la posición de esta Corporación, en cuanto a la imperiosa necesidad de agotar los recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial [27] antes de acudir a la acción de tutela, pues solo así se garantiza la viabilidad de este mecanismo sin desvirtuar su natural finalidad como mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales.

4.2.2 Rememora la Sala de Revisión, que la señora Poeti Ruge prestaba sus servicios profesionales a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá, con ocasión de varios contratos que se venían sucediendo en el tiempo desde mediados del año 2005.

Así, confirmado, que el último contrato se suscribió por un periodo de 11 meses, concluyó el pasado 23 de enero del presente año, la accionante advierte con preocupación que el mismo no fue prorrogado como venía siendo lo usual.

Señala que en tanto la administración venía requiriendo sus servicios profesionales de manera continuada desde mediados del año 2005, ello suponía para ella una clara relación de orden laboral, y no simplemente una de orden contractual o de prestación de servicios. A pesar de tal circunstancia, considera que su trabajo venía cumpliéndose de

manera normal y que aún cuando la administración Distrital le solicitó la entrega de los documentos que se exigen a todas las personas que desean contratar con dicha administración distrital cuando se planea la prorroga o suscripción de un nuevo contrato, en su caso, la esperada contratación no se dio.

Sumado al anterior hecho, la actora afirma que la Secretaría Distrital de Gobierno, encargada del manejo de los contratistas del Distrito, no le venía aplicando la tabla de remuneraciones establecida para quienes prestan sus servicios profesionales al Distrito.

Explica, que de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 005 de enero 8 de enero de 2009 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno, y teniendo en cuenta su experiencia profesional y formación académica, su remuneración debía ubicarse en un rango salarial entre los entre $5.403.001.oo y $7.276.500.oo pesos, valores muy superiores a la remuneración que le venía siendo cancelada hasta la fecha, la cual en ningún momento sobrepaso los $3.300.000 pesos mensuales.

Frente a estas circunstancias, y ante el hecho de verse actualmente sin trabajo, y sin posibilidad de poder seguir haciendo sus cotizaciones de ley (salud y pensiones), la actora expone su preocupación en cuanto a que el cumplimiento de los requisitos legales para obtener el respectivo reconocimiento pensional, se postergarán de manera indefinida, lo cual, a su modo de ver comprometerá su mínimo vital.

4.2.3 Por estas razones, la accionante reclamó de manera directa la protección constitucional a través de este mecanismo judicial excepcional, aclarando que aportaría todas las pruebas documentales pertinentes en el proceso ordinario que iniciaría, para demostrar que la relación jurídica que ella tiene con el Distrito es de orden laboral y no de simple prestación de servicios.

4.2.4 De los hechos expuestos, es claro apreciar que la relación existente entre la señora Poeti Ruge y el Distrito Capital, se ha originado en sucesivos contratos de prestación de servicios iniciados desde el mes de abril de 2005, de los cuales, la misma accionante reconoce, que el último de estos inició el 24 de febrero de 2009 y terminó el 23 de enero de 2010.

Ante el planteamiento fáctico anterior, esta Sala de Revisión encuentra que si bien la accionante controvierte la naturaleza jurídica de los contratos de prestaciones de servicios por ella suscritos con el Distrito, asimilándolos en su conjunto a una verdadera relación laboral, los elementos probatorios requeridos para resolver dicha discusión solo podrán ser debidamente valorados y analizados en el contexto mismo del trámite de un proceso ordinario, en este caso ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Es en dicho escenario judicial en el que la accionante podrá de manera más efectiva entrar a debatir y reclamar la protección de sus derechos, más aún cuando el propio juez constitucional no está llamado a reconocer derechos o responsabilidades de orden contractual, ni mucho menos a invadir la órbita de la jurisdicción de los jueces ordinarios, máximas autoridades para resolver éste tipo de discrepancias.

Sumado a lo anterior, la controversia que plantea la actora en torno a la forma en que se viene remunerado sus servicios profesionales, concierne aún con mayor razón a una reclamación netamente contractual en el que se discuten derechos de orden legal, y en el que esta Sala de Revisión no ve comprometido ninguno de sus derechos fundamentales.

4.2.5 Advertido entonces, que en el presente caso, no se cumplen en su integridad los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, principalmente por el desconocimiento del principio de subsidiariedad que caracteriza a la acción de tutela, esta Sala de Revisión considera que las decisiones asumidas por los jueces de instancia en el trámite de esta acción de tutela fue correcta.

En efecto, como se advirtió del análisis de cada uno de los requisitos generales de procedibilidad, el incumplimiento en el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, es contundente, pues además de que la controversia recae sobre derechos de orden legal, la accionante tiene claro que sus derechos podrán ser debidamente reclamados ante la justicia

ordinaria. Ciertamente los argumentos expuestos por la accionante en cuanto a la presunta vulneración de derechos fundamentales, no cuentan con los suficientes elementos de juicio que permitan consolidar una clara vulneración de derechos de raigambre constitucional. Por el contrario, su reclamación se limita esencialmente a un problema de orden económico representado en la equivocada forma en que sus servicios profesionales venían siendo remunerados por la Secretaría Distrital de Gobierno. Así, la reclamación por la no renovación de su contrato de prestación de servicios y la equivocada remuneración de los mismos, son factores laborales que confluyen en el afán de la accionante, muy válido por cierto, de tener estabilidad económica y laboral.

4.2.6 Así mismo, de los hechos atrás expuestos, tampoco se puede inferir que la acción de tutela resulte viable como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues no encuentra la Sala que de las circunstancias fácticas expuestas, así como de las pruebas aportadas por la accionante, se pueda concluir que su situación actual suponga un riesgo, grave e inminente, que requiera de medidas de protección urgentes, inmediatas y la protección constitucional haya de ser impostergable.

Recordemos que la misma accionante manifestó que convive con su esposo quien percibe una pensión, cuyo monto, que si bien es objeto de reclamación judicial, no puede ser tenido como criterio que permita inferir que dicho núcleo familiar no cuente con ingreso económico alguno para solventar sus necesidades básicas, más aún cuando la accionante omite señalar el monto de la misma.

4.2.7 Finalmente, la Sala de Revisión considera, que vista la respuesta entregada por el Director de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, la labor que venía desempeñando la accionante no esta siendo prestada en la actualidad por ninguna otra persona, lo que confirma en cierta manera que la continuidad en dicha prestación no se dejó en manos de un nuevo contratista y por lo mismo, éste servicio no se viene prestando en la actualidad. En este punto, comparte la Sala de Revisión el argumento planteado por el juez de primera instancia, en el sentido de afirmar que dada la gran formación académica de la actora, así como su comprobada experiencia profesional en su especialidad, la posibilidad de integrarse al sistema laboral en otro sector es muy viable, existiendo por demás la opción de que tal vinculación pueda incluso darse con el sector privado.

No debe olvidarse que en tanto el proceso de contratación de las entidades del sector público se vieron frenadas o suspendidas temporalmente por la aplicación de la Ley 996 de 2005, más conocida como Ley de Garantías, lo cual se justificó con ocasión de los recientes procesos electorales que se dieron en el país, es entendible que superado este trámite electoral, el proceso de contratación del sector público se reactivará, razón por la cual la accionante podrá nuevamente contar con la posibilidad de postularse para nuevos contratos con el Distrito o con cualquier otra entidad del sector público.

Vistas las anteriores consideraciones, advierte la Sala de Revisión que no habiéndose cumplido con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, no resulta pertinente hacer consideraciones de fondo, más aún cuando para resolver este tipo de controversias la accionante cuenta con otra vía de defensa judicial.

Por esta razón, las decisiones asumidas por los jueces de instancia habrán de ser confirmadas. III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el 18 de mayo de 2010 por el Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá, que a su vez confirmó la decisión dictada el 12 de abril de 2010 por el Juzgado Veinte Penal Municipal de la misma ciudad, que negó la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al mínimo vital, a la salud, al trabajo y a la seguridad social de la señora Marietta Poeti Ruge Segundo.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Ponente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Para probar tal hecho, la accionante aportó múltiples copias de extractos de una cuenta bancaria en la cual la administración distrital consignaba mensualmente el pago de sus honorarios (ver folios 109 a 112).

[2] Ver folio 123 del cuaderno principal del expediente de tutela. [3] Ídem. [4] Ver folio 6 del cuaderno principal del expediente de tutela.

[5] Ver entre otras las sentencias T-827 de 2003, T-648, T-691, T-1089 de 2005, T-015 de 2006 y SU-913 de 2009 [6] Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias T–225 de 1993, T–1670 de 2000, SU–544 de 2001, SU-1070 de 2003, y C-1225 de 2004 en las cuales se sentaron las primeras directrices sobre la materia, las que han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior. También puede consultarse la sentencia T-698 de 2004.

y la sentencia T-827 de 2003. [7] Sentencia C-543 de 1992. [8] Sentencia SU-622 de 2001. [9] Sentencias C-543 de 1992, T-567 de 1998, T-511 de 2001, SU-622 de 2001 y T-108 de 2003 entre otras.

[10] Sentencias T-441 de 2003; T-742 de 2002 y T-606 de 2004, entre otras. [11] Sentencia T-660 de 1999. [12] Sentencia C-543 de 1992. [13] Sentencia SU-622 de 2001.

[14] Sentencias C-543 de 1992; T-567 de 1998; T-511 de 2001; SU-622 de 2001 y T-108 de 2003, entre otras. [15] Sentencia T-116 de 2003. [16] Sentencia T-588 de 2007.

[17] Sentencia T-844 de 2005. [18] Sentencia T-629 de 2008. [19] En sentencia T-575 de 2002 se dijo lo siguiente: “... con la acción de tutela se busca la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Una percepción contraria a esta interpretación, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela y deja sin efecto el objetivo de garantizar por esa vía judicial la protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos” .

[20] Sentencia T-900 de 2004. [21] En sentencia SU-961 de 1999, se dijo sobre el particular lo siguiente: “De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado (...). Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”.

[22] Sentencia SU-961 de 1999. [23] Sentencia T-660 de 1999. [24] Sentencia C-543 de 1992. [25] Sentencia SU-622 de 2001. [26] Sentencias C-543 de 1992, T-567 de 1998, T-511 de 2001, SU-622 de 2001 y T-108 de 2003, entre otras.

[27] Sentencia T-116 de 2003.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 10 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.