

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARENTA Y NUEVE PENAL DEL CIRCUITO
LEY 600 DE BOGOTÁ
Carrera 28 A Nro. 18 A 67 Piso 5 Bloque E.
Complejo Judicial de Paloquemao
Teléfono 3532666 ext. 71489
Correo institucional: pcto49bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Resolver la impugnación interpuesta por la accionante, señora **YUBELLY GARCIA IRREÑO**, contra el fallo de tutela proferido el 19 de julio de 2023, por el Juzgado 05 Penal Municipal con Función de Conocimiento de esta ciudad, donde figuran como accionados la **UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS-INSTITUTO EXTENSION Y EDUCACION PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO** y la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS**.

SITUACIÓN FÁCTICA

1.- En el fallo de tutela de primera instancia, se resumieron los hechos, de la siguiente manera:

“Se indica en el escrito de tutela por la parte accionante que: (...)

“1. Se estableció un contrato entre Roberto Ferro Escobar, en calidad de contratante, y yo, Yubelly García Irreño, como contratista. Dicho contrato fue suscrito el 13 de marzo de 2023 y tuvo una duración hasta el 5 de abril de 2023.

“2. El objetivo del contrato era prestar servicios en el marco del Contrato Interadministrativo No. UAESP-501-2021 entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).

“3. Declaré estar facultada para suscribir el contrato y cumplir con mis obligaciones laborales.

“4. El valor del contrato ascendía a \$1.752.000 pesos colombianos y se acordó que sería pagado con cargo a los recursos del Contrato Interadministrativo. Me comprometí a elaborar un plan de trabajo, realizar actividades asignadas y presentar informes.

“5. La Universidad Distrital se comprometió a realizar un único pago por la totalidad del valor del contrato.

“6. El contrato tenía un plazo de ejecución de 24 días o hasta la terminación del Contrato Interadministrativo.

“7. El 2 de junio de 2023, la coordinadora Nancy confirmó que cumplí con los informes requeridos.

“8. El 5 de junio de 2023, se me otorgó el aval correspondiente para presentar la cuenta de cobro.

“9. De acuerdo con la Circular 012 de 2022 del IDEXUD, la Universidad Distrital tenía un plazo de 5 días hábiles para efectuar el pago una vez presentada la cuenta de cobro. En cumplimiento de esto, envié la primera cuenta de cobro el 02 de junio de 2023, con copia al coordinador Fabián. Ante la falta de respuesta, también envié una segunda cuenta de cobro el 26 de junio de 2023.

“10. Apesar de haber transcurrido el plazo establecido según la circular mencionada, hasta la fecha actual, 4 de julio de 2023, no he recibido el pago correspondiente por parte de la Universidad Distrital. Es importante mencionar que la encargada de radicar las cuentas de cobro al área financiera, la señora Yaquelin Medina, informó el día 30 de junio de 2023 que los pagos no se han gestionado debido a la falta de fondos en el área financiera. (...)”

“Con tal situación refiere la actora que se ve afectada en sus derechos a una vida digna debido a la falta de pago por los servicios prestados, lo que le impide que pueda cubrir sus necesidades básicas y afecta su calidad de vida; al pago justo y en los plazos establecidos en el contrato; a recibir un trato igualitario y no ser discriminada y a ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos.

“En ese orden solicita que disponga y ordene a su favor lo siguiente:

“Pago de la suma acordada: Solicito de manera enfática el pago inmediato y completo de la suma establecida en el contrato celebrado entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UDFJC) y yo como contratista. Es imperativo que la UDFJC cumpla con su obligación de remunerarme por los servicios prestados de acuerdo con los términos y condiciones del contrato.

“Intereses de mora: Asimismo, solicito el pago de los intereses de mora correspondientes a la suma adeudada por la UDFJC. Estos intereses de mora constituyen una compensación adicional por el retraso en el cumplimiento de la obligación de pago y se deben calcular de acuerdo con la tasa establecida en la legislación colombiana.”

La presente actuación se allegó por el aplicativo web, procedente de la oficina judicial el 2 de agosto de 2023.

PROVIDENCIA IMPUGNADA:

Mediante fallo del 19 de julio de 2023, el JUZGADO 5° PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO de esta capital, NEGÓ POR IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA INTERPUESTA POR LA SEÑORA YUBELLY GARCIA IRREÑO.

Manifestó que la accionante presentó acción de tutela para que se le protejan los derechos fundamentales al TRABAJO, MINIMO VITAL Y VIDA DIGNA por considerar que se encuentran vulnerados por las entidades accionadas al no habersele realizado el pago del contrato de servicios CPS-623I – 2023 por el valor de un millón setecientos cincuenta y dos mil (\$1.752. 000.00) pesos, que inició el 13 de marzo y finalizó el 5 de abril del 2023.

De acuerdo con la respuesta ofrecida por la UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS se tiene que a la fecha se encuentran tramitando ante la entidad pertinente el desembolso correspondiente.

Negó la tutela por cuanto no se evidencia ninguna puesta en peligro del derecho invocado por las entidades accionadas, que deba ser protegido por este medio judicial. Pues debe tenerse en cuenta que a pesar que la acción de tutela es un mecanismo informal a través del cual cualquier ciudadano puede reclamar el amparo de sus derechos fundamentales cuando estos han sido vulnerados por alguna autoridad pública y, bajo ciertos supuestos por un particular, también lo es, que no es un instrumento del cual se pueda abusar en su ejercicio como sucede en este caso. Ya que para su procedencia se requiere el cumplimiento de algunos requisitos, siendo uno de ellos y quizás el más elemental, la existencia cierta de un agravio, lesión o amenaza a uno o varios derechos fundamentales, motivo por el cual la solicitud de amparo debe contener un mínimo de demostración en cuanto a la vulneración que afecta los derechos que se quieren proteger.

De conformidad con el material probatorio obrante y de conformidad con la respuesta de la entidad accionada, se evidencia que el asunto puesto en conocimiento es netamente económico y contractual, pues se refiere al pago de la suma de un millón setecientos cincuenta y dos mil (\$1.752.000.00) pesos, por la labor por parte de la actor, en relación con el contrato CPS-623I – 2023, en el cual, este trámite constitucional no es el mecanismo adecuado para controvertir y dirimir dichas situaciones de pago de contratos, lo cual debe ser debatido ante la jurisdicción natural para ello.

DE LA IMPUGNACIÓN

La señora **YUBELLY GARCIA IRREÑO**, consideró carente de fundamento, la decisión del JUZGADO QUINTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ D.C., ya que en su solicitud de tutela presentó pruebas contundentes que demuestran la vulneración de sus derechos fundamentales, particularmente el derecho al mínimo vital. El fallo omite valorar adecuadamente las pruebas presentadas y no tiene en cuenta la existencia de un perjuicio irremediable que podría derivarse de la negativa del amparo solicitado.

Así mismo, la acción de tutela se presentó como un recurso subsidiario, ya que no existen otros medios judiciales eficaces para reclamar el pago adeudado por parte de la entidad accionada. Por lo tanto, solicitó que se reconsidere la decisión y se acceda a su solicitud de amparo, con el fin de garantizar sus derechos fundamentales y evitar un perjuicio irremediable que podría afectar mi calidad de vida y la de mi familia.

Insiste en que el IDEXUD (INSTITUTO DE EXTENSION Y EDUCACION PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO) es el responsable de la precariedad en la que se encuentra debido a la falta de pago del contrato CPS-623I-2023. La ausencia de remuneración por sus servicios prestados en dicho contrato ha generado una serie de consecuencias graves que afectan mis derechos fundamentales, pues el salario derivado del contrato es el único ingreso del que depende, ya que no ha logrado encontrar otro trabajo.

Esto ha resultado en una situación desesperada, pues se encuentra sin recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda, higiene y bienestar general. La falta de pago la ha llevado a la incapacidad de ejercer y gozar de mis derechos fundamentales, como el derecho a una alimentación adecuada y a una vivienda digna. La alimentación, la vivienda digna y el acceso a servicios públicos esenciales como agua, luz y gas se han convertido en un desafío diario, que afecta el bienestar físico y emocional, y la coloca en una posición de vulnerabilidad extrema. Es importante resaltar que su derecho al

trabajo y a una remuneración justa también ha sido vulnerado debido a esta mora en el pago del salario.

Los derechos que actualmente se encuentran vulnerados son los siguientes: Derecho a la vivienda digna: La falta de pago del contrato CPS-623I-2023 me ha imposibilitado pagar el arriendo del lugar donde actualmente resido, recibí un aviso de alojamiento (sic) verbal de mi vivienda debido a la acumulación de tres meses de deuda en el arriendo.

Derecho a los servicios públicos: La mora en el pago del contrato también ha afectado mi capacidad para cubrir los gastos de servicios públicos esenciales como agua, luz y gas, lo que ha repercutido gravemente en mi calidad de vida y la de mi familia.

Derecho a la alimentación: La falta de recursos derivados del contrato impide que pueda acceder a una alimentación adecuada y cubrir las tres comidas diarias necesarias para mantener mi salud y bienestar.

Derecho al trabajo y remuneración justa: El contrato CPS-623I-2023 es mi única fuente de ingresos este año.

CONSIDERACIONES

➤ PROBLEMA JURÍDICO:

Verificar la procedibilidad de la acción constitucional presentada por la señora **YUBELLY GARCIA IRREÑO**, para el pago de un contrato.

La pretensión de la accionante, es que se le haga efectivo el pago de una acreencia laboral derivada de la ejecución de un contrato de prestación de servicios con la **UNIVERSIDAD DISTRITAL**, asunto que considera la señora **YUBELLY GARCIA IRREÑO**, la puso en situación de vulnerabilidad.

Es importante resaltar que la tutela se caracteriza por constituir un instrumento de carácter subsidiario y residual, que sólo opera cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Al respecto, señaló la Corte en Sentencia T-404 de 2.010: “*Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.*” Entonces, en el marco del principio de subsidiaridad, es dable afirmar que la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

En este sentido, de antaño se ha sostenido que en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, se debe acudir a ellos, sin embargo lo que se otea en este asunto es que la accionante en vez de hacer uso de las herramientas jurídicas que tiene a la mano para dilucidar su pretensión, pretende que el juez constitucional asuma esa carga, esto es que el rol que debe asumir la interesada, lo quiere endosar a un tercero, con el pretexto de que considera amenazados derechos de raigambre constitucional y estar en una situación precaria económicamente.

Al analizar las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional para determinar la procedencia excepcional de la acción de tutela para la reclamación de acreencias laborales, se tiene que:

1. La **UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS**, indicó que el 3 de marzo de 2023, se suscribió el contrato de prestación de servicios CPS – 623I – 2023, con la señora YUBELLY GARCIA IRREÑO, identificado (a) con Cédula de ciudadanía No. 1.031.154.299 de BOGOTÁ D.C, el cual tuvo legalización y fecha de inicio el día 13 marzo de 2023 y terminación el día 5 de abril.

Que se debe recopilar la información de los contratistas y estructurar el informe completo del componente de caracterización de residuos sólidos y presentarlo a la UAESP. Que sobre los documentos radicados y entregados por parte de la contratista YUBELLY GARCIA IRREÑO, para la cuenta de cobro y que manifiesta que están avalados, es importante tener en cuenta que el aval a que hace referencia es la de los coordinadores de los componentes, mas no la aprobación por parte del supervisor designado mediante resolución No. 219 de 2021, para el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico para cumplimiento del objeto y obligaciones en el marco del contrato interadministrativo 501 – 2021, suscrito con la UAESP.

Que por lo tanto, desde la supervisión designada para el contrato interadministrativo No. 501 – 2021, se adelantó las gestiones administrativas ante la UAESP, y se remitió la información correspondiente para el aval, conforme a los términos contractuales; y a la fecha se encuentra que se está tramitando ante la entidad el desembolso correspondiente.

2. Lo anterior indica que la entidad contratante, está haciendo las gestiones para el pago a la contratista, esto es, no niega la existencia del contrato, no niega la existencia de la obligación de pagarle el contrato, solo que está adelantando los trámites para lo que denominó el “aval” para hacer el pago, de manera que, no puede pretender la accionante utilizar al juez de tutela como una especie de cobrador de un contrato de honorarios, sin importar el procedimiento establecido para el pago tratándose de dineros públicos; máxime que la accionante manifestó en la demanda que envió la primera cuenta de cobro el 02 de junio de 2023, y la demanda de tutela la radicó al mes siguiente.

3. La accionante no demostró ser un adulto mayor o de la tercera edad y tampoco que se trate de una persona que por su condición de salud pueda considerarse de especial protección constitucional, de manera que, en el evento de que la entidad accionada no le pague el contrato, deberá acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa que es el juez ordinario competente para dirimir cualquier controversia en el pago de los honorarios generado con un contrato con una universidad pública.

Al respecto, la CORTE CONSTITUCIONAL en auto 291 del 09 de marzo del 2022, expediente CJU-546, con ponencia de la Magistrada PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA, dijo lo siguiente:

“Competencia para decidir las controversias generadas en contratos de prestación de servicios suscritos por entidades públicas

“Competencia de la jurisdicción ordinaria laboral para conocer controversias originadas en el reconocimiento y pago de honorarios. Según el artículo 12 de la Ley 270 de 1996¹, la

¹ “Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial. (...) Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y

jurisdicción ordinaria conocerá de todos los asuntos que no estén asignados a cualquier otra jurisdicción. Conforme al numeral 6 del artículo 2 del CPTSS, la jurisdicción ordinaria laboral es competente para conocer los “conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive”. Así, respecto a las controversias relativas al pago de honorarios por servicios personales de carácter privado, existe una cláusula general y residual de competencia que opera cuando no exista norma especial que atribuya el conocimiento de dichos procesos a otra jurisdicción.

“Competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer contratos suscritos por entidades públicas. Conforme al artículo 104.2 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de los procesos “relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”. El parágrafo de la norma en cita precisa que, para los efectos del Código, “se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación”. Por su parte, el artículo 105 ibídem regula los asuntos que no son de competencia de la referida jurisdicción, a saber: (i) las “controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados”, entre otras, por “entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras (...) cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos”; (ii) las decisiones proferidas por autoridades en ejercicio de funciones jurisdiccionales; (iii) las decisiones “proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley” y, por último, (iv) los conflictos laborales surgidos entre trabajadores oficiales y entidades públicas.

“La Corte Constitucional, por medio del **auto 379 de 2021**², concluyó que la competencia judicial para conocer de las controversias generadas en los contratos de prestación de servicios celebrados por entidades públicas recae en los jueces de lo contencioso administrativo. Esto, con fundamento en los artículos 104.2 y 105 del CPACA. La Sala advierte que las circunstancias fácticas del caso allí estudiado se diferencian de las que ahora ocupa le ocupan, porque, en aquella oportunidad, (i) el demandante interpuso la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales; (ii) el demandante pretendía que se declarara el presunto incumplimiento de un contrato de prestación de servicios y, por último, (iii) la Sala concluyó que el contrato en cuestión era estatal, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. En contraste, en el asunto bajo estudio (i) el demandante interpuso demanda ordinaria laboral; (ii) el demandante pretende que el juez declare que la UDEC le adeuda el pago de honorarios y, como consecuencia de ello, la condene al pago de los mismos y, por último, (iii) la UDEC es una entidad estatal con un régimen especial de contratación, a diferencia de la entidad que fue demandada en el proceso analizado bajo el referido auto 379.

“Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que las conclusiones acogidas en el auto 379 de 2021, son aplicables al caso sub examine, al menos, por tres razones. Primero, la Corte Constitucional estudió la competencia para conocer de las controversias generadas en los contratos de prestación de servicios celebrados por entidades públicas. Segundo, el artículo 104.2 del CPACA señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de las controversias relativas a contratos en los que sea parte una entidad pública, “cualquiera

la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción”.

² CJU-119. La Corte estudió una demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra de la Defensa Civil Colombiana. El demandante señaló que dicha entidad habría incumplido distintas obligaciones contractuales, como fueron no haber reportado el accidente a la ARL y haber terminado el contrato de prestación de servicios, sin considerar que mediana una incapacidad médica para laborar. Tras concluir que se trató de un contrato estatal de prestación de servicios, la Sala asignó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

que sea su régimen”. Por último, el contrato de prestación de servicios en cuestión no encuadra en las excepciones a la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previstas en el artículo 105 ibídem.

“Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para conocer aquellos procesos relacionados con contratos celebrados por universidades estatales³, con independencia del régimen especial de contratación. Al respecto, dicha Corporación aclaró que “[l]a circunstancia según la cual la [L]ey 30 de 1992 ha dispuesto que los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales se regirán por las normas de derecho privado, no significa que el juez del contrato haya dejado de pertenecer a la jurisdicción administrativa para atribuirle esa función a la justicia ordinaria civil”⁴. Además, manifestó que, con base en el artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por la Ley 1107 de 2006⁵, “las controversias en las cuales sean parte, las universidades públicas, por el sólo hecho de ser entidades estatales, las debe resolver esta jurisdicción”⁶. La Sala Plena aclara que, si bien en aquellos casos no se encontraba vigente el CPACA, norma aplicable al asunto sub examine, comparte dichos argumentos y los considera aplicables habida cuenta de la redacción del artículo 104.2 ibídem.

“Regla de decisión. De conformidad con los artículos 104.2 y 105 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer las demandas por medio de las cuales se pretende el pago de honorarios derivados de un contrato de prestación de servicios suscrito con una entidad pública”.

➤ SINTESIS:

En consecuencia, se concluye que en este caso no concurren los elementos para que proceda la acción de tutela, **por aplicación del principio de subsidiariedad**, pues si bien es cierto la demora en el pago para unos honorarios a un contratista, lo afecta económicamente, pero ello no puede considerarse como un perjuicio irremediable, y como la accionante no es un sujeto de protección constitucional, debe acudir ante los jueces ordinarios quien son los competentes para determinar el incumplimiento de un contrato, y nos los jueces de tutela.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARENTA Y NUEVE PENAL DEL CIRCUITO LEY 600 DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto de 20 de agosto de 1998, exp. núm. 14.202 y sentencias de 20 de abril de 2005, exp. núm. 14.519 y de 4 de julio de 2008, exp. núm. 14.169.

⁴ Ib. Auto de 20 de agosto de 1998, exp. núm. 14.202.

⁵ Esta norma, según el Consejo de Estado, “tuvo como propósito, entre otros, aclarar el régimen jurisdiccional de las entidades estatales. El cambio más significativo tiene que ver con la eliminación de la referencia que hacía el texto anterior del mismo artículo 82, a las “controversias y litigios administrativos”, por la expresión “controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”, variación que incluye a todas las entidades estatales, sin importar la función que cumplan, ni el régimen jurídico que les sea aplicable, ni el tipo de controversia de que se trate -contractual, nulidad y restablecimiento del derecho, responsabilidad extracontractual, etc.-, puesto que de un criterio eminentemente material u objetivo, que permitía distinguir las actividades de las entidades públicas entre aquellas que correspondían a una función administrativa y aquellas que no, pasó a un criterio subjetivo u orgánico, en el cual lo importante es la naturaleza del órgano o sujeto que actúa y no la de su actividad || De esta manera, la nueva norma erige a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el juez, por excelencia, de la actividad estatal, con las excepciones previstas en el artículo 2 de la misma ley” (cfr. sentencia de 4 de julio de 2008, exp. núm. 14.169).

⁶ Ib. Sentencia de 4 de julio de 2008, exp. núm. 14.169.

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela emitido el 19 de julio de 2023, por el JUZGADO 5 PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO de esta capital.

SEGUNDO.- ORDENAR remitir esta sentencia al fallador de primera instancia, al email: j05pmcbt@cendoj.ramajudicial.gov.co , para su conocimiento.

TERCERO- ORDENAR NOTIFICAR esta providencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 5° del Decreto 306 de 1992 y remitirla por email a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, vía correo electrónico.

La notificación a las partes, se debe hacer a los siguientes correos electrónicos:

ACCIONANTE: garciayube@gmail.com

ACCIONADOS:

*UNIVERSIDAD DISTRITAL: notificaciónjudicial@udistrital.edu.co

*IDEXUD: juridico1idexud@udistrital.edu.co

*UAESP: notificacion@uaesp.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JUAN PABLO LOZANO ROJAS
JUEZ