

Eyder Patiño Cabrera

Magistrado ponente

STP11201-2018

Radicación n.º100034

Acta 280

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

ASUNTO

Se resuelve la acción de tutela promovida por Marlene Patricia Nieto Ramírez contra la Sala de Descongestión n.º 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta vulneración de sus derechos a la igualdad, al debido proceso y a la defensa.

Al presente trámite fueron vinculados la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, el Juzgado 19 Laboral del Circuito de esta ciudad, la Fundación San Juan de Dios –en Liquidación–, la Nación –Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público–, el Departamento de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

ANTECEDENTES

1. Fundamentos de la acción

1.1. Marlene Patricia Nieto Ramírez y otros, promovieron proceso ordinario laboral en contra de la Fundación San Juan de Dios, la Nación –Ministerio de la Protección Social,

Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, el Departamento de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el fin que se reconociera la existencia de un contrato a término indefinido y se ordenara el pago de las prestaciones sociales que se derivan de ese vínculo.

1.2. El 29 de abril de 2011, el Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, absolvió a las demandadas de las pretensiones.

1.3. Contra esa determinación se interpuso recurso de apelación y el 17 de agosto de 2012, la Sala Laboral del Tribunal Superior de esta ciudad, la ratificó.

1.4. La accionante acudió en casación y el 9 de mayo de 2018¹ la Sala de Casación Laboral resolvió no casar el fallo de segundo grado.

1.5. Inconforme con lo anterior, Nieto Ramírez presentó acción de tutela en contra de las referidas autoridades judiciales, por la vulneración de sus derechos a la igualdad, al debido proceso y a la defensa, al negarle la declaratoria de existencia de un contrato de trabajo.

La actora considera que la sentencia SL2639-2018 incurrió en un defecto sustantivo porque desconoció la línea jurisprudencial emanada de la Corte Constitucional en relación con la problemática de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios (sentencias SU-484 de 2008, T-010 de 2012 y T-121 de 2016, y auto 268 de 2016), en la cual se establece la naturaleza privada de esta persona jurídica y de sus empleados, y la consecuente aplicabilidad de las convenciones colectivas suscritas.

Por este motivo, la accionante solicita anular el mencionado fallo y, en su lugar, ordenar que se profiera providencia casando la sentencia de segunda instancia.

2. Las respuestas

2.1. Alcaldía Mayor de Bogotá

La Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital indicó que la tutela es improcedente, pues la interesada no tenía derecho a las prestaciones reclamadas por no existir un fallo favorable a sus intereses antes de proferida la sentencia por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado, que dejó sin efecto los Decretos que dieron vida jurídica a la Fundación San Juan de Dios.

2.2. Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá

La Secretaria resumió las principales actuaciones e indicó que no puede realizar un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones toda vez que no cuenta con el expediente.

2.3. Beneficencia de Cundinamarca

El Gerente General refirió que la peticionaria no prestó sus servicios a esa entidad y entregó la suma de \$1.100.000.000 con el propósito de sanear el pasivo prestacional correspondiente a las pensiones de jubilación y cesantías de los trabajadores del Hospital San Juan de Dios.

Adujo que la actora no tenía derecho a las prestaciones reclamadas por no haber fallo a su favor antes de proferida la sentencia por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado, que dejó sin efecto los Decretos que dieron vida jurídica a la Fundación San Juan de Dios.

2.4. Conjunto de Derechos y Obligaciones de la Extinta Fundación San Juan de Dios

El apoderado judicial solicitó negar el amparo al considerar que las autoridades judiciales accionadas no han incurrido en ninguna causal de procedibilidad que habilite la intervención del juez constitucional.

2.5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La Asesora manifestó que a partir de la providencia de la Corte Constitucional CC A268-2016, dicha cartera ministerial debe realizar el pago de prestaciones liquidadas de conformidad con las convenciones colectivas, únicamente cuando dichas prestaciones hayan sido reconocidas por una sentencia judicial en firme y esta haya sido proferida con anterioridad al 8 de marzo de 2005, fecha en que se declaró la nulidad de los Decretos 290, 1374 de 1979 y 371 de 1998 por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.6. Ministerio de Salud y Protección Social

El Director Jurídico solicitó desvincular a esa institución por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no ha oficiado como empleador de la peticionaria.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar si las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la defensa de la interesada, dentro del proceso ordinario laboral adelantado en contra de la Fundación San Juan de Dios y otros.

Para tal fin, se verificarán las causales de procedibilidad.

2. La procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales

En repetidas ocasiones la jurisprudencia ha reiterado que el amparo constitucional contra providencias judiciales es no sólo excepcional, sino excepcionalísimo. Ello para no afectar la seguridad jurídica y como amplio respeto por la autonomía judicial garantizada en la Carta Política.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia CC T - 780-2006 dijo:

La eventual procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales y otras providencias que pongan fin al proceso tiene connotación de excepcionalísima, lo cual significa que procede siempre y cuando se cumplan unos determinados requisitos muy estrictos que la jurisprudencia se ha encargado de especificar. [Negrillas y subrayas fuera del original].

Para que ello tenga lugar, se deben cumplir una serie de requisitos de procedibilidad, unos de carácter general, que habilitan su interposición, y otros de carácter específico, que apuntan a la procedencia misma del amparo². De manera que quien acude a él tiene la carga, no sólo de su planteamiento, sino de su demostración.

Dentro de los primeros se encuentran:

- a) Que el asunto discutido resulte de relevancia constitucional.
- b) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial.
- c) Que se esté ante un perjuicio iusfundamental irremediable.
- d) Que se cumpla con el requisito de inmediatez, esto es, que se interponga dentro de un término razonable y justo.
- e) Que se trate de una irregularidad procesal, y la misma tenga un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora.
- f) Que se identifiquen de manera razonable los hechos que generaron la transgresión y los derechos vulnerados, y, además, que esa violación haya sido alegada dentro del proceso, siempre que hubiese sido posible.

g) Que no se trate de sentencias de tutela.

Los segundos, por su parte, apuntan a que se demuestre que la providencia adolece de algún defecto orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, un error inducido, o carece por completo de motivación, desconoce el precedente o viola directamente la Constitución.

3. Caso concreto

3.1. En esta ocasión, Marlene Patricia Nieto Ramírez considera que la sentencia SL2639-2018 proferida por la Sala de Descongestión n.º 4 de la Sala de Casación Laboral de esta Corporación, desconoció los precedentes judiciales aplicables a su caso, con lo cual considera fueron vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la defensa, -orientado por los principios de favorabilidad y confianza legítima-.

Señala que la autoridad judicial accionada debió reconocer la naturaleza privada de la Fundación San Juan de Dios y sus trabajadores, así como la aplicabilidad de las convenciones colectivas que estos suscribieron, como fue reconocido por la Sala de Casación Laboral mediante la sentencia de 19 de septiembre de 1985 (Rad. 10950); la decisión aclaratoria del Consejo de Estado proferida el 03 de noviembre de 2005 (Rad. 2005-01423); y las sentencias de la Corte Constitucional CC SU-484-2008, CC T-010-2012 y CC T-121-2016 y el auto CC A-268-2016.

De la revisión del fallo de casación emitido por la demandada, la Corte constata que las pretensiones de la actora fueron denegadas, atendiendo la condición de empleada pública de ésta, por virtud de los efectos ex tunc de la sentencia de 08 de marzo de 2005, mediante la cual el Consejo de Estado anuló los Decretos números 290 y 1374 de 1979, y el 371 de 1998.

Al respecto, en la sentencia SL2639-2018, indicó:

La demostración del cargo de los recurrentes está dirigida a atacar, en primera medida, la declaratoria de prescripción frente a los derechos reclamados por Marlene Nieto y Francisco Restrepo.

El primer argumento aducido por la censura consiste en que la prescripción no pudo operar en cuanto hubo renuncia tácita a la misma, en los términos del artículo 2514 del Código Civil. Con el fin de determinar si, en efecto, operó la renuncia al término prescriptivo establecido en la normatividad civil, la Sala procede a citar un aparte de la Resolución n.º 0585 de 2006, el cual resulta idéntico para la Resolución n.º 0596 de 2006, que reconocen a los señores Marlene Nieto y Francisco Restrepo de manera oficiosa ciertas acreencias, y ordenan su pago, y que fueron aducidas como no apreciadas por el ad quem.

RESOLUCIÓN No. 0585 DE 2006

«Por la cual se reconocen de manera oficiosa unas acreencias y se ordena el pago de unos sueldos»

[...]

Que mediante Sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2005, debidamente ejecutoriada el 14 de junio de 2005 se declaró la nulidad de los Decretos Nacionales 290 de febrero 15 de 1979 “por el cual se suple la voluntad del fundador y se adoptan disposiciones en relación con la Fundación San Juan de Dios” y 371 de 23 de febrero de 1998 “por el cual se suple la voluntad del fundador y se reforman los Estatutos de la Fundación San Juan de Dios” expedidos por el Gobierno Nacional de la época.

Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos mencionados y en lo que refiere a los efectos de la misma, el Consejo de Estado en su decisión expresó “(...) la

declaratoria de nulidad de los actos acusados traen como consecuencia jurídica el decaimiento o pérdida de la fuerza de ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento de personería, a la luz de lo consagrado en el artículo 66, numeral 2 del CCA. En la medida en que han desaparecido sus fundamentos de hecho o derecho, circunstancia esta que no requiere de pronunciamiento judicial, sino que opera de pleno derecho por expreso mandato legal (...)".

Que en virtud de lo previsto en el aludido fallo, en donde se estableció la naturaleza jurídica de los centros hospitalarios Instituto Materno Infantil y Hospital San Juan de Dios, y atendiendo a su carácter de establecimiento público, se debe proferir el pago de las acreencias a los servidores públicos de dichos entes. [...] (Subrayado de la Sala).

De lo anterior se puede inferir sin dificultad alguna, que la liquidadora de la Fundación demandada reconoció a favor de los recurrentes el pago de sueldos y prestaciones sociales parciales debidos, pero en su calidad de empleados públicos a favor del Hospital San Juan de Dios. Tanto de las certificaciones expedidas por el Hospital San Juan de Dios en las que consta el monto de las acreencias laborales adeudadas, como de los oficios donde se solicitó a la Fiduprevisora efectuar dicho pago, se puede deducir que se hicieron por su calidad de empleados públicos.

En este sentido, la posición de esta Corporación en asuntos similares, tal y como se dijo en la sentencia CSJ SL5170-2017, reiterada en sentencia CSJ SL20013-2017, así:

Finalmente, cumple dejar sentado que, como lo expone la acusación desde la normativa contenciosa administrativa que denuncia como violada, también tiene claramente establecido la Corte que fallos del Consejo de Estado como el que desconoció el Tribunal, tiene efectos ex tunc, esto es, con impacto desde la fecha de expedición de los actos administrativos anulados.

Así lo advirtió, precisamente para el caso de la fundación demandada, en la sentencia SL

17428-2016, cuando aseveró:

“Tampoco es de recibo el argumento que los servidores de la Fundación San Juan de Dios solo serían empleados públicos a partir de la declaratoria de nulidad de los decretos de creación del Centro Hospitalario, es decir, desde el año de 2005, en tanto por sabido se tiene, que las sentencias de nulidad del Consejo Estado producen efectos ex tunc, esto es, desde la expedición de los actos administrativos anulados, luego ello significa que la naturaleza jurídica del vínculo laboral de la actora siempre ha sido la de empleada pública”.

El segundo argumento de la censura para refutar la prescripción declarada por el Tribunal frente a los demandantes Marlene Nieto y Francisco Restrepo, fue la falta de apreciación de la sentencia CC SU-484-2008 de la Corte Constitucional, la cual indica que, para los servidores del Hospital San Juan de Dios, el término de prescripción sólo operaría desde el 15 de mayo de 2008, fecha de la sentencia, y que sólo a partir de este momento podría empezar a correr el término prescriptivo.

Este argumento no tiene ningún sustento lógico para esta Sala, pues como bien lo indican las oposiciones, los señores Marlene Nieto y Francisco Restrepo se retiraron mucho antes de la fecha de la mencionada sentencia por haberse aquella pensionado y éste renunciado, por lo que en el caso de ellos, el día de terminación de su vínculo con la Fundación es claro y determinado.

Por esta razón, las otras pruebas enunciadas por la censura tales como el reparto de la demanda, el auto admisorio de la misma, la notificación a las demandadas, y los derechos de petición presentados, no logran demostrar la interrupción de la prescripción, pues en efecto, ésta operó a partir del 31 de diciembre de 2003 para Marlene Nieto, y 31 de enero de 2004 para Francisco Restrepo.

[...]

Con todo lo anterior, es necesario afirmar que la decisión del Consejo de Estado ya mencionada tiene efectos ex tunc, esto es, desde la fecha de expedición de los decretos anulados, y por ello se entienden como si no hubieran existido dentro del ordenamiento jurídico. Así, como quiera que la trabajadora prestó sus servicios desde el 2 de junio de 1987, se colige que siempre tuvo la calidad de empleada pública, y no demostró encontrarse dentro de las excepciones legales para ser considerada como trabajadora oficial, desplazando así la competencia de esta jurisdicción.

Es así como el cargo planteado no está llamado a prosperar.

[...]

Para el estudio del cargo, se tiene que el Tribunal sustentó su decisión de limitar temporalmente el reconocimiento de los derechos laborales a la actora de acuerdo con lo ordenado por la sentencia de la Corte Constitucional CC SU-484-2008, la cual definió que «[e]n relación con el establecimiento de la Fundación San Juan de Dios, HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS, [las relaciones de trabajo] quedaron terminadas el 29 de Octubre de 2001»

De manera que las declaraciones de la censura, con respecto a la omisión del juzgador de segunda instancia en el estudio de los documentos enunciados, no tienen sustento y ello a nada conduciría, pues si bien algunas son de fecha posterior al 29 de octubre de 2001, lo cierto es que el Tribunal no podía desconocer las decisiones que a través de sentencia de unificación emitió la Corte Constitucional, entre ellas, la fecha en que se entenderían finalizadas las relaciones de los servidores del Hospital San Juan de Dios. Por lo anterior, no puede predicarse la comisión de errores de hecho por parte del Tribunal al darle prelación a la decisión emitida por dicha Corporación sobre las documentales referidas.

Si bien en la sentencia constitucional en mención no fue parte la demandante, lo cierto es que la misma estableció de manera expresa que los efectos de su decisión abarcarían a todos los servidores de la Fundación demandada, excepto a quienes ya hubieran obtenido

por vía judicial o administrativa el reconocimiento de los derechos pretendidos.

Es así como el cargo planteado no está llamado a prosperar.

[...]

Para el presente caso, y contrario a lo expuesto por la censura, el Tribunal no cometió el error endilgado de no apreciar las Convenciones Colectivas aportadas al proceso, con su respectiva solemnidad, pues por el contrario, declaró las relaciones laborales reclamadas, y con respecto a la trabajadora Paulina Malagón, estudió las prestaciones y derechos convencionales otorgados por las Convenciones Colectivas suscritas entre SINTRAHOSCLISAS y la Fundación San Juan de Dios, para concluir que no tenía derecho a ninguno de ellos debido a que se probaron los pagos efectuados por las demandadas, de lo que se infiere el análisis de las mismas por parte del Tribunal. Incluso, negó ciertas pretensiones solicitadas con base en las mismas convenciones, pues de ellas concluyó que la demandante no cumplía con los requisitos de tiempo exigidos para acceder a tales beneficios.

Conforme con lo anterior, la Sala considera que la decisión censurada es razonable, pues como fue aclarado por la Corte Constitucional mediante auto CC A-268-2016, las condiciones relacionadas con la naturaleza privada de la Fundación San Juan de Dios y la aplicabilidad de las convenciones colectivas suscritas entre ésta y el sindicato de trabajadores, sólo son aplicables para aquellos casos en los que «...dichas prestaciones hayan sido reconocidas por una sentencia judicial en firme, y esta haya sido proferida con anterioridad al 8 de marzo de 2005...», es decir, para aquellos casos que fueron decididos con anterioridad a que el Consejo de Estado anulara los Decretos mediante los cuales fueron regulados aspectos relacionados con la Fundación San Juan de Dios.

Al respecto, dicha Corporación indicó:

En efecto, la Sentencia SU-484 de 2008 se refirió a la naturaleza jurídica de la Fundación, en el sentido que, no obstante que en virtud de los Decretos 290, 1374 de 1979, y 371 de 1999, había tenido el carácter de “fundación de beneficencia” en los términos del artículo 650 del Código Civil, sometida a las normas de derecho privado, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 8 de marzo de 2005, por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, había declarado la nulidad de los actos administrativos mencionados y, en su lugar, reconoció su condición de entidad pública del orden departamental por pertenecer a la Beneficencia del Departamento de Cundinamarca.

[...]

Es decir, que esta Corte reconoció los efectos *ex tunc* de la sentencia del Consejo de Estado, de lo cual se derivaba que al haberse anulado los actos administrativos desde su nacimiento, la Fundación nunca tuvo la calidad de entidad particular y, por tanto, siempre fue un establecimiento público de salud departamental. Tal situación deriva, para lo que aquí interesa a la Sala Plena, en que los trabajadores ostentaron la condición de empleados públicos y, por lo tanto, no podían suscribir convenciones colectivas como lo dispone el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo:

“Artículo 416. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga”. (Resaltado fuera del texto original).

Es decir, que una vez definido que, a partir de la providencia proferida por el Consejo de Estado el 8 de marzo de 2005, los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios ostentan el estatus de empleados públicos, no podían celebrar convenciones colectivas y, por consiguiente, no resulta de recibo la reclamación de derechos derivados de las mismas.

A partir de lo anterior, esta Corte observa que, si bien los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios celebraron convenciones colectivas en el periodo en que la entidad se regía por las reglas del derecho privado, los actos administrativos que determinaron tal calidad fueron anulados con efectos ex tunc en la sentencia proferida el 8 de marzo de 2005 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por lo que ello también afectó la validez de dichas convenciones.

Lo anterior, sin embargo, no obsta para desconocer derechos adquiridos cuando la Fundación se regía por las normas de derecho privado y la convención estaba vigente. De hecho, esta situación fue advertida por esta Corporación en la Sentencia T-121 de 2016...

[...]

En este orden de ideas, la Sala Plena de esta Corporación advierte que de la Sentencia SU-484 de 2008 no se deriva el reconocimiento de derechos convencionales, toda vez que, además de que no lo hizo expresamente, en ella se tuvo en cuenta la declaratoria de nulidad realizada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia del 8 de marzo de 2005, por medio de la cual se modificó la naturaleza privada de la Fundación San Juan de Dios y, con ello, el tipo de vinculación de sus trabajadores, quienes pasaron a ostentar la calidad de empleados públicos y quienes, por mandato legal, no podían suscribir convenciones colectivas.

En consecuencia de lo anterior, no se halla que, por este aspecto, se configure un incumplimiento de la orden proferida en el numeral noveno de la parte resolutive de la sentencia de unificación por la negativa al reconocimiento de derechos convencionales en situaciones no consolidadas judicialmente con anterioridad a la Sentencia proferida el 8 de marzo de 2005, por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Así las cosas, solamente es posible liquidar prestaciones con base en las convenciones colectivas cuando las mismas fueran reconocidas por una sentencia judicial en firme, y esta

haya sido proferida con anterioridad al 8 de marzo de 2005, fecha en la que se declaró la nulidad de los Decretos 290, 1374 de 1979, y 371 de 1998 por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. (Subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, se descarta que la autoridad accionada haya incurrido en un defecto sustantivo, pues lo que se evidencia es que la misma aplicó la jurisprudencia vigente; tuvo en cuenta que la demanda ordinaria laboral fue interpuesta por la actora con posterioridad a la sentencia de 08 de marzo de 2005 proferida por el Consejo de Estado, por lo que atendiendo los efectos ex tunc de esta decisión, necesariamente su vinculación debía considerarse como de empleado público; y el hecho de que ninguna de las decisiones proferidas en el marco del proceso ordinario laboral haya reconocido las prestaciones reclamadas por ésta, impedía considerar que en favor de la accionante se haya configurado una situación jurídicamente consolidada o un derecho adquirido.

Por lo anterior, es claro que la parte actora busca cuestionar el raciocinio jurídico de la jurisdicción laboral y, con ello, protestar por el sentido de la sentencia adoptada.

Entendiendo, como se debe, que la acción de tutela no es una herramienta jurídica complementaria, que en este evento, se convertiría prácticamente en una instancia adicional, no es adecuado plantear por esta senda la incursión en causales de procedibilidad, originadas en la supuesta arbitrariedad en las determinaciones adoptadas.

Argumentos como los presentados por la peticionaria son incompatibles con el amparo, pues pretende revivir un debate que fue debidamente superado en el escenario propicio para ello, y con exclusividad ante los jueces competentes; no así ante el juez constitucional, porque su labor no consiste en oficiar como una tercera instancia de la justicia ordinaria.

Por las anteriores razones se negará el amparo propuesto.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas N° 1 de la Sala de Casación Penal

de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. Negar la tutela instaurada por Marlene Patricia Nieto Ramírez.

Segundo. Ordenar que, si la decisión no es impugnada ante la Sala de Casación Civil de esta Corporación, se remita el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Eyder Patiño Cabrera

Luis Guillermo Salazar Otero

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 Cfr. Folios 85 a 104 – cuaderno n.º 1.

2 Fallo C-590 de 08 de junio de 2005 y T-332 de 2006.