

Eyder Patiño Cabrera

Magistrado ponente

STP785-2018

Radicación n.º 96264

Acta 17

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil dieciocho (2018).

ASUNTO

Se resuelve la acción de tutela promovida por Nora Toledo Martínez contra la Sala de Descongestión No. 1 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 11 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. Nora Toledo Martínez, promovió 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 30 de octubre de 2009, el Juzgado 11 Laboral del Circuito de Bogotá, absolvió a las demandadas de las pretensiones.

1.3. Contra esa determinación se interpuso recurso de apelación y el 26 de marzo de 2010, la Sala Laboral del Tribunal Superior de esa ciudad, la ratificó.

1.4. La accionante acudió en casación y el 29 de noviembre de 2017 la Sala de Casación Laboral resolvió no casar el fallo de segundo grado.

1.5. Inconforme con lo anterior, Toledo Martínez 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 SL20078-2017 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. Beneficencia de Cundinamarca

El Gerente General refirió que la accionante 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.

2.2. Juzgado 11 Laboral del Circuito de Bogotá

El Director Jurídico solicitó desvincular a esa cartera ministerial 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, Nora Toledo Martínez reclama que la sentencia SL20078-2017 proferida por la Sala de Descongestión n° 1 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- y a la defensa.

Señala que la autoridad judicial accionada ha debido 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 SL20078-2017, indicó:

4.- La censura en momento alguno destruye los dos pilares fundamentales que tuvo el Tribunal para confirmar la sentencia dictada por el a quo, a saber: (i) que la declaratoria de nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998, generó que el personal que prestaba los servicios a la Fundación San Juan de Dios, pertenecen a la Beneficencia de Cundinamarca, que es un establecimiento público del orden Departamental, cuyos trabajadores, por regla general, son empleados públicos y solo por excepción se consideran trabajadores oficiales en la medida en que laboren en la planta física hospitalaria y en servicios generales; (ii) que la demandante no probó que las labores cumplidas por ella fueran de aquellas que desarrollan los trabajadores oficiales o que su vínculo fuera con empresa privada. Esa falta de ataque de tales pilares, traen como consecuencia que se mantenga incólume la decisión recurrida, precisamente por estar amparada por la doble presunción de acierto y legalidad.

[...]

Aunque lo anterior sería suficiente para desestimar el cargo, cumple dejar sentado que la decisión del Consejo de Estado dictada el 8 de marzo de 2005, que declaró la nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998, tienen efectos ex tunc «desde siempre», no ex nunc «desde ahora», como lo propone la censura.

En consecuencia, el impacto de la nulidad decretada por el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tiene efectos desde la fecha de expedición de los Decretos anulados, esto es, desde 1979 y como la actora se vinculó el 29 de septiembre de 1987, se concluye que ostentó la calidad de empleada pública, no de trabajadora particular, ni de carácter oficial.

Así lo ha venido advirtiendo la Sala, precisamente para desatar casos seguidos contra la misma Fundación demandada, para ello es suficiente citar la sentencia SL 17428-2016, reiterada en sentencia SL5170-2017, cuando al efecto precisó:

[...]

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.

Finalmente, en cuanto a la incidencia de la sentencia CC SU-484 de 2008 en relación con la calidad de empleada que ostentó la demandante, es pertinente volver a lo dicho por la Sala en sentencia SL 17428-2016, cuando al efecto consideró:

[...]

Ahora, en cuanto a que los derechos de los trabajadores que pudieran haber tenido sus relaciones laborales como privadas, regidas por contratos de trabajo, deben prevalecer por sobre todo, para lo cual, la recurrente cita la sentencia SU-484 de 2008, para la Sala es claro que al anularse los Actos de creación de la entidad, los efectos de esa declaratoria no hacen retrotraer sus efectos, es decir, estos son hacía el futuro, tal como se pregona del efecto general de las leyes. Lo que sucede es que esa sentencia, al igual que el auto 286 de junio 23 de 2016, emanado de la Corte Constitucional, como resultado del seguimiento que se hace a la misma, deja a salvo los derechos adquiridos por los trabajadores de la Fundación pero en ningún momento indica, como lo quiere hacer ver la recurrente, que los empleados de la Fundación sean trabajadores oficiales o del sector privado. Deja a salvo los derechos de todos, incluidos los empleados públicos.

Si lo anterior no fuera suficiente, en el auto mencionado, la Corte Constitucional indica:

En relación con las decisiones judiciales proferidas con posterioridad a la Sentencia SU-484 de 2008, ADVERTIR que sólo se podrán reconocer derechos por relaciones laborales o prestación de servicios, teniendo en cuenta que, en todo caso, dichas relaciones sólo pudieron tener como vigencia máxima las fechas indicadas en los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia de unificación.

Se refiere allí al numeral cuarto de la sentencia SU ya indicada, en la que se dijo:

CUARTO. En relación con el establecimiento de la Fundación San Juan de Dios, HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS, la Corte Constitucional DECLARA que quedaron terminadas el 29 de Octubre de 2001:

4.1. Todas las relaciones de trabajo vigentes para esa fecha que hayan tenido como causa un contrato de trabajo o un nombramiento y posesión; y que se regían respectivamente por el Código Sustantivo del Trabajo y las normas complementarias – incluida la ley 6 de 1945- ó por la ley y el reglamento (las resaltas son del texto)

Lo anterior indica que en momento alguno la Corte Constitucional, en la sentencia que se acaba memorar, dispuso que los empleados de la Fundación San Juan de Dios fueran trabajadores oficiales o del sector privado, como lo quiere hacer ver la censura.

Lo dicho en precedencia, es suficiente para concluir que el cargo se desestima.

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 esta y su 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 Administrativa 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 que ninguna de las decisiones proferidas en el marco del proceso ordinario laboral 110013105011200701231 01 haya reconocido las prestaciones reclamadas por esta, 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 instancia adicional 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 Nora Toledo Martínez.

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

Fernando León Bolaños Palacios

Luis Guillermo Salazar Otero

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

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