

JAIME HUMBERTO MORENO ACERO

Magistrado ponente

STP8024-2019

Radicación n° 102878

Acta 148

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil diecinueve (2019).

I. ASUNTO

Decide la Corte la impugnación presentada por la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial –Cotecmar-, contra el fallo proferido el 10 de abril de 2018, por la Sala de Casación Laboral, que negó la acción de tutela interpuesta en protección de las garantías fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena y el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de esa ciudad, trámite al que fueron vinculados el Ministerio de Defensa – Armada Nacional, las Universidades Nacional de Colombia, Tecnológica de Bolívar y del Norte, así como las partes de intervinientes en el asunto fundamento de este trámite preferente.

II. HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Los sucesos y pretensiones que motivaron la solicitud de amparo constitucional, fueron reseñados por la Sala de Casación Laboral, de la forma como sigue:

La Corporación accionante, reclamó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, los cuales considera vulnerados por las autoridades judiciales accionadas.

Para el efecto, relata que el señor Luis Alberto Cañate Zurita promovió demanda ordinaria laboral en su contra, a fin de obtener la reliquidación y pago de la diferencia en las cesantías, primas, intereses a las cesantías, vacaciones, indemnización por no consignación completa de las cesantías y la indemnización por el pago incompleto de las prestaciones sociales; ello, por cuanto la demandada Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – COTECMAR, no tuvo en cuenta «el salario promedio realmente devengado por el demandante para los años 2012, 2013 y 2014».

Manifiesta que el conocimiento del asunto le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cartagena, el que con sentencia del 8 de septiembre de 2016 accedió a las pretensiones de la demanda y concedió el grado jurisdiccional de consulta en favor del COTECMAR «en virtud a que la sentencia de primera instancia fue adversa a una entidad descentralizada, en la que la nación es garante».

Narra que el Tribunal Superior de Cartagena con auto del 28 de noviembre de 2016, admitió el grado jurisdiccional de consulta, empero que con proveído del 11 de julio de 2018, en la audiencia pública de trámite y juzgamiento, la autoridad judicial cuestionada dejó sin efecto el auto de fecha 28 de noviembre de 2016, y en su lugar declaró improcedente el grado jurisdiccional de consulta, lo anterior al concluir que «de la composición accionaria y la participación de Cotecmar, determinado en virtud a que está compuesta por entes universitarios como lo son Universidad Tecnológica, Universidad Nacional y la Universidad del Norte, determina que es entendible que contenga dineros públicos ya que estos provienen de la Universidad Nacional, concluyendo que es una entidad descentralizada indirecta del sector defensa, por ende declara que no se entiende que de manera directa la

Nación sea garante de las obligaciones laborales que esta tenga y que el grado jurisdiccional de consulta contemplado en el artículo 69 del C.P.L., no procede de manera indirecta».

Que pese a que contra la providencia del 11 de julio de 2018, interpuso recurso de reposición y en subsidio queja, lo cierto es que la autoridad judicial accionada el 24 de septiembre de 2018, declaró extemporáneo el primero e improcedente el segundo.

Reprocha el actor, que la citada decisión desconoce que el Ministerio de Defensa, representado por la Armada Nacional posee el 98.63% del porcentaje de participación, de acuerdo al «certificado emitido por la división contable de la entidad, además del acta de constitución de la misma».

Por lo anterior, requirió dejar sin efectos la providencia del 11 de julio de 2018, y en su lugar ordenar al Tribunal de Cartagena – Sala Laboral, resolver el grado jurisdiccional de consulta de la sentencia del 8 de septiembre de 2016.

III. INTERVENCIONES

1. Sala Laboral Tribunal Superior de Cartagena

La magistrada ponente indicó que la decisión adoptada en esa instancia se ajustó a la norma y jurisprudencia aplicable, pues si bien COTECMAR es una entidad descentralizada indirecta, la Nación no es garante de sus obligaciones laborales y, por tanto, no procede el grado jurisdiccional de consulta.

Resaltó que lo pretendido por la parte actora es subsanar su inactividad procesal durante el trámite del proceso laboral, dado que no interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cartagena,

que condenó a esa entidad.

2. Ministerio de Defensa – Armada Nacional

El Segundo Comandante de la Armada Nacional luego de hacer mención a la naturaleza jurídica de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial -COTECMAR-, expuso que ésta se rige por el derecho privado única y exclusivamente para el cumplimiento de su objeto, para lo demás, son entidades administrativas de la Rama Ejecutiva – Sector Defensa, por lo que el llamamiento en garantía de la Nación si es procedente.

3. Universidad Nacional de Colombia

La decana de la Facultad de Ingeniería se mostró en desacuerdo con la decisión emitida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena, pues los aportes que hace a COTECMAR provienen de recursos públicos.

Mediante escrito separado, también intervino el Director Jurídico, quien refirió que ese claustro «es una persona jurídica distinta de COTECMAR y por ende no tiene injerencia en los conflictos que se susciten entre dicha entidad y sus trabajadores».

4. Universidad Tecnológica de Bolívar

La Secretaria General informó que si bien, esa Institución Educativa es una de las fundadores de COTECMAR y, en tal virtud, hace parte del Consejo Directivo, es una persona

jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, independiente de la mencionada Corporación.

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Administradoras de Fondos de Pensiones Protección S.A. y Colpensiones

Los apoderados judiciales refirieron que las entidades que representan, no tienen legitimidad dentro de la acción, por lo que solicita se les desvincule.

IV. DEL FALLO RECURRIDO

La Sala de Casación Laboral negó el amparo, por considerar que la decisión judicial atacada fue resultado de una interpretación judicial válida y razonable.

Señaló que no es posible acudir a la acción de tutela para discutir «una mejor interpretación jurídica o fáctica», máxime cuando las providencias están amparadas por el principio constitucional de autonomía e independencia.

V. DE LA IMPUGNACIÓN

Fue presentada por el apoderado de la Corporación De Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial -Cotecmar-, sin embargo, dentro del expediente no obra escrito de sustentación.

VI. CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el canon 2º del Decreto 1983 de 2017, en concordancia con el artículo 44 del Reglamento General de la Corte Suprema de Justicia, es competente esta Sala para

pronunciarse sobre la impugnación interpuesta contra la sentencia de tutela adoptada en primera instancia por la de Casación Laboral.

2. Esta Corporación ha sostenido (CSJ STP8641-2018, 5 jul 2018, Rad.99281; STP8369-2018, 28 jun 2018, Rad.98927; entre otros) de manera insistente, que este instrumento de defensa tiene un carácter estrictamente subsidiario y como tal no constituye un medio alternativo para atacar, impugnar o censurar las determinaciones expedidas dentro de un proceso judicial o administrativo.

Sin embargo, también ha indicado que excepcionalmente esta herramienta puede ejercitarse para demandar el amparo de un derecho fundamental que resulta vulnerado: cuando en el trámite procesal se actúa y resuelve de manera arbitraria o caprichosa, o en aquellos eventos en los cuales es expedido un mandato judicial desbordando el ámbito funcional o en forma manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico, esto es, en el evento en que se configuren las llamadas causales de procedibilidad, o en el supuesto que el mecanismo pertinente, previamente establecido, sea claramente ineficaz para la defensa de las garantías constitucionales, caso en el cual procede como dispositivo transitorio, con el fin de evitar un perjuicio de carácter irremediable.

3. En el sub lite, el problema jurídico a resolver se contrae a determinar si fue acertada o no, la decisión de la Sala de Casación Laboral que negó la acción de tutela promovida por la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial -Cotecmar-, quien alegó se vulneraron sus derechos al debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia con la expedición del auto de 11 de julio de 2018, mediante el cual, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena declaró improcedente el grado jurisdiccional de consulta de la sentencia de primera instancia, emitida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de esa ciudad, que la condenó al pago de los emolumentos laborales reclamados por Luis Alberto Cañate Zurita.

4. Pues bien, al margen de si la decisión objeto de análisis se amolda o no a las expectativas del interesado, tópico que, por principio, es extraño a la acción de tutela, la misma contiene argumentos razonables pues, para arribar a la conclusión, la autoridad accionada, fundó su postura en una ponderación probatoria y jurídica, propia de la adecuada actividad judicial.

Así, partió por precisar que de conformidad con el artículo 69 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, el grado jurisdiccional de consulta procede contra las sentencias de primera instancia adversas a las entidades descentralizadas cuando la Nación sea garante.

En tal virtud, luego de estudiar las normas de creación y reglamentación de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial -COTECMAR-, así como de aquellas que regulan los eventos en los cuales el Estado funge como garante (artículo 32 del Decreto 254 de 2000), concluyó que si bien aquella es una entidad descentralizada indirecta vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, regida por las normas del derecho privado y presupuesto propio y que posee una vinculación con el Estado, la Nación únicamente es garante de las obligaciones de las entidades públicas, únicamente cuando estas se encuentran en proceso de liquidación, previa expedición del Decreto que así lo disponga, situación que no se presenta en el caso en concreto y, por tanto, no procede la revisión de la sentencia condenatoria emitida en primera instancia.

Puntualmente en la decisión del Tribunal Superior de Cartagena que se ataca, expresó¹:

«Desde la expedición de la Ley 1149 de 2007, el legislador varió la figura del grado jurisdiccional de consulta, en tanto incorporó al artículo 69 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, que est[a] también procedería contra las sentencias de primera instancia cuando fueren adversas, entre otras a “aquellas entidades descentralizadas en las que la Nación sea garante.

Respecto al tema, la Sala de Casación Laboral en sentencia de 29 de septiembre de 2009, radicado 21364, explicó, que para efectos de determinar en qué eventos la Nación actúa como garante de una entidad descentralizada, se requiere desentrañar no sólo la naturaleza jurídica de la entidad, sino también los decretos que así lo dispongan.

En el caso de marras, se tiene que LA CORPORACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL, MARITIMA Y FLUVIAL, en adelante COTECMAR, es una corporación sin ánimo de lucro, con naturaleza jurídica de entidad descentralizada indirecta vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, de conformidad con el artículo 1 ° del Decreto 156 de febrero de 2016, que modificó el artículo 1.2.3.1 del Decreto 1070 de 2015, con régimen jurídico de derecho privado y presupuesto propio, conformada por tres (3) socios tecnológicos, a saber: (i) Universidad Tecnológica de Bolívar, (ii) la Universidad Nacional y (iii) la Universidad del Norte.

Las entidades descentralizadas indirectas han sido definidas como aquellas entidades que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí, o con la intervención de particulares, pues así quedó plasmado en el concepto 1291 de 2000, de La Sala De Consulta Y Servicio Civil Del Consejo De Estado (sic), situación que se adecúa en el presente caso pues la demandada COTECMAR tiene entre sus socios a la Universidad Nacional, entidad que de conformidad al artículo 1 del decreto 1210 de 1993, es un “ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, con patrimonio conformado entre otros con las partidas destinadas por el presupuesto General de la Nación, entidades territoriales u otras entidades públicas”, por lo que es dable colegir que la demandada COTECMAR cuente con capital estatal puesto que uno de las entidades socios, está constituida con dineros del presupuesto nacional.

Ahora bien, las entidades descentralizadas indirectas constituyen modalidades de la descentralización por servicios y por ende poseen una vinculación con el Estado, puesto que éstas entidades intervienen en actividades propias del desarrollo de los fines del Estado,

haciéndolas partes agregadas a la estructura de administración nacional, en tanto así fue señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-230 de 1995.

Del análisis anterior se concluye, que la demandada CORPORACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NA VAL, MARÍTIMA Y FLUVIAL-COTECMAR, hace parte de la estructura de la administración pública pues es una entidad descentralizada indirecta del sector defensa y cuenta con capital estatal en tanto uno de sus socios es la Universidad Nacional.

Sin embargo, ello no implica que automáticamente proceda el grado jurisdiccional de consulta sobre las sentencias en las que COTECMAR sea condenada, pues si bien esta cuenta con patrimonio público, lo cierto es que no existe ningún tipo de norma o decreto que disponga que la Nación es garante de las obligaciones laborales de esta.

Y es que no puede perderse de vista, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 254 de 2000 la Nación es garante de las obligaciones laborales de entidades públicas, pero cuando estas se encuentran en proceso de liquidación y supresión, previa expedición de un decreto en el cual se establece que en el evento en que los recursos de la entidad liquidada sean insuficientes para cubrir su pasivo laboral, el mismo quedará a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe, circunstancia que no se cumple en el caso de marras». [subrayado hace parte del texto].

5. Las anteriores aseveraciones corresponden a la valoración del juez de conocimiento bajo el principio de la libre formación del convencimiento, permitiendo que la providencia censurada sea inmutable por el sendero de éste accionamiento. Recuérdese que la aplicación sistemática de las disposiciones jurídicas y la interpretación ponderada de los falladores, al resolver un asunto dentro del ámbito de su competencia, pertenece a su autonomía como administradores de justicia.

Estos razonamientos no pueden controvertirse en el marco de la acción de tutela, cuando

de manera alguna se perciben ilegítimos o caprichosos. Entendiendo, como se debe, que la misma no es una herramienta jurídica adicional, que en este evento se convertiría prácticamente en una tercera instancia, no es adecuado plantear por esta vía la incursión en causales de procedibilidad, originadas en la supuesta arbitrariedad en la interpretación de las reglas aplicables al caso, o valoraciones probatorias.

6. Argumentos como los presentados por la Corporación accionante son incompatibles con este mecanismo constitucional, tal como lo resaltó ampliamente la Sala de Casación Laboral en el fallo impugnado. Si se admitiera que el juez de tutela puede verificar la juridicidad de los trámites por los presuntos desaciertos en la valoración probatoria o interpretación de las disposiciones jurídicas, no sólo se desconocerían los principios de independencia y sujeción exclusiva a la ley, que disciplinan la actividad de los jueces ordinarios, previstos en los artículos 228 y 230 de la Carta Política, sino además los del juez natural y las formas propias del juicio contenidos en el canon 29 Superior.

7. En el anterior contexto, se confirmará el fallo de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero: Confirmar el fallo emitido por la Sala de Casación Laboral.

Segundo: Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Tercero: Notificar esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.

JAIME HUMBERTO MORENO ACERO

EYDER PATIÑO CABRERA

LUIS GUILLERMO SALAZAR OTERO

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 Folios 182 a 183, cuaderno primera instancia