

GERSON CHAVERRA CASTRO

Magistrado Ponente

STP10694-2021

Radicación n° 118076

Acta No 198

Bogotá, D.C., cinco (05) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

#### ASUNTO

Resuelve la Corte la impugnación presentada por Sol Milena Gutiérrez Idárraga, a través de apoderado, respecto del fallo proferido el 23 de junio de 2021 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio del cual negó el amparo de los derechos fundamentales de aquella, en la acción de tutela impetrada contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartago, trámite al que fueron vinculados, el Municipio de Cartago, Valle del Cauca y el Instituto de Tránsito y Transporte de dicha ciudad, así como a las partes e intervinientes en la actuación que originó la presente acción rad. 2019-00134.

#### ANTECEDENTES

Los hechos fundamento de la solicitud de amparo fueron resumidos por la Sala A quo como se exponen a continuación:

Expresó que fue nombrada por el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, Valle, como

agente de tránsito Código 340 Grado 02, mediante Resolución No. 0033-A de 16 de enero de 2013. Que por acto administrativo No. 0208 de 13 de febrero de 2015 le fue notificada la supresión del cargo, que contra dicho acto presentó recurso de reposición, en el que indicó que era aforada, por lo que «tenía que ordenar su reintegro» y el 25 de mayo de ese año, dicha entidad negó el recurso.

Sostuvo que, promovió demanda especial [de] fuero sindical contra la citada entidad y el Municipio de Cartago, asunto que conoció el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartago, el cual, por fallo de 19 de noviembre de 2015 resolvió:

1°. – Declarar no probadas las excepciones de mérito que propuso el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, hoy en liquidación.

2°. – Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Municipio de Cartago. En consecuencia, se le absuelve de los pedimentos elevados en su contra [...].

3°. – Condenar al Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, hoy en liquidación [...] a reintegrar al mismo cargo que ocupaba al momento de ser desvinculada o a uno de superior categoría si la primera no fuera posible.

4°. – Condenar al Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, hoy en liquidación [...] a pagar a Sol Milena Gutiérrez Idárraga los salarios y prestaciones sociales adeudados y causados entre el 16 de febrero de 2015 y la fecha en que efectivamente se produzca el reintegro, lo que incluirá también la indexación de aquellas sumas con base en el IPC que certifique el DANE entre la fecha de causación de los salarios y prestaciones sociales y la fecha efectiva de su pago.

5°.- Declarar no probada la tacha propuesta contra los testimonios vertidos en este proceso.

Que contra la anterior decisión la demandada interpuso apelación y por sentencia de 18 de octubre de 2017, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga confirmó la de primer grado.

Adujo que inició proceso ejecutivo laboral contra el Municipio de Cartago, por cuanto al momento de presentar la demanda «el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, se había liquidado y las funciones propias de tal instituto retornaron y fueron subsumidas por el Municipio de Cartago Valle, a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cartago Valle», que, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartago, mediante providencia de 19 de julio de 2019, se abstuvo de librar mandamiento de pago al considerar que «el Municipio de Cartago no tenía legitimación en la causa por pasiva»; decisión que apeló y el tribunal por proveído de 25 de marzo de 2021, confirmó la de primera instancia.

Manifestó que las autoridades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales pues «desconocieron que, cuando el fundamento de la solicitud de mandamiento de pago es una sentencia judicial, las únicas excepciones de mérito que pueden plantearse son las contenidas en el artículo 442 del código general del proceso»; que tampoco tuvieron en cuenta el Acuerdo No. 001 de 13 de marzo de 2015, «mediante el cual el Concejo Municipal de Cartago Valle, otorgó facultades especiales al alcalde de su municipio para la supresión y liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago».

Agregó que los jueces de instancia «adoptaron su decisión con fundamento en norma inexistente, desconociendo a su vez que, la decisión de regular el tema de transporte en el municipio de Cartago, según la norma constitucional, es de competencia exclusiva del ente territorial (Alcaldía Municipal de Cartago y Concejo Municipal de Cartago); entidades que, de conformidad con la norma constitucional, están facultados para determinar la forma como garantizan dicho servicio público, bien desde la administración municipal central, esto es, a través de una Secretaría de Gobierno, como dependencia de la estructura interna de la Administración Municipal, o, a través de una entidad descentralizada del orden municipal».

Por último, solicitó que se ampararan sus garantías constitucionales y que, como consecuencia, se dejen sin efecto las providencias proferidas el 19 de julio de 2019 por el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y 25 de marzo de 2021 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga y, en su lugar, se ordene emitir una nueva en el que se admita y de trámite a la demanda ejecutiva laboral promovida en contra del Municipio de Cartago.».

## EL FALLO IMPUGNADO

la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia una vez analizó el libelo y las pruebas recaudadas, en particular, las providencias cuestionadas por medio de la cuales las autoridades demandadas determinaron no librar mandamiento de pago, concluyó que la decisión a la que arribó la judicatura, no se advierte subjetiva o arbitraria.

No obstante, concluyó también que «la actora puede acudir a la alcaldía del Municipio de Cartago a reclamar ese pasivo cierto, en virtud de la liquidación de la entidad de tránsito, toda vez que esta asume las acreencias laborales y pensionales de la entidad liquidada.»; aunado a que, no es posible, en marco de la acción de tutela, imponerle al juez de conocimiento adoptar uno u otro criterio o fallar de una determinada manera, siendo esto a lo que se aspira con la solicitud de protección, en la medida que resulta evidente que la intención de la accionante es sobreponer su postura frente a la del Tribunal y el juez, pese a que esta, resulta razonable.

## LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte actora, la impugnó y en sustento de su disenso señaló que en la sentencia confutada se erró al interpretar la demanda constitucional, por lo cual, resaltó que, conforme a los hechos, la accionante fue agente de tránsito del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, el cual fue creado por el municipio y el concejo municipal, en virtud de los artículos 313 y 315 de la [Constitución Política](#).

Dicha entidad, la cual fue demandada en proceso de fuero sindical por la desvinculación de la actora, pese a su calidad de aforada y por cuya condición se ordenó su reintegro y se promovió luego el proceso laboral ejecutivo confutado; fue liquidada, y sus funciones, por consiguiente, retornaron al municipio de Cartago, a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte.

Por eso, en el caso de marras, cuestionó el abogado, «operó la sustitución patronal, de que trata los artículos 67 a 70 del Código Sustantivo del Trabajo, incluso ello se desprende del Decreto No. 033 del 15 de mayo de 2015, mediante el cual se crea la Secretaría de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cartago Valle, asumiendo las funciones del instituto descentralizado liquidado; a lo que, palmariamente se puede aplicar el artículo 68 del código general del proceso. Como prueba de ello, la entidad territorial profirió la Resolución No. 280 del 16 de junio de 2015, con la cual se crean cargos de técnicos operativos y agentes de tránsito para esa dependencia de la administración municipal, pero como no se leyó esta prueba, por ello se incurrió en defecto fáctico, por desconocimiento del material probatorio.»

Insistió, entonces, que la Sala de Casación Laboral no estudió las razones para elevar la acción, ni la sustitución patronal que impone la ley, ni la sucesión procesal, por lo que, en su sentir, la hecha en la decisión de las autoridades demandadas, «no se trata de una interpretación razonable y respetable».

Adicional a que se desconoció el precedente sentado por la Corte Constitucional en sentencias CC T-455 de 1995, CC T-313 de 1999, CC T-540 de 2000, CC T-697 de 2003, CC T-055 de 2003, CC T-768 de 2005, CC T-360 de 2007, CC T-806 de 2010, CC T-216 de 2013 y CC T-512 de 2001.

Finalmente, reprobó la decisión de primera instancia, indicando que esta limitó su argumento «a hacer un resumen de la tutela y en un folio, concluir que la parte resolutive

de la providencia que se allegó como título ejecutivo al proceso ejecutivo laboral, no comprendió o no incluyó condena alguna en contra del ente territorial, municipio de Cartago, razón por la cual, no hay legitimación en la causa por pasiva»; lo que, en su sentir, evidencia la falta de comprensión del asunto y deja de ejecutar la «aplicación directa de los postulados constitucionales».

## CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, en concordancia con el artículo 44 del reglamento interno de esta Corporación, es competente esta Sala para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta, en tanto lo es en relación con la sentencia de tutela adoptada en primera instancia por la Sala de Casación Laboral.
2. El artículo 86 de la [Constitución Política](#) establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando, por acción u omisión, le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o, si existe, cuando se utiliza como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.
3. En este caso, el mecanismo de amparo está directamente encaminado a dejar sin efectos las decisiones de 19 de julio de 2019 y 25 de marzo de 2021, proferidas en primera instancia por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartago y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Buga, a través de las cuales, se abstuvieron de proferir mandamiento de pago en contra del Municipio de Cartago, al carecer de legitimación en la causa por pasiva dentro del proceso laboral.
4. En ese contexto, debe recordarse que acorde con la jurisprudencia de la Corte

Constitucional (Cfr. Sentencias: C-590 de 2005, SU-195 de 2012 y T-137 de 2017, entre otras) la acción de tutela contra providencias judiciales solamente es procedente de manera excepcional y siempre que se cumplan ciertos y rigurosos presupuestos de procedibilidad, agrupados en (i) requisitos generales y (ii) causales específicas.

4.1. Los primeros implican i) que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; ii) que se hayan agotado todos los medios –ordinarios y extraordinarios– de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; iv) que, cuando se trate de una irregularidad procesal, quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; v) que la parte accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la afectación como los derechos vulnerados y que estos se hubiesen alegado en el proceso judicial, siempre que esto hubiere sido posible y, por último, vi) que no se trate de sentencias de tutela.

Aplicando las premisas jurisprudenciales antes expuestas al caso concreto, debe señalarse que en lo que atañe a las exigencias de carácter general, las mismas se cumplen, toda vez que (i) el caso es de relevancia constitucional, pues lo que es objeto de debate es la aparente vulneración de los derechos fundamentales del acceso a la administración de justicia, mínimo vital y móvil, seguridad social, igualdad y asociación, derivada de decisiones proferidas en el marco de un proceso ejecutivo laboral.

Sumado a lo anterior (ii) no existe otro medio expedito de defensa judicial, toda vez que el proveído cuyos efectos pretende invalidar el demandante no admite ningún recurso, pues éste fue proferido al resolverse la apelación contra el auto que se abstuvo de librar mandamiento de pago dentro del trámite del proceso ejecutivo laboral impulsado por el

accionante contra el Municipio de Cartago, Valle del Cauca; (iii) la demanda se interpuso dentro de un término razonable, pues la última actuación data del 25 de marzo de 2021, mientras que la presente acción se radicó en el mes de junio de esta anualidad; (iv) el actor identificó con suficiencia los fundamentos fácticos y las pretensiones, así como los derechos que consideran vulnerados, los cuales fueron ventilados en el curso del proceso judicial, y, finalmente, (v) no se discute por este cauce una sentencia de tutela.

4.2. Luego, constatado el cumplimiento de la totalidad de los requisitos generales, corresponde ahora a la Sala determinar si, en efecto, la decisión adoptada por la autoridad jurisdiccional accionada constituye una violación a los derechos de que es titular el accionante, de conformidad con la doctrina constitucional sobre causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

En relación con esta última, la jurisprudencia antes referida ha reiterado que para verificar el cumplimiento de este requisito se debe lograr la demostración de por lo menos uno de los siguientes vicios: a) un defecto orgánico (falta de competencia del funcionario judicial); b) un defecto procedimental absoluto (desconocer el procedimiento legal establecido); c) un defecto fáctico (que la decisión carezca de fundamentación probatoria); d) un defecto material o sustantivo (aplicar normas inexistentes o inconstitucionales); e) un error inducido (que la decisión judicial se haya adoptado con base en el engaño de un tercero); f) una decisión sin motivación (ausencia de fundamentos fácticos y jurídicos en la providencia); g) un desconocimiento del precedente (apartarse de los criterios de interpretación de los derechos definidos por la Corte Constitucional) y; h) la violación directa de la Constitución.

Sin embargo, ninguna de ellas se constata en el presente asunto, lo cual impide acceder al amparo demandado, como se pasa a explicar.

5. Inicialmente, en respuesta al impugnante, se destaca que la sentencia de la Sala de Casación Laboral no desatendió los argumentos exhibidos en el libelo de tutela en punto a

los errores que él denunció como causales de procedencia de la acción, a saber, desconocimiento del precedente judicial y defectos fáctico y material o sustantivo, por la sola circunstancia de no desestimar de forma específica cada una de tales, en tanto se observa que el a quo desechó esos reparos al verificar que el proveído censurado se ajustaba a parámetros mínimos de razonabilidad que descartan la injerencia del juez constitucional, es decir, desde un punto de vista amplio que excluía tal propuesta.

Lo anterior, en tanto el quejoso con cada uno de los argumentos que expresó, lo que hizo fue exhibir su inconformidad con la interpretación normativa efectuada por el Tribunal en punto a la procedencia o no del mandamiento ejecutivo en el proceso en contra del Municipio de Cartago, luego de que se determinara que el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago se encontraba liquidada, asunto que resolvió el Tribunal Superior con argumentos fincados en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, en la decisión de 25 de marzo de 2021, luego de resumir los antecedentes fácticos y procesales del trámite, entre estos, el auto de primer grado<sup>1</sup> así como los argumentos de la apelación elevados por la parte demandante en contra del proveído, el juez colegiado laboral sostuvo:

«Teniendo en cuenta los argumentos planteados por la parte ejecutante, el problema jurídico que debe desatar la Sala consiste en determinar si debe librarse mandamiento de pago en la forma solicitada por la parte actora.

Como ya se indicó, lo pretendido por la actora, es el reintegro al mismo cargo que ocupaba al momento de la desvinculación o a uno de superior categoría, el pago de los salarios y prestaciones causados entre el 16 de febrero de 2015 y la fecha del reintegro, debidamente indexados, las costas impuestas en el proceso laboral que incluya el valor de las agencias en derecho y, las que se causen por esta actuación.

El a quo negó la solicitud con sustento en la desaparición de la condenada y en la

imposibilidad de asignar responsabilidad al municipio que en el proceso en mención, que ahora se pretende ejecutar, resultó absuelto.

El apelante por su parte, indica que si bien el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago ya no existe, al haber sido liquidado, la responsabilidad recae en quien asumió las funciones que dicha entidad realizaba, que no es otro que el Municipio de Cartago, conforme a los soportes presentados; que las funciones que ejercía el Instituto de Tránsito y Cartago, fueron subsumidas por el Municipio de Cartago Valle, a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte de ese municipio, una entidad que además, forma parte de la estructura orgánica del referido ente territorial.

Señala que mediante Acuerdo No. 001 del 13 de marzo de 2015, el Concejo Municipal de Cartago, otorgó facultades especiales al Alcalde de su municipio para la supresión y liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago; que en uso de esas facultades, se procedió a la liquidación del mentado Instituto Descentralizado, hecho que ocurrió el 11 de noviembre de 2015, como se acredita con el Acta de Liquidación final (agregada en medio magnético); que luego mediante el Decreto No. 033 del 15 de mayo de 2015, el mandatario crea la Secretaría de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cartago, de modo que las funciones que ejercía el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, fueron subsumidas por la Secretaría de Movilidad, Tránsito y Transporte del mismo municipio. Agrega, que mediante la Resolución No. 280 (16 de junio de 2015) “POR LA CUAL SE ESTABLECE LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE UNOS EMPLEOS PÚBLICOS DE LA PLANTA GLOBAL DE CARGOS DEL MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA”, se creó el cargo de Secretario de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cartago, así como los cargos de técnicos operativos y agentes de tránsito para esa dependencia de la administración municipal, situación que evidencia que la Secretaría de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cartago, es una dependencia o despacho que forma parte directa de la estructura administrativa del mismo municipio.

Agrega que la figura de la sustitución patronal, está contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo, desde el artículo 67 a 70, pero que es el Decreto Ley 254 de 2000, el que precisa que el pago de los pasivos u obligaciones que se generen producto del proceso de liquidación de una entidad descentralizada del orden territorial corresponde al liquidador, con cargo al producto de las enajenaciones, y sólo en caso de que los recursos de la liquidación resulten insuficientes para el pago de las obligaciones laborales serán asumidos por la entidad territorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 del Decreto Ley 254 del 2000. Pero que, a más de lo dicho, la sucesión procesal, tiene su soporte legal en el Código General del Proceso y nos precisa que, si en el curso del proceso sobrevienen la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter.

Sobre el particular, estima la Sala que le asiste razón al a quo, cuando determinó negar el mandamiento de pago en contra del municipio de Cartago, por las razones que seguidamente se exponen.

La liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, aconteció en noviembre 11 del año 2015, según se corrobora con el acta aportada, esto es, antes que se profiriera sentencia de segunda instancia en el proceso adelantado por la señora Gutiérrez Idárraga en contra de dicha entidad. En el recurso de apelación, la parte actora deprecó que se condenara al municipio de Cartago al reintegro reclamado en la oficina de tránsito de esa entidad, como responsable directo y como solidario de la entidad liquidada, petición que el Tribunal despachó desfavorablemente por tratarse de un hecho nuevo, que no había sido propuesto ni controvertido en el trámite de primera instancia.

Es decir, el título ejecutivo que se presenta (sentencia) no contiene una orden coercitiva que vincule al municipio de Cartago, pues tal como lo expresa la decisión de primera instancia, “de acuerdo a las decisiones proferidas en primera y segunda instancia

emanadas del proceso de fuero sindical, se colige de manera palmaria la imposibilidad de acceder a los pedimentos elevados en contra de la entidad territorial accionada, dada la falta de legitimidad en la causa por pasiva, toda vez que la sentencia emitida por el Juzgado absolvió de los pedimentos elevados al Municipio de Cartago, Valle del Cauca, observando que dicha determinación fue objeto de confirmación por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, al momento de conocer la apelación (...) impidiéndosele al Juzgado el direccionar las obligaciones del Instituto de Tránsito de Tránsito y Transporte de Cartago con destino al Municipio ejecutado.”

En ese orden de ideas, conforme a la decisión que se encuentra en firme, proferida por el Tribunal, será necesario un proceso ordinario en contra del ente territorial que determine su responsabilidad en la obligación que se reclama y que fue reconocida frente a la empresa liquidada, pero no respecto de aquél, por lo que no es posible una ejecución directa, por no esgrimirse en su contra un título que le sea exigible.

Y por tanto, se confirmará la decisión que por vía de apelación se revisa.» (Negrillas originales)

Lo expuesto, se funda en que quien administra justicia tiene autonomía para interpretar la norma que más se ajuste al caso, para valorar las pruebas y para decidir el asunto con fundamento en las prescripciones legales y constitucionales pertinentes. La labor de interpretación, como consecuencia de la autonomía judicial que reconoce la Carta Política, permite que la comprensión que se llegue a tener de una misma norma por distintos operadores jurídicos sea diversa, pero ello, per se, no hace procedente la acción de tutela.

En ese orden de ideas, si la tutela: (i) no es el escenario para imponerle al juez natural adoptar uno u otro criterio ni obligarlo a fallar de una determinada forma, pues «el juez de tutela debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial, por lo que debe

considerar que, en principio, la valoración de las pruebas realizadas por el juez natural es razonable y legítima»<sup>2</sup>, (ii) no se advierte la existencia de una causal específica de procedibilidad que habilite la intervención del juez de tutela o alguna otra vulneración a los derechos fundamentales del actor y, (iii) no constituye una instancia adicional o paralela a la de los funcionarios competentes, el instrumento constitucional resulta improcedente.

Conforme con lo anotado, se confirmará la decisión impugnada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión en Tutela, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de esta Corporación.

Segundo.- Notificar esta decisión en los términos consagrados en el Decreto 2591 de 1991.

Tercero.- Remitir el diligenciamiento a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GERSON CHAVERRA CASTRO

Magistrado

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Magistrado

EYDER PATIÑO CABRERA

Magistrado

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

1 Del mismo, de 19 de julio de 2019 y emitido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartago, resumió que «se abstuvo de librar mandamiento de pago, por falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que la sentencia emitida absolvió de los pedimentos enervados al Municipio de Cartago (V), impidiendo direccionar las obligaciones del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago con destino a dicho ente territorial, y que de los documentos que conforman el título ejecutivo no se desprende que dicha carga corresponda al Municipio de Cartago de la cual pueda emanar una orden de carácter coercitivo a través del proceso ejecutivo denotándose la falta de capacidad para ser parte en el presente asunto, puesto que ninguna orden fue dirigida en favor de la antigua servidora. (fl. 19 a 21)».

2 CC T-221/18.