

FABIO OSPITIA GARZÓN

Magistrado Ponente

STP17688 – 2021

Tutela de 2ª instancia No. 119904

Acta No. 329

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

Resolver la impugnación interpuesta, mediante apoderada judicial, por las accionantes CLAUDIA YICELY VALENCIA HENAO, DORA MARÍA VILLEGAS LLANO, GLORIA YANET CASTRO GRISALES, PAULA ANDREA LONDOÑO HERRERA, BEATRIZ ELENA RAMÍREZ CARMONA, PATRICIA HERNÁNDEZ AGUIRRE, MAGNOLIA AMPARO GARCÍA DUQUE, SANDRA MILENA CARMONA GARCÍA, MARY LUZ MORENO CORTÉS, MARIBEL CARMONA ALZATE, DIANA CAROLINA OCAMPO GARCÍA, DIANA CAROLINA ECHEVERRI PATIÑO y LUZ AMPARO RESTREPO MARTÍNEZ contra el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral el 1º de septiembre de 2021, por el cual negó la tutela instaurada contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, por la presunta violación del derecho fundamental al debido proceso.

Fueron vinculados en primera instancia, como terceros con interés legítimo en el asunto, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Medellín, la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

ANTECEDENTES

Y

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

De la demanda de tutela y los informes rendidos, se destacan como hechos jurídicamente relevantes los siguientes:

1. Las aquí tutelantes promovieron proceso ordinario laboral contra la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita, para que la justicia declarara que entre las partes existió un contrato de trabajo a término fijo que fue terminado de manera unilateral. Como consecuencia de ello, se condenara a esa asociación y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de forma solidaria, al pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, junto con la indemnización moratoria.
2. El proceso correspondió al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Medellín que, mediante sentencia del 29 de abril de 2019, accedió a las pretensiones de la demanda, en el sentido de, i) declarar que entre las accionantes y la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita existió un contrato de trabajo entre el 16 de enero y el 31 de julio de 2014, que se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2014, ii) condenar de manera solidaria al ICBF al pago de las acreencias laborales adeudadas, y) iii) absolver de la indemnización moratoria.

Aseguró que la relación laboral se produjo como consecuencia del contrato de aportes celebrado entre el ICBF y la asociación demandada, y por ello condenó solidariamente a ese

instituto al pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por las accionantes.

3. En decisión del 26 de mayo de 2021, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, al desatar el recurso de apelación interpuesto por las partes contra el fallo de primera instancia y el grado jurisdiccional de consulta en lo desfavorable al ICBF, resolvió: “QUINTO: REVOCAR PARCIALMENTE el ordinal tercero de la sentencia apelada en cuanto declaró solidariamente responsable de las acreencias laborales a favor de las demandantes de las que subsisten las condenas al demandado INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF, para en su lugar ABSOLVERLO de la totalidad de las pretensiones instauradas en su contra”.

4. La apoderada judicial de las accionantes afirma que el tribunal incurrió en defectos constitutivos de vías de hecho que comprometen el derecho fundamental al debido proceso de sus representadas, al absolver al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a pagar solidariamente con la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita las acreencias laborales a que tienen derecho, toda vez que:

i) La relación laboral que existió entre las demandantes y la Asociación de Padres de Familia fue consecuencia del contrato de aportes celebrado entre esta última y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para “promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo las capacidades de las familias como entornos protectores y principales agentes de transformación social”, es decir, para cumplir la actividad misional del ICBF, por tanto, la condena al pago de las obligaciones laborales debe

extenderse a ese instituto.

ii) En la sentencia censurada se dijo que los contratos de aporte que el ICBF celebra para la prestación de los servicios de bienestar familiar solo están sujetos a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo, y que dentro de estas no se encuentra la cláusula de solidaridad, con lo cual se evidencia que se interpretó de manera aislada e incorrecta el artículo 2.4.3.2.10 del decreto 1084 de 2015, pues si esta disposición se hubiera estudiado de forma armónica con el artículo 2.4.3.2.1 del mismo decreto, se hubiera arribado a una conclusión distinta, esto es, que en los contratos de aporte sí es procedente la solidaridad.

Lo anterior, porque en este último precepto normativo se establece que, dentro de las cláusulas obligatorias están las de garantía por virtud de las cuales los contratistas que celebran contratos de aporte con el ICBF deben constituir la garantía única de cumplimiento para amparar, entre otros conceptos, los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

Entonces, no es lógico que el tribunal afirme que la solidaridad no es procedente en los contratos de aporte, y aun así se exige al contratista que tome una póliza (para cubrir un riesgo que se genera por el incumplimiento de las obligaciones laborales), que solo se puede hacer efectiva con la aplicación de dicha figura (solidaridad).

(iii) Se desconoció el precedente de la Corte Constitucional sentando en “la sentencia T-021 de 2018”.

(iv) Que la sentencia SL4430-2018, 10 oct. 2018, rad. 54744, dictada por la Sala de Casación Laboral, con fundamento en la cual el tribunal revocó la condena impuesta de manera solidaria al ICBF, no es vinculante, por no constituir doctrina probable en los términos del artículo 7º del Código General del Proceso.

Bajo estos argumentos, las tutelantes pretenden que, en amparo a sus derechos

fundamentales, se deje sin efecto la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín y, en su lugar, se declare que el ICBF y la Asociación demandada son responsables solidarios al pago de las acreencias laborales a que tienen derecho.

RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS

1. El Magistrado Ponente de la decisión adoptada por la de la Sala de Laboral del Tribunal Superior de Medellín aportó copia de la providencia objeto de reproche.
2. El Juez del Juzgado Tercero Laboral de Medellín remitió el expediente digital, para lo pertinente.
3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, solicitó que se declare improcedente la acción de tutela interpuesta por no cumplir los requisitos generales de procedencia para atacar providencias judiciales o, en su defecto, se nieguen las pretensiones de la demanda al no existir vulneración alguna de los derechos fundamentales del accionante por parte de ese instituto.
4. Las demás convocadas guardaron silencio en lo que es objeto de tutela.

EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala de Casación Laboral negó el amparo invocado, al considerar que la sentencia emitida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que dirimió la controversia planteada por la parte actora, no se revelaba arbitraria o caprichosa, sino proferida dentro del marco de la autonomía e independencia que es otorgada por la Constitución y la ley a los jueces al momento de administrar justicia, así como estuvo soportada en la jurisprudencia y normas pertinentes del caso.

Para arribar a tal conclusión, argumentó que:

[E]l colegiado denunciado, al revisar lo respectivo dentro del asunto en particular, encontró que los contratos de aportes celebrados por el ICFB tienen un régimen jurídico particular, el cual obedece a un marco general de habilitación de conformidad con lo señalado en la Ley 7 de 1979 y el Decreto Reglamentario 2388 de 1979, por lo que, en virtud de ello, cuando realiza dichos actos jurídicos se compromete a efectuar aportes o contribuciones en dinero o en especie a una persona natural o jurídica llamada contratista, pero bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal, por lo que, está eximido de obligaciones frente a los trabajadores de quienes fungieron como contratistas, por ende no opera la solidaridad que regula el artículo 34 del CST.

LA IMPUGNACIÓN

La parte accionante impugnó, mediante su apoderada, sin exponer las razones de disenso con el fallo de primera instancia.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

De conformidad con lo normado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con lo establecido en el numeral 7º del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 2017, y el artículo 44 del Reglamento General de esta Corporación, esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta contra el fallo de tutela de primera instancia proferido por la Sala de Casación Laboral.

Problema jurídico

Establecer si la acción de tutela resulta procedente para dejar sin efecto la providencia proferida el 26 de mayo de 2021 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial

de Medellín, al interior del proceso promovido por la parte tutelante contra la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita, por presentar defectos de orden sustantivo – interpretación errónea de la normatividad aplicable – y desconocer el precedente de la Corte Constitucional sentando en “la sentencia T-021 de 2018”

constitutivo de vías de hechos que compromete el derecho fundamental al debido proceso de las promotoras del amparo.

Análisis del caso concreto

1. La acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que sean amenazados o vulnerados por la conducta activa u omisiva de las autoridades públicas o los particulares (artículos 86 de la Constitución Nacional y 1º del Decreto 2591 de 1991).

3. Como ya se dijo, las tutelantes orientan la acción a demostrar que la decisión emitida el 26 de mayo de 2021 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, contiene defectos de índole sustantivo y desconoce lo adoctrinado por la Corte Constitucional en la sentencia T-021 de 2018, en síntesis, por cuanto, absolvió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a pagar solidariamente con la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita, las acreencias laborales a que tienen derecho, al considerar, de manera equivocada, que la solidaridad no es procedente en los contratos de aporte.

4. Tras revisar la sentencia cuestionada, encuentra la Sala que la colegiatura accionada revocó la condena que el a quo impuso al ICBF, consistente en pagar de manera solidaria a las demandantes las acreencias laborales adeudadas por la Asociación de Padres de Familia de los niños usuarios del Hogar Infantil Caperucita, con quien celebró contratos de aporte, con fundamento en los siguientes argumentos:

En relación con la responsabilidad solidaria del ICBF en el pago de las condenas, asunto

apelado por la apoderada de este instituto, sea lo primero advertir que entre la asociación demandada y el ICBF según documento grabado en el CD que obra a a folio 230, se prueba que se celebró un contrato de Aportes, respecto del cual la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral en sentencia SL4430-2018 M.P JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ, descarta la solidaridad, dado que el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979, regula lo concerniente a que la actividad que realiza la institución contratista, la cual es la parte que celebra el contrato de aportes con el ICBF, se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de aquella institución. En consecuencia, como la prestación del servicio que hace el ICBF es público implica que éste ha de hacerse conforme al régimen jurídico que fije la ley, es decir, dicho servicio debe circunscribirse a la norma en cita.

Al respecto expone el órgano de cierre en la citada Sentencia que “el objeto del contrato se trata de una actividad sui generis regulada por normas especiales de derecho público y «solo están sujetas a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo», art. 128 del D.2388 de 1979, «actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución», art. 127 ibidem, lo que excluye la aplicación del artículo 34 del CST”.

Esta Sala acoge la posición del órgano de cierre de la jurisdicción laboral, teniendo en cuenta que los contratos de aporte celebrados por el ICBF tienen un régimen jurídico particular, formado por un marco general de habilitación para celebrar contratos, conforme a la Ley 7 de 1979 y al decreto reglamentario 2388 de 1979, que disponen que el negocio jurídico de aporte es un contrato estatal atípico y especial suscrito entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o en especie a una persona natural o jurídica, con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención de la familia, de la niñez y adolescencia.

Así las cosas, el ICBF no tiene frente a las madres comunitarias, la calidad de «beneficiario o

dueño de una obra» dentro del contrato de aportes, puesto que se trata de un instrumento que el legislador dispuso con el fin de «financiar a terceros que colaboran con la prestación del servicio de cuidado a la primera infancia».

Además, de acuerdo con los arts. 36 de la Ley 1607 de 2012 y 3º del Decreto 289 de 14, las madres comunitarias no tienen la calidad de servidoras públicas y sus servicios se prestan a las entidades administradoras de programas de hogares comunitarios, como lo es la asociación demandada, quien «tiene la condición de empleador sin que se pueda predicar solidaridad patronal del ICBF».

En consecuencia, al eximirse por ley cualquier responsabilidad del ICBF frente a los trabajadores de los operadores contratistas, no le son aplicables las prerrogativas del Art. 34 del CST, pues el ordenamiento jurídico prevé expresamente que es el administrador del programa comunitario, en este caso, la asociación demandada, el encargado de asumir las obligaciones laborales y si bien esta norma no hace distinción de sus destinatarios de la misma, lo cierto es que la Ley y el Decreto antes citados, excluyen al ICBF de este tipo de responsabilidad.

De lo anterior, se concluye la inexistencia de la solidaridad del ICBF frente a las condenas en ese sentido ordenadas por el a quo, razón por la cual en este punto se revocará la sentencia de primera instancia. (Negrilla fuera del texto original)

5. Como se advierte, es claro que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, para la resolución del recurso de apelación propuesto por las partes y el grado jurisdiccional de consulta en lo que resultó desfavorable al ICBF, se ciñó a la normatividad aplicable al caso, sin que la interpretación efectuada para revocar el fallo emitido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de ese lugar, en lo que respecta a la condena solidaria impuesta a ese instituto, resulte constitutiva de un defecto de orden sustantivo o desconocimiento del precedente como lo alega la parte actora.

Destáquese que en la providencia cuestionada se tomó en cuenta el criterio establecido por la Sala de Casación Laboral en la sentencia SL4430 del 10 de octubre de 2018, donde señaló que, en el marco de un contrato de aportes, el ICBF no debe asumir de manera solidaria las obligaciones de los trabajadores de los contratistas, toda vez que este tipo de contratos “es de carácter administrativo y atípico regulado por los artículos 21 de la Ley 7ª de 1979 y 127 del DR. 2388 de 1979, al que no le son aplicables las normas de derecho individual del trabajo”, en consecuencia, la figura de la solidaridad prevista en el artículo 34 del CST, no tiene cabida en el contrato de aportes, en razón a la naturaleza especial que lo caracteriza, por lo que mal podría calificarse la decisión del tribunal como una vía de hecho que habilite la intervención excepcional del juez de tutela en el asunto.

En lo que atañe al desconocimiento de la sentencia T-021 de 2018, proferida por la Corte Constitucional, según la cual, “el empresario que termina beneficiándose del trabajo desarrollado por las personas que prestaron sus servicios por intermedio de un contratista, debe responder de manera solidaria por los salarios y prestaciones sociales a que haya lugar”, basta señalar que la fuerza vinculante de los fallos de tutela únicamente es inter partes, a menos que esa corporación en sede de revisión haga extensivos sus efectos a asuntos similares, sin que sea este tal caso (CC T-233-2017).

Resulta evidente, entonces, que la parte accionante no acreditó ninguno de los defectos alegados y se limitó a cuestionar el ejercicio hermenéutico realizado por la corporación accionada y que soportó en la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral, al resultarle desfavorable a sus intereses, tratando de imponer unas consideraciones personales que no alcanzan a derruir la fundamentación jurisprudencial y legal expuesta en la decisión cuestionada.

En este contexto, la sentencia censurada se torna intangible, por cuanto el juez de tutela no puede, en virtud del principio de autonomía de la función jurisdiccional (artículo 228 de la Carta Política), que ampara sus actuaciones y decisiones, intervenir para modificarla, solo

porque el tutelante no la comparte, o tiene una comprensión diversa de la del funcionario.

Se confirmará, por tanto, el fallo impugnado.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA N° 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo impugnado.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el proceso a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIO OSPITIA GARZÓN

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

HUGO QUINTERO BERNATE

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA