

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN



SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL

Medellín, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|----------------------------|---|
| DEMANDANTE | VERÓNICA MICHAELL PALACIOS CÓRDOBA |
| DEMANDADAS | ACCIÓN S.A.S. E.R., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., EMTELCO S.A. |
| LLAMADA EN GARANTÍA | COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA |
| RADICADO UNICO NACIONAL | 05001310501520190055902 |
| TIPO DE PROCESO | ORDINARIO DE DOBLE INSTANCIA |
| DECISIÓN | Confirma |
| ACTA DE DECISIÓN | 380 de 2023 |

La **SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL** del **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**, conformada por los Magistrados Jaime Alberto Aristizábal Gómez, quien actúa como ponente, John Jairo Acosta Pérez y Francisco Arango Torres, proceden en esta oportunidad a resolver la apelación interpuesta por la parte demandante en contra del auto del 5 de mayo de 2023 que ordenó la terminación del proceso por desistimiento tácito y ordenó el archivo del proceso.

A continuación, se toma la decisión correspondiente, previamente discutida y aprobada por los integrantes de la Sala.

ANTECEDENTES

Pretende la demandante se declare gozaba de fuero de maternidad y que no fue solicitada la correspondiente autorización ante el Ministerio de Trabajo al momento de ser desvinculada de su empleo, y que la labor que desempeñaba a favor de COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. tenía naturaleza permanente y por tanto no era susceptible de ser prestada por medio de empresas temporales, que en razón de lo anterior se declare que tuvo la calidad de trabajadora de COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., EMTELCO S.A. y ACCIÓN S.A., desde el 19 de noviembre de 2013 y se condene a reintegrarla COLOMBIA MÓVIL S.A. en el mismo cargo que venía desempeñando sin solución de continuidad, con el pago de todas las prestaciones sociales incluidas las vacaciones, las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social y la indemnización equivalente a 60 días de salario conforme a la Ley. De manera subsidiaria, solicita sea reintegrada a EMTELCO S.A. y se ordene el pago de la indemnización por despido sin justa causa, de manera solidaria a todas las codemandadas.

Admitida y notificada la demanda, las sociedades COLOMBIA MOVIL S.A E.S.P. y EMTELCO S.A. formularon las excepciones previas de “Falta de agotamiento de reclamación administrativa – Falta de competencia: Colombia Móvil/Emtelco” e “Indebida acumulación de pretensiones”,

Acción S.A. E.R. no propuso excepciones de ésta naturaleza.

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín, en desarrollo de la audiencia de que trata el artículo 77 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, resolvió declarar probadas las excepciones previas formuladas por las codemandadas.

Mencionó frente a la excepción de indebida acumulación de pretensiones que, conforme lo señalado por las codemandadas, la actora persiguió en las pretensiones

subsidiarias el reintegro a EMTELCO S.A. y a la indemnización de que trata el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, las cuales son excluyentes entre sí en tanto que, de consolidarse un reintegro no habría causal alguna para el pago de la indemnización por despido sin justa causa. Que conforme el artículo 25 A del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social es posible acumular en una sola demanda, varias pretensiones contra el demandado, para ello, debe tenerse presente que sea el Juez competente para resolver de todas ellas, que puedan tramitarse por el mismo procedimiento y que no se excluyan entre sí, o bien, sean propuestas como principales o subsidiarias. Que como bien lo señaló la parte pasiva del proceso, en el evento en que se ordene el reintegro de la demandante no hay lugar a ordenar la indemnización por despido sin justa causa, pues la orden de reintegro implícitamente declara que la relación laboral se encuentra vigente y sin solución de continuidad, por lo que la excepción estaba llamada a prosperar.

Tomando en análisis la excepción previa de Falta de Competencia por Falta de Reclamación administrativa, la Juez A quo manifestó que Colombia Móvil estaba constituida como una empresa de economía mixta tal como aparece en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009; en el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 y en la sentencia C 736 de 2007; y que por su naturaleza debió presentarse la reclamación administrativa de que trata el artículo 6 del estatuto procesal laboral, hecho que no se evidenció en el expediente, con lo cual le resta la competencia al Juez para conocer del proceso.

Sobre la sociedad Emtelco S.A., indicó que se trata de una empresa de economía mixta descentralizada indirecta del Municipio de Medellín y que, la composición accionaria de un 50% de la empresa constituye un 1% público y un 49% privado, pero que bien, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre los factores que determinan la calidad de una empresa como pública en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de radicado 11001030600020070002000, y estimó que para que una persona jurídica pueda calificarse como pública, es indiferente la proporción del aporte estatal pues la mayor o menor proporción sirve para determinar de qué tipo de entidad administrativa se trata, pero no para definir si

posee o no un carácter público, por lo que también debía presentarse ante ella una reclamación previa y directa para activar la competencia del Juez Laboral.

Señaló que ambas empresas tienen por objeto social la prestación del servicio de público de telecomunicaciones y conforme los pronunciamientos del Consejo de Estado, las sociedades que se dedican a proveer de este servicio pueden ser empresas de servicios oficiales (capital 100% estatal); mixtas (varía el porcentaje público – privado) o privadas (100% privadas); y que las sociedades de economía mixta son entidades descentralizadas que forman parte de la Rama Ejecutiva, por lo que las demandas contra ellas sólo pueden iniciarse una vez se presenta la reclamación administrativa requerida por la Ley laboral. Que como bien, no se encontró en el expediente prueba de haberse presentado escrito con la solicitud de reconocimiento de derechos ante estas codemandadas, EMTELCO S.A.S. y COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., era procedente declarar probada la excepción previa de Falta de Competencia por Falta de agotamiento de reclamación administrativa formulada por las codemandadas. Así las cosas, ordenó el archivo del proceso y condenó en costas a la demandante.

RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE

El apoderado de la activa, inconforme con la decisión formula recurso de apelación, manifestó que se equivoca el despacho en sus consideraciones pues es diferente el entendimiento sobre la naturaleza de las demandadas y los servicios prestados como públicos y, la calidad en la que actúan cuando contratan particulares, pues en lo que atañe a las relaciones con sus colaboradores, están sometidas al régimen ordinario, y no al régimen especial con el que se vinculan los trabajadores de las empresas estatales. Siendo esto así, no habría lugar a exigir el agotamiento de la reclamación administrativa, pues se estaría exigiendo un requisito respecto de unas entidades que no son estrictamente personas de derecho público y que sostuvieron una relación fundada en normas de derecho privado con la demandante. Así entonces, solicita se desestimen los argumentos presentados por la Juez de conocimiento y se ordene la continuación del proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

COLOMBIA MÓVIL S.A. presentó alegatos de conclusión con el fin de mostrar conformidad con la decisión tomada en primera instancia, indicando que es una empresa de Servicios Públicos constituida como sociedad de economía mixta, por lo cual, quien interponga una demanda laboral en su contra deberá agotar la reclamación administrativa, trámite que no agotó la demandante, por lo que no habilitó la competencia del Juez Laboral para conocer del proceso. Así entonces, solicita se confirme íntegramente la providencia proferida por la Juez A quo.

Estos mismos argumentos fueron presentados por el apoderado de **EMTELCO S.A.S.**

COMPETENCIA

Principio de consonancia artículo 66A del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, adicionado, artículo 35 de la Ley 712 de 2001.

PROBLEMA JURÍDICO

Determinar si es exigible la radicación de reclamación administrativa de que trata el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social ante **COLOMBIA MÓVIL S.A. y EMTELCO S.A.S** para habilitar la competencia del Juez Laboral para conocer de las pretensiones formuladas en una demanda ordinaria de doble instancia.

CONSIDERACIONES

Como premisa normativa se tiene, que el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y la S.S. dispone:

“Las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública **sólo podrán iniciarse** cuando se haya agotado la reclamación administrativa. Esta reclamación consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, y se agota cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no ha sido resuelta.” (negrilla de la Sala)

La Corte Constitucional en la sentencia C-792 de 2006, al estudiar el aludido artículo, precisó lo siguiente:

“En el artículo 6° del C.P.L.S.S. se adoptó una modalidad especial de aseguramiento de la oportunidad para la autotutela administrativa, porque al señalarse que la reclamación administrativa cuyo agotamiento es presupuesto para acudir ante la justicia ordinaria laboral, consiste en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda, la sustrae del ámbito del agotamiento de la vía gubernativa previsto en el C.C.A. como requisito para que los particulares puedan acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandar los actos administrativos unilaterales y definitivos de carácter particular y concreto, para someterla a una regulación más general y sencilla, conforme a la cual, en todos los eventos en que se pretenda demandar a una entidad pública ante la justicia ordinaria laboral, un presupuesto de procedibilidad de la acción es esa previa reclamación administrativa.”

En esta misma dirección, la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia en sentencia SL Rad 37251 del 7 de febrero de 2012, explicó las dos formas en que la misma se entiende agotada:

«El artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con la modificación introducida por el artículo 4° de la Ley 712 de 2001, señala como requisito de procedibilidad para las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la

administración pública, la previa reclamación administrativa consistente en el simple reclamo escrito del pretendiente sobre el derecho, la cual se entiende agotada cuando se haya decidido o cuando transcurrido un mes desde su presentación no haya sido resuelta. Como se observa, para que se entienda la eficacia de la reclamación, la ley procesal laboral ha dispuesto dos momentos claramente diferenciables, el primero, cuando se haya decidido, es decir cuando la Administración responde la reclamación, evento que supone, si el pronunciamiento contempla la posibilidad de impugnarlo a través de los recursos de la llamada vía gubernativa, que esa decisión quede en suspenso hasta cuando tales recursos sean decididos definitivamente, instante desde el cual puede afirmarse que se ha agotado la reclamación. El segundo, que se materializa cuando transcurrido un mes desde la presentación, la reclamación no ha sido resuelta. Naturalmente, como dicha figura tiene como actor a quien pretenda el derecho, debe ser el mismo quien tenga la opción de escoger uno de los dos eventos reseñados, es decir, que puede esperar a que la Administración se pronuncie, recurrir esa decisión cuando ello sea posible y esperar que los recursos sean resueltos definitivamente, o bien esperar que transcurra el mes.”

La reclamación administrativa, además de ser un requisito de procedibilidad de la acción, también es un factor de competencia del juez del trabajo, de modo que cuando la demandada sea la Nación, las entidades territoriales o cualquiera otra entidad de la administración pública, no puede el Juez conocer del asunto sin que se haya previamente agotado la reclamación. Así lo recordó la citada Corporación, en sentencia SL8603 de 01 de julio de 2015 al indicar:

«Al respecto, esta Sala de Casación Laboral ha adoctrinado que la reclamación administrativa constituye un factor de competencia del juez del trabajo cuando la demandada sea la Nación, las entidades territoriales o cualquiera otra entidad de la administración pública, como lo es el ISS. En efecto, en sentencias CSJ SL, 13 oct 1999, Rad. 12221 y CSJ SL, 23 feb 2000, Rad. 12719, entre otras, la Corte adoctrinó: (...) "Significa lo anterior que mientras no se haya agotado dicho trámite, el juez del trabajo no adquiere

competencia para conocer del asunto. La importancia de realizar la reclamación administrativa con anterioridad a iniciar la acción contenciosa radica en la posibilidad que la Ley le otorga a la administración pública de revisar sus propias actuaciones antes de que estas sean sometidas al conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social, de modo que la falta de esta reclamación con anterioridad a la instauración de la demanda es insubsanable». (subraya de la Sala)

En otros pronunciamientos, en providencias como la SL 86 de 2023, SL4554 de 2020 y SL 5159 de 2019, se reiteró por el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, que el simple reclamo a que se refiere el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, puede entenderse como cualquier requerimiento o solicitud que realice el trabajador o afiliado del derecho debidamente determinado y del que el empleador o autoridad correspondiente tenga conocimiento.

Bajo el contexto anterior es claro que, quien aspire a demandar a un ente público, es imperativo que en primer lugar le formule la correspondiente reclamación administrativa que consiste en el simple reclamo escrito del derecho que pretenda el interesado, presentándolo ante la entidad correspondiente, dado que ello constituye un presupuesto procesal necesario para que se configure en debida forma la relación jurídico procesal, pues su no agotamiento genera falta de competencia para avocar el conocimiento del proceso, implicando para el juez que no puede ejercer poder jurisdiccional.

Al respecto, ha de considerarse que la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia **C-736 de 2007**, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 1° del Decreto 128 de 1976, 38, 68 y 102 de la Ley 489 de 1998, y 14 de la Ley 142 de 1994, tuvo la oportunidad de referirse en extenso a la naturaleza jurídica de las empresas prestadoras de servicios públicos, como lo es en el caso que nos ocupa de EMTELCO S.A. y COLOMBIA MOVIL S.A., ambas empresas con carácter de sociedad anónima, prestadoras de servicios públicos con capital accionario público.

Para el tema objeto de estudio, y solución del problema jurídico planteado, se hace necesario relevar, de la ANTES citada providencia, las siguientes precisiones del Alto Tribunal Constitucional:

En primer término, ese ocupó de la naturaleza jurídica de las *empresas de servicios públicos domiciliarios*, al siguiente tenor:

“...Nótese cómo una empresa de servicios públicos privada es aquella que *mayoritariamente* pertenece a particulares, lo cual, *a contrario sensu*, significa que *minoritariamente* pertenece al Estado o a sus entidades. Y que una empresa de servicios públicos mixta es aquella en la cual el capital público es igual o superior al cincuenta por ciento (50%), lo cual significa que *minoritariamente* pertenece a particulares. Así las cosas, una y otra se conforman con aporte de capital público, por lo cual su exclusión de la estructura de la Rama Ejecutiva y de la categoría jurídica denominada “entidades descentralizadas” resulta constitucionalmente cuestionable, toda vez que implica, a su vez, la exclusión de las consecuencias jurídicas derivadas de tal naturaleza jurídica, dispuestas expresamente por la Constitución.

No obstante, la Corte observa que una interpretación armónica del literal d) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, junto con el literal g) de la misma norma, permiten entender que la voluntad legislativa no fue excluir a las empresas de servicios públicos mixtas o privadas de la pertenencia a la Rama Ejecutiva del poder público. Ciertamente, el texto completo del numeral 2° del artículo 38 es del siguiente tenor:

“Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

...

2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos;

- b) *Las empresas industriales y comerciales del Estado;*
- c) *Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;*
- d) *Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;*
- e) *Los institutos científicos y tecnológicos;*
- f) *Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;*
- g) ***Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. (Lo subrayado es lo demandado)***

Nótese cómo en el literal d) el legislador incluye a las “demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público”, categoría dentro de la cual deben entenderse incluidas las empresas de servicios públicos mixtas o privadas, que, de esta manera, se entienden como parte de la Rama Ejecutiva en su sector descentralizado nacional.”.

Obsérvese que si bien el legislador sólo considera explícitamente como entidades descentralizadas a las empresas oficiales de servicios públicos, es decir a aquellas con un capital cien por ciento (100%) estatal, lo cual haría pensar que las mixtas y las privadas no ostentarían esta naturaleza jurídica, a continuación indica que también son entidades descentralizadas “las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.” (Subraya la Corte). Así las cosas, de manera implícita incluye a las empresas de servicios públicos mixtas o privadas como entidades descentralizadas, por lo cual la Corte no encuentra obstáculo para declarar su constitucionalidad.”.

Consecuente con todo lo anterior, se tiene que ante la omisión en que incurre la parte actora, no tiene competencia el juez ordinario laboral para resolver el asunto

que se somete a su conocimiento, de cara a las demandadas EMTELCO S.A. y COLOMBIA MÓVIL S.A E.S.P., pues como se dejó sentado en líneas precedentes, la reclamación administrativa es un factor de competencia del juez del trabajo, por lo que debe radicarse de manera PREVIA a la interposición de la demanda.

Ahora, no comparte la Sala la decisión de la funcionaria de primer grado, relativa a ordenar el archivo del expediente, pues que no tenga competencia para conocer de las pretensiones formuladas frente a las empresas de servicios públicos, no afecta en manera alguna el conocimiento de las pretensiones que se encuentran dirigidas en contra de ACCIÓN S.A.S. E.R., toda vez que ésta sociedad no tiene naturaleza pública y no es exigible respecto de ésta agotar la reclamación administrativa de que trata el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social.

En atención a lo explicado, la decisión arribada por la *a quo*, será **CONFIRMADA** en lo que atañe a declarar probada la falta de competencia por falta de reclamación administrativa con respecto a las codemandadas EMTELCO S.A. y COLOMBIA MÓVIL S.A E.S.P. y a su vez, se **REVOCARÁ** la orden de archivo emitida por la *a quo* en la providencia que se revisa, para en su lugar, ordenar la continuación del proceso, y la resolución de las pretensiones dirigidas en contra de ACCIÓN S.A.S. E.R.

Ahora bien, no puede pasar por alto la sala que el *a quo* declaró igualmente probada la excepción de “*indebida acumulación de pretensiones*”, misma que aunque no fue objeto de apelación se hace necesario precisar que dicho medio exceptivo no tiene la facultad *per se* de llevar a la terminación y archivo del proceso respectivo, sino que dentro de la audiencia del artículo 77 del CPTYSS se debe brindar la oportunidad de subsanar las deficiencias que en este punto tenga la demanda, por tener la condición de subsanable, empero si no se hace de forma oportuna por la parte procederá la consecuente orden de archivo del proceso como lo dispuso el *a quo*.

Lo anterior no constituye una violación al propio de congruencia, sino al deber del juez de adoptar todas las medidas que se hagan necesarias tendientes al saneamiento del proceso, así como la prevalencia del derechos sustancial, previsto en el artículo 228 de la carta política fundamental, en concordancia con el artículo 53 ibidem.

Sin costas en esta instancia, al no haberse causado por prosperar parcialmente el recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL** del **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha dieciocho (18) de octubre del año dos mil veintitrés (2023) proferido por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín, respecto de declarar probada la excepción previa de Falta de Competencia por Falta de Reclamación Administrativa respecto de las codemandadas **EMTELCO S.A.** y **COLOMBIA MÓVIL S.A E.S.P.** y **REVOCAR** la orden de archivo del expediente para en su lugar, ordenar continuar con el trámite del proceso con respecto a la codemandada **ACCIÓN S.A.S. E.R.**, en los términos expuestos en precedencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

Lo resuelto se notifica en **ESTADOS**.

Los Magistrados,

Jaime Alberto Aristizábal Gómez

John Jairo Acosta Pérez

Francisco Arango Torres

**EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE MEDELLÍN – SALA
LABORAL - HACE CONSTAR**

Que la presente providencia se notificó por estados
No 203 del 27 de noviembre de 2023.

consultable aquí:
<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-superior-de-medellin-sala>

Firmado Por:

Jaime Alberto Aristizabal Gomez
Magistrado
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

John Jairo Acosta Perez
Magistrado
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Francisco Arango Torres
Magistrado
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Código de verificación: **61bc363ff7a7eae419ff475450e761620acef86942a9634503db6a2a8576c59d**

Documento generado en 24/11/2023 01:41:47 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>