



SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL

Decisión No. 184

Medellín, nueve (09) de agosto de dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Superior de Medellín, Sala Quinta de Decisión Laboral, procede a proferir la decisión correspondiente dentro del proceso ordinario promovido por **CRUZ GUADALUPE VARGAS DEL VALLE** contra **PENSIONES DE ANTIOQUIA**, identificado con numero de radicado **05001-31-05-008-2019-00749-01**.

A continuación, la Sala conformada por los magistrados VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO, SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE y JULIO RAFAEL TORDECILLA PAYARES como magistrado ponente, previa deliberación del asunto, según consta en el Acta No. 049 de discusión de proyectos, adoptó la decisión que se consigna enseguida:

1. ANTECEDENTES

1. Presentó demanda la señora Cruz Guadalupe Vargas del Valle en contra Pensiones de Antioquia, solicitando se condene a reconocer la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento del señor Carlos Muñoz Roldan, en calidad de cónyuge supérstite, intereses moratorios, indexación y costas del proceso.

2. Admitida la demanda, y notificada de esta a la entidad demandada, allegó contestación, proponiendo la excepción previa de FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA, aduciendo que la naturaleza jurídica de Pensiones de

Antioquia es 100% pública y la competencia para definir sus controversias está radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así mismo, que el señor Carlos Muñoz Roldan titular de la pensión de vejez, era un empleado público del Departamento de Antioquia.

3. El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, en audiencia de conciliación, excepciones previas, saneamiento, fijación de litigio y decreto de pruebas, realizada el 17 de noviembre de 2021, declaró no probada la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia, ya que que el señor Carlos Muñoz Roldan, cumplió las funciones propias de un trabajador oficial, al desempeñar el cargo de auxiliar de servicios generales en la secretaria general del Departamento de Antioquia, y en ese sentido, sería esta la jurisdicción competente para conocer de la demanda y no la Contencioso Administrativa.

4. Contra la anterior decisión, el apoderado de Pensiones de Antioquia, interpuso recurso de apelación, señalando que de conformidad con el artículo 104 del CPACA, numeral 4, la jurisdicción contenciosa administrativa es la competencia para conocer de los asuntos relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el estado, y la seguridad social de los mismos cuando dicho régimen este administrado por una persona de derecho público; él señor Carlos Muñoz Roldán, se desempeñó como auxiliar de servicios generales, en la Secretaria General del Departamento de Antioquia y trabajó 31 años y 46 días, sin embargo era un empleado público, su relación con el Departamento de Antioquia, su empleador, era legal y reglamentaria, él se vinculó mediante decreto, y cuando se desvinculó, su declaratoria de desempleo era también por decreto, no era por contrato de trabajo, y la seguridad social en pensiones, fue administrada por Pensiones de Antioquia, que es una persona de derecho público, por lo que es claro que este asunto por la calidad del sujeto en litigio, no es competencia de los jueces laborales, solicitando se revoque la decisión y en su reemplazo se declare la falta de jurisdicción y competencia.

El proceso fue repartido al magistrado ponente el 22 de junio de 2022.

2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Presentó alegaciones la apoderada de la parte demandante, solicitando la confirmación de la decisión, ya que, conforme el certificado laboral que reposa en el expediente el señor Carlos Muñoz Roldan, se desempeñó como auxiliar de servicios generales en la Secretaria General del Departamento de Antioquia, y de acuerdo con sus funciones tenía calidad de trabajador oficial, por lo que en consecuencia este litigio es competencia de los jueces ordinarios laborales, haciendo alusión igualmente, a que en las resoluciones que resolvieron la solicitud de la pensión de vejez se menciona "*el retiro definitivo del servicio oficial*", por lo que se trata entonces de un trabajador oficial.

3. CONSIDERACIONES.

Quid juris. – Determinar si le asiste razón a la A-quo, en la providencia que resolvió la excepción previa denominada Falta de Jurisdicción, mediante la cual declaró no probada la misma, al considera que la relación laboral del causante con el departamento de Antioquia, fue de trabajador oficial.

Para el estudio pertinente se harán los siguientes miramientos:

1. Normatividad aplicable:

1.1. En el artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, se estableció la cláusula general o residual de la competencia para conocer de los asuntos de la Seguridad Social, que opera cuando no hay una norma especial que atribuya el conocimiento a otra jurisdicción, al respecto señaló: "*Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos*".

1.2. De la misma manera el art. 104 numeral 4 del CPACA, norma vigente, que regula el tema de Seguridad Social, en la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que determina una competencia especial, cuando se está en presencia en un asunto de esta naturaleza, en la cual el afiliado es un empleado público y la administradora de pensiones tiene una naturaleza pública, en lo pertinente regula lo siguiente: "*relativos a la relación legal y*

reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”.

2. La Corte Constitucional en autos resolutorios de competencia sobre el tema ha precisado lo siguiente:

2.1. En el auto 406 del año 2021, en un caso de pensión de vejez, en la cual se discutió la jurisdicción competente, se indicó:

*"7. Según el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, **la naturaleza de la vinculación del trabajador, al momento de causar la prestación, determina la jurisdicción competente.** Dicho criterio se justifica en la necesidad de establecer un hito que permita definir a cuál autoridad corresponde decidir el asunto. Además, atiende al numeral 4º del artículo 104 del CPACA, que se refiere de manera exclusiva a la categoría de "servidores públicos", con la precisión de que la competencia se circunscribe al examen de la relación legal y reglamentaria, la cual es predicable de los empleados públicos. Por otra parte, debe analizarse la naturaleza de la entidad que administra el régimen de seguridad social aplicable al actor.*

***Así las cosas, si al momento de causar la pensión el demandante tuvo la calidad de empleado público, y si una persona de derecho público administra el régimen de seguridad social que le aplica, la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá conocer el asunto.** En concreto, en las controversias en materia de seguridad social, la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se determina mediante dos factores concurrentes: la naturaleza jurídica de la entidad demandada y la calidad jurídica (determinada por la naturaleza del vínculo laboral y las funciones que desempeña) del sujeto que demanda.*

...

*9. En suma, respecto de la competencia para resolver aquellas controversias relacionadas con la seguridad social de los servidores del Estado, se aplica la regla especial del artículo 104.4 del CPACA. **Dicha norma exige la acreditación de dos factores concurrentes para asignar el conocimiento a la jurisdicción contencioso administrativa. Estos son: la calidad de empleado público del demandante y que una persona de derecho público administre el régimen que le aplica.** Bajo ese entendido, no se cumple el segundo presupuesto cuando un fondo privado de pensiones administra aquel régimen. En ese escenario, la competencia se determina por la cláusula residual, que la asigna a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral."*

2.2. A hora, en el presente asunto, se está en presencia de la solicitud de la sustitución pensional que reclama la actora, lo pertinente es preguntarse, si en este caso, es oportuno aplicar el anterior razonamiento; la Colegiatura considera que sí, siendo pertinente traer a colación el auto 954 de 2021, donde la Corte resuelve la jurisdicción competente aun caso particular pero

que sus consideraciones son fundamentales al igual que el auto anterior, para decidir el asunto:

*"16. En los casos de reconocimientos pensionales, la Sala ha destacado, entre otros en el Auto 490 de 2021, **que debe tenerse en cuenta el tipo de vinculación que tiene la persona al momento de causarse el derecho prestacional pretendido**. Por lo tanto, si en dicho momento la persona tenía la calidad de empleado público, la competente será la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Si, por el contrario, no la tenía, la competente será la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social."*

Más adelante concluye:

***"Regla de decisión:** La Corte Constitucional determina que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, es la competente **para conocer un proceso laboral promovido por el cónyuge supérstite de un trabajador privado**, en el que se pretenda obtener el reconocimiento de la pensión de sobreviviente. Lo anterior, porque, si bien una persona de derecho público administra el régimen de seguridad social aplicable al demandante, éste no tuvo la calidad de empleado público al momento de causar la prestación que reclama o durante su última vinculación laboral. En esa medida, no se cumplen los requisitos exigidos por el numeral 4º del artículo 104 del CPACA, para efectos de asignar la competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; consecuente con ello, se cumple el criterio."*

3. En lo que tiene que ver con la Administradora de pensiones que reconoció la pensión de vejez al causante en este asunto, lo es el Fondo Prestacional del Departamento de Antioquia, con características de establecimiento público, conforme al decreto de creación número 3780 del año 1991 y demás decretos complementarios, en síntesis, la naturaleza jurídica es la de establecimiento público.

4. CASO CONCRETO.

4.1. Mediante resolución número 000236 de fecha 21 de marzo de 2007, el Fondo prestacional del Departamento de Antioquia, reconoció la pensión de jubilación reglada por la ley 33 de 1985, en uso de la transición de la ley 100 de 1993 al señor Carlos Muñoz, causante del presente asunto.

De los documentos obrantes en el archivo del expediente administrativo (Carpeta: 05RespuestaPensionesDeAntioquia, archivo: (1)EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.pdf), allegado por la accionada, más específicamente de los obrantes a folios 16 hasta 33, se hallan los salarios recibidos por el

causante, en la cual se constata que el concepto de pago era referido a su calidad de empleado como mensajero, a folio 77 (pág. 79), del mismo expediente se tiene la certificación expedida por el departamento de Antioquia, fechado 03 de septiembre del año 2007, en la cual se certifica que el último cargo del causante lo fue de AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES, en la secretaría general del departamento de Antioquia; esas pruebas fueron allegadas por la demandada como soportes de la excepción estudiada.

4.2. El Decreto Ley 1222 de 1986, en lo que respecta a la calidad de los servidores públicos del ente territorial departamental, regla lo siguiente:

"Del régimen de personal y de los actos y contratos

ARTÍCULO 304.

-Las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Sentencia 536 de 1996 de la Corte Constitucional

Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos."

De la norma transcrita, se tiene que de manera general, quien preste sus servicios en el departamento, son empleados públicos y excepcionalmente trabajadores oficiales cuando realizan actividades en la construcción y sostenimiento de obras públicas, y se convierte en general el concepto y calidad de trabajadores oficiales, cuando prestan sus servicios en Empresas Comerciales e Industriales del Estado; de la norma transcrita no queda duda entonces, que para aducir la calidad de trabajador oficial, se debe probar que su actividad prestada al servicio del departamento, lo fue en obras de construcción y sostenimiento de obras, o que labor es prestada en las empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta.

Sobre este tema la Sala de descongestión, trayendo a colación sentencia de la misma Corte sostuvo:

"Al respecto, precisa la Corporación que, en un principio, al discernir sobre el entendimiento del concepto "obra pública", inserto en los artículos 42 de la Ley 11 de 1986 y 292 del Decreto 1333 de 1986, en relación con los artículos 674 del CC y 81 del Decreto 222 de 1983, concluyó, entre otras, en las sentencias CSJ SL, 11 ag. 2004, rad. 21494 y CSJ SL, 31 en. 2006, rad. 25504, como lo indicó el segundo sentenciador, que "[...] los bienes fiscales y las obras públicas son conceptos diferentes".

Sin embargo, como se explicó en la sentencia CSJ SL4440-2017, tal criterio ha sido morigerado tras una nueva mirada de aquella normativa, estableciendo que la jurisprudencia de la Corte, "[...] ha tenido una fuerte inclinación a definir la obra pública, no en función al tipo de bienes inmuebles públicos, sino a su finalidad, esto es, que se trata de obras de utilidad pública, interés social o directamente relacionadas con la prestación de un servicio público".

[...]

*De ahí que, en la actualidad, la línea jurisprudencial al respecto, como se adujo en la sentencia CSJ SL4440-2017, reiterada en las sentencias CSJ SL7783-2017 y CSJ SL3934-2018, sostiene que la actividad de los trabajadores oficiales, en torno al concepto de construcción y mantenimiento de "obra pública", **se refiere tanto a las actividades de fabricación, instalación, montaje o demolición de estructura, infraestructuras y edificaciones, como al "[...] conjunto de actividades orientadas a la conservación, renovación y mejora del bien construido**, lo cual implica intervenciones para su reparación de base, transformación estructural, garantía de prolongación de su vida útil y engrandecimiento", sin diferenciar entre bienes de uso público y bienes fiscales."*

Corolario. – Al estar acreditado dentro de este asunto que el causante de la pensión que aquí se persigue, tuvo el cargo de AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES, específicamente el de mensajero, le impele a la Sala, revocar la decisión de la Aquo, que declaró no probada la excepción de Falta de jurisdicción en el presente proceso, al no hallar que dicha actividad desarrollada por el causante de la pensión de sobreviviente, tenga que ver con obras de construcción y sostenimiento de obras públicas en el ente departamental de Antioquia.

Lo anterior genera que se disponga por la Sala, declarar probada la excepción de Falta de Jurisdicción planteada por la accionada y consecuente con ello remitir a la jurisdicción contenciosa administrativa para que conozca del presente asunto.

Sin costas de segunda instancia.

Por secretaria, remítase para el reparto del asunto al ente competente.

4. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Quinta de Decisión Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, resuelve:

PRIMERO: REVOCAR la decisión proferida el 17 de noviembre de 2022, por el Juzgado Veintidós Laboral del Circuito de Medellín, y en su lugar se declara probada la excepción previa de falta de jurisdicción y competencia.

SEGUNDA: Se **ORDENA** remitir las diligencias a los juzgados administrativos de Medellín (reparto), para que conozcan del presente asunto.

TERCERO: Sin costas de segunda instancia.

Lo decidido se notifica por ESTADOS.

Los magistrados,



JULIO RAFAEL TORDECILLA PAYARES



VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO



SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE

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

Que la presente providencia se notificó por Estados No. **140**
del 10 de agosto de 2022

consultable aquí:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-superior-de-medellin-sala-laboral/130>