



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Primera de Decisión
Magistrado Ponente: John Jairo Alzate López

Medellín, veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO LABORAL
RADICADO: 05001-33-33-025-2019-00497-01
DEMANDANTE: EDWIN MAURICIO ARAQUE FERNÁNDEZ
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE MEDELLÍN - SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA Y FUNDACIÓN PASCUAL BRAVO

AUTO N° 84

Tema: *Excepción de falta de jurisdicción / confirma*

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Fundación Pascual Bravo, recurso coadyuvado por la apoderada del Municipio de Medellín, contra la providencia proferida por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín, en la audiencia de pruebas celebrada el 8 de junio de 2022, que declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción.

ANTECEDENTES

El apoderado del actor radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con la cual pretende la nulidad del acto administrativo con radicado núm. 1524 del 21 de agosto de 2019, proferido por la Fundación Pascual Bravo y que, en consecuencia, se declare que entre el señor Edwin Mauricio Araque Fernández y el Municipio de Medellín, existió una relación de carácter laboral como trabajador oficial o empleado público, en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

Como restablecimiento del derecho pretende que se declare que la Fundación Pascual Bravo, es un simple intermediario entre el Municipio de Medellín y el señor Edwin Mauricio Araque Fernández (DEMANDA RADICADO 2019-00497¹).

La demanda fue admitida por la *a quo* y de manera posterior se profirió auto mediante el cual se resolvieron excepciones, a la vez que se tuvo por no contestada la demanda por parte de la Fundación Pascual Bravo. Luego, se señaló fecha para la realización de la audiencia inicial que

¹ Escrito de demanda disponible en el siguiente link: [DEMANDA RADICADO 2019-00497.pdf](#)

se celebró el 23 de marzo de 2022 (071AutoResuelveExcepcionesPreviasFijaFechaAudienciaInicial).

El 8 de junio de 2022, se instaló la audiencia de pruebas, diligencia en la cual inicialmente se accedió a una solicitud presentada por el apoderado de la Fundación Pascual Bravo que pretendía que se tuviera por contestada la demanda en término oportuno, ya que por dificultades técnicas, logísticas y de la comunicación no atribuibles a la demandada, el escrito de contestación no fue tenido en cuenta, esto es, se adicionó la providencia que resolvió las excepciones previas y el auto que decretó las pruebas, incluyendo el pronunciamiento de la referida fundación (110GrabacionAudienciaPruebas8Junio2022).

El apoderado de la Fundación Pascual Bravo, propuso como excepción la indebida escogencia del medio de control que fue adecuada por el Despacho a la excepción de falta de jurisdicción, esto debido a que, el apoderado argumentó que para analizar la presunta vulneración de los derechos laborales que pretende el accionante, el asunto debe ser conocido por la jurisdicción ordinaria laboral, pues en la relación que sostuvo el señor Araque Fernández con la Fundación Pascual Bravo, se le pagaron sus prestaciones económicas conforme con el derecho laboral privado.

La *a quo* declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción, decisión frente a la cual se interpuso recurso de apelación, el cual fue coadyuvado por la apoderada del Municipio de Medellín.

DECISIÓN APELADA

El Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín, realizó audiencia de pruebas el 8 de junio de 2022, en la cual profirió auto que resolvió las excepciones formuladas por el apoderado de la Fundación Pascual Bravo y declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción. Para ello argumentó que las pretensiones del demandante están encaminadas a determinar si se presentó una relación laboral con el Municipio de Medellín, pero no un vínculo laboral de naturaleza privada que corresponda a una relación de un trabajador oficial, sino a una relación de tipo laboral administrativo, es decir, la que corresponde a una relación legal y reglamentaria, pero en su calidad de empleado público (110GrabacionAudienciaPruebas8Junio2022).

Sustentó que la parte demandante presentó la petición en sede administrativa que fue contestada a través de un acto administrativo, frente al cual se pretende su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho y que, en esta oportunidad, es objeto de control jurisdiccional, razón por la cual consideró que era competencia de esta jurisdicción. Agregó que la relación que se pretende demostrar es de tipo legal y reglamentaria propia de un empleado público y no de un trabajador oficial.

Concluyó que la demanda se adecuaba al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

SUSTENTO DE LA APELACIÓN

El apoderado de la Fundación Pascual Bravo, interpuso recurso de apelación en contra de la anterior decisión y argumentó que la jurisdicción competente para conocer este caso o, al menos en lo que corresponde a la Fundación Pascual Bravo, es la jurisdicción ordinaria laboral, ya que la fundación es un ente de naturaleza privada y lo que se pretende en la demanda radicada por la parte demandante, es el reconocimiento de los derechos laborales que son propios del conocimiento funcional de un juez ordinario laboral y no de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La apoderada del Municipio de Medellín, coadyuvó el recurso de apelación.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones susceptibles de este medio de impugnación, proferidas por los jueces administrativos en primera instancia de este circuito judicial.

2. Problema Jurídico

El problema jurídico que debe resolver la Sala se concreta en establecer si, se configura la excepción de falta de jurisdicción propuesta por el apoderado de la Fundación Pascual Bravo y, a partir de la solución a dicho interrogante, se deberá determinar si se revoca o confirma la decisión de primera instancia.

3. Sobre la excepción de falta de jurisdicción o competencia²

Esta es una excepción que se encuentra regulada en el numeral 1º del artículo 100 del Código General del Proceso, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.

(...)”

4. De los asuntos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo

El artículo 104 del CPACA contempla una cláusula general de competencia y unos criterios determinantes para fijar el objeto sobre el cual recae esta jurisdicción especializada. La norma dispone que la jurisdicción contenciosa está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en leyes especiales, entre otros, de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo, en los cuales estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa³.

De igual manera, el Consejo de Estado⁴ ha señalado que este criterio de especificidad enfatiza que esta jurisdicción asume el conocimiento de las controversias que surjan entre los servidores públicos sujetos a una relación legal y reglamentaria y el Estado, y de aquellas relativas a la seguridad social de los mismos con una administradora de derecho público. El citado artículo consagra lo siguiente:

«Artículo 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. [...]

4. Los 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. [...]»

²Se precisa que al momento en que se presentó la contestación de la demanda, en la cual se formuló la excepción que es objeto de análisis en esta oportunidad, esto es, el 8 de noviembre de 2020, se encontraba vigente el Decreto 806 de 2020, que en el artículo 12 consagraba la procedencia del recurso de apelación en contra de la providencia que resolvía excepciones y por esta razón, se asumió el conocimiento del presente asunto.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, auto del 28 de marzo de 2019, radicado: 11001-03-25-000-2017-00910-00 (4857), con ponencia del consejero el Dr. William Hernández Gómez.

⁴ *Ibidem*

Con respecto a los asuntos que son objeto de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativo, en otra providencia el Consejo de Estado⁵ se pronunció en el siguiente sentido:

«Quiere decir lo anterior que, en materia de controversias laborales y de seguridad social, en principio, la jurisdicción juzga:

a. La legalidad de los actos administrativos generales con contenido laboral que expidan las entidades públicas y particulares que desempeñen funciones públicas.

b. Las controversias laborales que surjan entre los servidores públicos sometidos a una relación legal y reglamentaria, y el Estado como su empleador.

[...]

En similares términos se pronunció esta subsección⁶, al precisar que «La competencia que por ley le corresponden a las diferentes jurisdicciones, se establece atendiendo los criterios i) orgánico, de acuerdo a la naturaleza jurídica de la entidad en la que se prestan los servicios; ii) funcional, es decir, se sujeta a la naturaleza de las funciones que le corresponde cumplir⁷ y iii) en materia laboral administrativa entra en juego un tercer factor y es el tipo de vinculación del servidor público, por el cual a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo le está atribuido el conocimiento de los asuntos que, en ese tema se susciten entre el Estado y quienes mantienen con él una relación legal y reglamentaria, como lo dispone el artículo 104 numeral 4.º del CPACA», es decir, que «[...] si se trata de un trabajador oficial, se debe ejercer la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria del trabajo, pero si el asunto en discusión es sobre el vínculo de un empleado público, debe conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo».

5. Caso concreto

Le corresponde al Despacho resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Fundación Pascual Bravo, recurso coadyuvado por la apoderada del Municipio de Medellín, en contra del auto que resolvió las excepciones formuladas por la referida fundación, proferido en la audiencia de pruebas celebrada el 8 de junio de 2022, por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín y que declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción.

La *a quo*, declaró no probada la excepción de falta de jurisdicción y argumentó que las pretensiones del demandante están encaminadas a determinar si se presentó una relación laboral con el Municipio de Medellín, pero no un vínculo laboral de naturaleza privada que corresponda a una relación de un trabajador oficial, sino una relación de tipo laboral administrativo, es decir, la que corresponde a una relación legal y reglamentaria, pero en su calidad de empleado público.

⁵ Consejo de Estado, Sección segunda, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, del veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación núm. 20001-23-39-003-2017-00028-01(4395-18).

⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, auto de 21 de febrero de 2019, expediente 76001-23-33-000-2015-00968-01 (1290- 2017), M. P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁷ Dueñas Quevedo Clara Cecilia, Derecho Administrativo Laboral, editorial Ibáñez segunda reimpresión 2013, Pagina 64 y ss. (cita dentro de la cita).

Sustentó que la parte demandante presentó la petición en sede administrativa que fue contestada a través de un acto administrativo, frente al cual se pretende su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho y que, en esta oportunidad, es objeto de control jurisdiccional, razón por la cual consideró que era competencia de esta jurisdicción. Agregó que la relación que se pretende demostrar es de tipo legal y reglamentaria propia de un empleado público y no de un trabajador oficial.

Para resolver el recurso de apelación debe indicarse que, el presente análisis, parte de las pretensiones y de los fundamentos fácticos expuestos en la demanda, en los cuales se observa que lo que se pretende con el medio de control, es que se declare que entre el demandante y el Municipio de Medellín existió una relación laboral legal y reglamentaria (empleado público), bajo dos argumentos concretos: el primero, en el cual se indica que el señor Araque Fernández, nunca prestó sus servicios de manera directa para la Fundación Pascual Bravo, pese a existir un contrato de trabajo, pues las circunstancias en que desarrolló sus funciones, fue evidente la intervención del municipio; y, el segundo, sostiene que en la planta de personal del Municipio de Medellín, sí existe el cargo de defensor de espacio público, que era la misma labor que desempeñaba el demandante.

En este sentido, se considera que de conformidad con el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del presente asunto, es de la jurisdicción contencioso administrativa, ya que lo pretendido por la parte demandante está encaminado a demostrar que la Fundación Pascual Bravo, era una simple intermediaria entre el demandante y el Municipio de Medellín, pues en su criterio, las funciones que fueron desempeñadas por el señor Araque Fernández, por su naturaleza, son similares a las de un servidor público del Municipio de Medellín y, por ende, debían ser desempeñadas por un empleado adscrito a la planta de personal del ente territorial, sin que fuera posible encomendar esta labor a otro ente, a través de un contrato de prestación de servicios, como lo hizo con la citada fundación.

De acuerdo con lo anterior, el punto del litigio se centra en establecer si de conformidad con la normativa aplicable, el precedente jurisprudencial y el material probatorio obrante en el expediente, se presentó una simple intermediación de la Fundación Pascual Bravo como lo asegura la parte demandante, lo que significa que el derecho a la declaratoria de una relación laboral y el consecuente reconocimiento y pago de prestaciones sociales, aún se encuentra en discusión. Además, porque, de declararse la existencia de la relación laboral entre las partes, ello no supondría que el vínculo del señor Araque Fernández mute al de empleado público. Esta

posición fue adoptada por la Sección Segunda del Consejo de Estado⁸ en providencia del 30 de junio de 2022.

Finalmente, debe indicarse que cuando la apoderada del Municipio de Medellín, coadyuvó el recurso de apelación interpuesto por la Fundación Pascual Bravo, hizo referencia a una decisión adoptada en el auto del 11 de noviembre de 2021, por medio del cual se resolvieron las excepciones propuestas por el Municipio de Medellín, pero al verificarse que la mencionada providencia ya quedó ejecutoriada, no se efectuará ningún pronunciamiento porque la coadyuvancia no es una oportunidad para revivir términos.

De conformidad con todo lo expuesto se **CONFIRMARÁ** el auto proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín, en la audiencia de pruebas celebrada el 8 de junio de 2022, por medio del cual resolvió las excepciones formuladas por la Fundación Pascual Bravo y que declaró no probada a excepción de falta de jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE DECISIÓN,**

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR, auto proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín, en la audiencia de pruebas celebrada el 8 de junio de 2022, por medio del cual resolvió las excepciones formuladas por la Fundación Pascual Bravo y que declaró no probada a excepción de falta de jurisdicción, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase al juzgado de origen, para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE



JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Magistrado

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022) Radicación: 66001-23-33-000-2016-00547-01 (1820-2019), Tema: Reconocimiento relación laboral subyacente o encubierta. Obrero de construcción.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

29 de marzo de 2023

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL