



SALA QUINTA DE DECISIÓN

Proceso: Ordinario laboral
Demandante: JESÚS ANIBAL LONDOÑO DURANGO
Accionada: FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
Radicado n.º: 05001-31-05-015-2022-00189-00 (O2-22-369)
Origen: Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín
Decisión: Confirma

En Medellín, a los dieciséis (16) días del mes de febrero de dos mil veintitrés (2023), en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 15 de la Ley 2213 de 2022 y el artículo 10 del Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, integrada por **VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO**, en su carácter de magistrado sustanciador, **CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES** y **SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE**, una vez discutido y aprobado el respectivo proyecto de sentencia, procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, dentro del proceso ordinario adelantado por JESÚS ANIBAL LONDOÑO DURANGO contra la FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA (FUAUA).

Se deja constancia que el respectivo proyecto de fallo fue puesto a consideración de la Sala y estando debidamente aprobado, se procede a dictar la siguiente decisión,

ANTECEDENTES

Pretende JESÚS ANIBAL LONDOÑO DURANGO a través de apoderada judicial, que entre él y FUAUA existió un contrato de trabajo a término fijo de un año que inició el 1º de agosto de 2015, que fue terminado sin justa causa por la empleadora, y en consecuencia se condene al pago los salarios que faltaban por percibir hasta la terminación del plazo, las cesantías e intereses a las cesantías, vacaciones y primas de servicio por todo el tiempo laborado, los intereses moratorios, y las costas del proceso, con fundamento en que estuvo vinculado con FUAUA para desarrollar la labor de conductor de vehículo de transporte de residuos sólidos en el Municipio de Medellín, desde el 1º de agosto de 2015, finalizando la última prórroga el 6 de octubre de 2019; que la labor contratada se desarrollaba en forma directa y personal por parte del demandante, recibiendo órdenes directas de su empleador o sus delegados, en una

jornada laboral de ocho horas diarias, siendo su último salario \$1.268.221 mensuales; que el 5 de marzo del año 2019, FUAUA le anunció la apertura de un proceso disciplinario por una presunta falta acaecida el 1º de marzo de 2019 al recolectar “escombros en los vehículos compactadores de recolección de residuos sólidos”; que en la audiencia de descargos se exhibió como prueba un video, pero el demandante desconoció el mismo, por no corresponder a los hechos investigados; que no fue interrogado por las pruebas que tenía a su favor ni se tomó en cuenta la defensa que hizo a su favor; que el 8 de marzo de 2019, se le dio por terminado el contrato de trabajo; y que no se le notificó el derecho que le asistía de controvertir la decisión dentro de los tres días hábiles después de notificada.

Por correo electrónico del 17 de mayo de 2022, se informó a la parte actora sobre la radicación del proceso y se le compartió el link de acceso al expediente digital (doc. 05).

Mediante auto del 14 de julio de 2022 (doc. 06), el cognoscente de instancia devolvió la demanda, requiriendo a la apoderada judicial de la parte actora de la siguiente forma:

“(…), informar la dirección, domicilio y correo tanto del demandante, como del apoderado, o en caso contrario, aclarar por qué el demandante y su poderdante comparten los mismos datos de contacto. (...), aportar la reclamación administrativa realizada a las entidades demandadas, en razón del carácter público de su composición accionaria o de los órganos que las integran. (...), aportar constancia de haber enviado o remitido por medio electrónico la demanda y sus anexos al correo de notificaciones judiciales de las demandadas. (...), aporte el documento denominado “tutela”, enlistado en el acápite de pruebas documentales, pues se omitió anexar el mismo con la demanda. (...).”

Requerimiento atendido por dicha apoderada judicial mediante memorial del 26 de julio de 2022 (doc. 07), en el que indicó que solo demandaría a FUAUA, excluyendo a EEVVM como demandada según el libelo inicialmente aportado, suministrando la información del domicilio y correo electrónico del demandante y su apoderada judicial, y manifestando que FUAUA es una sociedad de derecho privado, por lo que no requería haber agotado la reclamación administrativa, informando de la remisión del memorial al correo electrónico de la contraparte (doc. 08 pág. 3), e indicando que no aportaría el escrito de tutela puesto que no era una prueba.

A posteriori, por auto del 19 de agosto de 2022 (doc. 12), el a quo resolvió rechazar la demanda “(...) en razón que, no se aporta la reclamación administrativa realizada ante la entidad demandada, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6 del CPTSS. (...) la entidad demandada, (...) al revisar su certificado de existencia y la página web de la entidad, se destacan su objeto (colaborar con los fines la UdeA), sus entidades creadoras (Gobernación de Antioquia y UdeA), la entidad que hace inspección, vigilancia y control (gobernación de Antioquia), y estructura organizacional (en la que se encuentra la Gobernación de Antioquia y la Universidad de Antioquia), es claro para este Despacho que se trata de una entidad pública (...).”

Decisión que fue recurrida por la apoderada judicial de la parte actora mediante memorial del 25 de agosto de 2022, quien al efecto arguyó frente a la FUAUA que “(...) Su naturaleza es mixta, o sea que participan entidades de carácter público y privado. Siendo así el acto administrativo que se produjo para dar por terminado el contrato de trabajo del demandante de la referencia, no debió ser un simple acto de despido; debió darse una resolución que al ser notificada al trabajador, debía informar los recursos que procedían en contra del acto de despido y los órganos frente a los cuales se debía interponer. Esto no sucedió. Se debió indicar al trabajador la forma en que debía agotar la vía gubernativa. La indebida notificación del acto administrativo, forma parte integral de los fundamentos fácticos de la demanda y la declaración de violación al debido proceso y derecho de defensa del trabajador, forma parte de las peticiones, siendo esta la razón por la cual no se puede proceder (...) a exigir cómo requisito de admisión de la demanda, el agotamiento o reclamación por vía gubernativa. (...)”

Recurso que fue concedido a través de auto de 21 de septiembre de 2022, ordenándose la consecuente remisión del expediente al superior funcional.

En la respectiva oportunidad procesal para alegar de conclusión en segunda instancia, sostuvo la apoderada judicial de la parte actora que la demanda no puede ser rechazada por falta de agotamiento de la vía gubernativa, en tanto la terminación del contrato de trabajo no fue precedido de un acto administrativo y no se indicó el derecho de interponer recursos.

CONSIDERACIONES

Frente al meollo del asunto planteado, cumple advertir que en términos del artículo 65 del Estatuto Adjetivo Laboral referido a la procedencia del recurso de apelación contra

los autos proferidos en primera instancia, en su numeral 1° señala que es apelable el auto “(...) *que rechace la demanda o su reforma y el que las dé por no contestada.*”.

Según dispuesto en el artículo 6° del CPTSS, *“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”.*

Como se puede observar, para que se entienda la eficacia de la reclamación, la ley procesal laboral ha dispuesto dos momentos claramente discernibles: *“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”* (SL del 07-02-2012, radicado 37251; SL-1290-2020)

En cuanto a la naturaleza jurídico-procesal de la exigencia del agotamiento de la reclamación administrativa, se ha considerado como un factor de competencia, por entender que la reclamación administrativa constituye un factor de competencia *sui generis* para el juez laboral, pues de antaño la jurisprudencia nacional *“(..)* es del criterio de que el agotamiento de la reclamación administrativa es un factor de competencia del juez laboral, por lo que la ausencia de dicha reclamación conlleva a la falta de competencia del juez por un factor diferente del funcional, falta de competencia que es saneable si no se alega como excepción previa” (SL-13128-2014), toda vez que *“(..)* mientras este procedimiento pre-procesal no se lleve a cabo el juez del trabajo no puede aprehender el conocimiento del conflicto planteado” (SL1054-2018 y SL4286-2019).

La finalidad que inspiró al legislador para consagrar el agotamiento de dicho procedimiento previo, obedeció a que las entidades de derecho público, con antelación a cualquier controversia ante la jurisdicción ordinaria, tuvieran la oportunidad de establecer, previo el estudio fáctico y jurídico correspondiente, la procedencia o no del derecho que se pretende por el peticionario, y que de ajustarse a la ley la respectiva reclamación, la misma sea reconocida directamente por el ente obligado, logrando así solucionar el conflicto, sin la intervención del juez laboral.

De ahí que se haya dicho por la doctrina y la jurisprudencia laboral que, a través del instituto de la reclamación administrativa se le da a dichas entidades, la oportunidad de ejercer una especie de justicia interna, como que la misma ley les permite conocer de manera primigenia, es decir, antes que los propios jueces del trabajo y la seguridad social, las inconformidades que se presentan, para que sean tales organismos, actuando como juzgadores de sus propias decisiones, los que definan la viabilidad de aquéllas pretensiones, y puedan así corregir por sí mismos, cualquier error en que hayan podido incurrir y evitar de esta manera los traumatismos propios de una controversia judicial.

Por lo visto, es que la reclamación administrativa en materia laboral no se asimila al agotamiento de la vía administrativa en materia contencioso administrativa, en tanto ambas instituciones tiene procedimientos y regulaciones totalmente diferentes e independientes.

Luego, con independencia de si el trabajador o afiliado interpuso oportunamente los recursos de vía gubernativa, lo que exige la ley laboral es el “*el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda*”, limitando el acceso a la jurisdicción laboral del trabajador o afiliado hasta tanto efectúe la reclamación y está hubiere sido atendida por la entidad pública o hubiere transcurrido un mes desde su presentación, a elección del reclamante.

Ello así, no tiene relevancia alguna en el presente caso analizar si el trabajador fue despedido a través de una escrito de resolución, comunicado, un memo, u oralmente, pues lo cierto es que de cualquier forma que se hubiere producido la terminación del contrato de trabajo, la ley procesal laboral obliga al trabajador a reclamar por escrito sus pretensiones ante la entidad pública, antes de que acuda a la especialidad laboral.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza jurídica de la FUAUA, *ab initio*, cabe resaltar sobre el asunto que en el certificado de existencia y representación legal (doc. 03 pág.

36 a 48) se establece que por Escritura Pública n.º 1075 del 31 de julio de 1995 en la Notaría Veinte de Medellín, se constituyó la FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA como una entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en Medellín, e inscrita el 15 de marzo de 1996, con el objeto de cooperar con el cumplimiento de los fines de la Universidad de Antioquia, a través de la celebración de convenios inter administrativos, contratos de cooperación y cualquier acto o contrato civil o comercial tendiente a la prestación de servicios, para lo cual podría administrar por delegación del rector de la Universidad de Antioquia proyectos, actividades, bienes y recursos.

En igual sentido, se establece que el consejo directivo de la fundación está conformado por el rector, el vicerrector administrativo y el director de planeación y desarrollo institucional de la Universidad de Antioquia y un representante de la Gobernación de Antioquia, entre otros.

Ahora, de los estatutos de la FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA consultados en la página web de tal institución, se desprende en su página 10, que: *“el patrimonio inicial de la Fundación es la cantidad de veintiún millones setecientos cincuenta mil pesos (\$21.750.000), aportada por cada una de las entidades, instituciones y personas fundadoras, de acuerdo a la relación anexa a la presente acta”* y en su artículo 2. Establece que es una *“fundación de carácter mixto”*¹.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en sentencia del 22 de febrero de 2018, radicación No 05001-23-31-000-2005-07294-01, indica en caso análogo, respecto de la IPS UNIVERSITARIA, que:

“Según certificación emitida el 12 de julio de 2005 por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, la IPS Universitaria "... es una corporación de participación mixta, de derecho privado y sin ánimo de lucro, dedicada a prestar servicios de salud entendido como un servicio público esencial a la comunidad, perteneciente al sector salud". Así también lo consagran sus estatutos.

(...) la institución demandante es una entidad descentralizada del orden departamental, tal y como se pasa a explicar:

El artículo 68 de la Ley 489 de 1998 dispone:

¹https://www.fundacionudea.com/sitio/img/Estatutos_BP.pdf

"ARTICULO 68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y 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. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

(...)

PARÁGRAFO 1o. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial..." (Énfasis de la Sala).

Del contenido de esta preceptiva se desprende claramente que las entidades que presenten servicios públicos son descentralizadas, y que ello aplica tanto para las del orden nacional como para las del orden territorial. Luego, resulta evidente que siendo el objeto principal de la IPS actora "... la prestación del servicio de salud, entendidos como servicio público esencial y como parte integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud..." –condición que deriva, no del reconocimiento que de sí misma hace tal entidad, sino del alcance que los artículo 48 y 49 le atribuyen a la salud–, se encuadra perfectamente en el supuesto normativo enunciado, bajo la previsión de que en su constitución figura la Universidad de Antioquia con el 98% de los aportes, que es un ente autónomo de carácter público, como lo establecen sus normas de creación.

Se debe tener en cuenta que el artículo 95 de la ley ibídem permite la constitución de asociaciones entre entidades públicas y privadas con estos fines. En lo pertinente, tal dispositivo jurídico es del siguiente tenor:

"ARTICULO 96. CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS

ENTIDADES PÚBLICAS CON PARTICIPACIÓN DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común" (...).

De lo anterior se desprende que, el régimen jurídico que las gobierna se abstrae de algunas normas del derecho público, para permitir que el giro ordinario de sus asuntos se rija por las máximas del derecho privado. Sin embargo, ello no obsta para que se les siga reconociendo su condición de entidad descentralizada, según lo ha decantado esta Corporación en oportunidades pretéritas².

De lo anterior se puede extraer que la FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, forma parte de la administración pública por constituirse como una fundación sin ánimo de lucro, de participación mixta, que tiene por objeto principal la prestación de servicios para cooperar con los fines de la Universidad de Antioquia, y que si bien es un ente autónomo, ciertamente puede administrar por delegación del rector de la Universidad de Antioquia proyectos, actividades, bienes y recursos; carácter público que asume en la forma de una entidad descentralizada indirecta en los términos del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

² Cfr. Sección Primera, C. P. María Claudia Rojas Lasso, rad. 05001-23-24-000-2003-04314- 01. Demandante: Cooperativa de Municipalidades De Antioquia - Coomunicipios Ltda.

Corolario de lo expuesto, es un imperativo para la parte actora que, previo a incoar la demanda como pretensor del reconocimiento de acreencias laborales, debe agotar la reclamación administrativa a que alude el artículo 6º del estatuto adjetivo laboral, con independencia de que para su constitución, organización, funcionamiento y procedimientos de transformación se rijan por la legislación civil, de lo que se sigue, que no existe otro camino que impartir la confirmación de la decisión de primera instancia opugnada.

Sin costas en esta instancia, en la medida de su no comprobación, toda vez que en esta instancia procesal aún no existe oposición, en razón de no haberse trabado la litis.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL,**

RESUELVE


PRIMERO: CONFIRMAR el auto dictado por el JUZGADO QUINTO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN el 19 de agosto de 2022, dentro del proceso ordinario laboral promovido por por JESÚS ANIBAL LONDOÑO DURANGO contra FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, según y conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: SIN COSTAS en esta instancia.

Déjese copia de lo resuelto en la Secretaria de la Sala y, previa su anotación en el registro respectivo **DEVUÉLVANSE** las diligencias al juzgado de procedencia.

NOTIFÍQUESE POR ESTADO,

Se declara surtida la presente audiencia y en constancia se firma por los que en ella intervinieron.



VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO
Magistrado Ponente



CARLOS ALBERTO LEBRÓN MORALES
Magistrado



SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE
Magistrada

CONSTANCIA SECRETARIAL

Se deja constancia de que las anteriores firmas corresponden a las firmas originales de los magistrados que integran la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín.



RUBÉN DARÍO LÓPEZ BURGOS
Secretario

Certifico: Que la decisión anterior fue notificada por ESTADOS n.º 27 fijados hoy en la secretaría de este Tribunal a través de la página Web a las 8:00 a.m.
Medellín, 17 de febrero de 2023

Secretario