**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

****

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**SALA PLENA**

**AUTO 2855 DE 2023**

**Referencia**: Expediente CJU-4144

Conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 49 Administrativo del Circuito de la misma ciudad.

**Magistrado sustanciador:**

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en particular, la prevista por el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, profiere el siguiente

AUTO

1. ANTECEDENTES
   1. El 21 de enero de 2022, el señor Segundo Bolívar Argoti Mueses (en adelante, “*el demandante*”), por medio de apoderado judicial, presentó demanda ordinaria laboral en contra del Fondo Nacional de Ahorro[[1]](#footnote-1) (en adelante, “*FNA*”)[[2]](#footnote-2), con el propósito de que *(i)* se declare que entre dicha entidad y el demandante existió un contrato laboral, y que, por tal razón, *(ii)* la primera está “*obligada a reconocer, reliquidar, indexar y pagar la reliquidación de las prestaciones sociales que sean adeudadas, el auxilio de cesantías, los intereses a las cesantías, las vacaciones, las primas de vacaciones, de servicios de navidad y extralegales, auxilio de transportes, dotación de calzado y vestido de labor, la indemnización moratoria la indemnización por despido sin justa causa, la indexación de las sumas dejadas de cancelar y los aportes a la seguridad social*”.
   2. Para fundamentar su solicitud, el accionante expuso que durante el periodo comprendido entre el 5 de octubre de 2009 y el 30 de junio de 2016 estuvo vinculado a través de sucesivos contratos de obra y labor suscritos con diferentes empresas temporales, tiempo en el que prestó sus servicios de manera directa e ininterrumpida al FNA, bajo la modalidad de trabajador en misión, en el cargo de asesor comercial. Para el efecto, reseñó el siguiente cuadro de información:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Empresa temporal** | **Fecha inicio** | **Fecha terminación** |
| TEMPORALES UNO A S.A.[[3]](#footnote-3) | 5/10/2009 | 30/11/2014 |
| OPTIMIZAR SERVICIOS TEMPORALES S.A. | 1/12/2014 | 30/09/2015 |
| ACTIVOS S.A. | 1/10/2015 | 15/11/2015 |
| S&A SERVICIOS Y ASESORÍAS S.A.S. | 16/11/2015 | 30/06/2016 |

* 1. La demanda correspondió por reparto al Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá, autoridad que, en auto del 29 de julio de 2022, decidió admitirla e iniciar el trámite respectivo[[4]](#footnote-4). Sin embargo, una vez surtida la contestación, por medio de auto del 1° de marzo de 2023, declaró su falta de jurisdicción para continuar con el conocimiento del asunto[[5]](#footnote-5). A su juicio, este caso debe ser resuelto por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según lo regulado en el artículo 104.2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, “*CPACA*”), en el que se le asigna a dicha jurisdicción “*(…) el conocimiento de las controversias relativas a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una* ***entidad pública*** *o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, naturaleza con la que cuenta el FONDO NACIONAL DEL AHORRO (…)*”.
  2. Por lo demás, citó el auto 054 de 2023, con miras a señalar que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en virtud del mismo artículo 104 del CPACA, es la competente para conocer y decidir de fondo sobre los procesos promovidos para determinar la existencia de una relación laboral que, aparentemente, se encuentra encubierta a través de la sucesiva suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado. Por ende, ordenó remitir el expediente a los jueces administrativos (reparto) de la misma ciudad.
  3. Surtido un nuevo reparto, el asunto fue asignado al Juzgado 49 Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual, en auto del 27 de abril de 2023, declaró su falta de jurisdicción para avocar el conocimiento de la demanda, planteó un conflicto de competencia negativo entre jurisdicciones y remitió el expediente a esta corporación[[6]](#footnote-6). Al respecto, precisó que los fundamentos jurídicos y la regla de decisión establecida por la Corte en los autos 492 de 2021 y 054 de 2023 no consagran como elemento determinante para la atribución de la competencia, la labor o funciones desempeñadas por el actor (criterio funcional), sino que asignan la competencia en razón al hecho de que se establezca la probabilidad de presentarse una relación laboral presuntamente encubierta a través de contratos sucesivos de prestación de servicios con una entidad de naturaleza pública.
  4. En contraposición a lo anterior, adujo que la regla de decisión que resulta aplicable al caso objeto de estudio es la establecida en el auto 739 de 2021, según la cual: “*la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, es la competente para conocer las demandas en las que se solicita que se declare la configuración de un contrato realidad y el pago de los derechos y prestaciones derivadas de ésta, a partir de una presunta contratación ficticia entre el demandante y una empresa de servicios temporales, cuya usuaria es una entidad sin ánimo de lucro mixta de carácter civil*”[[7]](#footnote-7). Asimismo, sostuvo que el FNA es una empresa industrial y comercial del Estado y que, en virtud de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 432 de 1998, por regla general, sus servidores ostentan la calidad de trabajadores oficiales.
  5. Una vez remitido el asunto a esta corporación, el expediente fue repartido al magistrado sustanciador el 4 de septiembre de 2023 y enviado al despacho el día 8 del mes y año en cita[[8]](#footnote-8).

**II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

* 1. *Competencia.* La Corte Constitucional es competente para resolver los conflictos entre jurisdicciones, de conformidad con el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015.
  2. *Presupuestos para la configuración de un conflicto entre jurisdicciones.* Esta corporación ha señalado que los conflictos de jurisdicciones se presentan cuando “*dos o más autoridades que administran justicia y pertenecen a distintas jurisdicciones se disputan el conocimiento de un proceso, bien sea porque estiman que a ninguna le corresponde (negativo), o porque consideran que es de su exclusiva incumbencia (positivo)*”[[9]](#footnote-9).
  3. Esta Corte ha considerado, de manera reiterada, que para que se configure un conflicto entre jurisdicciones es preciso que se den los presupuestos de carácter subjetivo, objetivo y normativo[[10]](#footnote-10). De esta manera, se ha explicado que (i) el *presupuesto subjetivo* exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones[[11]](#footnote-11); (ii) el *presupuesto objetivo* se refiere a la existencia de una causa judicial sobre la cual se suscite la disputa, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional[[12]](#footnote-12); y (iii) el *presupuesto normativo* que implica la necesidad de que las autoridades en colisión hayan manifestado, expresamente, las razones de índole constitucional o legal por las cuales consideran que son competentes o no para conocer del asunto concreto[[13]](#footnote-13).
  4. *Competencia para conocer de las demandas en las que, en el marco de una relación laboral con una empresa temporal, se solicita el reconocimiento de derechos laborales a la entidad usuaria. Reiteración del auto 1159 de 2021.* En el **auto 1159 de 2021**, la Corte dirimió un conflicto de jurisdicciones en el marco de un proceso en el que se pretendía la declaración de un contrato realidad entre una persona contratada a través de una empresa de servicios temporales y una entidad pública, y la consecuente declaratoria de contrato *ficto* con la referida.
  5. En dicha ocasión, esta corporación precisó que el régimen jurídico de las empresas de servicios temporales está contenido en la Ley 50 de 1990, en particular, en el artículo 71, el cual señala que: “*es empresa de servicios temporales aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene respecto de éstas el carácter de empleador*”.
  6. A su vez, de acuerdo con el artículo 74 *ibidem*, los trabajadores vinculados a las empresas de servicios temporales son de dos tipos: *(i)* trabajadores de planta y *(ii)* trabajadores en misión. Los primeros son los que desarrollan sus actividades en las dependencias propias de la empresa de servicios temporales. Los segundos son los que la empresa envía a las dependencias de sus usuarios para cumplir las tareas o servicios contratados, y se les aplica lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y las demás normas del régimen laboral.
  7. En línea con lo anterior, el artículo 77 de la ley en cita establece que los usuarios de las empresas de servicios temporales únicamente podrán contratar trabajadores en misión en los siguientes casos: *(i)* cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6 del Código Sustantivo del Trabajo, según el cual este tipo de prestación de servicios es el de corta duración, no mayor a un mes y se refiere a labores diferentes de las actividades normales del empleador; *(ii)* cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad; y *(iii)* para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en actividades precisas, por un término de seis meses prorrogables hasta por seis meses más.
  8. Por lo demás, en aquella oportunidad la Sala Plena se refirió al marco general de competencia en asuntos laborales, según el cual, con base en los artículos 104 del CPACA y 2 del CPTSS a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo le corresponde conocer de los procesos “*relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado*”; mientras que, en desarrollo del artículo 2 del CPTSS, la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral le compete, entre otras, tramitar los “*conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo*”, independiente de que el empleador sea de naturaleza privada o se trate de una entidad pública, como es el caso de los trabajadores oficiales.
  9. *Regla general de vinculación de la entidad pública como parámetro de competencia*. Para la Corte, “*en principio, al juez encargado de dirimir el conflicto de jurisdicción no le corresponde hacer un análisis minucioso y exhaustivo de las funciones de quien pretende el reconocimiento de una relación laboral con el Estado o de otros aspectos que correspondan al fondo de la controversia que deberá ser resuelta por el juez natural*”. Sin embargo, para efectos de resolver el conflicto entre jurisdicciones, cuando no hay elementos suficientes que determinen con claridad la naturaleza del vínculo que podría tener el trabajador, como ocurre en algunos casos en los que se pretende que se declare la existencia de un contrato realidad con el Estado, deberá acudirse a la regla general de vinculación de la entidad correspondiente para vislumbrar razonablemente cuál es la jurisdicción sobre la que recae la competencia del asunto.
  10. En virtud de los fundamentos expuestos, esta corporación estableció que, en los casos en los que la regla general de vinculación de la entidad pública usuaria sea la de empleados públicos, siguiendo la regla de decisión del auto 1159 de 2021, la competencia será de la Jurisdicción de lo Contenciosa Administrativo. Por su parte, cuando la regla general de vinculación de la entidad sea la de trabajadores oficiales será de la Jurisdicción Ordinaria Laboral.
  11. *Regla general de vinculación del Fondo Nacional de Ahorro.* La Ley 432 de 1998, “*por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 1°, establece que se trata de una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional. En cuanto a la regla general de vinculación, el artículo 17 *ibidem* dispone que: “*los servidores públicos vinculados a la planta de personal del Fondo Nacional de Ahorro serán trabajadores oficiales, con excepción de quienes desempeñen los cargos de Director General, Secretario General, Sub-directores Generales, y Coordinadores de Dependencias Regionales, quienes tendrán la calidad de empleados públicos*”.
  12. En el **auto 1439 de 2023**, esta corporación dirimió un conflicto entre jurisdicciones, en el cual la demandante solicitaba el reconocimiento de una relación laboral con el FNA, a partir de la celebración encubierta de contratos de obra o labor con una empresa de servicios temporales. En dicha oportunidad, la Sala Plena concluyó que la competencia era de la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral, toda vez que “*el FNA es una empresa industrial y comercial del Estado que, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 432 de 1998, tiene como regla general de vinculación la de trabajadores oficiales a través del contrato laboral*”. Por lo demás, luego de al analizar las funciones que ejercía en dicho caso la trabajadora, para la Corte resultaba evidente que no se trataba de un cargo de dirección.
  13. *Examen del caso concreto.* La Sala Plena encuentra satisfechos los presupuestos para la configuración de un conflicto negativo entre jurisdicciones. Así, en primer lugar, se cumple con el *presupuesto subjetivo*, puesto que la controversia es suscitada por dos autoridades que administran justicia y que pertenecen a distintas jurisdicciones. Precisamente, de un lado, se encuentra el Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá y, del otro, el Juzgado 49 Administrativo del Circuido de la misma ciudad. Ahora bien, el *presupuesto objetivo* se entiende superado, en la medida en que la controversia gira en torno a la competencia para conocer de la demanda promovida por el señor Segundo Bolívar Argoti Mueses en contra del FNA, con objeto de que se reconozca la existencia de un vínculo laboral entre las partes y se condene al pago de diferentes acreencias laborales.
  14. Y, frente al *presupuesto normativo*, la Corte verifica su configuración, toda vez que ambas autoridades expusieron razones legales para sustraerse de conocer la demanda. Así, el Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá consideró que, de acuerdo con el artículo 104.2 del CPACA y el auto 054 de 2023 de este tribunal, el asunto debe ser ventilado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; mientras que, el Juzgado 49 Administrativo del Circuito de Bogotá sostuvo que la demanda es del resorte de la Jurisdicción Ordinaria Laboral, con ocasión de la regla general de vinculación de la entidad demandada, siguiendo lo establecido en el auto 739 de 2021 de esta corporación.
  15. Acreditados los referidos presupuestos, en el caso *sub examine*, la Sala Plena considera que la demanda presentada por el señor Segundo Bolívar Argoti Mueses en contra del FNA, con el fin de obtener el reconocimiento de una relación laboral entre el demandante y la entidad demandada, y el pago de las acreencias laborales e indemnizaciones que presuntamente se le adeudan, debe ser conocida por la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral.
  16. Lo anterior, *(i)* con base en que el demandante pretende que se reconozca que, pese a existir varios contratos de trabajo entre él y las empresas temporales optimizar servicios temporales S.A, temporales uno a S.A, activos S.A. y S&A servicios y asesorías S.A.S,realmente con estos se pretendía ocultar un contrato realidad respecto del FNA. Y, además, *(ii)* en virtud de que la citada entidad es una empresa industrial y comercial del Estado que, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 432 de 1998, tiene como regla general de vinculación la suscripción de contratos de trabajo mediante la incorporación de trabajadores oficiales. A ello se agrega que el demandante, según afirma, *(iii)* se desempeñó en el cargo de asesor comercial, razón por la cual, de manera preliminar, su vínculo no sería el de empleado público, según lo previamente establecido.
  17. De esta manera, la demanda no se enmarca en ninguno de los supuestos de hecho que activan la competencia de la Jurisdicción de lo Contenciosa Administrativo. En consecuencia, es preciso aplicar la regla general de competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral regulada en el numeral 1º del artículo 2 del CPTSS, en concordancia con el numeral 4° del artículo 105 del CPACA. Así las cosas, la Sala Plena concluye que la autoridad judicial competente para conocer la demanda *sub examine* es el Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá y, en consecuencia, ordenará remitirle el expediente CJU-4144 para lo de su competencia.
  18. *Regla de decisión.* La Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral es la competente para conocer de las demandas en las que, en el marco de una relación laboral con una empresa de servicios temporales, se solicita el reconocimiento de derechos laborales –salariales y prestacionales– a la entidad usuaria, cuando quiera que (i) ésta sea una entidad pública cuya regla general de vinculación sea la de trabajadores oficiales y (ii) dentro del trámite no pueda desvirtuarse *prima facie* tal parámetro de vinculación. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 2 del CPTSS, en concordancia con el numeral 4° del artículo 105 del CPACA.

1. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

**RESUELVE**

**Primero. - DIRIMIR** el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 49 Administrativo del Circuito de la misma ciudad, en el sentido de **DECLARAR** que el conocimiento de la demanda ejecutiva promovida por el señor Segundo Bolívar Argoti Mueses en contra del Fondo Nacional de Ahorro, le corresponde tramitarla al Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá.

**Segundo. -** Por medio de la Secretaría General, **REMITIR** el expediente CJU-4144 al Juzgado 38 Laboral del Circuito de Bogotá para lo de su competencia y para que comunique la presente decisión al Juzgado 49 Administrativo del Circuito de la misma ciudad.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1. Según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 432 de 1998: “[e]*l Fondo Nacional de Ahorro* [es un] *establecimiento público creado mediante el Decreto-Ley 3118 de 1968,* [que ] *se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase. Estará vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico y la composición de su Junta Directiva será la que señala la presente ley*”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por medio de escrito del 30 de agosto de 2022, el FNA llamó en garantía a las empresas temporales optimizar servicios temporales S.A en liquidación judicial; Temporales UNO A S.A.S; Activos S.A; S&A servicios y asesorías S.A.S; Liberty seguros S.A y Compañía aseguradora de fianzas S.A “SEGUROS CONFIANZA S.A”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Respecto a esta empresa temporal, el demandante sostuvo que se suscribieron en total siete contratos sucesivos durante el tiempo descrito. [↑](#footnote-ref-3)
4. Expediente digital, carpetas “*002 ActuacionesJdo38LabBtá*”, “*01PrimeraInstancia*”, “*C01Principal*”, véase archivo “*02AutoAdmite20220729.pdf*”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Expediente digital, carpetas “*002 ActuacionesJdo38LabBtá*”, “*01PrimeraInstancia*”, “*C01Principal*”, véase archivo “*10AutoFaltaJurisdiccion20230301.pdf*”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Expediente digital, véase archivo “*003 Proponeconflictocompoetencia.pdf*”. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-7)
8. Expediente digital, carpeta “*CJU0004144 CC*”, véase archivo “*03CJU-4144 Constancia de Reparto.pdf*”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte Constitucional, autos 345 de 2018, 328 y 452 de 2019. [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional, auto 155 de 2019, reiterado, entre otros, por los autos 452 y 503 de 2019 y 129 y 415 de 2020. [↑](#footnote-ref-10)
11. En consecuencia, no habrá conflicto cuando solo sea parte una autoridad o una de las partes en colisión no ejerza funciones jurisdiccionales. [↑](#footnote-ref-11)
12. En este sentido, no existirá conflicto cuando se evidencie que el litigio no está en trámite o no existe, porque, por ejemplo, ya finalizó o el debate procesal se centra sobre una causa de carácter administrativo o político, pero no jurisdiccional (artículo 116 de la Constitución). [↑](#footnote-ref-12)
13. No existirá conflicto cuando se evidencie que, a pesar de concurrir formalmente dos autoridades judiciales, una de ellas no ha rechazado su competencia o manifestado su intención de asumirla o la exposición sobre la competencia desplegada por las autoridades en conflicto no tiene, al menos, aparentemente, fundamento normativo alguno, al sustentarse únicamente en argumentos de mera conveniencia. [↑](#footnote-ref-13)