



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO : 11001-3335-012-2018-374-00
DEMANDANTE: LIZBETH ADRIANA CAMARGO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

**AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO
ART. 182 LEY 1437 DE 2011
ACTA Nº 295 – 2020**

En Bogotá D.C. a los nueve (09) días del mes de octubre de dos mil veinte (2020) siendo las diez de la mañana (10:00 a.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su Secretaria ad hoc, constituyó audiencia pública en la sala virtual en la plataforma Teams y la declaró abierta, con la asistencia de los siguientes:

INTERVINIENTES

La parte demandante: DANIEL ANDRES MORA CASTRO, apoderado de la parte demandante, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.013.624.902 y T.P. 251.784 del C.S. de la J.

La parte demandada: JULIO CESAR TORRES QUINTERO, apoderado de la demandada, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.874.598 y T.P. 170.436 del C.S. de la J.,

Se deja constancia que previamente se verificaron los antecedentes disciplinarios de los apoderados

PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. **Saneamiento**
2. **Alegaciones Finales**
3. **Fallo**

1. SANEAMIENTO DEL PROCESO

De conformidad con el artículo 180 numeral 5º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se procede a evacuar la etapa de saneamiento del proceso, para tal efecto se le concede el uso de la palabra a las apoderadas de las partes con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Las partes no advierten irregularidad alguna razón por la cual se da por agotada esta etapa.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

2. ALEGACIONES FINALES

Apoderado del demandante:

Apoderado de la entidad:

Las alegaciones quedan registradas en la videograbación de la audiencia

3. FALLO

ASUNTO PREVIO

*La entidad accionada propuso la excepción de “**INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR FALTA DE AGOTAMIENTO DE REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**”. Sostiene que al no haberse agotado la conciliación prejudicial es inviable el trámite de la acción frente a las pretensiones distintas a la de los aportes para pensión.*

El Despacho decidió postergar la decisión de dicha excepción, por cuanto la acción debía adelantarse frente a las prestaciones sociales de carácter indefinido, como son los aportes pensionales, y sobre los cuales la entidad no ofrece reparo.

El cuestionamiento que genera la excepción propuesta consiste en determinar si ¿en los procesos en los que se persigue la declaración de una relación laboral, la pretensión de salarios y prestaciones sociales hace referencia a derechos ciertos e indiscutibles?

El tema ha sido abordado por el Consejo de Estado. En providencia del 26/07/2018¹ señaló que cuando se pretenden prestaciones que no han sido devengadas debe agotarse el requisito de conciliación prejudicial, porque el derecho que se reclama es incierto y discutible. Frente al contrato realidad, sostiene que por tratarse de prestaciones conexas con aquellas de carácter indefinido (aportes para pensión) no se debe exigir la conciliación prejudicial.

“Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.”²

Establecida la anterior regla, en sentencia de unificación, rechazar pretensiones por falta del requisito de conciliación prejudicial atentaría contra el principio de seguridad jurídica. No obstante, el Despacho expondrá las razones por las cuales no comparte el argumento según el cual, por ser conexas, las pretensiones puedan ser exceptuadas del requisito de procedibilidad cuando una de ellas esté exenta de tal exigencia. Las razones son las siguientes:

¹ Exp 25000-23-42-000-2013-04946-01 (2461-18) AUTO 26/07/2018 SECCION SEGUNDA SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

² E-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016

Sobre un mismo objeto litigioso puede darse la acumulación objetiva de pretensiones: reconocimiento de salarios y prestaciones sociales, la pretensión de reconocimiento de aportes pensionales, e incluso pretensión de sanciones e indemnizaciones moratorias. Es preciso aclarar que el objeto del litigio es la determinación de la relación jurídica o de derecho material que existió entre las partes y que las pretensiones obedecen a distinto fundamento o causa, razón de hecho o de derecho.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 del CPACA, cada pretensión debe ser examinada y calificada. El juez puede admitir unas y rechazar otras por razones de caducidad, procedimiento, competencia. Incluso el artículo 173 de la misma obra establece claramente que frente a cada pretensión deben cumplirse los requisitos de procedibilidad.

Ciertamente, las pretensiones de reconocimientos salariales y las de aportes pensiones presentan elementos comunes o afines, y por eso son conexas. Sin embargo, esta característica no hace que la prosperidad de una dependa de la prosperidad de la otra y por lo tanto no justifica la regla de exoneración que se analizó.

PROBLEMA JURÍDICO

*Corresponde determinar si de los contratos suscritos entre **LIZBETH ADRIANA CAMARGO** y el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU**, y de las pruebas recaudadas en el proceso se pueden establecer los elementos necesarios para declarar la existencia de una relación laboral.*

3.2. De la desnaturalización del contrato de prestación de servicios

Mediante sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional señaló que el contrato de prestación de servicios se ajusta a la Carta Política siempre y cuando no se utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente.

El contrato de prestación de servicios tiene como propósito desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta o requieran conocimientos especializados. Lo caracteriza según el Consejo de Estado³ “la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual⁴, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes⁵”. En la prestación de servicios el contratista está sujeto a coordinación en tanto que en la laboral opera la subordinación.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

⁴ Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

⁵ Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

“[E]ntre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación”⁶.

3.3. Del caso concreto

El Despacho procede a relacionar los hechos probados, de acuerdo con las pruebas aportadas y practicadas en el proceso.

- Prueba Documental

1. La señora **LIZBETH ADRIANA CAMARGO** estuvo vinculada con el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, en el cargo de **ABOGADA**, mediante los siguientes contratos de prestación de servicios⁷

CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA FINAL
1736 de 2012	8/01/2013	7/04/2013
769 de 2013 y una adición	15/04/2013	14/10/2013
1288-2013 y una adición	22/10/2013	6/09/2014
1169 de 2014	12/09/2014	11/02/2015
276 de 2015 y una adición	13/02/2015	12/02/2016
46 DIAS		
0091 de 2016	30/03/2016	Por la cesión realizada por la actora solo se ejecutó el contrato hasta el 10 -11 2016 , es decir 7 meses y once días.
43 DIAS		
0839 de 2017 y adición, este contrato fue cedido a la demandante el 18 de mayo de 2017(visto a folio 45 del contrato)	10/02/2017	15/01/2018

- En cuanto al Contrato 0839 de 2017 aunque fue relacionado en el expediente administrativo, no fue objeto de la solicitud de reconocimiento de la relación laboral por parte de la actora. En su reclamó solo relacionó el periodo comprendido entre 08 de enero de 2013 hasta 10 de noviembre de 2016. Por lo anterior el periodo del 10 de febrero del 2017 al 15 de enero del 2018, queda excluido del litigio.
2. Según las cláusulas contractuales, la actora fue contratada para: "Prestar servicios profesionales para desarrollar las actuaciones jurídicas necesarias respecto

⁶Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección "B" Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., 31 de mayo de 2016.

⁷ Anexos siete carpetas contratos 1736-2012;769-2013; 1228-2013;1169-2014; 276-2015; 0091-2016 y 0839-2017.

a la contribución de valorización y solicitudes elevadas por entes de control y particulares, para los sistemas de mejoramiento de gestión y de la capacidad operativa de las entidades, en el fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU."

3. Como justificación contractual se estipuló: *"Que de conformidad con el Acuerdo Número 002 de febrero 3 de 2009, la Subdirección Técnica de Recursos Humanos del Instituto, adelantó el estudio de cargas de trabajo, tiempos y movimientos, producto de lo cual se estableció, que la planta de personal del IDU, no es suficiente para atender, la ejecución de los planes, programas y proyectos previstos en el Plan de Desarrollo a los cuales le fueron asignados recursos dentro del presupuesto aprobado por el Concejo de Bogotá."*
4. De las obligaciones específicas de los contratos se resaltan comunes las siguientes: *Atender y controlar todas las reclamaciones que se presenten frente a inquietudes relacionadas con la valorización Fase II del Acuerdo 180 de 2005. Recibir y verificar toda información allegadas a la Subdirección Técnica de Ejecuciones Fiscales - STJEF, dar respuesta dentro de los términos de ley a todas las Comunicaciones asignadas relacionadas con dicha subdirección. Para efectos de calidad, entregar tramitado y gestionado hasta su finalización todos los procesos asignados por reparto y ajustarse a los cronogramas de trabajo, ejercer las acciones de la jurisdicción coactiva, ordenar secuestros embargos y agotar todos los trámite necesarios para la recuperación de cartera. Elaborar, controlar y revisar las constancias de ejecutorias de los Actos Administrativos en forma oportuna, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente*
5. La señora **LIZBETH ADRIANA CAMARGO**, presentó derecho de petición ante el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU**, el 14 de febrero de 2018, con radicado No. 20185260130322 solicitando el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y la existencia de una relación laboral (ff. 4-5)
6. La Directora Técnica de Gestión Contractual del **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU**, dio respuesta a la petición, negando la existencia de relación laboral y la obligación de pago a la señora LIZBETH ADRIANA CAMARGO mediante oficio No. 20184350114241 fechado del 21 de febrero de 2018 (ff.6-11).

- **Prueba testimonial**

Élber Alirio Domínguez, manifiesta conocer a la actora por haber sido su compañero de trabajo en el IDU, desde aproximadamente agosto de 2014. Refiere que realizaron sus actividades en la Subdirección de Ejecuciones Fiscales; que les asignaban expedientes en la plataforma "valoricemos", en promedio de 1100 a 1200 procesos para iniciar el cobro de valorización y cada día se debía registrar la actividad realizada en cada proceso. "Mariluz y Pastor eran los únicos funcionarios de planta y eran de 6 a 8 contratistas, que Olga Esperanza revisaba lo que se proyectaba, ella era coordinadora supervisora era funcionaria de planta, a ella se le entregaban los informes mensuales que se presentaban como contratistas". Aseguró que la señora Olga Esperanza impartía las directrices que la jefatura daba y señalaba qué actuaciones eran prioritarias. Las instrucciones las impartía en reuniones de grupo de funcionarios y contratistas o mediante correos electrónicos.

En relación con los permisos, señala que si eran de horas se solicitaban a Olga Esperanza, pero que si eran de días debían ser solicitados al superior, Dr. Carlos Francisco, en especial por temas de estudios o permisos largos. Precisa el testigo

que para el cumplimiento de horario lo hacían mediante el uso del biométrico, que anterior a eso un funcionario verificaba el cumplimiento del horario por área. Teniendo en cuenta que la atención a los ciudadanos era continua, se distribuían los espacios de hora de almuerzo; por eso le consta que en oportunidades la demandante almorzaba en su puesto de trabajo. Que al contratar con la entidad debían diligenciar unos formularios en la plataforma KAPTUS y señalar disposición de tiempo completo. Al finalizar los contratos los reunían y les solicitaban seguir trabajando mientras salían los otros contratos. Como sus usuarios eran deshabilitados debían hacer los proyectos usando otros usuarios. Manifestó no constarle que a la actora le hubiesen hecho llamados de atención.

El señor Carlos Francisco Ramírez manifestó ser el subdirector técnico jurídico de contribuciones fiscales durante el tiempo que laboró la actora. Informó que dicha dependencia tiene a su cargo, entre otros, el ejercicio de la jurisdicción coactiva por el cobro de la contribución de valorización. “En los años en que ella estuvo, para esa época se había notificado a la comunidad el acuerdo 398 del 2009 y se estaba adelantando los cobros por el acuerdo 180 del 2005. Era imposible establecer cuantos recursos se impondrían por esos acuerdos y la necesidad de personal para atender la contingencia. En promedio entre 2013 y 2017 se llegaron a tener 15 mil o 20 mil recursos. Por esos se contrató abogados porque el silencio generaba el silencio administrativo positivo”. Precisa que al comenzar cada año se establece un plan de contratación el cual se realiza con base en las estadísticas de procesos anteriores para proveer la necesidad. Que dichos contratos los firmaba el área ordenadora del gasto y que él como supervisor era quien revisaba y firmaba los documentos que la abogada sustanciaba para resolver los recursos. Que en general a los abogados se les asignaba unos expedientes y estos se debían sustanciar durante el mes.

Aclara que la supervisión consistía en verificar que se hubiesen cumplidos los términos procesales y la elaboración del proyecto para pasarlo a firma. El horario era un elemento innecesario para el cumplimiento del contrato. Hubo unos cambios de horario por ejemplo para facilitar la movilidad, en tal evento se mandaba correo a todo el personal. El testigo aporta como fundamento de sus testimonios los reportes de ingreso y salida de la actora entre los años 2014 al 31 de diciembre de 2016.

Aseguró que cada vez que se terminaba un contrato se desactivaban las claves y se impedía el ingreso a la entidad, porque el usuario biométrico quedaba desactivado.

Respecto de la atención al ciudadano, señala que la entidad tiene dos oficinas y que esporádicamente el contribuyente podía requerir el expediente, y en consecuencia el contratista debía atenderlo. Dentro de las funciones de la demandante estaban el embargo y secuestro de predios. Como los temas que atendía la actora eran de origen tributario los expedientes físicos no debían salir de la entidad, a los contratistas se les suministraba los elementos físicos de trabajo. En cuanto a los procesos coactivos indica que, a partir del 2015, con fundamento en la sentencia del Consejo de Estado, los empleados de planta eran quienes debían cumplir las funciones de ejecutores y quienes firmaban las providencias. Previo a ello “los contratistas podían adelantar la jurisdicción coactiva con fundamento en el Decreto 191 de 1993”. Frente a esta manifestación se pone de presente al testigo documento del 2016 en el que la actora seguía firmando como abogada ejecutora, a lo cual señala “el cambio fue en el año 2015, por esa razón para esa fecha seguramente seguía firmando”. Finalmente refiere que se ha solicitado el incremento de plantas de personal al servicio civil distrital como una necesidad que hasta la fecha no ha podido concretarse.

Olga Esperanza Castro Paredes manifiesta ser funcionaria del IDU, como profesional especializada. Informa que de junio de 2013 a marzo de 2014 y desde septiembre de 2014 a mayo de 2018 estuvo encargada de revisar los procesos que sustanciaban los abogados en todo lo que tenía que ver con cobros de valorización y la parte jurídica de las actuaciones que los abogados de esa área realizaban. Era quien hacía el reparto de procesos. Refiere que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado solo los abogados de planta podían ser ejecutores, que en dichas providencias la firma era mecánica y que este cambio se produjo entre los años 2016 o 2017. Como Supervisora del Contrato de la demandante le corregía y devolvía para que hicieran la corrección. Esos proyectos tenían un visto bueno mas no la firma de la testigo. Frente a las correcciones señala “si no lo hacían no pasaba nada, pues ellos eran autónomos en lo que sustanciaban cada semana”. Las funciones de la actora eran como abogada de cobro coactivo y debía sustanciar los procesos que se le habían asignado; tenían la responsabilidad de atender al ciudadano que quería hacer un acuerdo de pago, aunque si el contratista no estaba, cualquiera del área estaba facultado para atenderlo. Agrega que se les daba indicaciones, como tener en cuenta la prescripción de aquellos procesos que tenían a cargo.

Precisa que la demandante no participó en diligencias de secuestro y remate de los inmuebles. Los funcionarios de planta realizaban la misma sustanciación de los procesos coactivos; cada abogado tenía su computador y su puesto de trabajo para ejecutar las obligaciones, que generalmente trabajaban y lo sustanciaban en las oficinas, pero sí se podían sacar los expedientes del IDU. Sobre el uso de las aplicaciones, particularmente para el caso de “valora”, refiere que en esa época no se podía manejar desde casa.

Del cumplimiento de horario refirió que los contratistas no pedían permisos, sencillamente no asistían, que las compensaciones de tiempo para tomar semana santa no aplicaban para los contratistas y que los horarios de almuerzos estaban establecidos solo para los empleados de planta pues los contratistas no estaban sujetos a horarios sino a cumplimiento de metas; que de hecho la llegada de la demandante era entre las 8:30 a 9 de la mañana, pues sabe que vivía en Suba. Finalmente, asegura no ser cierto que a los contratistas se les obligara a trabajar sin contrato pues una vez finalizados las claves y usuarios quedaban bloqueadas.

3.3.1. Análisis de la relación existente

Procede el Despacho a analizar el material probatorio allegado con el fin de determinar si se demostraron los elementos propios de una relación laboral en el desarrollo de los contratos suscritos entre la accionante y el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU

De los elementos que configuran una relación laboral

Comoquiera que la prestación personal del servicio y la remuneración, son elementos comunes para las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicio y relación laboral, no se ahondará en ellos. Se hará énfasis en la subordinación, elemento diferenciador entre estos dos tipos de vinculación.

De acuerdo con la prueba recolectada se tienen demostrados los siguientes elementos:

1. **TIEMPO DE VINCULACION:** La señora LIZBETH ADRIANA CAMARGO se desempeñó como abogada del IDU mediante contratos de prestación de servicios entre el 8 de enero del 2013 al 10 de noviembre del 2016. Con una interrupción de 46 días entre el 12 de febrero del 2016 y el 30 de marzo del mismo año.
2. **EQUIVALENCIA DE LAS OBLIGACIONES CON UN CARGO DE PLANTA:** Durante el desarrollo de los contratos del año 2013 al 2015 cumplió funciones equivalentes a las de personal de planta, conformen lo refieren los testigos y se establece de la confrontación de las obligaciones contractuales con las funciones del personal profesional especializado Grado 04 Código 222 previstas en la resolución 1161 del 24 de abril del 2009.

A partir del contrato 091 del 2016, no hay identidad entre las obligaciones contractuales y las funciones del cargo de profesional especializado porque estas últimas variaron conforme a la resolución 66434 del 23 de diciembre del 2015. La equivalencia de los cargos se relaciona a continuación:

Resolución 1161 del 24 de abril de 2009 (contratos 2013-2015)

Obligaciones contractuales	Funciones profesional especializado Grado 04 Código 222
<i>Ejercer la jurisdicción coactiva, mediante poder conferido por la dependencia correspondiente garantizando el cumplimiento del procedimiento establecido</i>	<i>1. Ejercer la jurisdicción coactiva, mediante poder conferido por la dependencia correspondiente, garantizando el cumplimiento del procedimiento establecido</i>
<i>Recepcionar y verificar los CDF y la condición de título ejecutivo, de acuerdo con los parámetros establecidos</i>	<i>2. Recepcionar y verificar los CDF y la condición de título ejecutivo, de acuerdo con los parámetros establecidos.</i>
<i>Dictar Mandamiento de pago para el inicio de la actuación procesal</i>	<i>3. Dictar mandamiento de pago para el inicio de la actuación procesal.</i>
<i>Realizar el trámite de citación y notificación, según sea el caso, conforme a las disposiciones que rijan la materia, así como las incorporaciones al sistema de los fallos proferidos como la ejecutoria de los actos administrativos, relacionados con el proceso de cobro coactivo</i>	<i>4. Realizar el trámite de citación y notificación, según sea el caso, conforme a las disposiciones que rijan la materia, así como las incorporaciones al sistema de los fallos proferidos como la ejecutoria de los actos administrativos, relacionados con el proceso de cobro coactivo.</i>
<i>Incorporar al sistema, programas y bases manejados en la STJEF la ejecutoria de los actos administrativos relacionados con el proceso de cobro</i>	<i>5. Consultar el medio magnético para efectos del trámite procesal</i>

<p>coactivo, así como de las sentencias y documentos que se hagan dentro del proceso</p>	
<p>Controlar y revisar la actualización de los sistemas, programas y bases de datos manejados en la STJEF e ingresar en debida forma cada una de las actuaciones generadas en el trámite de los expedientes que por reparto le sean asignados y hacer entrega en físico de documentos que requieran digitalización.</p>	<p>6. Alimentar la hoja de ruta con las actuaciones surtidas, con el fin de mantenerla permanentemente actualizada.</p>
<p>Atender y controlar la atención a los contribuyentes en forma eficaz y oportuna, con el objetivo de orientarlos frente a las diferentes inquietudes que se generen por la asignación de la contribución de valorización y referente al proceso coactivo.</p>	<p>7. Atender a los contribuyentes y orientarlos sobre las diferentes inquietudes que se generen por el proceso de cobro coactivo, garantizando la prestación eficiente del servicio</p>
<p>Recepcionar y verificar los CDF y la condición de título ejecutivo de acuerdo con los parámetros establecidos</p>	<p>8. Revisar las improntas para conocer el estado de las obligaciones.</p>
<p>Cumplir con las demás actividades asignadas por el área para la ejecución del objeto de la presente orden.</p>	<p>9. Atender los diferentes órganos de control que requieran información por quejas presentadas por los contribuyentes en coordinación con la Oficina de Control Interno, garantizando que la información suministrada responda a los requerimientos.</p>
<p>Elaborar, controlar y revisar las constancias de ejecutorias de los actos administrativos en forma oportuna, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente.,</p>	<p>10. Suscribir las providencias propias del trámite procesal en forma eficaz y oportuna.</p>
<p>Mantener la custodia y control de expedientes a su cargo, garantizando su protección y conservación, en el evento de la pérdida de un expediente el contratista deberá presentar ante la autoridad competente el denuncia correspondiente y de igual forma realizará la reconstrucción del mismo hasta el estado en que se encontraba el expediente, sin que lo anterior lo exonere de la responsabilidad a que haya lugar</p>	<p>11. Mantener la custodia y control de expedientes a su cargo, garantizando su protección y conservación</p>

<p><i>Para la proyección de los actos administrativos y demás actuaciones se debe realizar análisis jurídico, verificando todos los documentos fundamento del recurso, las actuaciones contenidas dentro del expediente y la información contenida en los sistemas, programas y bases de datos manejados en la STJEF</i></p>	<p><i>12. Emitir conceptos jurídicos que soporten las decisiones referentes al proceso de cobro coactivo</i></p>
<p><i>Ordenar y practicar embargo, secuestro y remate de los predios, con el fin de agotar los trámites necesarios de recuperación de cartera</i></p>	<p><i>13. Ordenar y practicar embargo, secuestro y remate de predios, con el fin de agotar los trámites necesarios de recuperación de cartera.</i></p>
<p><i>Realizar Acuerdos de Pago y realizar el seguimiento correspondiente, garantizando el cumplimiento de las condiciones establecidas</i></p>	<p><i>14. Realizar acuerdos de pago y realizar el seguimiento correspondiente, garantizando el cumplimiento de las condiciones establecidas.</i></p>
<p><i>* Recibir y verificar la recepción de los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas, y demás radicados competencia de la STJEF.</i></p> <p><i>* Proyectar, sustentar y responder dentro de los términos de ley los pronunciamientos y/o respuestas a los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derecho de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas, excepciones, tutelas, y demás radicados competencia de la STJEF que le sean asignados por reparto, entregándolos en debida forma, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo.</i></p> <p><i>* Dar el trámite respectivo para el despacho, citación, y/o notificación de los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derecho de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas, y demás radicados competencia de la STJEF que le sean asignados por reparto, con sujeción a la norma de procedimiento aplicable en cada caso, previa gestión, elaboración</i></p>	<p><i>15. Sustentar y responder dentro de los términos, los derechos de petición, excepciones, tutelas y proyectar para la firma de del área correspondiente los recursos de reposición iniciados por los demandados.</i></p>

e impresión de los documentos resultantes de las decisiones administrativas	
---	--

Resolución 66434 de 23 de diciembre de 2015 (Contrato 091-2016)

Obligaciones contractuales	Funciones profesional especializado Grado 04 Código 222
1. Atender e informar al ciudadano de manera eficaz y oportuna sobre la asignación de la contribución de valorización y lo referente al proceso de cobro activo.	1. Realizar el seguimiento al cumplimiento de los términos en los documentos reasignados por el jefe del área a través del sistema de correspondencia que gestiona en la entidad, cumpliendo con los requerimientos establecidos.
2. Proyectar los actos administrativos y demás documentos que le sean asignados por el supervisor del contrato, conforme a la constitución y las normas legales vigentes, en los términos fijados por estas.	2. Proyectar y revisar los actos administrativos, autos, oficios, memorandos; así mismo adelantar los tramites concernientes a la notificación, de acuerdo con la normatividad vigente.
3. Proyectar la respuesta a los recursos, reclamaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatoria directa, citaciones y notificaciones de conformidad con los cronogramas y formas de entrega determinados por el supervisor.	3. Adelantar el seguimiento a la atención prestada al ciudadano, verificando que la misma se realice manera cordial y dentro de los estándares de calidad de información.
4. Adelantar diligentemente todas las actuaciones necesarias, sobre el número de procesos ejecutivos que le sean asignados, entregando complementamente sustanciada la etapa procesal, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo.	4. Atender al cliente interno y externo, con el fin de orientarlo y absolver inquietudes relacionadas con la asignación, notificación y cobro coactivo de la contribución de la valorización.
5. Ejercer la jurisdicción coactiva, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos por la entidad, para lo cual se le otorgara el poder respectivo.	5. Emitir respuesta a requerimientos como quejas, reclamos y derechos de petición, brindando información pertinente, oportuna y eficaz.
6. Recepcionar y verificar los certificados de deuda fiscal y la condición de título ejecutivo, de acuerdo con los parámetros establecidos.	6. Adelantar procesos ejecutivos de cobro coactivo originados por el no pago de la contribución de valorización desde el inicio hasta su terminación, con sujeción a la normatividad vigente y políticas institucionales.

<p>7. <i>Proyectar el acto administrativo (mandamiento de pago) por el cual se da inicio a la actuación procesal.</i></p>	<p>7. <i>Realizar las demás funciones que le sean asignadas por el superior inmediato, de acuerdo con la naturaleza y propósito del cargo.</i></p>
<p>8. <i>Incorporar al sistema, programas y bases de datos manejados en la STJEF, la ejecutoria de los actos administrativos, relacionados con el proceso coactivo, así como la de las sentencias y documentos que hagan parte del proceso.</i></p>	
<p>9. <i>Adelantar el trámite para el embargo y secuestro de predios, con el fin de agotar los trámites necesarios de recuperación de cartera, practicando de manera personal la diligencia de secuestro, resolviendo las oposiciones que allí se formulen.</i></p>	
<p>10. <i>Adelantar la diligencia de remate de los bienes inmuebles que resulten susceptibles de tal medida.</i></p>	
<p>11. <i>Realizar los acuerdos de pago correspondientes, conforme a las directrices señaladas por la STJEF del IDU, así como seguimiento de los mismos, garantizando el cumplimiento de las condiciones establecidas.</i></p>	
<p>12- <i>Realizar las constancias de ejecutoria de los actos administrativos en forma oportuna, dando cumplimiento a la normatividad legal vigente.</i></p>	
<p>13- <i>Dar cumplimiento a las tareas fijadas de acuerdo a las políticas establecidas en los diferentes acuerdos o convenios celebrados por el Instituto.</i></p>	
<p>14- <i>Mantener la custodia y control de expedientes a su cargo, garantizando su protección y conservación y presentar ante la autoridad competente ante una eventualidad, la denuncia de pérdida correspondiente y de igual forma realizara la reconstrucción del expediente hasta el estado en que se encontraba el mismo, sin que lo anterior lo exonere de la responsabilidad a que haya lugar.</i></p>	

15.- Prestar los servicios profesionales en el lugar donde se requiera por necesidad del servicio según acuerdo o convenios interinstitucionales suscritos por el IDU.	
16.- Apoyar el cumplimiento de las acciones y actividades relacionadas con el Sistema de Gestión de Calidad en la entidad y el autocontrol, de conformidad con las obligaciones específicas establecidas en el contrato.	

Las obligaciones desplegadas por la actora fueron corroboradas por el testigo Élber Alirio Domínguez, señalando que se desarrollaban en la Subdirección de Ejecuciones Fiscales de la entidad demandada.

Frente a la tacha del testigo, el Despacho encuentra que su declaración ratifica el cumplimiento de las estipulaciones contractuales, razón por la cual será tenida en cuenta.

3. CUMPLIMIENTO DE HORARIO

Afirma la actora y los testigos que para el cumplimiento de las obligaciones contractuales la entidad impuso un horario de 8 de la mañana a 5 de la tarde, posteriormente varió de 7 y media de la mañana a 4 y media de la tarde. Aseguran que en el horario de almuerzo debían conformar grupos para asegurar la prestación del servicio al ciudadano de manera continua.

No obstante, estas declaraciones fueron desvirtuadas con prueba documental. El testigo Carlos Francisco Ramírez quien fungió como Subdirector Técnico de Ejecuciones Fiscales en el IDU y supervisor de los contratos de la actora, aportó en su diligencia los registros biométricos⁸ de entrada y salida de la señora Lizbeth Adriana Camargo a la entidad entre el 1 de julio de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016. En dichos documentos se evidencia que la demandante ingresaba y salía día a día en diferentes horarios, e incluso en algunos días hábiles no registra ingreso. Frente a esta prueba aportada no fue tachada por la parte actora, por lo anterior mantiene su presunción de veracidad.

4. CUMPLIMIENTO DE ORDENES.

⁸ Corte Constitucional mediante la sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente: “[C]omo se indicó en apartes previos, la prohibición de tratamiento de datos sensibles es una garantía del habeas data y del derecho a la intimidad, y además se encuentra estrechamente relacionada con la protección de la dignidad humana. Sin embargo, en ciertas ocasiones el tratamiento de tales datos es indispensable para la adecuada prestación de servicios –como la atención médica y la educación– o para la realización de derechos ligados precisamente a la esfera íntima de las personas –como la libertad de asociación y el ejercicio de las libertades religiosas y de opinión. Las excepciones del artículo 6 responden precisamente a la necesidad del tratamiento de datos sensible en dichos (...) En efecto, los datos sensibles (de las partes, los testigos y otros intervinientes) en muchos procesos judiciales son indispensables para resolver una controversia; piénsese por ejemplo en un proceso de tutela sobre discriminación o en un proceso penal en el que una víctima reclama reparación por violaciones a sus derechos como consecuencia de una persecución política o religiosa. En estos casos los datos sensibles deben ser puestos en conocimiento de la respectiva autoridad judicial no solamente para resolver la controversia, sino incluso para la adopción de medidas de protección”

Argumenta la demandante que mediante correos electrónicos la coordinación le impartían órdenes en relación con la entrega de trabajo, priorización de procesos y cumplimientos de horario.

Revisada la documental aportada se encontraron mensajes relacionados con la entrega de procesos próximos a prescribir; correos masivos para la compensación de tiempo y turnos en navidad o semana santa, así como correos masivos para el cumplimiento de horario en la entidad.

En relación con las ordenes de priorización por temas de prescripción, el Despacho precisa que un contratista no es una rueda fuera de engranaje, por el contrario, su trabajo debe sujetarse a los requerimientos y necesidades de la entidad. En tal virtud, las ordenes relacionadas con la priorización de procesos es una simple estrategia de coordinación que no afecta la autonomía propia de la actividad contractual.

En cuanto a los correos relacionados con cumplimiento de horarios y compensación de tiempos para navidad y semana santa, es claro que se trataron de correos masivos enviados a todo el personal de la entidad. No obstante, su contenido no era dirigido a los contratistas, según se desprende de las circulares 04 de febrero de 2013; circular 12 del 24 de octubre de 2013; circular 4 del 5 de marzo de 2014; circular No. 20145160000084 del 15 de octubre de 2014; circular No. 13 de 2015 del 14 de octubre de 2015; circular No. 6 del 18 de febrero de 2016 y circular 18 de julio 24 de 2016⁹ en las que se invita a servidores a diligenciar con la oficina de recursos humanos dichos turnos. Oficina que solo se encarga del personal de planta.

5. PERMANENCIA DE FUNCIONES

El Instituto de Desarrollo Urbano, tiene como misión: “Mejorar la calidad de vida y generar bienestar a los capitalinos, mediante el desarrollo de infraestructura para la movilidad y contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, sostenible y moderna.”¹⁰

Mediante el Acuerdo 7 de 1987 modificado por el Acuerdo Distrital 16 de 1990 y reglamentado por el Decreto Distrital 287 de 1991 el IDU quedó encargado del recaudo de la contribución por valorización¹¹.

El señor Carlos Francisco Ramírez, Subdirector de Ejecuciones Fiscales entre los años 2013 a 2017 refirió que recibió entre 15 mil a 20 mil recursos que debían ser tramitados para que no operara el silencio administrativo positivo, con ocasión de ejecución de los acuerdos 180 del 2005, y 398 del 2009. Aseguró que las variaciones que presentan los programas de construcción de vías y mejoramiento del espacio

⁹ Anexo 5 folios 9-22.

¹⁰<https://www.idu.gov.co/page/quienessomos2#:~:text=Nuestra%20Misi%C3%B3n&text=Mejorar%20la%20calidad%20de%20vida,ciudad%20incluyente%2C%20sostenible%20y%20moderna.>

¹¹ *Decreto Distrital 287 de 1991 artículo 3 “El instituto de Desarrollo Urbano, IDU, podrá realizar las operaciones administrativas de cálculo, liquidación y distribución de la contribución de valorización por obras ordenadas por este sistema, que se construyan directamente por el Instituto o, mediante contratación, por otras entidades de derecho público del orden distrital, o por medio de inversión concertada ente cualquiera de esas entidades y el sector privado. La asignación y cobro de la contribución de valorización será de competencia exclusiva del IDU, el que no podrá cobrar como gatos de administración sino los que correspondan a los costos directos, inherentes al proyecto.”*

público hacen que la dinámica y la carga laboral de estas áreas sea fluctuante lo cual justifica la contratación por prestación de servicios en respuesta a las necesidades que surgen como resultado de estas medidas.

Revisada la página de la Alcaldía mayor de Bogotá, el Despacho encuentra que el acuerdo 523 de 2013 por medio del cual se modificó los acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009 y 455 de 2010, dispuso que las obras de los grupos 2 y 3 fueran financiadas y construidas con los recursos de Valorización por beneficio local; adicionalmente modificó las obras a ejecutar y varió las zonas de influencia, ello implicaba realizar una serie de devoluciones a los ciudadanos, así como efectuar notificación de cobros a nuevos contribuyentes. La fase II conlleva a dar respuestas a todos los recursos y reclamaciones presentadas por los contribuyentes.

Conforme al criterio de excepcionalidad, los contratos de prestación de servicios se suscriben para el cumplimiento de actividades nuevas que no puede desarrollar el personal de planta, o cuando se requiera de conocimientos especializados, o se haga necesario redistribuir tareas por recargo laboral, siempre y cuando se contrate de forma transitoria.

En el presente caso, la contratación de la actora se hizo con el objeto de suplir la falencia de planta de personal para poder atender, la ejecución de los planes, programas y proyectos previstos en el Plan de Desarrollo y cumplir con las funciones adicionales asignadas al IDU por el Concejo de Bogotá. De los contratos suscritos por la actora se extrae que sus obligaciones debían ser ejecutadas exclusivamente en la Subdirección de ejecuciones fiscales. Es evidente que la carga laboral en esta área es fluctuante, pues depende por un lado del plan de desarrollo de cada gobierno y por otro de la aplicación del estatuto de valorización que, para la época en que laboró la actora, fue sujeto de modificaciones impactando un amplio sector lo que conllevó al aumento de actuaciones por parte de la administración distrital.

6. CESION DE CONTRATO

Del material probatorio se evidencia la cesión del contrato 091 de 2016, el cual tenía un plazo de 6 meses más 3 de prórroga y fue cedido por la actora el 11 de octubre de 2016. Solo se ejecutó por la demandante 7 meses y 11 días de los nueve meses del contrato. Las cesiones de contratos, aunque no se encuentra regulada por la Ley 80 de 1993, por remisión expresa de artículo 13, 32 y 40 se rigen por las normas del código de comercio. Bajo esas disposiciones la figura de la cesión de contratos no es propia de una relación laboral sino contractual.

Dicha cesión ratifica que la calidad de la vinculación de la actora era de carácter contractual, pues esta modalidad permite dentro de la autonomía del contratista realizar las cesiones o suspensiones del contrato previamente concertada con el contratante en el entendido que la contratación estatal en este tipo de vinculaciones es intuito persona.

3.4 CONCLUSIONES

Bajo las anteriores consideraciones es evidente que la demandante no probó la existencia de una relación laboral. Si bien es cierto cumplió obligaciones propias de la entidad y funciones equivalentes a funcionarios de planta, ello obedeció a recarga laboral y necesidades fluctuantes.

De otra parte, quedó demostrado que en el desarrollo de los contratos mantuvo autonomía e independencia para manejar su horario, la organización de su trabajo, ceder el contrato y retomarlo libremente.

Así las cosas, al no haberse demostrado el elemento de subordinación habrán de denegarse las pretensiones de la demanda.

3.5. Condena en costas

Se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado¹²

Habida cuenta que la demandada tuvo que nombrar apoderado para que representara sus intereses, se condenará por costas a la demandante en el equivalente al 20% del salario mínimo legal mensual vigente a favor de la parte demandada. Ello teniendo en cuenta la capacidad económica de las partes.

El Despacho dispone destinar el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para su funcionamiento¹³.

*En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley.*

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante. Fijar como agencias en derecho y demás gastos procesales el equivalente a un 20% salario mínimo legal mensual vigente.

¹² Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

¹³ Artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa",

TERCERO: DESTINAR los remanentes del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

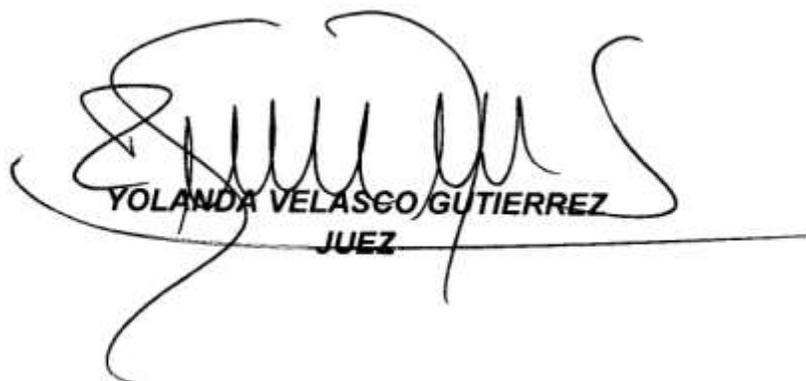
CUARTO: EJECUTORIADA esta providencia, ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS

SE DEJA CONSTANCIA QUE LOS APODERADOS INTERPONEN RECURSO DE APELACIÓN:

PARTE DEMANDANTE: INTERPONE RECURSO CONTRA LA DECISIÓN, EL CUAL SUSTENTARÁ DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL.

PARTE DEMANDADA: SIN RECURSOS.



YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ



ADRIANA ANDREA ALBARRACÍN BOHÓRQUEZ
SECRETARIA AD HOC