



**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). ✓

<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>	
Expediente No.	11001333501420150067700
Demandante	Mario Ernesto Forero Romero
Demandado	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF

Cumplida la ritualidad de que tratan los artículos 179, 180 y 182 de la Ley 1437 de 2011, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia, de conformidad con los fundamentos que a continuación se pasa a exponer:

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda:**

**1.1** Las pretensiones de la demanda, en resumen, son las siguientes (fls. 196 y vto):

**1.1.1** Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio 3-2015-156229-0101 de 30 de abril de 2015**, mediante el cual negó el reconocimiento de las acreencias laborales reclamadas como consecuencia de los contratos suscritos entre el ICBF y el señor Forero Romero.

**1.1.2** Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se declare que *“existió realmente una relación laboral”*, y se condene al ICBF a reconocer y pagar al accionante *“las prestaciones sociales y demás acreencias de carácter laboral y hasta la fecha en que se produzca efectivamente el pago tomando como base los honorarios contractuales”*, sin solución de continuidad en la prestación del servicio.

**1.1.3** Finalmente, reclama el reajuste de las condenas económicas en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, el pago de intereses moratorios y la



condena en costas, de acuerdo con las previsiones de los artículos 188 y 192 *ibídem*.

**1.2** De acuerdo con la fijación del litigio realizada en audiencia y el material probatorio arrimado al expediente, se encuentran probados los siguientes **hechos**:

**1.2.1** Obra en el expediente que entre el ICBF y el señor Mario Ernesto Forero Romero, se suscribieron los siguientes contratos de prestación de servicios:

- Contrato No. 0928 de 7 de febrero de 2013, plazo hasta el 30 de junio de 2013 (fls. 3 a 6).
- Contrato No. 1332 de 2 de julio de 2013, plazo hasta el 31 de diciembre de 2013 (fls. 10 a 12).
- Contrato No. 0191 de 7 de enero de 2014, plazo hasta el 31 de diciembre de 2014 (fls. 13 a 19).

**1.2.2** El 13 de abril de 2015, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de “todos los derechos laborales en igualdad de condiciones a los demás empleados de igual rango que laboren en el ICBF. (fls. 24 y 25).

**1.2.3** La anterior solicitud fue resuelta en forma negativa por la entidad demandada a través del Oficio 3-2015-156229-0101 de 30 de abril de 2015 (fls. 20 a 23).

## **2. Contestación de demanda**

El **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF** contestó la demanda dentro del término de traslado, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, toda vez que la entidad demandada “actuó en derecho y conforme con las normas previstas para realizar los contratos de prestación de servicios profesionales por contratación directa con el demandante” y en aplicación de las disposiciones vigentes sobre la materia.

Se asegura a través de la análisis fáctico que los elementos configuradores del contrato laboral no se dan en el asunto bajo examen, por cuanto la subordinación



se ha entendido de manera equivocada puesto que como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia “el cumplimiento de un horario por sí solo no es suficiente para configurar la subordinación”, para ello trae a colación la relación de coordinación, a través del cual el contratista, indica la entidad, “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”, lo cual no supone la configuración del elemento subordinación.

Se aclara además que el contrato celebrado entre las partes “es de carácter civil y no laboral, por lo tanto el acto administrativo demandado”, no está inmerso en alguna de las causales de nulidad a que alude el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, comoquiera que fue expedido “conforme a la realidad que gobernó a las partes y a los postulados establecidos en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993”

### **3. Audiencia inicial, de pruebas y alegatos de conclusión.**

**3.1** El 8 de junio de 2017 se celebró audiencia inicial con presencia de las partes y del Ministerio Público, en esa oportunidad, además de resolverse sobre el saneamiento, fijación del litigio y conciliación, se decretaron las pruebas documentales y testimoniales solicitadas por las partes (fls. 255 a 257).

**3.2** El 5 de julio de 2017 se realizó la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, evacuándose la totalidad de las pruebas decretadas, incluso las testimoniales ordenadas en la mencionada audiencia inicial, por lo que al amparo del mentada norma se dispuso presentar los alegatos de conclusión por escrito (fls. 275 a 279).

### **3.3 Alegatos de conclusión.**

**3.3.1 Parte demandante:** inicia su alegato aseverando que prestó sus servicios como “Abogado Especializado” al ICBF, de manera que fue “servidor público”, pero además insistió en que reunió en el ejercicio de sus actividades los tres elementos de que trata una relación laboral: i) personalmente prestó sus servicios desde el 7



de febrero de 2013 al 31 de diciembre de 2014, ii) de la continuada subordinación y dependencia no cabe duda que se encuentra probado documental y testimonialmente dado que el demandante recibía órdenes de empleados y directivos, también impartía órdenes como líder de soporte administrativo, jurídico y financiero, órdenes que acataba sin objeción alguna y sujetándose al cumplimiento de horarios y ii) como consecuencia de aquello recibía una contraprestación como retribución del servicio.

Por último, hace alusión al trabajo realizado como propio de la planta de personal de la entidad accionada, luego expone sobre el empleo y la función pública para concluir que el ICBF a través del contrato de prestación ocultó la verdadera calidad que le asistía, esto es, el de servidor público por tanto, estima que si “ocupaba el cargo, desempeñando funciones en las mismas condiciones que el personal de planta interna, tiene derecho a que se le reconozca su condición de empleado público, y como consecuencia se le reconozcan sus pretensiones (fls. 294 a 296).

**3.3.2 Parte demandada:** comienza su escrito haciendo alusión al artículo 167 del C.G.P., por ello señala que si bien el demandante se desempeñó como abogado del grupo de infraestructura inmobiliaria, los interrogados no lo reconocen como jefe, puesto que tal liderazgo lo ejercía el coordinador de aquel grupo, cargo ejecutado por persona distinta a la parte actora.

También se asegura que las funciones realizadas por el demandante estuvieron enmarcadas por las obligaciones contractuales, es decir, apoyo a la Unidad de Infraestructura Inmobiliaria, lo cual es corroborado por los testimonios de los señores Rojas Mejía y Galeano.

En cuanto al uso de elementos de trabajo proporcionados por la entidad accionada, se justificó en el hecho de que la entidad cuenta con sus aplicativos institucionales que no pueden ser instalados por confidencialidad, en equipos personales, amén que los documentos surgidos en desarrollo del contrato son de propiedad del ICBF, por todo ello se solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto el demandante no probó, siendo su obligación, la subordinación y la falta de autonomía en la ejecución de sus funciones (fls. 292 y 293).



**3.3.3** El agente del **Ministerio Público** no emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

### 1. Problema jurídico.

El problema jurídico que se debe resolver se concreta en establecer si la parte demandante tiene derecho a que se declare la existencia de una relación laboral y en consecuencia se condene a la entidad accionada a que, a título de indemnización, le liquiden y paguen todas las acreencias laborales percibidas como profesional especializado entre el 7 de febrero de 2013 y el 31 de diciembre de 2014, en igualdad de condiciones de aquellas personas que trabajaban en la planta interna del ICBF.

### 2. Tesis.

La tesis que sostiene el Despacho es que la parte demandante

### 3. Argumentos que sustentan la tesis -Marco normativo y jurisprudencial en relación con el contrato realidad.

Con la reforma constitucional de 1991 se adoptó el modelo de Estado Social de Derecho en el cual se reconoce la supremacía de la Constitución (art. 4º) y con éste, principios tales como el previsto en el artículo 53 que contempla la primacía de la realidad sobre las formalidades y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos reconocidos en las normas del mismo carácter, con la finalidad de exigir la especial protección en igualdad de condiciones a quienes realizan la mismas funciones que el personal de planta de una entidad o empresa.

Bajo este marco, el citado artículo 53 dispone que en el estatuto de trabajo que expida el Congreso de la República tendrá en cuenta como principios mínimos fundamentales, la *“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles;*



*situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. ...”*

En lo que se refiere al desempeño de la función pública, los artículos 122 y 125 de la Carta Política de 1991, consagran las siguientes previsiones:

*“Art. 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.  
(...)”*

*“Art. 125.- Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...)”.*

Bajo esa orientación, existen dos clases de vinculaciones con entidades del Estado, cada una, con sus propios elementos y regulación normativa: a) empleados públicos (relación legal y reglamentaria) y b) trabajadores oficiales (contrato de trabajo).

No obstante, la ley permite que determinadas labores se presten a través de la figura del contrato de prestación de servicios (relación contractual estatal), sin que se exceda los límites que el mismo legislador le otorga. Así, el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973 prevé que “(...), **en ningún caso** podrán celebrarse contratos de prestación de servicios **para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente**, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto. // La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad” (resaltado fuera de texto original).

Entre tanto, la Ley 80 de 1993, en su artículo 32, definió el contrato de prestación de servicios como aquellos celebrados por “*las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos*”



especializados.” Y finaliza diciendo que “*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable*”.

La Corte Constitucional, en sentencia C-154-97 al estudiar el referido artículo 32 de la Ley 80 de 1993, determinó, entre otros, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, en los siguientes términos:

*“Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.*

*Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.*

***En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente”* (énfasis del Despacho).**

Sobre el tema, el Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016 (Exp. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015), con ponencia del doctor Carmelo Perdomo Cuéter), sostuvo:

*“De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de*



los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.

**En otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes o condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales<sup>1</sup>.**

*De igual manera en reciente decisión de la subsección B de esta sección segunda<sup>2</sup> recordó que (i) **la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo;** (ii) **le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral;** y (iii) **por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión”** (negritas de este juzgado).*

De conformidad con el anterior criterio, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se exige probar los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad se haya prestado bajo **subordinación**, situación entendida como aquella facultad para exigir el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo que dure la labor contratada; que el servicio sea **permanente e inherente al objeto de la entidad** y que exista **equidad o similitud** entre la labor contratada y las que desarrollan los demás empleados de planta; igualmente, ha de comprobarse que el servicio se preste de forma **personal** y que por el mismo haya recibido una **remuneración** o pago.

---

<sup>1</sup> En similares términos se pronunció el Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección “B”, providencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01 (0202-10).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección “B”, sentencia de 4 de febrero de 2016, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (0316-2014).



De estos elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral. Al respecto, el Consejo de Estado ha insistido en la importancia de la subordinación<sup>3</sup>, indicando que cuando una persona vinculada bajo la forma de contrato de prestación de servicios logra demostrar la presencia de la subordinación o dependencia respecto del empleador, prestación personal del servicio y remuneración, tiene derecho al pago de prestaciones sociales en aplicación del principio de prevalencia de la realidad, sin que ello implique conferir la condición de empleado público. **Aclaró** que, *“la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista, implica 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, sin que signifique necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.”*

En conclusión, la existencia de una auténtica relación laboral que fue ocultada bajo la figura del contrato de prestación de servicios queda desvirtuada, cuando de la valoración de las pruebas obrantes en el proceso se establece que la prestación del servicio personal obedeció a una labor propia de la entidad pública que lo contrató, que por ello recibió una remuneración, y especialmente, que la persona estuvo sometida a la continua subordinación y dependencia de la administración, distinta a la de una actividad coordinada que se pudiera establecer en la entidad.

No obstante lo dicho en precedencia, esa misma corporación judicial, de manera más reciente, señaló, en tratándose de contratos de prestación de servicios, la obligación que tiene el demandante de desvirtuar la presunción de derecho contenida en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993<sup>4</sup>, *“como quiera que es él quien está*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 7 de febrero de 2013, consejera ponente: doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente número: 25000-23-25-000-2008-00653-01(2696-11).

<sup>4</sup> **Artículo 32. De los Contratos Estatales.** *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación*  
**1º. (...)**

**3º. Contrato de prestación de servicios**

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados.*



llamado a demostrar los elementos esenciales o configurativos de una verdadera relación laboral<sup>5</sup>.

Sobre el particular, precisó:

*“(…), la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser iuris et de iure, es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que, en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicio, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de probanza a fin de poder quebrantar la presunción que sobre este tipo o modalidad de contrato estatal recae.*

*Aunado a todo lo anterior y conforme a lo estatuido en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, el acto administrativo por medio del cual, la administración desata la reclamación prestacional pretendida por el actor, está igualmente revestida de la presunción de legalidad, la cual, necesariamente deberá ser desvirtuada por la parte interesada a través de los diversos medios probatorios regulados por el ordenamiento legal.*

*Así las cosas, es claro que el inciso 2º del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no establece presunción legal que permita considerar como laboral toda relación contractual estatal en la modalidad de prestación de servicio. Antes por el contrario, la disposición en cita de manera expresa consagró que en ningún caso se generaría una relación de trabajo, por lo que, si el contratista recurre a la jurisdicción, está en la obligación de desvirtuar la naturaleza del contrato estatal, como quiera que es él quien está llamado a demostrar los elementos esenciales o configurativos de una verdadera relación laboral.*

*En otras palabras, el contratista que pretenda desvirtuar la presunción que recae sobre los contratos de prestación de servicios que ejecutó en favor de la administración y sobre los cuales, considera que en la realidad, lo desarrollado fue una verdadera relación de trabajo, tiene que ejercer una ardua labor probatoria a fin de probar la existencia de los elementos configurativos de la relación laboral, enervando los efectos de la presunción legal que afecta la relación contractual primigenia.*

*En este orden de ideas, la viabilidad de las pretensiones encaminadas a la declaración de una relación laboral debe encontrar un sustento claro y preciso en la actividad probatoria que la parte demandante lleve a cabo a fin de desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos anteriormente señalados, especialmente el de subordinación, que como se mencionó, es el que desentraña fundamentalmente la existencia de una relación laboral encubierta”*

De acuerdo con lo transcrito es claro que toda persona que pretenda se declare la existencia de una verdadera relación laboral, no solo debe cumplir con los requisitos que ha discurrido la jurisprudencia, sino que además está en el deber de desvirtuar la presunción de derecho establecida en el inciso final del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, esto es, los contratos de prestación de servicios no generan

---

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia de 16 de marzo de 2017, consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente número: 20001233300020120021901(4267-2014)

Expediente 2015-00677

Demandante: Mario Ernesto Forero Romero

Demandada: ICBF



relación laboral ni prestaciones sociales, de tal manera que la carga probatoria en cuanto a la relación encubierta se torna más exigente en su demostración.

#### 4. Caso concreto.

4.1. En el *sub lite* el señor Mario Ernesto Forero Romero pretende que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el **Oficio 3-2015-156229-0101 de 30 de abril de 2015**, y a título de restablecimiento pide se declare “que *“existió realmente una relación laboral”*, y se condene al ICBF a reconocer y pagar al accionante *“las prestaciones sociales y demás acreencias de carácter laboral y hasta la fecha en que se produzca efectivamente el pago tomando como base los honorarios contractuales”*, sin solución de continuidad en la prestación del servicio, así como el reajuste de las condenas y el pago de intereses moratorios.

De conformidad con lo anterior, pasa el Despacho a establecer si en el presente caso se demostraron los elementos que dan lugar a la configuración de una relación laboral entre el demandante y el ICBF, al tiempo que resulta necesario analizar la naturaleza funcional y misional del Instituto demandado, como sigue:

#### 4.2 Naturaleza funcional y misional del ICBF.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fue creado por la Ley 75 de 1968 según lo establece el artículo 50 es un “*establecimiento público*”, con “*personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio*”, hace parte de los entes del nivel nacional del sector descentralizado por servicios y se encuentra adscrito al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, conforme lo ordenó el artículo 1 del Decreto 4156 de 2011.

Las funciones del ICBF fueron inicialmente las señaladas en el artículo 53 de la Ley 75 de 1968, las que fueron modificadas por el artículo 21 de la Ley 7 de 1979 y posteriormente reformadas por el artículo 17 del Decreto 1137 de 1999, adicionados con las funciones otorgadas por el artículo 14 del Decreto 0936 de 2013, dado que fungen como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar



**“ARTÍCULO 17. FUNCIONES.** Son funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las siguientes:

1. Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia y protección al menor de edad;
2. Elaborar el Plan Nacional de Bienestar Familiar, en armonía con el plan o planes generales de desarrollo económico y social; y presentar al Consejo Nacional de Política Indigenista, los planes y programas destinados a la protección de la población infantil indígena;
3. Formular, ejecutar y evaluar programas de bienestar familiar con sujeción al respectivo Plan y dictar las normas administrativas indispensables para regular la prestación del servicio, el cumplimiento pleno de sus objetivos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar;
4. Preparar y someter a la aprobación del Gobierno las normas que deben regular los diferentes aspectos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar;
5. Coordinar su acción con los otros organismos públicos y privados e integrar al Sistema Nacional de Bienestar Familiar a todos los que cumplan actividades del servicio de bienestar familiar o estén llamados a cumplirlos;
6. Coordinar con los organismos estatales destinados a la capacitación ocupacional y a la formación de la niñez y la juventud, la forma de colaboración de dichos organismos con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la rehabilitación del menor;
7. Preparar proyectos de ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y la familia;
8. Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección y trato a los menores de edad;
9. Formular los programas especiales para la protección de la población infantil indígena;
10. Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores de edad;
11. Señalar y hacer cumplir los requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción;
12. Supervisar y controlar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y prestarles asesoría a las mismas;
13. Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo;
14. Coordinar y realizar campañas de divulgación sobre los diversos aspectos relacionados con la protección al menor de edad y al fortalecimiento de la familia;
15. Promover la atención integral del menor de siete años;
16. Desarrollar programas de adopción;
17. Crear programas de protección preventiva y especial para menores de edad y prestar los apoyos técnicos a los organismos de esta naturaleza existentes en el país cuando lo considere conveniente;
18. Atender lo concerniente al subsidio alimentario y el componente de promoción de la salud a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los términos establecidos en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993;
19. Prestar la asistencia técnica necesaria para el estudio integral del menor de edad que esté bajo las órdenes de los Jueces de Menores del país y emitir dictámenes periciales (antropo-heredo-biológicos) en los procesos de filiación y en aspectos psicosociales cuando el Juez lo solicite;
20. Coordinar su acción con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el trabajo y con las reglamentaciones sobre el trabajo de menores de edad;
21. Ejecutar los programas que le correspondan en los planes y programas de carácter nutricional y con especial referencia a la población infantil vulnerable y en riesgo;
22. Promover las acciones en que tenga interés por razón de su vocación hereditaria o de bienes vacantes o mostrencos, de acuerdo con las leyes;
23. Imponer multas a su favor en los casos previstos por la ley;
24. Las demás funciones que se le asignen en las disposiciones legales.



**PARÁGRAFO 1o.** El desarrollo de políticas y programas relativos al anciano corresponde a la Red de Solidaridad en los términos establecidos en las disposiciones legales sobre la materia.

**PARÁGRAFO 2o.** <Parágrafo modificado por el artículo 1 del Decreto 2509 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Para la ejecución de los planes y programas de carácter nutricional, corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adelantar los análisis e investigaciones, en los términos establecidos en las disposiciones legales vigentes sobre la materia” (resaltado por el despacho).

El ICBF tiene como unos de sus objetivos, “garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en coordinación con las instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar”<sup>6</sup>, para ello se vale, entre otras, de la función de celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo

De manera que el ICBF para cumplir el objeto para el cual fue creado debe atender una serie de atribuciones, entre las cuales se cuenta la de celebrar contratos para el manejo de los establecimiento destinados a sus programas, por tanto, como seguidamente se expondrá se justifica la existencia de una dependencia encargada del tema de infraestructura inmobiliaria que permita que se realicen además, las funciones de atención integral de la primera infancia y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

#### 4.3 La planta de personal de ICBF y la labor contratada

A través de la Resolución 8484 de 26 de septiembre de 2013<sup>7</sup>, el ICBF adopta el manual de funciones que estuvo vigente entre 2013 y 2015, se observa en el acto administrativo que la entidad se encuentra dividida por dependencias, siendo las principales la Dirección, Subdirección y Secretaría General, de esta última se desprende una serie de direcciones, entre las cuales se haya la Administrativa, que a su vez, conforme lo señala la Resolución 60 de 17 de marzo de 2013<sup>8</sup> fue

<sup>6</sup> Información obtenida del portal web del ICBF, recuperado desde <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EIInstituto>

<sup>7</sup> Por medio de la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “Cecilia de la Fuente de Lleras.

<sup>8</sup> Por la cual se estructuran los Grupos Internos de Trabajo de las dependencias de la Sede de la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.



organizada en grupos internos de trabajo, que según el artículo 18<sup>9</sup>, se denominaron: grupo de apoyo logístico, grupo de gestión documental, grupo de infraestructura inmobiliaria, entre otros.

El artículo 21 de la citada Resolución 60 de 2013, estableció las funciones de los señalados grupos de apoyo, y, en cuanto refiere al de infraestructura inmobiliaria, señaló:

**“ARTÍCULO 21. GRUPO DE INFRAESTRUCTURA INMOBILIARIA.** Este grupo presta soporte a la Dirección Administrativa en el diseño de políticas, proyectos, programas de trabajo y toma de decisiones para la administración, gestión y control en el uso, mantenimiento, adecuación y conservación de los bienes inmuebles del ICBF y la adquisición y/o construcción de nuevas unidades aplicativos. Para tal fin cumplirá las siguientes funciones.

1. Coordinar los trámites de adquisición, construcción, conservación, mejoras y restauración de los inmuebles al servicio del Instituto.
2. Elaborar y coordinar el adecuado proceso de diseño, remodelación, construcción, mantenimiento, adecuación y dotación de los inmuebles de la entidad de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Dirección General y las áreas misionales.
3. Diligenciar y presentar las actas de legalización de bienes de manera oportuna para el registro único y control de los bienes inmuebles propiedad del ICBF.
4. Apoyar técnicamente el proceso de contratación de diseño u obras de remodelación, construcción, adecuación, mantenimiento y dotación de los inmuebles del ICBF.
5. Realizar la supervisión a los proyectos de infraestructura, enmarcada dentro de los lineamientos propios del Instituto y normas legales, y presentar los informes de seguimiento y gestión respectivos.
6. Ejercer la supervisión y/o la interventoría de los contratos a cargo de este Grupo, y presentar los informes de seguimiento y gestión respectivos.
7. Asesorar a las Direcciones Regionales, Centros Zonales y Sede de la Dirección General en los asuntos de su competencia.
8. Preparar y presentar a la Dirección Administrativa, propuestas o proyectos sobre los inmuebles de uso del ICBF, que permitan el desarrollo de las políticas sobre los procesos de administración y gestión encaminados al mantenimiento, adecuación, conservación y construcción de nuevas sedes dentro de los lineamientos propios del ICBF y las normas legales, en coordinación con las áreas misionales.
9. Preparar y presentar a la Dirección Administrativa los planes y programas por desarrollar para el cumplimiento de los objetivos del grupo e informar sobre la evaluación de las acciones realizadas.
10. Bajo los lineamientos de la Dirección Administrativa, ejecutar y hacer seguimiento según la competencia del grupo a las metas, planes de acción e indicadores en coordinación con la Dirección de Planeación y Control de Gestión, y el plan de compras y el plan de contratación, en coordinación con la Dirección de Logística y Abastecimiento.
11. Llevar estadísticas sobre los servicios, bienes, contratos, proyectos y recursos ejecutados en el área, para presentar a la Dirección Administrativa las necesidades del grupo y los recursos que se requieren como aporte para la elaboración del anteproyecto del

---

<sup>9</sup> **“ARTÍCULO 18. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.** Esta dependencia, dentro de su organización interna contará con los siguientes Grupos Internos de Trabajo.

1. Grupo de Apoyo Logístico
2. Grupo de Gestión Documental
3. Grupo de Infraestructura Inmobiliaria
4. Grupo de Gestión de Bienes
5. Grupo de Planeación Administrativa”.



presupuesto.

12. Elaborar el plan de compras del área y programar los procesos de selección de los servicios y bienes que requiere el Grupo, evaluando y llevando el control para su efectivo cumplimiento.

13. Adelantar las actividades correspondientes a la planeación, estructuración, seguimiento y desarrollo de los procesos de contratación y el seguimiento a la ejecución de los contratos y convenios correspondientes a su área.

14. Implementar procedimientos y controles para responder oportunamente las peticiones, consultas y solicitudes de información recibidas de las diferentes dependencias del ICBF y los órganos de control, que sean competencia del Grupo.

15. Mantener actualizados, en coordinación de la Dirección Administrativa, los Planes de Gestión Ambiental Regional y el Plan de Gestión Ambiental de la Sede de la Dirección General.

16. Adelantar los procedimientos y actividades que permitan la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión, en coordinación con la Dirección Administrativa y la Dirección de Planeación y Control de Gestión.

17. Ejercer autocontrol sobre cada uno de los procesos y procedimientos que se ejecutan en el grupo.

18. Preparar y presentar a la Dirección Administrativa informes de seguimiento, gestión y resultado de los procesos y contrataciones a su cargo.

19. Las demás que le sean asignadas y delegadas".

En la planta de personal del ICBF, específicamente en la Dirección Administrativa, según se extrae de la Resolución 8484 de 2013, aparecen vinculados a esta dirección los siguientes empleos: profesional especializado 2028 grado 24, grado 21, grado 19, grado 17, grado 16, grado 15 y grado 13, a los cuales se les impuso como propósito principal *"adelantar acciones propias de su perfil profesional en desarrollo de los planes y programas de su dependencia, teniendo en cuenta los requerimientos del servicio y las normas vigentes, con el fin de contribuir al logro de los propósitos institucionales y al cumplimiento de su misión, apoyar en asuntos relativos al presupuesto, para hacer seguimiento a la ejecución y control de las finanzas asignadas al área, en el marco de la normatividad vigente, apoyar los procesos de contratación, teniendo en cuenta las leyes, los procesos y las necesidades de contratación y de presupuesto vigentes. Con el fin de garantizar los derechos de los funcionarios y el manejo adecuado de las finanzas institucionales y apoyar los procesos del Sistema Integrado de Gestión y temas transversales, según las normas vigentes, para promover el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión"*, en su orden.

A los profesionales especializados 2028 grados 24, 21, 19 y 17, se les asignaron las siguientes funciones:

1. *"Llevar a cabo las actividades profesionales, propias del área que le sean asignadas, de acuerdo con requerimientos establecidos y según procedimientos.*



2. *Elaborar lineamientos de política de acuerdo con resultados de evaluaciones, estudios y necesidades del área*
3. *Hacer aportes a la formulación de políticas, diseño de estrategias, estudios, evaluaciones, metodologías, documentos técnicos y demás actividades profesionales del área teniendo en cuenta la optimización del servicio que ofrece su dependencia y su perfil profesional, en los tiempos establecidos*
4. *Gestionar las actividades propias del área y de su perfil profesional, bajo su responsabilidad, teniendo en cuenta requerimientos, plazos, lineamientos, procedimientos y normas vigentes.*
5. *Coordinar las acciones pertinentes al desarrollo y operación de los programas bajo su responsabilidad, con terceros, teniendo en cuenta competencias propias lineamientos y normatividad vigente.*
6. *Mantener actualizada la información de los planes, programas y proyectos y demás actividades profesionales bajo su responsabilidad en los medios establecidos.*
7. *Capacitar a terceros en temas propios de su responsabilidad o perfil profesional de acuerdo con planes establecidos.*
8. *Hacer seguimiento técnico a planes, programas, proyectos, instituciones y/o personas relacionadas con la dependencia, según procedimientos establecidos y teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos del área.*
9. *Realizar aportes al mejoramiento de los procesos y procedimientos (planes, programas, proyectos, estrategias y servicios) del área en el marco de la mejora continua*
10. *Documentar procesos y procedimientos propios de su competencia aplicando métodos normalizados adoptados por la organización.*
11. *Fomentar prácticas seguras y saludables en el ambiente de trabajo.*
12. *Conservar los implementos y equipos de trabajo asignados en condiciones óptimas de acuerdo con instrucciones técnicas y/o institucionales.*
13. *Participar en la formulación del plan de acción de su dependencia de acuerdo con procedimientos establecidos y teniendo en cuenta metas y políticas institucionales*
14. *Gestionar el desarrollo de los planes, programas y proyectos asignados.*
15. *Rendir Informes a sus Jefes Inmediatos y a otras instancias de la organización de acuerdo con lineamientos establecidos.*
16. *Ofrecer asistencia técnica y/o asesoría para el desarrollo de la política institucional del área, los planes, programas y proyectos propios de la dependencia de acuerdo con protocolos institucionales y en los tiempos establecidos.*
17. *Llevar a cabo los planes, programas y proyectos de innovación en el trabajo que adelante la dependencia, de acuerdo con procedimientos y normas establecidas.*
18. *Realizar las prácticas que define el Sistema Integrado de Gestión – SIGE - en sus diferentes ejes, de acuerdo con las responsabilidades de su cargo y los parámetros establecidos”.*

A los profesionales especializados 2028 grados 16, 15 y 13, se le atribuyeron las funciones que a continuación se enlistan, de acuerdo también con lo dispuesto en la Resolución 8484 de 2013, que adoptó, como se dijo, el manual de funciones:

1. *“Llevar a cabo las actividades profesionales, propias del área que le sean asignadas, de acuerdo con requerimientos establecidos y según procedimientos*
2. *Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia*
3. *Hacer aportes a la formulación de políticas, diseño de estrategias, estudios, evaluaciones, metodologías, documentos técnicos y demás actividades profesionales del área teniendo en cuenta la optimización del servicio que ofrece su dependencia y su perfil profesional, en los tiempos establecidos*
4. *Gestionar las actividades propias del área y de su perfil profesional, bajo su responsabilidad, teniendo en cuenta requerimientos, plazos, lineamientos, procedimientos y normas vigentes*
5. *Coordinar las acciones pertinentes al desarrollo y operación de los programas bajo su responsabilidad, con terceros, teniendo en cuenta competencias propias lineamientos y normatividad vigente.*



6. Mantener actualizada la información de los planes, programas y proyectos y demás actividades profesionales bajo su responsabilidad en los medios establecidos
7. Capacitar a terceros en temas propios de su responsabilidad o perfil profesional de acuerdo con planes establecidos
8. Hacer seguimiento técnico a planes, programas, proyectos, instituciones y/o personas relacionadas con la dependencia, según procedimientos establecidos y teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos del área.
9. Realizar aportes al mejoramiento de los procesos y procedimientos (planes, programas, proyectos, estrategias y servicios) del área en el marco de la mejora continua
10. Documentar procesos y procedimientos propios de su competencia aplicando métodos normalizados adoptados por la organización.
11. Fomentar prácticas seguras y saludables en el ambiente de trabajo
12. Conservar los implementos y equipos de trabajo asignados en condiciones óptimas de acuerdo con instrucciones técnicas y/o institucionales.
13. Participar en la formulación del plan de acción de su dependencia de acuerdo con procedimientos establecidos y teniendo en cuenta metas y políticas institucionales
14. Gestionar el desarrollo de los planes, programas y proyectos asignados.
15. Rendir Informes a sus Jefes Inmediatos y a otras instancias de la organización de acuerdo con lineamientos establecidos.
16. Ofrecer asistencia técnica y/o asesoría para el desarrollo de la política institucional del área, los planes, programas y proyectos propios de la dependencia de acuerdo con protocolos institucionales y en los tiempos establecidos.
17. Llevar a cabo los planes, programas y proyectos de innovación en el trabajo que adelante la dependencia, de acuerdo con procedimientos y normas establecidas.
18. Realizar las prácticas que define el Sistema Integrado de Gestión – SIGE - en sus diferentes ejes, de acuerdo con las responsabilidades de su cargo y los parámetros establecidos”.

#### 4.4 Obligaciones asumidas por el contratista

El señor Mario Ernesto Forero Romero suscribió los contratos 0928 de 7 de febrero de 2013, 1332 de 2 de julio de 2013 y 0191 de 7 de enero de 2014, obligándose para a realizar las siguientes actividades para el ICBF:

Respecto del objeto y obligaciones específicas del contrato suscrito el 7 de febrero de 2013, se señalaron los siguientes:

**“PRIMERA.- OBJETO:** APOYAR AL GRUPO DE INFRAESTRUCTURA INMOBILIARIA - DIRECCION ADMINISTRATIVA, EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS CONTRACTUALES Y DE LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS CONFORME A LA LEY Y AL MANUAL DE CONTRATACION DE LA ENTIDAD.

**SEGUNDA.- OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE LA CONTRATISTA:** EL CONTRATISTA se obliga, a cumplir cabalmente con el objeto del presente contrato a la luz de las disposiciones legales vigentes y. en especial, a:

1. Apoyar jurídicamente al grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el trámite de los procesos contractuales tales como; la construcción de los documentos que soportan el trámite de procesos, la ejecución y liquidación de los contratos de su competencia.
2. Verificar que los contenidos de los Pre-pliegos de condiciones de las licitaciones, concursos, convocatorias públicas, contrataciones directas e invitaciones de competencia del Grupo de Infraestructura Inmobiliaria de la Dirección Administrativa y de otras áreas por tener la delegación en materia de contratación, revisando que estén ajustados a los requerimientos de las áreas y a lo establecido en las normas aplicables vigentes.



3. Revisar los actos administrativos que deba suscribir El Grupo de Infraestructura en desarrollo de las actividades que le competen al Grupo.
4. Revisar la documentación que para el trámite contractual se deba presentar para su estudio al Comité de Contratación, conforme lo dispuesto en el Manual de Contratación del ICBF, Normas y Resoluciones vigentes.
5. Verificar el cumplimiento de los requisitos legales y soportes que deben presentar las minutas de los contratos y convenios que en lo de su competencia corresponda suscribir al grupo de Infraestructura Inmobiliaria.
6. Apoyar jurídicamente al Coordinador del Grupo en los temas que le competen: específicamente en el trámite, revisión, absolución, conceptualización; además de resolver las consultas verbales y por escrito.
7. Apoyar al Grupo en todo el trámite correspondiente para la debida liquidación de los convenios y contratos.
8. Presentar los informes correspondientes en desarrollo del contrato.
9. Presentar los recibos de pago al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones.
10. Las demás que se requieran; de acuerdo, con la naturaleza del contrato.

PARÁGRAFO: EL CONTRATISTA manifiesta conocer la naturaleza de las actividades contractuales por desarrollar, las normas legales que le son propias, los plazos y costos requeridos para ejecutar el objeto contractual; todo lo cual queda bajo su responsabilidad”.

En desarrollo del contrato 1332 de 2 de julio de 2013, se comprometió a cumplir las siguientes actividades:

**“PRIMERA.- OBJETO:** APOYAR AL GRUPO DE INFRAESTRUCTURA INMOBILIARIA - DIRECCION ADMINISTRATIVA, EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS CONTRACTUALES Y DE LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS CONFORME A LA LEY Y AL MANUAL DE CONTRATACION DE LA ENTIDAD.

**SEGUNDA.- OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE LA CONTRATISTA:** EL CONTRATISTA se obliga, a cumplir cabalmente con el objeto del presente contrato a la luz de las disposiciones legales vigentes y, en especial, a:

1. Apoyar jurídicamente al grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el trámite de los procesos contractuales tales como; la construcción de los documentos que soportan el trámite de procesos, la ejecución y liquidación de los contratos de su competencia.
2. Verificar que los contenidos de los Pre-plegos de condiciones de las licitaciones, concursos, convocatorias públicas, contrataciones directas e invitaciones de competencia del Grupo de Infraestructura Inmobiliaria de la Dirección Administrativa y de otras áreas por tener la delegación en materia de contratación, revisando que estén ajustados a los requerimientos de las áreas y a lo establecido en las normas aplicables vigentes.
3. Revisar los actos administrativos que deba suscribir El Grupo de Infraestructura en desarrollo de las actividades que le competen al Grupo.
4. Revisar la documentación que para el trámite contractual se deba presentar para su estudio al Comité de Contratación, conforme lo dispuesto en el Manual de Contratación del ICBF, Normas y Resoluciones vigentes.
5. Verificar el cumplimiento de los requisitos legales y soportes que deben presentar las minutas de los contratos y convenios que en lo de su competencia corresponda suscribir al grupo de Infraestructura Inmobiliaria.
6. Apoyar jurídicamente al Coordinador del Grupo en los temas que le competen: específicamente en el trámite, revisión, absolución, conceptualización; además de resolver las consultas verbales y por escrito.
7. Apoyar al Grupo en todo el trámite correspondiente para la debida liquidación de los convenios y contratos.
8. Presentar los informes correspondientes en desarrollo del contrato.
9. Realizar control de legalidad a los Informes de Supervisión de los Convenios y/o Contratos en los cuales es el Coordinador del Grupo de Infraestructura.
10. Proyectar los Estudios Previos para los procesos contractuales que se adelantan en el Grupo de Infraestructura Inmobiliaria.



11. Revisión y control de legalidad a todos los oficios y documentos proyectados por las Coordinaciones del Grupo de Infraestructura tales como Responsabilidad Penal, Primera Infancia y Centros Zonales.
12. Proyectar y dar repuesta a los requerimientos realizados por los entes de Control, particulares y otras dependencias del Instituto.
13. Presentar los recibos de pago al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones.
14. Las demás que se requieran; de acuerdo, con la naturaleza del contrato.

**PARÁGRAFO: EL CONTRATISTA** manifiesta conocer la naturaleza de las actividades contractuales por desarrollar, las normas legales que le son propias, los plazos y costos requeridos para ejecutar el objeto contractual; todo lo cual queda bajo su responsabilidad".

En el último de los contratos firmados por el demandante —0191 de 7 de enero de 2014—, se convino como objeto y obligaciones específicas las actividades que a continuación se transcribe:

**"PRIMERA.- OBJETO:** BRINDAR APOYO AL GRUPO DE INFRAESTRUCTURA INMOBILIARIA-DIRECCION ADMINISTRATIVA, EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS CONTRACTUALES Y DE LIQUIDACIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS CONFORME A LA LEY Y AL MANUAL DE CONTRATACION DE LA ENTIDAD.

**SEGUNDA.- OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA:** EL CONTRATISTA se obliga, a cumplir cabalmente con el objeto del presente contrato a la luz de las disposiciones legales vigentes y, en especial, a:

1. Liderar y apoyar jurídicamente al Grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el trámite de procesos contractuales tales como: la construcción de los documentos que soportan el trámite de procesos, la ejecución y liquidación de los contratos de su competencia.
2. Revisar los actos administrativos que deba suscribir el Grupo de Infraestructura en desarrollo de las actividades que le competen al Grupo.
3. Revisar la documentación que para el trámite contractual se deba presentar para su estudio al Comité de Contratación, conforme lo dispuesto en el manual de contratación del ICBF, normas y resoluciones vigentes.
4. Liderar y verificar el cumplimiento de los requisitos legales y soportes que deben presentar las minutas de los contratos y convenios que en lo de su competencia corresponda suscribir al Grupo de Infraestructura Inmobiliaria.
5. Liderar y apoyar jurídicamente al Coordinador del Grupo en los temas que le competen; específicamente en el trámite, revisión, absolución, conceptualización; además de, resolver las consultas verbales y por escrito.
6. Apoyar jurídicamente a la Dirección Administrativa, coordinación de Infraestructura inmobiliaria en la etapa pos-contractual, con énfasis en la liquidación de contratos y convenios conforme a la ley y al manual de contratación de la entidad.
7. Asesorar a la Dirección Administrativa, coordinación de Infraestructura inmobiliaria en el trámite de vistos buenos y firmas de las actas de liquidación de contratos y convenios, hasta la culminación conforme a la ley del trámite.
8. Elaborar documentos varios de contenido jurídico, incluso proyectos de actos administrativos, de conformidad con las instrucciones de la Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria.
9. Liderar y apoyar jurídicamente a la Dirección Administrativa - Grupo de Infraestructura Inmobiliaria, en el trámite de legalización de activos (Cuenta Principal y Subalterna) ante el Grupo de Gestión de Bienes.
10. Realizar el acompañamiento jurídico necesario en la etapa post contractual en los eventos que sea necesario, según los requerimientos del ICBF - Dirección Administrativa, Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria.

**PARAGRAFO: EL CONTRATISTA** manifiesta conocer la naturaleza de las actividades contractuales por desarrollar, las normas legales que le son propias, los plazos y costos requeridos para ejecutar el objeto contractual; todo lo cual queda bajo su responsabilidad".



Al contraponer las funciones asignadas reglamentariamente a los profesionales especializados 2028 del grado 24 al 13 existentes en la Dirección Administrativa de la planta global del ICBF, claramente se puede advertir que aquellas no corresponde ni se parecen a las tareas contractuales a las que se obligó el demandante, pues las primeras atañen a una serie de facultades relacionadas formulación de políticas, implementación de planes y programas de la administración, seguimientos técnicos, mejoramientos de los procesos y procedimientos, mientras que las segundas — actividades contractuales— se refieren a asuntos puntuales relacionados con la actividad contractual del grupo de Infraestructura Inmobiliaria, en especial, el proceso contractual: revisión de actos administrativos, revisión de documentos con ocasión de aquel proceso, revisión de cumplimiento de requisitos legales respecto de la minuta del contrato, acompañamiento en la etapa precontractual, etc., de manera que ninguna coincidencia se aprecia entre las funciones de los servidores públicos vinculados legal y reglamentariamente como profesionales especializados, con las labores ejecutadas en virtud del contrato de prestación de servicios profesionales, salvo que, en ambos casos se entregan por el ICBF elementos de trabajo para que se desarrollen los cometidos laborales y contractuales.

Este despacho no desconoce que las actividades contractuales reportadas en los contratos de prestación de servicios a que se ha hecho referencia, encajan en parte con las funciones que por Resolución 60 de 2013 le fueron entregadas al Grupo de Infraestructura Inmobiliaria, como quiera que por ejemplo a ese grupo corresponde apoyar técnicamente el proceso de contratación de los inmuebles del ICBF, supervisión de los proyectos de infraestructura, supervisión o interventoría de los contratos, solo por mencionar algunas de las actividades a que alude aquella resolución, sin embargo, tales facultades no se encuentra en listadas de manera precisa en el catálogo de atribuciones de los profesionales especializados, por ello, insiste este juzgado que no hay relación, concordancia o similitud entre las funciones de aquellos empleados públicos y las obligaciones contractuales ejecutadas por el señor Forero Romero, por lo que no cabe una posible comparación entre la labor desempeñada por el señor Forero Romero y uno de la planta de



personal del ICBF, condición *sine qua non* para “desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral”<sup>10</sup>.

#### 4.5 Del horario y el pago de los servicios.

Señala el demandante en los hechos 3 y 4 del escrito demandatorio que el “último salario devengado fue de \$6.269.969” y que además “debía cumplir el horario que la convocada la imponía”, para lo cual se vale de los testimonios por él solicitados.

En ese orden de ideas, el testimonio de la señora Mireya Rojas Mejía a la pregunta de si Mario Ernesto Forero Mejía cumplía algún horario, respondió: “pues que yo sepa él iba todos los días a trabajar” porque según indicó, ella llegaba a las 8:00 a.m., y salía a las 5:00 p.m.

A su turno, la señora María Camila Galeano Benavides en cuanto a la pregunta ¿cuál era el horario del demandante Mario Ernesto? Respondió: “No, el en sí no tenía horario, llegaba a las 7 a.m., y se iba tarde”. Nuevamente se le pregunta ¿pero todos los días? Respondió “sí” y concluye diciendo: “él iba todos los días”.

Adicionalmente, se aprecia a folio 80, acta de reunión de comité de 23 de octubre de 2014 donde se ponen de manifiesto que aquella reunión comenzó a las 8:00 a.m. con presencia del demandante; otra reunión con acta de 5 de octubre de 2014, que comenzó a las 9:30 a.m., también con asistencia del señor Forero Romero (fl. 85); luego se registra una reunión el 19 de noviembre de 2014 a las 8:30 a.m., según acta que aparece a folio 89

De acuerdo con los dichos de las mencionadas señoras y del material probatorio ya referenciado, sin desconocer la existencia de otros documentos que no fueron objetados por la parte accionada, para el despacho resulta posible señalar que el señor Mario Ernesto Forero Romero en su calidad de abogado del Grupo de Infraestructura —como aparece en aquellas actas—, cumplía horario, o por lo menos, asistía a diario a la sede del ICBF, de tal suerte que el horario de prestación

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, sentencia de 25 de agosto de 2016, ya citada.



de los servicios puede determinarse como fijo, por tanto, no hay dudas que el demandante durante el cumplimiento del objeto contractual, acató un horario que si bien no es impuesto por una orden directa, también lo es que por cuenta de las funciones y roles encomendados al Grupo de Infraestructura, exigía la permanencia del contratistas en las instalaciones de la contratante, amén de la asistencia a comités, reuniones de supervisión, etc., comoquiera que su misión principal era brindar apoyo jurídico al referido grupo, de manera que a las reuniones, comités o representaciones a las que asistiera personal de aquel grupo, necesariamente comprometía la asistencia del abogado de apoyo.

Tampoco cabe duda al despacho que como contraprestación por el servicio prestado percibió honorarios mensualmente, que son parte de las obligaciones contractuales, ello se extrae de la cláusula quinta de los contratos suscritos por las partes ahora en conflicto judicial (fls. 1 a 19).

#### 4.6 De las órdenes, funciones y subordinación del contratista.

Además de las obligaciones específicas a que ya se hizo alusión en el ítem de obligaciones asumidas por el contratista que se desarrolló en páginas anteriores, al demandante también se le impusieron unas obligaciones generales que merecen ser tenidas en cuenta, así:

***“TERCERA.- OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA:***

- 1. Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto no existe ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre EL CONTRATISTA y el ICBF*
- 2. Constituir la Garantía Única de Cumplimiento*
- 3. Entregar al supervisor del contrato los informes que se soliciten sobre cualquier aspecto y/o resultados obtenidos cuando así se requiera*
- 4. Atender los requerimientos, instrucciones y/o recomendaciones que durante el desarrollo del contrato le imparta EL ICBF a través del supervisor del mismo, para una correcta ejecución y cumplimiento de sus obligaciones*
- 5. Presentar los recibos de pago al sistema de seguridad social (salud, pensiones y riesgos laborales) para cada uno de los respectivos desembolsos, que se estipulen en el presente contrato.*
- 6. Ejecutar las demás actividades que sean necesarias para lograr un total y fiel cumplimiento del objeto, el alcance y las obligaciones contractuales aunque no estén específicamente señaladas en el presente documento, siempre y cuando las mismas correspondan a la naturaleza y objeto del contrato.*
- 7. Presentar la cuenta de cobro de conformidad con la forma de pago estipulada en el contrato, junto con el informe de las actividades realizadas para cada pago.*
- 8. Guardar estricta reserva sobre toda la información y documentos que tenga acceso, maneje en desarrollo de su actividad o que llegue a conocer en desarrollo del contrato y que no tenga el carácter de pública. En consecuencia se obliga a no divulgar por ningún*



medio dicha información o documentos a terceros, sin la previa autorización escrita del ICBF. Esta obligación permanecerá vigente aún después de la terminación por cualquier causa de la vinculación que ligue a las partes. Por lo tanto, en caso de que EL CONTRATANTE tenga prueba de que EL CONTRATISTA ha divulgado cualquier tipo de documentación o información que en forma alguna se relacione con el presente contrato, EL CONTRATISTA indemnizará los perjuicios que con tal hecho cause a EL CONTRATANTE. No se considerará incumplida esta cláusula cuando la información o documentos deban ser revelados por mandato judicial y/o legal o cuando la información manejada tenga el carácter de pública

9. Mantener correctamente actualizados cada uno de los sistemas de información que maneje en desarrollo de su actividad

10. Participar en la inducción y entrenamiento organizado por el ICBF.

11. Cumplir con la política de buen trato para con los demás colaboradores internos y externos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y actuar con responsabilidad, eficiencia y transparencia

12. Entregar el inventario de objetos de trabajo asignado, completo y en las mismas condiciones en que sea entregado al momento de la asignación del mismo

13. Devolver el carnet de identificación que le permite acceder a las instalaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al momento en que se dé por terminado su contrato.

Respecto de las funciones se le preguntó a la señora Mireya Rojas Mejía: ¿el señor Mario Forero que función desempeñaba? Contestó: “desde que el entró, era el abogado”; entre tanto, la señora María Camila Galeano Benavides a la misma pregunta, respondió: “él era el abogado del grupo, en sí no recuerdo bien cuáles eran sus funciones específicas, per pues nos dirigía a nosotros como grupo y como abogado, era el abogado de infraestructura”, luego se le pregunta: ¿el señor Mario Ernesto lideraba, coordinaba, apoyaba jurídicamente las actividades que ustedes hacían? Contestó: “sí, él apoyaba el grupo financiero”. Se le pregunta de nuevo a la señora Galeano Benavides: ¿apoyaba la revisión, el trámite, hacía sugerencias, consultas verbales, por escrito? Contestó: “sí, varias veces me di cuenta”.

El señor Mario Ernesto Forero Romero, fue interrogado y frente a la pregunta ¿dentro de sus funciones, qué funciones desempeñaba diferentes a las que tienen en los contratos? Contestó: “manejaba un grupo de 12 personal, que eran las personas que estaban a cargo de la parte administrativa y financiera. Estas 12 personas, habían 3 de planta; adicional a eso manejaba todos los recursos a nivel nacional al nivel del grupo de infraestructura, cuando hablo de recursos, hablo de recursos a nivel de centros zonales, primera infancia y responsabilidad penal. Estaba a cargo de toda la contratación del grupo de infraestructura, esta contratación iba encaminada no solamente al mantenimiento de todos los centros zonales e instalaciones del Instituto, sino también todo el tema a nivel de centros especializados para menores infractores. Adicional a eso tenía a cargo todo el tema



*de hogares infantiles y primera infancia a nivel de contratación desde el grupo de infraestructura, para el manejo de hogares infantiles y hogares de primera infancia. Adicional a esto solicitaba yo, para cualquiera proceso de contratación todo el tema de CDP (certificado de disponibilidad presupuestal) para poder sacar procesos a contratación a selecciones públicas. Todo esto bajo la directriz del coordinador de infraestructura y bajo la directriz de la directora administrativa y la directora a nivel nacional, Cristina Plazas.*

A folio 40, obra correo electrónico de Mario Ernesto Forero dirigido entre otras personas, a Rafael Leonardo Páez Puentes, de 7 de abril de 2014, en el que indica: *“me permito enviar todos los archivos necesarios para la contratación de Aires Acondicionados ya, revisados y aprobados por las Áreas de Dirección Administrativa y la Oficina de Contratación”*, luego a folio 45 y 46 se aprecia otro correo electrónico de 6 de agosto de 2013 enviado por el demandante a Jorge Eliécer Ramírez Murillo y otros funcionarios, en los que hace una relación del estado de los procesos contractuales en curso, detallando quién los tiene a cargo, el estado del proceso, y demás circunstancias propias del proceso pre y contractual.

De los folios 98 a 108 obran informes de supervisión del convenio 278 de 2011 y 083 de 2010 en los cuales el Coordinador del Grupo de Infraestructura Inmobiliaria, el abogado de control de legalidad Mario Ernesto Forero Romero, otros funcionarios y contratistas, dan cuenta del avance de la obra, su conclusión y cumplimiento, según se extrae de aquellas, suscritas el 9 de agosto de 2013 y 24 de junio de 2013.

A través de los contratos 0928 y 1332 de 2013, el demandante se obligó, se repite, a *“apoyar jurídicamente al grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el trámite de los procesos contractuales, tales como: la construcción de los documentos que soportan el trámite de procesos, la ejecución y liquidación de los contratos de su competencia”*, al igual que *“apoyar al grupo en todo el trámite correspondiente para la debida liquidación de los convenios y contratos”*.

A su vez, por el contrato 0191 de 2014, se obligó a *“liderar y apoyar jurídicamente al Grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el trámite de procesos contractuales tales como: la construcción de los documentos que soportan el trámite de procesos, la*



*ejecución y liquidación de los contratos de su competencia”, también se comprometió a “apoyar jurídicamente a la Dirección Administrativa, coordinación de Infraestructura Inmobiliaria en la etapa pos-contractual, con énfasis en la liquidación de contratos y convenios conforme a la ley” y, a “realizar el acompañamiento jurídico necesario en la etapa post contractual en los eventos en que sea necesario, según los requerimientos del ICBF – Dirección Administrativa, Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria”, de manera que si se contrastan aquellas actividades ejecutadas por el señor Forero Romero —a las que aludió en el interrogatorio—, con las obligaciones específicas del contrato, debe decirse con toda precisión que el demandante ejecutó las tareas a él encomendadas en virtud de los contratos de prestación de servicios, puesto que ninguna otra función aparece como demostrada en el expediente, pese a insistir en que sí realizó otros trabajos que no estaban contemplados en los contratos, sin embargo, el despacho no los vislumbra, pues todas sus misiones circundaban el liderazgo y apoyo jurídico en materia contractual.*

En efecto, no cabe duda que las actividades desempeñadas por el señor Mario Ernesto Forero Romero se ejecutaron en el marco del acuerdo contractual, conforme a las obligaciones específicas y generales de los referidos contratos, pues no se observa que se haya sobrepasado aquel marco regulatorio, por ende, no se observa que haya ejecutado otras actividades que estuvieran por fuera de lo pactado, pues si bien se dice por el demandante que ejercía funciones de empleado público como profesional especializado, en este momento ese dicho no está demostrado, pues su asistencia a comités, reuniones, seguimiento, viajes y supervisión de contratos de obra, estaban perfectamente detallados en el clausulado contractual, tanto como el pago de transporte, viáticos y comisiones.

Ahora bien, en relación con el asunto del cumplimiento de órdenes, presentación de informes de actividades, dependencia y subordinación, esto fue lo que expusieron los testigos escuchados:

A la pregunta ¿sabe usted si Mario Ernesto Forero Romero tenía autonomía e independencia en la ejecución de sus actividades? La señora Mireya Rojas Mejía contestó: *“pues como él era el abogado, yo me imagino que sí”*. También se le



preguntó: ¿sabe usted si Mario Ernesto Forero Romero recibía órdenes de un jefe inmediato? Contestó: *“pues yo creo que sí, porque nosotros tenemos un jefe de grupo, el recibía órdenes del coordinador”*.

En el interrogatorio al demandante, a la pregunta ¿qué clase de órdenes recibía de parte del coordinador? Contestó: *“órdenes de manera escrita, mediante correos electrónicos, órdenes de manera verbales, órdenes de disposición de nuevos procesos para iniciar temas de infraestructuras, nuevas convocatorias y adicional a eso no solo recibía órdenes sin impartía órdenes”*

A la pregunta ¿usted tenía alguna autonomía e independencia en la ejecución de sus actividades? Contestó: *“ninguna. Cualquier decisión que yo tomara tenía que pasar por los filtros de mi coordinador de infraestructura y de la directora administrativa, es decir, yo no tenía ninguna autonomía frente al manejo de los recursos o el manejo de las funciones que yo desempeñaba. Todo debía ser avalado tanto por el coordinador como de la directora administrativa”*.

Sí como se advierte de las obligaciones específicas de los contratos 0928 y 1332 de 2013, el señor Mario Ernesto Forero Romero debía apoyar al Grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el desarrollo de los procesos contractuales y de liquidación de convenios y contratos, debe este despacho presumir que no podía arrogarse funciones de manejo de recursos —cualquiera fuera el conjunto de elementos a los que se refiriera—, pues dentro de los aludidos pactos no se previó el verbo manejar, a lo sumo se aludió a “apoyar”, “verificar”, “revisar” y “presentar”, verbos que implican la acción de otro, por ende, cualquier actividad producida en el marco contractual implicaba que recibiera de otra dependencia los documentos, sugerencias, recomendaciones, acciones u órdenes, sin embargo, de la documental que obra en el expediente no se advierte con meridiana claridad cuáles fueron las órdenes a las que estaba sometido y que no tuvieran que ver con el objeto contractual.

Por ejemplo, a folio 31 se registra un correo electrónico de Milena Sandoval Vargas dirigido al demandante, en donde le da una “orden” para que le explique acerca de un caso relacionado con una orden de un juez de adecuar un centro transitorio, es



decir, en esta puntual prueba, lo que se percibe es una solicitud de la contratante para recibir asesoría del contratista, tarea a la que estaba obligado el demandante según se ha dejado visto en las cláusulas de los contratos ya enunciados, lo que permite asegurar que las disposiciones que provinieran del ICBF como contratante dirigidas al demandante como contratista y que tuvieran relación directa con las obligaciones del contrato, no deben entenderse como órdenes o mandatos derivados de la relación existente entre un superior y el inferior jerárquico, sino más bien apunta a una relación de coordinación, lo cual no supone el elemento de subordinación, por cuanto, se insiste, en virtud del contrato de prestación de servicios el contratista debe cumplir con ciertas condiciones para el desarrollo eficiente de la actividad contratada, lo cual puede circunscribir el cumplimiento de las actividades contractuales, la observancia de un horario, recibir instrucciones del supervisor y presentar informes de resultados, todo ello en virtud de la relación de coordinación entre contratista y contratante.

Con ocasión del contrato 0191 de 7 de enero de 2014, al señor Mario Ernesto Forero Romero, se le entregó entre otras actividades, la de “liderar y apoyar” (...), tal como se lee en los numerales 1, 4, 5, y 9 de las obligaciones específicas de aquel pacto contractual, palabra —liderar— que según el diccionario de la lengua española es un verbo transitivo que significa “*dirigir o estar a la cabeza de un grupo*”, de modo que si nos atenemos al sentido natural y obvio de las palabras, al demandante no solo le correspondía asesorar, apoyar, revisar, sino que primordialmente tenía como ejercicio de su actividad contractual la de dirigir a un grupo de personas que estaban, como en este caso, adscritos al grupo de soporte administrativo y financiero, de ahí que como lo dice la señora María Camila Galeano Benavides, cuando el 12 de febrero de 2014 ingresó en provisionalidad, conoció al señor Forero Romero ejerciendo el liderazgo a que alude en la demanda, sin embargo, lo que no es acertado es que el demandante intente confundir al despacho alegando poder de mando desde el inicio de la relación contractual el 7 de febrero de 2013, porque tal circunstancia —mando— no se observa en ninguna de las actuaciones que ejecutó, toda vez que al principio se identificaba como abogado de control de legalidad (fl 40, 101, 107 vto y 108), incluso en algunos documentos se denominó abogado o profesional de apoyo-abogado, solo vino a fungir como líder, a juzgar por las actas e informes en el año 2014, cuando según el mencionado contrato, se le



incluyó tal tarea, por ello, la dirección del grupo de soporte administrativo y financiero estaba previsto como parte del contrato de prestación de servicios y no constituye en modo alguno función o actividad adicional.

No sobra recalcar que las atribuciones que menciona en el interrogatorio de parte y sobre las cuales insiste en que no fueron parte de las obligaciones del contrato, no se halla evidencia que así lo compruebe. Por ejemplo, señaló que tenía como función extra solicitar el certificado de disponibilidad presupuesta, pero, si como se dejó dicho, tenía pactado *“apoyar jurídicamente al grupo de Infraestructura Inmobiliaria en el trámite de los procesos contractuales tales como: la construcción de los documentos que soportan el trámite de los proceso”*, el certificado que menciona es uno de aquellos documentos previos al contrato, por lo que mal podría comenzar un proceso precontractual sin ese requisito, entonces, el hecho de que solicitara la expedición de un CDP no habilitaba per se una tarea diferente o extraña a lo pactado.

Puesta de este modo las cosas, para el despacho queda en evidencia que el demandante no solo no logró demostrar los elementos que dan lugar a la configuración de una relación laboral con el ICBF, sino que tampoco logró desvirtuar la presunción de derecho contenida en el inciso final del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, lo que impone, sin más consideraciones, negar las súplicas de la demanda.

**5. Costas:** El Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante, de las cuales hacen parte las agencias en derecho, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación y como quiera que los argumentos de la demandada fueron eminentemente jurídicos, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,



**RESUELVE:**

**PRIMERO:** **DENEGAR** las súplicas de la demanda conforme a las razones expresadas en la parte motiva de este fallo.

**SEGUNDO:** Sin costas en esta instancia.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría y a costa de la parte actora, expídanse copias del presente fallo y de la segunda instancia, si es el caso, con su respectiva constancia de ejecutoria, en la forma establecida en artículo 114 del C.G.P., y cúmplase con las comunicaciones del caso.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo del proceso, previa **devolución del remanente** consignado por concepto de gastos ordinarios del proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

  
ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS  
Juez

jcs

