



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

**PROCESO** : *NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*  
**RADICADO** : *11001-3335-012-2018-000428-00*  
**DEMANDANTE:** *ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ*  
**DEMANDADO:** *NACION-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL*

**AUDIENCIA INICIAL  
ART. 180 LEY 1437 DE 2011  
ACTA N° 323 - 2020**

*En Bogotá D.C. a los veintinueve (29) días del mes de octubre de dos mil veinte (2020) siendo las ocho y treinta de la mañana (8:30 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, se constituyó audiencia pública en sala virtual bajo la plataforma Microsoft Teams, con la asistencia de los siguientes*

**INTERVINIENTES**

**La parte demandante:** **ALEJANDRO BAEZ ATHEORTUA**, apoderado de la parte demandante, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.019.038.607 y T.P. 251.830 del C.S. de la J.

**La parte demandada:** **GEOVANNY ALBERTO FRANCO SANCHEZ**, apoderado de la demandada, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.107.640 y T.P. 173.325 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 5° 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

#### 3.1. PROBLEMA JURÍDICO

*Corresponde al Despacho determinar si de los contratos suscritos entre **ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ** y la **NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL**, y de las pruebas recaudadas en el proceso se pueden establecer los elementos necesarios para declarar la existencia de una relación laboral.*

**TESIS:** *Si bien se dieron algunos elementos propios de la permanencia de funciones no fue demostrada la subordinación, elemento característico e indispensable para poder 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 la constitucionalidad del contrato de prestación de servicios siempre que no sea utilizado para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues de demostrarse lo anterior, se desnaturalizaría el contrato estatal y se haría procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades.*

*En efecto, el contrato de prestación de servicios y la relación laboral son modalidades de vinculación diferentes. Por una parte, 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. La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha precisado que, dentro de las características principales de este contrato, se encuentra “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 contractual**<sup>2</sup>, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes<sup>3</sup>”.*

*Por otra parte, la relación laboral debe cumplir con los siguientes elementos:*

- 1. Prestación personal del servicio.*
- 2. Remuneración como contraprestación de la labor realizada.*
- 3. Existencia de subordinación o dependencia.*

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

Los dos primeros, son comunes tanto a los contratos de prestación de servicio como a las relaciones laborales, de manera que es el tercer elemento el que permite definir el carácter contractual o laboral de la vinculación y, de encontrarse acreditado, desnaturalizar el contrato de prestación de servicios.

En lo que atañe al elemento de subordinación, el Consejo de Estado ha afirmado que es preciso diferenciar entre el concepto de coordinación propio de los contratos de prestación de servicios y el concepto de subordinación, propio de una relación laboral, pues:

“[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”<sup>4</sup>.

Comoquiera que el cumplimiento de un horario, instrucciones y la obligación de realizar informes sobre los resultados de una labor, puede aplicarse a un contrato de prestación de servicios en virtud del principio de coordinación, se deberá acudir a otros criterios diferenciadores a fin de desentrañar la existencia de una verdadera relación laboral, para lo cual la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación precisó:

“(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 puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral”<sup>5</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional sentó los siguientes criterios para determinar la existencia de una función de carácter permanente, que permita diferenciar el contrato estatal de la relación laboral, en los siguientes términos:

“Esta Corte ha sostenido que **la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal.** Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren **(i) al criterio funcional**, que hace alusión a **“la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”**; **(ii) al criterio de igualdad**, esto es, cuando **“las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”**; **(iii) al criterio temporal o de habitualidad**, si **“las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”**; **(iv) al criterio de excepcionalidad**, [los contratos por prestación de servicios procederán sólo] si **“la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”**; y **(v) al criterio de continuidad**, si **“la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”**<sup>6</sup> (Resaltado y negrilla fuera de texto).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B” Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., 31 de mayo de 2016.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-000-2013-00260-01 (0088-2015).

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

### 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 **ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ** estuvo vinculada con la **POLICIA NACIONAL – DIRECCION DE SANIDAD – SECCIONAL BOGOTÁ**, en el cargo de **ABOGADA**, mediante los siguientes contratos de prestación de servicios (folio 25)

CONTRATO	VALOR MENSUAL	VALOR CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINO
26-07-20143-07	2.000.000	9.200.000	13-11-2007	31-03-2008
26-07-20014-08	2.000.000	14.133.333	14-4-2008	16-11-2008
26-07-20132-08	2.000.000	10.866.666.67	18-11-2008	31-05-2009
81-7-20269-11	1.575.000.00	7.875.000.00	1-06-2011	30-10-2011
81-7-20207-12	1.638.000.00	11.466.000.00	18-4-2012	17-11-2012
1 año – 1 mes y 4 días				
81-7-201473-12	1.638.000.00	19.656.000.00	21-12-2012	20-11-2013
81-7-201256-13	1.703.520.00	13.968.864.00	25-11-2013	01-8-2014
81-7-20608-14	1.703.520.00	6.814.080.00	20-8-2014	19-12-2014
81-7-201862-14 y una adicion	1.703.520.00	19.249.776.00	22-12-2014	30-04-2016
81-7-20219-16	1.703.520.00	12.378.912.00	23-05-2016	30-12-2016

2. En los contratos 26-07-20143-07; 26-07-20014-08 y 26-07-20132-08, el objeto contractual fue la *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO ABOGADA CON ESPECIALIZACIÓN EN GERONTOLOGIA SOCIAL PARA EL DEPARTAMENTO POLICIA CUNDINAMARCA”*<sup>77</sup>
3. Las funciones de los contratos referidos del numeral anterior fueron: *“Asesorar el área de sanidad en materia jurídica, ejecutar el proceso pre contractual de la contratación de sanidad, Absolver consultas frente acciones de tutela derechos de petición y otros requerimientos del área según la profesión, preparar y presentar informes sobre las actividades que se desarrollan y asistir y participar en reuniones o comités que se hagan necesarios para solucionar inconvenientes de sanidad.”*
4. El Objeto del contrato 07-7-81-20-269 de 2011 fue *“Revisar documentos contractuales, emitir conceptos jurídicos, ejercer control de legalidad, responder derechos de petición y acciones de tutela, proyectar respuestas jurídicas, verificación y aprobación de estudios de conveniencia y oportunidad.”*<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Anexos de la demanda páginas 21 y 22.

<sup>78</sup> Anexos de la demanda página 24

5. El objeto del contrato 07-7-81-20-207 de 2012 fue “Ejercer control de legalidad de los contratos, ejercer control de legalidad a las actas de liquidación de común acuerdo, actas de suspensión y actas de reiniciación, actas de terminación de los contratos, aprobar pólizas de cumplimiento, calidad y responsabilidad civil profesional, integrar los comités jurídicos de contratación de bienes y servicios, tramitar derechos de petición, tutelas y dar concepto jurídicos de los temas que sean puestos a su consideración.”
6. La señora **ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ**, presentó derecho de petición ante la **POLICIA NACIONAL – DIRECCION DE SANIDAD – SECCIONAL BOGOTÁ**, el día 14 de febrero de 2018, con radicado No. E-2018-007443 solicitando el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y la existencia de una relación laboral (ff. 16-21)
7. La Jefe Seccional de la **POLICIA NACIONAL – DIRECCION DE SANIDAD – SECCIONAL BOGOTÁ**, dio respuesta a la petición, negando la existencia de relación laboral y la obligación de pago a la señora ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ mediante oficios Nos. S-2018-029959/ JEFAT-GADFI-29.27 y oficio S-2018-029923/ JEFAT-GADFI-29 del 17 de febrero de 2018 remitido al Comando de policía de Cundinamarca para que se pronunciara sobre los contratos que suscribió (ff.6-11 y 29).
8. El 20 de junio de 2018 fue radicada solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Primera Judicial II para Asuntos Administrativos y fue declarada fallida por no existir animo conciliatorio entre las partes. Se expidió el acta el 19 de julio de 2018 (folios 77-79).

- **Prueba Testimonial**

DIANA CAROLINA TORO OSORIO. Refiere conocer a la demandante por haber trabajado con ella en sanidad Bogotá entre el 2014 al 2015. Manifiesta que laboraban en el mismo edificio. La testigo se desempeñaba en la oficina de referencia y contrarreferencia y la actora en la oficina de contratación. Afirma que se veía con la actora en al ingreso, a la hora del almuerzo y a la salida y que siempre debían cumplir un horario. Para el personal administrativo el ingreso era a las 7:30 de la mañana hasta las 6 de la tarde y la señora Esther tenía este horario. Indica que en cada área había jefes que eran personal uniformado. Recuerda que los jefes de la actora del área de contratación eran los coroneles Clopatosky y Pinzón. Señala que la entidad les proporcionaba los elementos de trabajo: computadores, silla, hojas, esferos y todo lo que se necesitara para su desempeño.

Refiere no conocer las actividades cumplidas por la actora, ni cuál era su objeto contractual. Manifiesta que una de las actividades que la señora GALOFRE realizaba era verificar que los documentos de los contratos estuvieran bien, de lo cual precisa: “yo, muchas veces le lleve a ella mis documentos para hacer los contratos” Del tipo de contratación refiere tener claro que era por prestación de servicios

BLANCA AZUCENA MURCIA FERREIRA. Declara conocer a la actora por haber trabajado con ella en la Dirección de Sanidad Seccional Bogotá. La testigo señala

que ella trabajó con la señora Esther Galofre hasta el año 2015 y recuerda que la actora llegó a esa seccional en el año 2011. Del horario indico lo siguiente “Ella cumplía un horario preestablecido, es más yo la recogía por el pico y placa y ella a mí, nos íbamos y regresábamos en el mismo vehículo, ingresábamos desde las 7:30 hasta las 6 de la tarde, con horario de almuerzo de 12:30 a 2”. Afirmó que todos debían cumplir el horario fijado por la entidad y portar el carnet administrativo que les era suministrado en la firma de los contratos para poder ingresar a las oficinas. Precisa que, ella pertenecía al área financiera y la demandante a la unidad de contratos.

Del control del horario, refiere que lo ejercían los uniformados que había en cada área y que ellos daban cuenta de la entrada y salida del personal, aunque cada unidad tenía su jefe inmediato; indica que no le consta como lo manejaban en el área de contratos ya que la testigo pertenecía al área financiera. Señaló saber que el objeto contractual de la actora era abogada de contratos, pero manifiesta no tener conocimiento de cuáles eran sus obligaciones ni como las ejercía.

#### **Interrogatorio de Parte:**

*ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ. Refiere que todos los contratos los suscribió con Sanidad, y que las obligaciones específicas se encontraban allí descritas y fueron ejecutadas en el área de contratación de la entidad. En su caso, el contrato señalaba que era vinculada por 44 horas semanales. Dentro de sus actividades principalmente debía verificar los requisitos de los contratos de la entidad, que posterior a esta verificación tenía que presentarlos al jefe inmediato para que diera el visto bueno. De su horario de trabajo manifiesta que era de las 7:30 am a las 6 pm. Finalmente, precisa que el ingreso y la salida eran controlados por los uniformados quienes llegaban más temprano y salían un poco antes a almorzar, mas no le consta cual era específicamente el horario de ellos, cree que eran turnos, pero no tiene certeza. Indica que en una oportunidad llegó tarde y el jefe inmediato le hizo un llamado de atención verbal, y que para ausentarse de su puesto de trabajo debía pedir permiso previamente.*

#### **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 la Dirección Nacional de Sanidad*

#### **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.*

#### **Elementos que configuran la subordinación**

*La subordinación se define como aquella facultad que permite hacerle exigencias al funcionario público sobre el cumplimiento de las ordenes en cuanto al tiempo, modo y lugar de trabajo, así como la imposición de reglamentos. Sin embargo, ha precisado el Consejo de Estado que seguir unos lineamientos mínimos en la ejecución de las*

actividades contratadas no necesariamente configura la subordinación, pues la autonomía e independencia del contratista no eximen a la entidad del deber que tiene de vigilar, que, en efecto, se cumpla lo pactado:

*“... si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.”<sup>9</sup>*

Con la prueba recolectada se tienen demostrados los siguientes elementos:

1. **TIEMPO DE VINCULACION:** La señora ESTHER CECILIA GALOFRE MARTINEZ se desempeñó como abogada en la Dirección de Sanidad - Policía Nacional mediante contratos de prestación de servicios entre los años 2007 al 2016. Pese a que en el plenario no obran los contratos de los años 2009 y 2010, del material probatorio aportado se evidencia que la relación contractual se mantuvo hasta 10 de julio de 2009. Esta fecha se determina con el oficio No. 71-09 ASJUR SECSA 10, mediante el cual la actora realiza “la entrega final del cargo”.(ff. 41-43). Respecto del año 2010 no hay evidencia de vinculación y entre el contrato 81-7-20269-11 y 81-7-201473-12 hay una interrupción de un año, un mes y cuatro días.

Teniendo en cuenta la interrupción señalada y la fecha de reclamación del 14 de febrero de 2018 es oportuno indicar en este momento que frente a los contratos celebrados con anterioridad al 81-7-20269-11 inclusive, operó la prescripción trienal conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 26 de agosto de 2016

CONTRATO	FECHA DE FINALIZACIÓN	FECHA DE PRESCRIPCIÓN
26-07-20143-07	31-03-2008	31-03-2011
26-07.20014-08	16-11-2008	16-11-2011
26-07-20132-08	31-05-2009	31-05-20112
81-7-20269-11	30-10-2011	31-10-2014

## 2. EQUIVALENCIA DE LAS OBLIGACIONES CON UN CARGO DE PLANTA:

Durante el desarrollo de los contratos, la demandante cumplió obligaciones como abogada, en el área de contratación. La parte actora omitió referenciar el cargo equivalente en planta de personal. No obstante, con el fin de establecer si la entidad

<sup>9</sup> Consejo de Estado en sentencia del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, M.-P. Nicolás Pájaro Peñaranda

cuenta con personal de planta que desempeñe funciones iguales a las contratadas con la actora, se realizará la comparación entre las obligaciones contractuales de la demandante con las del cargo de profesional Grado 3-1 Código 19 previstas en el Manual de funciones y competencias específicas de los empleos públicos de planta de personal no uniformado (fl.303), el cual considera el Despacho es el de mayor afinidad.

Profesional de Seguridad Grado 3-1 Código 19	Obligaciones Contractuales Específicas
<p>1. Proyectar conceptos jurídicos en materia de contratación, salud y los temas que se consulten de acuerdo con la misionalidad de la Dirección de Sanidad.</p> <p>2. Apoyar el trámite de procesos de contratación estatal al Nivel Central, con el fin de lograr una óptima gestión contractual.</p> <p>3. Actualizar el normograma de la oficina e insertar los documentos de relevancia en la carpeta de control de legalidad y Desarrollar su publicación en la página WEB de la entidad.</p> <p>4. Realizar estudios jurídicos, técnicos y conceptuales para la elaboración de contratos y demás documentos de tipo jurídico – administrativos, de acuerdo a la normatividad vigente en el tema.</p> <p>5. Revisar los actos administrativos proyectados que se deriven de la contratación, pliegos de condiciones y las pólizas de garantía según la normativa vigente y actas de terminación.</p> <p>6. Participar en el comité de contratación, audiencias de la actividad contractual e integrar los comités asesores y evaluadores</p> <p>7. Advertir a la Dirección la responsabilidad en el manejo administrativo y económico y sus implicaciones legales de cada decisión.</p> <p>8. Mantenerse actualizado sobre las normas que modifiquen, cambien o afecten los tramites, procesos o procedimientos de la Dirección de Sanidad, con el fin de ser socializados y puestos en práctica por todos los funcionarios.</p>	<p>Contrato 7-20-269-2011</p> <p>-Revisar documentos contractuales, emisión de conceptos jurídicos, ejercer control de legalidad, responder derechos de petición y acciones de tutelas, proyectar respuestas jurídicas (estudios de conveniencia y oportunidad)</p> <p>-Verificación y aprobación de estudios de conveniencia y oportunidad</p> <p>Contratos: 201473-12; 20207-12, 201256-2013; 20608-2014 y 201862-2014.</p> <p>-Ejercer control de legalidad a los contratos</p> <p>-Ejercer control de legalidad a las actas de liquidación de común acuerdo, actas de suspensión y de reiniciación, actas de terminación de los contratos</p> <p>-Aprobar pólizas de cumplimiento, calidad y responsabilidad civil profesional – integrar los comités jurídicos de contratación de bienes y servicios.</p> <p>-Tramitar derechos de petición, tutelas y conceptos jurídicos de los demás temas que sean puestos a su consideración.</p>

<p>9. Aplicar el proceso de archivo teniendo en cuenta la Ley general de archivo, de toda la documentación que tenga o sea puesta a su cargo.</p> <p>10. Las demás que le sean asignadas por el jefe inmediato y que tengan relación directa con las demás funciones y que estén acordes con la naturaleza del cargo y el área de desempeño.</p>	
--	--

Las obligaciones específicas de la actora, como se puede evidenciar del cuadro comparativo, se encuentran implícitas en algunas de las funciones del cargo de planta, por lo que no es posible predicar la igualdad exigida como criterio para identificar la existencia del contrato laboral.

La prueba testimonial tampoco permite establecer la identidad de funciones pues los testigos declararon pertenecer a diferentes áreas y no constarles cuales eran las actividades diarias que la accionante ejecutaba.

### 3. OBJETO Y JUSTIFICACION CONTRACTUAL

De acuerdo al tenor literal de los contratos y a la declaración de parte, las obligaciones desempeñadas por la señora GALOFRE MARTINEZ fueron de carácter funcional. Este objeto contractual se enmarca en la definición genérica prevista en el ordinal 3° del artículo 32 de la Ley 80, que legitima la celebración de contratos de prestación de servicios para ejecutar actividades relacionadas con el funcionamiento. Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

*“resultaría imposible admitir o entender cualquier objeto referido al “apoyo a la gestión” que no se enmarque en las exigencias de esa disposición legal enunciada, que por lo demás, sobra advertirlo, constituye un componente básico de la sistemática de la contratación estatal colombiana. Se reitera, entonces, por parte de la Sala que la motivación para la suscripción de este tipo específico de contrato dependerá de la motivación que surja en torno a las necesidades que la Administración Pública encuentra pertinente satisfacer, de conformidad con la planeación efectuada por la Entidad.”*

Ahora bien, aunque la justificación de la contratación obedece a la “falta de personal para atender la totalidad de los requerimientos para satisfacer los servicios de la entidad”, dicha afirmación no es suficiente para predicar la permanencia de funciones, porque la falta de personal para cumplir las tareas también legitima la contratación de servicios, si es de carácter transitorio.

### 4. CUMPLIMIENTO DE HORARIO

En los contratos suscritos del 2011 al 2016 se estableció la obligación de cumplir un horario mínimo de 44 horas semanales.

Aunque las testigos precisaron que el horario para el personal administrativo era de 7:30 am a las 6 de la tarde, con almuerzo de 12:30 a las 2 pm, no pudieron dar cuenta

*cómo era la distribución de dichas horas por parte de la actora, es decir si ella contaba con libertad para organizar o disponer la forma de cumplir con las horas contratadas o si por el contrario la entidad le imponía hora de entrada y de salida. Señalaron que el horario era controlado por el “personal uniformado” que normalmente llegaban más temprano a la entidad y verificaban la entrada de los contratistas.*

*Refiere la testigo Blanca Murcia Ferreira que cada área tenía un jefe inmediato y este establecía los controles de cumplimiento del horario, pero como ella pertenecía al área financiera no le consta como se ejercían dichos controles en la unidad de contratos.*

*Cabe precisar que el hecho de que la demandante entrara y saliera a una misma hora, de lo cual dan fe los testigos, no significa que fuera un horario impuesto. No obstante, en el tema de horario es importante tener en cuenta que cuando el contratista se obliga a cumplir tareas similares a las del personal de planta, tiene que sujetarse a condiciones de trabajo igualmente similares a las que cumplen ellos a efectos de permitir el desarrollo eficiente de la actividad encomendada.*

## **5. CUMPLIMIENTO DE ORDENES.**

*Está probado que la actora realizaba sus obligaciones en el área de contratación y que parte de sus funciones era verificar la documentación y los requisitos de los contratos que se suscribirían con la entidad. En cuanto a la forma en que cumplía sus obligaciones y el tipo de órdenes que le eran suministradas no se demostró que hubiese sido obligada a desarrollar tareas diferentes a las convenidas en el objeto contractual. La única prueba sobre el tema es la testimonial, empero las declarantes no laboraban en la misma dependencia que la actora y expresamente señalaron no constarle qué tipo de ordenes le eran impartidas a la señora GALOFRE MARTINEZ.*

*Como previamente se señaló, 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, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación. Como las pruebas recaudadas no fueron suficiente para demostrar que durante el desarrollo de estos contratos se presentó la subordinación propia de las relaciones laborales, las pretensiones de la demanda serán denegadas.*

### **3.4. 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 Estado<sup>10</sup>*

*El Despacho condenara en costas, al 10% de un SMMLV a la demandante, en aras de no desincentivar el acceso a la administración de justicia.*

<sup>10</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

Se 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 funcionamiento<sup>11</sup>.

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** por un valor del 10% de un SMMLV a la parte demandante.

**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:**

La **PARTE DEMANDANTE: Interpone recurso de apelación el cual sustentara en el término de ley.**

**PARTE DEMANDADA: Sin recursos.**

La Señora Juez reitera a las partes la posibilidad de interponer recurso de apelación, modificar o adicionarlo por escrito dentro del término de legal.

  
**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**  
**JUEZ**



<sup>11</sup> 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",

**ADRIANA ANDREA ALBARRACÍN BOHÓRQUEZ**  
**SECRETARIA AD HOC**