

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

---

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

**Clase de Proceso** : Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante** : EDGAR EDUARDO GÓMEZ GÓMEZ  
**Demandado** : UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP  
**Radicado** : 1100133420472020-0034000  
**Asunto** : Contrato Realidad

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

**SENTENCIA**

**1. ANTECEDENTES**

**DEMANDA:**

**ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA**

Vencido el término establecido en proveído del 31 de marzo de 2022<sup>1</sup>, proferido al interior de audiencia de pruebas y atendiendo los parámetros normativos contenidos en los artículos 187 y 189 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulado por el artículo 138 ibídem, promovido por EDGAR EDUARDO GÓMEZ GÓMEZ, actuando a través de apoderado especial, en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP.

La parte demandante solicita las siguientes:

---

<sup>1</sup> Ver documento digital 32.

### PRETENSIONES:

-. Declarar la nulidad de la Resolución No. OFI20-00004254 del 18 de febrero de 2020, por medio de la cual, se negó la existencia de un contrato laboral entre el demandante y la UNP.

-. Como consecuencia de lo anterior, se declare que, entre el demandante y la entidad demandada, existió un contrato laboral entre el 02 de noviembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, en igualdad de condiciones a un Profesional Universitario Grado 11 de la UNP.

-. A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UNP reconocer y pagar al demandante:

- La diferencia salarial que surge, entre la contraprestación mensual que devengó el demandante y la asignación salarial de un profesional grado 11, código 2022 de la UNP.
- Cesantías, intereses a las mismas, primas de navidad, de servicios, vacacionales, indemnización de vacaciones y bonificación por servicios prestados.
- Sanción moratoria por el pago tardío de las acreencias laborales adeudadas al demandante.

-. Se ordene a la entidad demandada, reembolsar los aportes efectuados al sistema general de seguridad social por el demandante, mientras se mantuvo la relación contractual con la UNP.

-. Se disponga que la UNP indexe los montos a cancelar, e igualmente se ordene a favor del demandante condena en costas.

### HECHOS RELEVANTES<sup>3</sup>

Los principales hechos referidos por la parte actora se sintetizan de la siguiente manera:

- Entre el 02 de noviembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, el demandante y la UNP, de manera continua celebraron y ejecutaron sucesivos contratos de prestación de servicios, en el marco de los cuales, se configuraron los elementos propios de un contrato de carácter laboral, debido a que prestó sus servicios de manera personal, subordinada, remunerada y con vocación de permanencia.
- Señaló, que la existencia de un contrato realidad se deriva de la exigencia de cumplimiento de horario, la obligación de asistir personalmente a las

---

<sup>2</sup> Ver documento digital 01, pág. 1-2.

<sup>3</sup> Ver documento digital 01, pág. 2-8.

instalaciones de la entidad, la realización de labores subordinadas por fuera del plazo contractual convenido, los llamados de atención realizados, sometimiento a ordenes imperativas y asignación de funciones adicionales.

- Preciso, que la subordinación del demandante en relación con la UNP es corroborada por el señor Hugo Duarte, quien se desempeña como Técnico en el Grupo de Apoyo y Movilidad Protectora de la UNP.
- Indicó, que el demandante desempeñaba las funciones propias del cargo de Profesional universitario Grado 11 de la UNP, de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 634 del 03 de mayo de 2019.
- Relató, que mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2020 se solicitó a la UNP el pago de las prestaciones sociales y demás acreencias adeudadas y generadas entre el 02 de noviembre de 2016 al 31 de diciembre de 2019.
- Con resolución No. OFI20-00004254 del 18 de febrero de 2020, la UNP negó lo solicitado en sede administrativa.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO.

En el libelo genitor fueron señaladas como transgredidas las siguientes:

#### **Constitucionales:**

Artículos 53, 122 y 210.

#### **Legales:**

Ley 1437 de 2011 artículo 138, Ley 79 de 2002 artículo 17 y Ley 80 de 1993 artículo 32.

## **2. POSICIÓN DE LAS PARTES**

#### **Demandante<sup>4</sup>:**

La posición del demandante, la podemos extraer del acápite de fundamentos de derecho, contenido en el libelo introductorio de la acción, así:

Refirió que, conforme al artículo 17 de la Ley 79 de 2002, en ningún caso los Ministerios, Departamentos Administrativos y los organismos o entidades públicas, podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanentes las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta correspondientes.

En ese orden, quienes se vinculan con la administración pública bajo la modalidad referida, se caracterizan por desarrollar sus labores en forma independiente, autónoma y temporal, así mismo, la prestación del servicio se basa en la

---

<sup>4</sup> Ver documento digital 01, pág. 5 al 14.

experiencia, capacitación y formación profesional de la persona en determinada materia, quien ejecuta labores inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, por tal razón, aduce que el contrato de prestación de servicios, puede tener por objeto el ejercicio de funciones administrativas.

Por lo anterior, sustentó que la autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye un elemento esencial de la prestación de servicios, por ello, la persona dispone de un amplio margen de discrecionalidad en lo que atañe a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y las estipulaciones acordadas.

Ahora, en virtud de la primacía de la realidad sobre las formas, el contrato de prestación de servicios puede mutar a un contrato de trabajo, si concurren los siguientes elementos: i) prestación personal del servicio, ii) La continuada subordinación laboral y iii) remuneración como contraprestación del servicio prestado.

Sobre la subordinación, indicó que dicho elemento determina la diferencia del contrato laboral respecto al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de tal naturaleza, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales, sin embargo, cuando se acredita la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la impartición de ordenes a quien presta el servicio y en relación con la ejecución de las labores contratadas, así como la fijación de un horario de trabajo, se tipifica el contrato de trabajo con derecho a pago de prestaciones sociales.

De los argumentos expuestos<sup>5</sup>, se deriva que el cargo de nulidad invocado es el de infracción a las normas en que debía fundarse el acto acusado, por cuanto alega que la Resolución No. OFI20-00004254 del 18 de febrero de 2020, desconoció el principio de realidad sobre las formas contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, así como el artículo 17 de la Ley 79 de 2022, el cual establece la prohibición para las entidades públicas del orden nacional para celebrar contratos de prestación de servicios que tengan por objeto cumplir de manera permanente funciones propias de los cargos de planta.

Sustentó, que teniendo como base los hechos invocados en la demanda y las pruebas arrojadas con la misma, puede concluirse que el demandante se encontraba subordinado para ejecutar los contratos suscritos con la UNP, no contaba con autonomía para cumplir con el objeto contractual ya que estaba sometido a las ordenes permanentes de su coordinadora, adicionalmente, cumplía horario y estuvo vinculado durante más de tres años con la entidad demandada, lo cual es indicativo que ejercía labores de la esencia de la UNP.

A finde de reforzar los argumentos esgrimidos, trae a colación múltiples jurisprudencias referentes al tema que concita nuestra atención.

---

<sup>5</sup> Hojas No. 14-15 – Archivo digital 01.

Demandado - UNP<sup>6</sup>:

La entidad demandada contestó la demanda en tiempo, oponiéndose a los hechos y pretensiones formuladas.

Teniendo en cuenta lo anterior y dado que en la planta de personal no es suficiente el personal existente de acuerdo con la certificación de verificación de existencia de personal de planta expedida por Talento Humano y relacionada en los estudios previos para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para llevar a cabo las actividades anteriormente expuestas, se requirió celebrar contratos de servicios Profesionales, que con base en los conocimientos. Por lo tanto, como el accionante contaba con la capacidad de dar cumplimiento al objeto y obligaciones que le fueron contratadas, acatando los lineamientos y la normatividad vigente, se surtieron los mismos.

El contratista EDGAR EDUARDO GÓMEZ GÓMEZ en virtud de sus condiciones personales, profesionales y con plena autonomía contractual se comprometió para con la UNP en cada uno de los contratos suscritos, a prestar sus servicios para apoyar el Grupo de vehículos de protección para la gestión Administrativa de Implementación de Medidas de Protección, acatando las recomendaciones emitidas por el Comité Especial o CERREM, aplicando las normas y procedimientos definidos, elaborando documentación necesaria, a fin de dar cumplimiento a cada uno de esos procesos, lograr resultados oportunos y garantizar la prestación efectiva del servicio con las directrices y políticas de la UNP.

Los contratos cuentan con una cláusula de obligatorio cumplimiento por parte de la UNP, consistente en realizar el control y vigilancia del contrato, la cual para este caso en concreto fue ejercida por quien designo el Ordenador del Gasto de LA UNP, es decir el coordinador(a) del grupo de vehículos de protección de la UNP conforme a las funciones establecidas en las normas legales vigentes,

Los contratos de prestación de servicios que celebran las entidades por el término estrictamente necesario, para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las mismas, cuando éstas no puedan realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados, constituye un mecanismo amparado en la Ley 80 de 1993, que junto al ejercicio de los empleos que conforman la planta de personal de las entidades del sector público para desarrollar funciones permanentes, sirven para que el Estado pueda satisfacer las necesidades de la comunidad, cumplir con los planes de desarrollo y lograr sus fines.

Como excepciones propuso las siguientes: i) caducidad<sup>7</sup>, ii) Existencia de un contrato de prestación de servicios, iii) Inexistencia de subordinación, iv) Existencia del pago de honorarios, v) Falta de causa para pedir y vi) Prescripción.

Respecto a la existencia de un contrato de prestación de servicios, refirió que el convocante tuvo vínculo contractual con la Unidad Nacional de Protección – UNP,

---

<sup>6</sup> Ver archivo documento digital 08.

<sup>7</sup> La cual fue despachada en forma desfavorable mediante proveído del 23 de noviembre de 2021.

ello a través de contratos de prestación de servicios, por ende, bajo su condición de contratista se comprometió a ejecutar unas obligaciones según su especialidad, en relación con la cual, la entidad se obligó a cancelar unos honorarios siempre y cuando estuvieran ejecutadas a satisfacción.

Significa lo anterior que, los contratos de prestación de servicios señalados por el actor, fueron celebrados por la Unidad Nacional de Protección – UNP al no contar con personal suficiente de planta que pudiera cumplir con las obligaciones contractuales denotadas, siendo esta situación uno de los requisitos legales para la realización de contratos de prestación de servicios con personas naturales, todo esto manteniendo la frontera que existe entre los contratos de prestación de servicios y los que muestran una relación conforme a la legislación laboral.

Es así como queda probado que, en los contratos estatales celebrados por la Unidad Nacional de Protección – UNP, con el actor, se estipuló la designación de un supervisor, quien era la persona que debía revisar que las obligaciones del objeto contractual se cumplieran, y en especial, que el contratista accionante tuviera cierta y precisa pericia y cautela en el manejo de información o si se requerían elementos para prestar un buen servicio, pues este es el fin de una supervisión en beneficio de la entidad contratista, en ese orden, la vigilancia ejercida sobre el cumplimiento del objeto contractual y la obligación de rendir informes periódicos sobre la ejecución, no son por si solas, pruebas de dependencia o subordinación jurídica pues son elementos pertenecientes a este tipo de negociaciones jurídicas.

En relación con la inexistencia de subordinación, refirió que la relación que se presentó entre la Unidad Nacional de Protección – UNP y el accionante, fue eminentemente contractual para la ejecución de actividades debidamente coordinadas con el quehacer diario correspondiente al objeto del contrato, la exigencia no era otra sino el cumplimiento de tareas y compromisos como lo haría cualquier contratista eficiente en las condiciones necesarias para el desarrollo efectivo de la actividad contractual encomendada en cada uno de los contratos de prestación de servicios objeto del presente proceso.

Así mismo la entidad demandada argumentó, que la forma en que se remuneró al actor fue a través de honorarios por la prestación de sus servicios profesionales, lo cual no causa a su favor pago de prestaciones sociales, precisamente por no existir una relación laboral sino netamente contractual, adicionalmente, reprochó que las reclamaciones que versan sobre la ejecución de los contratos celebrados no se hubieran elevado a la terminación de los plazos contractuales.

### **3. TRAMITE PROCESAL**

Actuaciones:

La demanda fue presentada el 27 de noviembre de 2020<sup>8</sup>, siendo repartida a este Juzgado.

El 16 de diciembre de 2020 se dispuso la admisión<sup>9</sup> de la demanda, proveído que se notificó a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP y demás sujetos procesales especiales o intervinientes por mandato legal, a través de los correos electrónicos destinados para tal efecto<sup>10</sup>.

Dentro del término de traslado, la entidad accionada contestó la demanda<sup>11</sup> y mediante auto fechado 23 de noviembre de 2021, se despachó de manera desfavorable la excepción previa de caducidad formulada por la parte accionada y se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial<sup>12</sup>, la cual fue celebrada el 09 de diciembre de 2021<sup>13</sup>, en el marco de la cual se fijó el litigio y se dispuso sobre el decreto de pruebas.

El día 27 de enero de 2022 se celebró audiencia de pruebas al interior de la cual se practicaron parcialmente las mismas, por ende, su continuación tuvo lugar el día 31 de marzo de la misma anualidad, al interior de dicha diligencia se declaró precluido el periodo probatorio y se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión<sup>14</sup>.

De la oportunidad procesal referida anteriormente, hizo uso la parte demandante en los siguientes términos:

#### Alegatos de Conclusión Demandante<sup>15</sup>:

Como alegatos finales, señaló que al interior del presente proceso quedó probado lo siguiente:

Que entre el 02 de noviembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, el demandante y la UNP, de manera continua, celebraron y ejecutaron diferentes contratos de prestación de servicios profesionales.

Que, pese a la naturaleza jurídica de los contratos descritos, la ejecución de éstos últimos implicó que se configuraran los elementos de un contrato de carácter laboral entre el señor Edgar Eduardo Gómez Gómez y la UNP.

Que mientras el demandante prestó sus servicios en la UNP estuvo bajo unas circunstancias de subordinación o dependencia que no son propias de los contratos de prestación de servicios.

---

<sup>8</sup> Ver archivo documento digital 04.

<sup>9</sup> Ver archivo documento digital 06.

<sup>10</sup> Ver archivo documento digital 07.

<sup>11</sup> Ver archivo documento digital 08.

<sup>12</sup> Ver archivo documento digital 14.

<sup>13</sup> Ver archivos documentos digitales 16 a 18

<sup>14</sup> Ver archivo documento digital 32.

<sup>15</sup> Ver archivo documento digital 33.

Afirmó, que la subordinación o dependencia quedó soportada no solo con las pruebas documentales aportadas, decretadas y practicadas en el proceso tales como: **(i)** la copia del correo electrónico en donde se informa la reasignación de labores; **(ii)** la copia del memorando en el que se hace un llamado de atención al demandante; **(iii)** la copia del correo electrónico en donde se hace otro llamado de atención por quejas presentadas en contra del actor; **(iv)** la copia de otro correo electrónico con llamado de atención por un supuesto irrespeto a las personas; **(v)** la copia de una comunicación con llamado de atención por no cumplir con el horario y no estar en el lugar de trabajo; de hecho, el testigo Hugo Duarte lo confirmó, cuando indicó que Edgar Eduardo desarrollaba sus actividades bajo la subordinación de su coordinadora Ana Milena Prada ya que esta última les exigía un horario de trabajo y les hacía llamados de atención en público con gritos cuando se llegaba tarde y les daba instrucciones sobre la forma en que debían desempeñar sus funciones muy a pesar de que eso ya estaba previsto en el contrato de prestación de servicios.

Añadió, que la señora Ana Milena Prada señaló que a Edgar Eduardo Gómez se le suministraba un equipo y un escritorio para que desempeñara sus funciones porque las mismas no podían ejercerse en otra parte, igualmente, que debía pedir autorización para ausentarse de las instalaciones de la UNP durante la jornada laboral y le hacía llamados de atención cuando no cumplía con las labores propias del contrato.

#### Ministerio Público:

La representante del Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro del presente asunto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes.

#### **4. CONSIDERACIONES**

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término identificará el problema jurídico y propondrá su tesis; posteriormente establecerá la normatividad aplicable al caso, para finalmente resolver el caso concreto, previo el análisis de las pruebas allegadas al plenario.

#### Competencia:

Este Juzgado es competente para el trámite, conocimiento y decisión del proceso, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo a lo normado por los artículos 155, 156 y 157 de la Ley 1437 de 2011.

### Problema jurídico:

El Problema Jurídico, tal como quedó fijado en proveído de fecha 09 de diciembre de 2021, dictado al interior de audiencia inicial, es el siguiente:

(...)

“...consiste en establecer si los contratos de prestación de servicios suscritos entre el demandante y la Unidad Nacional de Protección, se desnaturalizaron en una relación laboral que implica, a favor del demandante, el reconocimiento y pago de las diferencias salariales entre lo percibido por el demandante y el salario asignado a un Profesional Universitario Grado 11, Código 2044 y de las cesantías, intereses de cesantías, prima de navidad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, prima vacacional, bonificación especial de recreación, indemnización por el no pago de las vacaciones y el reembolso de los aportes efectuados al sistema de seguridad social, todo esto en el periodo 2 de noviembre de 2016 a 31 de diciembre de 2019, sumas que deberán ser indexadas; o, si por el contrario, en el presente caso no concurren los elementos de una relación laboral.<sup>16</sup>”

(...)

### Tesis del Despacho

Se **negarán** las pretensiones de la demanda, al considerar que, si bien la misión especial encomendada a la UNP consiste en desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección individuales y/o colectivas de las poblaciones objeto, el hecho que el demandante fuera el enlace de la entidad para la revisión y mantenimiento de vehículos rentados, no implica que, por una parte, fueran asimilables las obligaciones contractuales convenidas con el contenido funcional del cargo profesional grado 11, código 2044 de planta para la UNP y por la otra, que la misión de la entidad tuviese identidad total con las labores del demandante o que las mismas correspondan a la esencia misma de la entidad, pues lo que se corrobora es la existencia de una necesaria coordinación, vigilancia y control para el desarrollo objeto contractual.

En ese orden, examinadas tanto las documentales que obran en el trámite y el mérito que les corresponde, así como las testimoniales recogidas, no se logra probar la subordinación requerida para aducir la existencia de una relación laboral en los periodos alegados por la parte demandante.

### **Desarrollo de la tesis del despacho**

En este acápite, el Despacho determinará tanto las premisas fácticas, hechos debidamente probados y que resultan relevantes para la decisión final, como las premisas jurídicas - normativas y jurisprudenciales -que sirven de sustento a la decisión.

### Premisas Fácticas

---

<sup>16</sup> Ver documento digital 18 – página 2.

### HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

Previamente se ha de señalar que, se tendrá en cuenta el material probatorio documental recaudado dentro del presente proceso, toda vez que su presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, lo que le permite a este operador judicial tener por acreditados los siguientes supuestos fácticos:

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
<p><b>1-.</b> El demandante suscribió con la UNP los siguientes múltiples contratos de prestación de servicios:</p> <p>Contrato <b>887 de 2016</b>, el cual tuvo por objeto “<i>prestar los servicios técnicos al grupo de hombres de protección, elaborar informes concernientes a la gestión efectuada con los protocolos de control frente a los operadores privados en la verificación de medidas, aplicando las normas y procedimientos definidos, elaborando documentación necesaria...</i>”, <u>desde el 02 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2016.</u> Contrato <b>207 de 2017</b>, el cual tuvo por objeto “<i>prestar los servicios profesionales en el grupo de vehículos de protección para la gestión administrativa de implementación de medidas de protección, acatando las recomendaciones emitidas por el comité especial o CERREM.</i>”, <u>desde el 04 de enero hasta el 31 de julio de 2017.</u> Contrato <b>617 de 2017</b>, el cual tuvo por objeto “<i>prestar los servicios profesionales en el grupo de vehículos de protección para la gestión administrativa de implementación de medidas de protección, acatando las recomendaciones emitidas por el comité especial o CERREM.</i>”, <u>desde el 16 de agosto hasta el 31 de octubre de 2017.</u> Contrato <b>761 de 2017</b>, el cual tuvo por objeto de “<i>prestar los servicios profesionales en el grupo de vehículos de protección para la gestión</i></p>	<p><b>Documental:</b> Certificaciones expedidas por el secretario general de la entidad accionada así:</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo 02, - Hoja 2 a ), así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Contrato 887/16 – hoja 2,</li> <li>● Contrato 207/17 – hoja 2,</li> <li>● Contrato 617/17 – hojas 2 y 3,</li> <li>● Contrato 761/17 – hoja 3,</li> <li>● Contrato 313/18 – hoja 3,</li> <li>● Contrato 714/18 – hoja 3,</li> <li>● Contrato 130/19 – hojas 3 y 4.</li> </ul>

<p><i>administrativa de implementación de medidas de protección, acatando las recomendaciones emitidas por el comité especial o CERREM.", desde el 02 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2017. Contrato <b>313 de 2018</b>, el cual tuvo por objeto de "prestar los servicios profesionales a la UNP de conformidad con las directrices y políticas de la unidad nacional de protección – UNP", desde el 16 de enero hasta el 31 de octubre de 2018. Contrato <b>714 de 2018</b>, el cual tuvo por objeto de "prestar los servicios profesionales a la UNP de conformidad con las directrices y políticas de la unidad nacional de protección – UNP", desde el 16 de enero hasta el 31 de octubre de 2018. Contrato <b>130 de 2019</b>, el cual tuvo por objeto de "prestar los servicios profesionales en el grupo de vehículos de la UNP, brindando la asistencia administrativa con el fin de dar trámite a las solicitudes de mantenimientos de los vehículos de protección asignados por resolución y/o trámites de emergencia emitidos por CERREM...", desde el 05 de enero hasta el 31 de diciembre de 2019.</i></p>	
<p><b>2-.</b> <u>Al actor procesal se le impartían ordenes</u>, como la contenida en el correo electrónico de fecha 26 de noviembre de 2018, a través del cual el señor Luis Ignacio Acosta González, Líder de vehículos de protección de la UNP, solicitó al demandante encargarse de la coordinación y enlace con la rentadora de vehículos convencionales, según contrato 757 de 2018.</p>	<p><b>Documental:</b> Correo electrónico de fecha 26 de noviembre de 2018.</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo 02, - Hoja 5).</p>
<p><b>3-.</b> <u>Al actor se le hacían llamados de atención</u> como los que se encuentran contenidos en:</p> <p><b>a.</b> La comunicación interna radicado MEM17-00004704 del 05 de abril de 2017, suscrito por Ana</p>	<p><b>Documental:</b> MEM17-00004704 del 05 de abril de 2017, correo electrónico,</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo 02, - Hoja 06, 08, 09, ).</p>

<p>Milena Prada Ramírez, por medio de la cual, se llama la atención del demandante por no dar información respecto al mantenimiento de vehículos rentados en el grupo de vehículos de protección.</p> <p><b>b.</b> El correo electrónico de fecha 13 de junio de 2018, proveniente del Grupo de Vehículos de Protección.</p> <p><b>c.</b> La comunicación interna radicado MEM17-00007023 del 25 de mayo de 2017, suscrita por Ana Milena Prada Ramírez.</p>	
<p><b>4-.</b> El Manual Específico de Funciones y Competencias de la Planta de Personal de la UNP, fue ajustado a través de la Resolución No. 0634 del 03 de mayo de 2019.</p>	<p><b>Documental:</b> Certificación</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo 02, - Hoja 10-53).</p>
<p><b>5-.</b> El demandante presentó reclamación administrativa ante la UNP, por medio de escrito radicado el 18 de febrero de 2020, el demandante presentó reclamación administrativa ante la UNP.</p>	<p><b>Documental:</b> Escrito radicado el 18 de febrero de 2020.</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo 02, - Hoja 54-55).</p>
<p><b>6-.</b> La UNP dio respuesta a la reclamación presentada por el actor y negó lo solicitado por el actor, con OFI20-00004254 del 18 de febrero de 2020, negando lo solicitado por el actor.</p>	<p><b>Documental:</b> OFI20-00004254 del 18 de febrero de 2020.</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo 02, - Hoja 56.57).</p>

#### Premisas jurídicas

### **MARCO JURÍDICO SOBRE LAS RELACIONES LABORALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Los elementos fundamentales que involucran la noción de función pública, se encuentran contenidos en el artículo 122 C.P., según el cual, los empleos dentro de la administración pública deben estar contemplados en la correspondiente planta de personal, sus funciones deben reposar en una ley o reglamento y debe existir una correlativa previsión del emolumento.

Lo anterior encuentra asidero en las siguientes razones, las que el Consejo de Estado igualmente había expuesto en sentencia del 23 de febrero de 2006<sup>17</sup>, así: **i)** el empleo público previsto o contenido en la respectiva planta de personal de la entidad, constituye la prueba conducente de su existencia; **ii)** la determinación de las funciones propias del cargo ya previsto en la planta de personal, lo identifica con la entidad y dependencia a la que pertenece, así como con la labor que se cumple. La ley ha autorizado los manuales "general y el específico" de funciones y requisitos aplicables, cuyo fundamento deviene de la obligación que tiene el empleado de cumplir los mandatos del ordenamiento jurídico que le competen; **iii)** la previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de los gastos que demande el empleo se relaciona con el salario, prestaciones sociales, etc.

### Contrato de prestación de servicios

Nuestra legislación ha reglamentado la contratación de servicios a través del D. L. 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y más recientemente por la Ley 190 de 1995.

Por su parte, la Ley 80 en su artículo 32, dispuso:

(...)

“3. 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 conocimientos especializados (...)”.

Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año, norma que se encuentra vigente, dispuso:

(...)

“Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.

(...)

La parte subrayada fue demandada ante la Corte Constitucional quien en sentencia C-614 de 2009, señaló entre otros criterios, la permanencia como un elemento más que indica la existencia de una verdadera relación laboral.

### Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios

Al respecto el Consejo de Estado señaló:

(...)

“Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir a la contratación de prestación de servicios en los casos y para los fines previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, de igual forma, se han establecido limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica,

---

<sup>17</sup> Consejero Ponente: TARSICIO CÁCERES TORO, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 76001233100020010066301

como pasa a verse:

El artículo 7 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)."<sup>18</sup>

(...)

#### Jurisprudencia en materia de "contrato realidad"

A la luz de la Jurisprudencia Nacional los elementos que circundan todo vínculo laboral – lo que incluye a la administración pública como empleadora respecto de sus servidores también denominados públicos-, y que autorizan la plena aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas estatuido en el **artículo 53 superior**, o "contrato realidad", legitiman al juez, sea este ordinario - **cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial-**, ora contencioso administrativo - **cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público-** en el evento de su comprobación, conferir las prerrogativas de orden salarial y prestacional propias una relación laboral-administrativa.

Tradicionalmente y por vía Jurisprudencial, se ha establecido como parámetros o indicios de verdadera relación laboral subyacente de una vinculación contractual, los siguientes:

- a) Subordinación,
- b) Prestación Personal del servicio y
- c) Remuneración.

Sin embargo, recientemente, el Consejo de estado a través de sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021**<sup>19</sup>, ha dotado de mayor contenido y alcance los elementos referidos, estableciendo que si bien por regla general y conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios no constituyen fuente de relación laboral, en cada caso concreto debe analizarse a la luz del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades como criterio orientador en materia laboral, ello con el fin de determinar si bajo la apariencia de un vínculo contractual se escondía una relación de trabajo.

En ese orden, la alta Corporación desarrolló los siguientes parámetros a considerar:

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., Diez (10) de Julio de dos mil catorce (2014). Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-04514-01(0533-12) Actor: Francia Elena Narváez Demandado: Municipio de Santiago de Cali, Institución Educativa Técnico Industrial Antonio José Camacho.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) Asunto: SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro.

○ ESTUDIOS PREVIOS – EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PRECONTRACTUAL DE LA ENTIDAD CONTRATANTE

Los demandantes deben acreditar a partir de los estudios previos realizados de cara a las prestaciones de servicios finalmente celebradas, que los mismos guardan entre sí identidad o similar objeto y que la necesidad permanente del servicio a contratar desborda el término “estrictamente necesario” establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y que con ello se encubre una verdadera relación laboral.

○ SUBORDINACIÓN CONTINUADA

Este elemento, quizás es el de mayor complejidad probatoriamente hablando, fue abordado por el Consejo de Estado a través de sub parámetros, el cual debe analizarse por parte del fallador según el caso objeto de examen y las pruebas que obren en la actuación.

Para tal efecto, la mencionada Corporación refirió una serie de sub criterios, los cuales admiten matices según cada caso y con todo, su lectura debe abordarse al tamiz de la prevalencia de la realidad sobre las formas.

**Lugar de trabajo**, se trata del sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades, sin perjuicio del uso de las tecnologías de la información para el cumplimiento del objeto contractual convenido, siempre que fuere posible a través de dichos medios.

**Horario de labores**, Si bien el establecimiento de una jornada de trabajo al contratista, no implica necesariamente la existencia de subordinación laboral, según el caso, puede ser un indicio de tal circunstancia, por ello, tal elemento debe ser valorado en función del objeto contractual convenido.

**La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar**. Se acredita a través de la emisión de ordenes al contratista o elementos que indiquen exigencia para su cumplimiento, *“En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica **se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.**”*

**“Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.** *“...incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de*

*obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad."*

**Prestación personal del servicio.** "Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas."

**Remuneración.** "Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado."

Entonces, conforme a lo anterior, tenemos que el Consejo de Estado por vía de unificación jurisprudencial dio alcance a los elementos o pautas a considerar al momento de desvelar una relación laboral encubierta por un contrato de prestación de servicios, de lo cual se destaca:

**i)**-El estudio que en cada caso debe efectuarse desde la misma gestión precontractual de la entidad contratante a nivel de estudios previos, concretamente en el componente de necesidad<sup>20</sup>, como elemento que puede dar luces o ser indicativo que las actividades requeridas al contratista, desde la etapa de planeación, tienen vocación de permanencia a nivel institucional.

**ii)**- En el marco del parámetro de subordinación laboral, el establecimiento de un horario es un elemento que permite matices según el objeto contractual convenido y actividades específicas a ejecutar.

**iii)**- Debe igualmente analizarse si las obligaciones contractuales se identifican con aquellas funciones ejercidas por los servidores de planta y,

**iv)** La distinción a considerar, frente a la coordinación que se debe entre entidad contratante y contratista en el marco de las actividades convenidas a ejecutar y el control o imposición sobre las mismas que reste autonomía como aspecto que caracteriza un contrato de prestación de servicios, lo cual será indicio de subordinación.

---

<sup>20</sup> Decreto 1082 de 2015. **ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. **La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.**

Adicionalmente, otro aspecto que la sentencia de unificación clarificó, sumamente relevante en la decisión de controversias como la que nos convoca, fue el relativo a la solución de continuidad en estas materias (interrupción laboral), estableciendo un marco de referencia temporal en los siguientes términos:

“(…)”

“139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.”

“140. Para la Sala, la aplicación de este término se soporta en varias razones de peso. (...) En segundo lugar, porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección... Y, en tercer lugar, porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes.”

De la cita referida, se extraen las siguientes reflexiones por parte del Despacho:

- Si transcurre el término mínimo de los treinta (30) días hábiles entre un contrato y otro, se considera que dichas relaciones son independientes, luego el demandante estará convocado a probar los demás elementos de la relación de trabajo alegada en sede judicial, entre ellos, la subordinación continuada.
- El límite temporal en comento, no representa una prohibición para celebrar contratos de prestación de servicios de manera sucesiva, antes del término de treinta (30) días hábiles, toda vez que este término se establece con el fin de tener un marco de referencia para el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados, en aquellos eventos donde se determine por parte del operador judicial la verdadera existencia de una relación laboral.
- La celebración de contratos sucesivos de prestación de servicios, con similitud o identidad de objeto, personas y actividades, no constituye por sí mismo un hecho indicador ni prueba de una relación laboral escondida. Para que se configure un contrato realidad, se debe probar por parte del demandante la existencia de los elementos constitutivos de una relación laboral: **(i)** la actividad personal del trabajador; **(ii)** la continuada subordinación; y **(iii)** la retribución o remuneración del servicio.

- En los casos en los cuales se establezca la no solución de continuidad entre diversos contratos de prestación de servicios celebrados, significa que no se presenta una ruptura de la unidad contractual.

Ahora bien, en lo que atañe a los efectos en el tiempo de la decisión unificadora de criterio a la cual se ha venido haciendo alusión, tenemos que en los párrafos 241 y 242 se precisó lo siguiente:

“241. En razón de lo anterior, y con el fin de proteger los principios de equidad e igualdad y la superación de situaciones que afectan el valor de la justicia y la aplicación de las normas de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales, **las reglas jurisprudenciales que se fijan en esta providencia se aplicarán a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial**, a través de acciones ordinarias, con la salvedad de aquellos en los que haya operado la cosa juzgada, los cuales, en función del principio de seguridad jurídica, son inmodificables.”

“242. Finalmente, para garantizar la seguridad jurídica y dar prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, no puede invocarse el principio de igualdad para solicitarse la inaplicación de esta sentencia.”

Así las cosas, es claro a partir de lo anterior, que los efectos temporales de las pautas y criterios allí referidos son retroactivos o retrospectivos, los cuales se orientan por razones de favorabilidad en materia laboral y por principio pro-homine<sup>21</sup> que deben observarse igualmente en el presente caso, que conforme indicó el órgano de cierre en asuntos contenciosos administrativos, se presentan así:

(...)

“12. Efectos en el tiempo de las reglas de unificación”

“277. Previamente a definir los efectos en el tiempo de las reglas de unificación previstas en esta sentencia, es necesario hacer las siguientes precisiones:”

“278. **El efecto retroactivo** o retrospectivo implica «**la aplicación del nuevo criterio al caso actual enjuiciado y a cualquier otro caso que haya de ser resuelto con posterioridad** donde resultara aplicable la misma fuente del Derecho seleccionada o interpretada con el nuevo criterio jurisprudencial». <sup>22</sup>

(...)

Teniendo claridad respecto de los parámetros que rigen la materia que nos convoca, se descende al caso concreto en siguientes los términos:

## **5. CASO CONCRETO**

El presente caso debe estudiarse teniendo como criterio orientador el principio Constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades, como pauta que guía las relaciones de trabajo.

<sup>21</sup> Sobre el principio pro homine ver sentencias de unificación de la sección segunda del Consejo de Estado: SUJ-009-S2 de 2018; SUJ010-S2 de 2018 y SUJ-013-S2 de 2018.

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16).

En virtud de lo anterior, independiente de la denominación asignada a un contrato, bien sea en el ámbito público o privado, lo relevante es el contenido de la relación de trabajo que se acredita cuando se concurren los siguientes presupuestos: **(i)** prestación personal del servicio, **(ii)** que se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado, y **(iii)** la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, lo cual se traduce a una reducción notable de la autonomía del contratista de cara a las obligaciones contractuales a su cargo.

Para efectos de lo anterior, la prueba indiciaria es vital para estructurar la existencia de una verdadera relación laboral, y que el operador jurídico está llamado a prescindir de los elementos formales que envuelven el contrato con el objetivo de establecer la verdadera definición del vínculo.<sup>23</sup>

Para dilucidar el problema jurídico planteado, está probado que el demandante celebró con la UNP, los contratos de prestación de servicios que fueron relacionados en el acápite 4.4.1. de esta providencia.

Ahora, según la tesis propuesta por la parte demandante, al amparo de los contratos de prestación de servicios suscritos por el actor, realmente desempeñó, de manera subordinada, las funciones asignadas al cargo de **profesional universitario Grado 11, Código 2044 de la UNP.**

Pues bien, las documentales examinadas acreditan que el demandante fue contratado inicialmente, **para prestar los servicios técnicos al Grupo Hombres de Protección**, esto conforme al objeto contractual fijado a partir del Contrato No. 887 de 2016.

En esencia y según el texto del contrato, al actor le correspondía elaborar informes concernientes a la gestión efectuada con los protocolos de control frente a los operadores privados, en la verificación de medidas y procedimientos definidos, elaborando documentación necesaria para dar cumplimiento a los procesos.

El anterior propósito, se comprende mejor a partir del clausulado contractual en lo que atañe a las obligaciones convenidas, veamos:

---

<sup>23</sup> T-388 de 2020.

**OCTAVA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.-** Además de las obligaciones de orden legal, **EL CONTRATISTA** cumplirá con aquellas que se deriven del objeto contratado y en especial las siguientes:

- 8.1 Manejar sistemas de información, verificando la integridad de los datos con el fin de unificar los informes y presentarlos a la subdirección.
- 8.2 Recibir, relacionar, clasificar y archivar la correspondencia y documentos, así como el envío y distribución de los mismos de acuerdo a las normas técnicas establecidas al respecto y a la orientación recibida por el Supervisor asignado.
- 8.3 Consultar en distintas áreas de la unidad y en entidades particulares la información necesaria para que la oficina adelante oportunamente las gestiones de su competencia.
- 8.4 Elaborar, mantener y actualizar los diferentes archivos y bases de datos de los Operadores.
- 8.5 Responder por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información a su cargo.
- 8.6 Recibir y verificar la solicitud de apoyos del beneficiario y proceder conformidad a lo autorizado
- 8.7 Proceder de acuerdo a la logística que se tenga para dar trámite a los apoyos.
- 8.8 Verificar costos para proceder a la solicitud de implementación de acuerdo a los procedimientos establecidos.
- 8.9 Elaborar informes concernientes a la gestión efectuada como enlaces de la UNP frente a los operadores privados.
- 8.10 Elaborar informes de apoyo según órdenes e instrucciones impartidas por el subdirector, con el apoyo de las coordinaciones y áreas encargadas del manejo de la información.
- 8.11 Tramitar y entregar los productos y actividades que hacen parte del contrato dentro de los términos fijados por la entidad y/o el ordenamiento jurídico, de igual manera, a mantener actualizado el registro en los sistemas de información de la entidad SIGOB.
- 8.12 No hacer uso de los resultados de los estudios, investigaciones y en general de los informes y trabajos realizados para cumplir el objeto del presente contrato, para fines diferentes a los del trabajo mismo, sin autorización previa, expresa y escrita de **LA UNP**.
- 8.13 Entregar inventariadas al archivo de la entidad las carpetas y documentación que tenga a su cargo en virtud del desarrollo del objeto del presente contrato, entrega que deberá hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos por la entidad.
- 8.14 Ejecutar el contrato con excelente calidad y estricto cumplimiento.
- 8.15 Realizar la debida custodia y conservación de los bienes que le son entregados para llevar a cabo el objeto contractual y que hacen parte del inventario de la UNP, y hacer el uso adecuado de los mismos, de acuerdo con el fin para el fueron asignados.
- 8.16 Responder por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información a su cargo y por la organización, conservación y custodia de los documentos.
- 8.17 Constituir la garantía requerida el día hábil siguiente a la firma del contrato, si a ello hubiere lugar.
- 8.18 Guardar absoluta reserva de la información que de conozca con ocasión del presente contrato, así como tomar las medidas necesarias a fin de evitar los riesgos de pérdida, destrucción o alteración y uso no autorizado o fraudulento de la misma.
- 8.19 No ceder ante ningún tipo de constreñimiento ilegal, presiones o amenazas en relación con la ejecución del presente contrato, y en todo caso comunicar oportunamente de ello a la entidad y a la autoridad competente.
- 8.20 Presentar los informes que requiera el supervisor del contrato, y en específico aquel que se requiera para la realización de los pagos, señalando las actividades realizadas.
- 8.21 Asistir a la capacitación de la CARTILLA DE INDUCCIÓN A CONTRATISTAS GAA-CR-01/V1, conocerla y aplicarla en todos sus aspectos. Para el efecto, el supervisor o Jefe de cada área, entregará dicho documento.
- 8.22 Cargar y mantener actualizada la hoja de vida en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP.
- 8.23 Dar respuestas a los requerimientos de información en los tiempos establecidos.
- 8.24 Cumplir con todos lineamientos y políticas emitidas por el Grupo de Gestión Informático y Soporte Técnico, en especial la generación del Back up de la información que tiene a su cargo y la de sus archivos de correo electrónico.
- 8.25 Presentar un informe final que resuma las actividades desarrolladas durante todo el contrato, haga referencia a la devolución de los bienes entregados para el desarrollo de sus actividades, carné y demás paz y salvos que se hayan establecido para el efecto. Dicho informe contará con el visto bueno por parte del supervisor del contrato.
- 8.26 Las demás que le asigne el supervisor acorde con la naturaleza del contrato y el perfil profesional.

Según la descripción de la necesidad contenida en el estudio previo<sup>24</sup> de cara al contrato analizado, se aprecia que, en el marco general y misional de la UNP, la entidad requería vincular personal de apoyo a la Subdirección de Protección dada la insuficiencia de personal para atender las necesidades institucionales para dicho momento.<sup>25</sup>

En contraste y para efectos de abordar la tesis expuesta por la parte demandante, corresponde inicialmente confrontar el clausulado contractual referido con el

<sup>24</sup> Archivo digital 09 Hoja 03.

<sup>25</sup> Archivo digital 09 Hoja 12.

contenido funcional establecido para el cargo Profesional Universitario Grado 11, Código 2044 para la UNP, conforme lo establecido en la Resolución 0634 de 2019:

<b>IV. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES:</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Coordinar la implementación de las medidas de protección para proteger la vida e integridad física de la población objeto de protección de esta Subdirección, de acuerdo a lo estipulado en los actos administrativos y términos establecidos.</li><li>2. Efectuar seguimiento a las medidas de protección, en términos de eficacia, oportunidad e idoneidad y del uso dado por parte de los beneficiarios, así como participar en el proceso de retiro o levantamiento de medidas en el marco del principio de la temporalidad.</li><li>3. Actualizar el Sistema de Información en el módulo correspondiente, con las medidas implementadas a cada beneficiario, para consulta de los funcionarios de la Unidad en el momento que se requiera.</li><li>4. Asegurar la ejecución de los procesos y procedimientos correspondientes al área de desempeño, en relación con los objetivos y las metas establecidas, de acuerdo con los parámetros definidos en el del Sistema de Gestión de la Calidad.</li><li>5. Informar al protegido sobre novedades en el uso de la medida de protección y</li></ol>

<p>efectuar seguimiento a respuesta por parte del protegido.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>6. Presentar a la mesa técnica o quien haga sus veces, la novedad frente al uso indebido de las medidas, para tomar las medidas correspondientes y coordinar con los implementadores cuando sea el caso, el ajuste o suspensión de la medida de protección.</li><li>7. Elaborar los informes relacionados con el seguimiento a medidas de protección solicitados por la Subdirección.</li><li>8. Las demás funciones inherentes a la naturaleza del cargo y las que le sean asignadas por el jefe inmediato o que le atribuya la Ley.</li></ol>
--

En ese orden, resulta evidente que la función de coordinar, implementar y hacer seguimiento a las medidas de protección adoptadas a favor de personas protegidas es diferente a elaborar informes, recopilar información, recibir documentación para tramitar, manejar bases de datos y demás que se enlistan en las obligaciones contractuales, de manera que no se aprecia a partir del parágrafo realizado, que hubiese identidad entre las funciones detalladas para el cargo de planta referido con las obligaciones convenidas por el actor a través del contrato No. 887 de 2016.

Adicionalmente, a juicio de este operador judicial, la parte actora incurre en un yerro evidente, al proponer que las obligaciones contenidas en el Contrato No. 887 de 2016 son comparables o equiparables con el contenido funcional previsto para el cargo de profesional universitario grado 11, código 2044 a través de resolución No. 0634 de 2019, ya que analizada la parte motiva de dicho acto administrativo, se establece que el cargo referido fue creado mediante Decreto 301 de 2017<sup>26</sup> y las funciones fueron determinadas mediante Resolución 0273 de 2017<sup>27</sup>, es decir, para el momento en que el acto suscribió el contrato 887 de 2016, el cargo

<sup>26</sup> Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección – UNP

<sup>27</sup> Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias de la Planta de Personal de la UNP.

respecto al cual se solicita asimilar las funciones con las obligaciones contractuales pactadas, no existía, de manera que, por motivos de preexistencia y legalidad, no resulta válida la referencia funcional propuesta y por ende, no prospera tal argumento.

Entonces, en lo que atañe al periodo comprendido entre el 02 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2016, lapso de duración del contrato No. 887 de 2016, está probado que en virtud de la relación contractual, el actor prestó sus servicios de manera personal, remunerada por vía de honorarios, no obstante, no se acreditó subordinación continuada alguna, no solo por los argumentos ya expuestos en precedencia sino también, porque analizados los testimonios recogidos, por una parte, las declaraciones hacen referencia a un objeto contractual diferente al estudiado en este momento, el señor Hugo Duarte refirió conocer al actor a partir del año 2017, vigencia para la cual el contrato No 887 de 2016 había fenecido y el relato de la testigo Ana Prada no se ubicó en el interregno referido, como tampoco da cuenta en concreto del objeto contractual abordado, de suerte que pueda determinarse las condiciones en que fue prestado el servicio en clave de dependencia, que es finalmente lo pretendido por la parte accionante, esto último sin éxito.

Prosiguiendo con el examen, tenemos que no puede predicarse unidad contractual entre el Contrato No. 887 de 2016 y el siguiente, esto es, el Contrato 207 de 2017<sup>28</sup>, ya que éste último registra un objeto contractual completamente diferente, se refería a la prestación de servicios profesionales en el grupo de vehículos de protección para la gestión administrativa de implementación de medidas de protección, así mismo, el contenido obligacional es disímil.

En contraste, se considera que, una vez examinados los Contratos de prestación de servicios No. 207 de 2017, 617 de 2017 y 761 de 2017, los mismos no pueden considerarse de manera independiente o autónoma por cuanto conservan la unidad contractual en razón a la identidad de su objeto y debido a que entre la fecha de finalización entre una y otra vinculación, no transcurrieron más de treinta (30) días, por ende, el Despacho abordará el estudio respectivo considerando como una sola vinculación contractual la transcurrida entre el 04 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017 en virtud de los contratos antes referidos.

En efecto, obran las documentales que acreditan que en el interregno señalado anteriormente el actor prestó los servicios de manera personal, y era remunerado por vía de honorarios, de hecho, reposan las cuentas de cobro presentadas respaldadas en los informes de actividades suscritos<sup>29</sup>, luego corresponde establecer si se colma el estándar probatorio de cara a la subordinación como elemento necesario para que pueda predicarse la existencia de una relación laboral, veamos:

En primer lugar, tenemos que las obligaciones contractuales convenidas con el contratista, fueron las siguientes:

---

<sup>28</sup> Archivo digital 08 Hoja 71 al 124.

<sup>29</sup> Archivo digital 09 Hoja 109 al 272.

**OCTAVA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.** - Además de las obligaciones de orden legal, **EL CONTRATISTA** cumplirá con aquellas que se deriven del objeto contratado y en especial las siguientes:

- 8.1 Velar por el eficiente desarrollo y cumplimiento de las funciones asignadas al grupo
  - 8.2 Recibir, verificar y tramitar las actas del comité o la instancia que haga sus veces, o los formatos de trámites de emergencia que hayan sido asignados con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones planteadas a esta, para el grupo de Automotores.
  - 8.3 Aportar a los estudios e investigaciones a cargo del área que tengan por objeto lograr el oportuno desarrollo de los planes, programas y proyectos, así como la ejecución y utilización de los recursos de la unidad.
  - 8.4 Asegurar la ejecución de los objetivos y metas establecidas, de acuerdo con los parámetros definidos en el sistema general de calidad.
  - 8.5 Apoyar la implementación y entrega oportuna de las medidas individuales de la protección que otorga el programa de protección que lidera la Unidad Nacional de Protección a sus beneficiarios, conforme a las recomendaciones de Comité de Reglamentación y evaluación de Riesgo-CERREM y trámites de emergencia aprobados para el grupo de Automotores.
  - 8.6 Reconocer y formular aspectos por mejorar en las secuencias de tareas, flujos de información, políticas de operación, riesgos controles e indicadores de los diferentes procesos en los que participe.
  - 8.7 Apoyar la implementación de estrategias tendientes al cumplimiento de la Misión y Visión de la UNP, así con al logro de sus objetivos estratégicos.
  - 8.8 Brindar asistencia administrativa de acuerdo a las instrucciones recibidas y comprobar la eficacia de los métodos y procedimientos utilizados.
  - 8.9 Elaborar, mantener y actualizar los diferentes archivos y bases de datos que por necesidad del servicio se requieran en la dependencia.
- 
- 8.10 Tramitar y entregar los productos y actividades que hacen parte del contrato dentro de los términos fijados por la entidad y/o el ordenamiento jurídico, de igual manera, a mantener actualizado el registro en los sistemas de información de la entidad SIGOB.
  - 8.11 No hacer uso de los resultados de los estudios, investigaciones y en general de los informes y trabajos realizados para cumplir el objeto del presente contrato, para fines diferentes a los del trabajo mismo, sin autorización previa, expresa y escrita de **LA UNP**.
  - 8.12 Entregar inventariadas al archivo de la entidad las carpetas y documentación que tenga a su cargo en virtud del desarrollo del objeto del presente contrato, entrega que deberá hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos por la entidad.
  - 8.13 Ejecutar el contrato con excelente calidad y estricto cumplimiento.
  - 8.14 Realizar la debida custodia y conservación de los bienes que le son entregados para llevar a cabo el objeto contractual y que hacen parte del inventario de la UNP, y hacer el uso adecuado de los mismos, de acuerdo con el fin para el fueron asignados.
  - 8.15 Responder por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información a su cargo y por la organización, conservación y custodia de los documentos.
  - 8.16 Constituir la garantía requerida el día hábil siguiente a la firma del contrato, si a ello hubiere lugar.
  - 8.17 Guardar absoluta reserva de la información que de conozca con ocasión del presente contrato, así como tomar las medidas necesarias a fin de evitar los riesgos de pérdida, destrucción o alteración y uso no autorizado o fraudulento de la misma.
  - 8.18 No ceder ante ningún tipo de constreñimiento ilegal, presiones o amenazas en relación con la ejecución del presente contrato, y en todo caso comunicar oportunamente de ello a la entidad y a la autoridad competente.
  - 8.19 Presentar los informes que requiera el supervisor del contrato, y en específico aquel que se requiera para la realización de los pagos, señalando las actividades realizadas.
  - 8.20 Asistir a la capacitación de la CARTILLA DE INDUCCIÓN A CONTRATISTAS GAA-CR-01/V1, conocerla y aplicarla en todos sus aspectos. Para el efecto, el supervisor o Jefe de cada área, entregará dicho documento.
  - 8.21 Cargar y mantener actualizada la hoja de vida en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP.
  - 8.22 Dar Respuestas a los requerimientos de información en los tiempos establecidos.
  - 8.23 Cumplir con todos lineamientos y políticas emitidas por el Grupo de Gestión Informático y Soporte Técnico, en especial la generación del Back up de la información que tiene a su cargo y la de sus archivos de correo electrónico.
  - 8.24 Presentar un informe final que resuma las actividades desarrolladas durante todo el contrato, haga referencia a la devolución de los bienes entregados para el desarrollo de sus actividades, carné y demás paz y salvos que se hayan establecido para el efecto. Dicho informe contará con el visto bueno por parte del supervisor del contrato.
  - 8.25 Las demás que le asigne el supervisor acorde con la naturaleza del contrato y el perfil profesional.

Al comparar el clausulado contractual referido con el contenido funcional establecido para el cargo Profesional Universitario Grado 11, Código 2044 de la UNP

conforme lo establecido en la Resolución 0634 de 2019, es claro que difieren entre sí a partir de su literalidad, por cuanto mientras el primero está dirigido básicamente al apoyo en la implementación de medidas de protección, al segundo le corresponde específicamente la función de coordinar, implementar directamente y hacer seguimiento a las medidas de protección adoptadas a favor de personas protegidas, debe anotarse por parte del Despacho, que ni el contrato ni el manual de funciones, refieren en concreto que modalidad de medida de protección se trata, lo que si es cierto que la relación contractual estaba dirigida a prestar una labor de apoyo, luego no se aprecia a prima facie desde el ejercicio comparativo realizado, que el actor estuviese ejecutando o usurpando las funciones del cargo al cual se hace alusión.

Es importante precisar, que a pesar de la forma genérica en que tanto las obligaciones contractuales convenidas como las funciones que la parte demandante pretende equiparar, queda claro a partir del examen documental y las testimoniales más adelante abordadas en detalle, que el actor, en virtud de su relación contractual, básicamente cumplía la labor de enlace para el seguimiento a los mantenimientos y/o revisiones técnicas que debían realizarse a los vehículos o automotores rentados por la UNP con destino a personas amparadas con medidas de protección, lo cual no equivale a implementar directamente las mismas, coordinarlas o hacerles seguimiento. Se considera entonces la labor ejercida por el demandante, como un apoyo en el marco de dicho macroproceso, respecto a lo cual no se evidencia pauta que permita asimilar al contratista, desde su contenido obligacional, con el cargo de profesional al cual se ha venido haciendo alusión y cuyas funciones no guardan consonancia con la labor esencial ejecutada por el actor.

No obstante, como el presente caso debe analizarse desde la primacía de la realidad sobre la formalidad, además de las documentales estudiadas, corresponde examinar los testimonios recogidos al interior del presente trámite con el fin de establecer si dicho medio de prueba logra acreditar la dependencia o subordinación alegada por la parte demandante.

Respecto a la declaración del señor Hugo Duarte, recibida en diligencia del 27 de enero de 2022, considera el Despacho, una vez apreciado su relato, que el mismo no resulta espontáneo ni imparcial, por lo tanto, se le resta credibilidad por las siguientes razones:

En primer lugar, refirió ser amigo o sostener amistad con el demandante, situación que, si bien no excluye de tajo la testimonial recogida, si impone mayor cuidado en la valoración de la prueba.

En consecuencia, se aprecia que, si bien el testigo aduce conocer al actor, dado que se desempeñó como técnico en recursos humanos para la UNP desde el 06 de enero de 2016 hasta el 30 de octubre de 2018 y haber sido compañero de trabajo desde el año 2017, llama la atención que cuando el Juzgado le indagó específicamente como fue la vinculación del actor para con la entidad demandada, el testigo respondió que lo fue a través de contratos de prestación de servicios y sin habersele preguntado, inmediatamente añadió que tanto el como el demandante estaban subordinados y a órdenes de la señora Ana Milena

Prada quien fungió como Coordinadora de vehículos<sup>30</sup>, situación indicativa de preparación previa del testigo.

Así mismo, la declaración registra contradicciones, pues en un primer momento señaló que el actor se desempeñaba como coordinador del grupo de mantenimiento de vehículos blindados y convencionales al servicio de la UNP, encargado de llevar el control correspondiente en relación con el funcionamiento mecánico de los automotores y someterlos a mantenimiento si fuere el caso, pero posteriormente, indicó que la señora Ana Milena Prada era la coordinadora del grupo en mención y quien impartía las ordenes al equipo de trabajo, adicionalmente, resulta curioso que el citado en el marco del interrogatorio y sin estarle indagando en concreto, emitía opiniones o conceptos enfatizando en la subordinación o dependencia a la cual estaba sometido el actor y merma de su autonomía para la ejecución de las obligaciones contractuales, situación que a juicio del Despacho desbordan un relato que se aprecie libre y espontaneo, sino que se evidencia interés del declarante en afirmar y justificar la tesis de la parte actora más desde una argumentación jurídica que para la narración de hechos como tercero.<sup>31</sup>

Con todo, el testigo afirmó que en el personal de planta no había servidores que cumplieran las labores ejecutadas por el actor en virtud de su relación contractual, circunstancia que se soporta en condiciones de conducencia en las documentales anteriormente analizadas, a través de las cuales se acredita que no existe equivalencia entre las obligaciones contractuales convenidas con el actor y las funciones establecidas para el cargo de profesional grado 11 de la UNP.

En conclusión, aunque por las razones referidas, al testimonio no se le puede dar credibilidad en su integridad, al admitir que no había personal de planta para realizar mantenimiento técnico vehicular, se desvirtúa la pertinencia de considerar su vinculación como laboral.

En relación con las circunstancias que aludió como indicativos de subordinación o dependencia, tales como cumplimiento de horarios de trabajo, convocatoria a reuniones y llamados de atención por parte de la Coordinadora del Grupo de Vehículos de la UNP, son situaciones que por si mismas resultan insuficientes y no se erigen en determinadoras de subordinación.

De otra parte, no encuentran corroboración periférica a través de otros medios de prueba en el expediente, máxime cuando el citado indicó que le constaban los llamados de atención al actor por haberse hecho en público de manera verbal, cuando en la demanda y en la actuación se mencionan llamados de atención escritos y dirigidos directamente al actor – documentales que serán objeto de análisis posterior -, es decir, en contraposición a lo referido por el declarante.

En relación con el testimonio recibido a la señora Ana Milena Prada<sup>32</sup>, dicho testigo indicó que conoce al actor hace aproximadamente cinco años, en razón a que

---

<sup>30</sup> Minuto 10:35-11:23 de la grabación.

<sup>31</sup> Ver Minuto 11:39-12:15 - 13:08-13:57

<sup>32</sup> Minuto 5:45 al 25:10 de la grabación.

se desempeñó como Coordinadora del Grupo de Vehículos de la UNP, así mismo refirió que el actor era el encargado del mantenimiento de automotores rentados a la entidad al servicio de personas protegidas, también debía reportar los vehículos que permanecían en taller para ajustar la facturación con la rentadora.

Igualmente, la declarante precisó que el demandante no tenía horario de trabajo sino que por la naturaleza de sus labores lo obligaban a permanecer en la oficina, por razones de acceso a la información y manejo de la misma.

También señaló que el actor debía reportar el cumplimiento de labores y que le hizo llamados de atención por incumplimiento de las mismas, aclaró, que el demandante no cumplía ordenes sino con las obligaciones de su contrato, que su labor como coordinadora se concretaba en la supervisión del grupo de vehículos, verificando que los mismos se encontraran a día en mantenimientos.

Añadió que era difícil que el actor realizara sus labores por fuera de las instalaciones de la UNP en razón a que sus labores le imponían manejar bases de datos que estaban en la entidad y no por fuera de ella. También mencionó, que no había un protocolo o procedimiento formalmente establecido para reportar ausencia en las instalaciones de la UNP, que en el caso del actor simplemente debía avisarle.

Antes de valor el testimonio que antecede, es preciso indicar que obran en el proceso documentales que la parte actora postula como indicativas de merma de autonomía para contratista, inicialmente, se trata del correo electrónico de fecha 26 de noviembre de 2018, enviado por el señor Luis Ignacio Acosta González y dirigido al demandante, por medio del cual le indica lo siguiente:

### **Edgar Eduardo Gomez Gomez**

---

**De:** Luis Ignacio Acosta Gonzalez  
**Enviado el:** lunes, 26 de noviembre de 2018 3:09 p. m.  
**Para:** Edgar Eduardo Gomez Gomez; Diana Katherine Cortes Gomez  
**CC:** Ronald Rodríguez Rozo; Alexander Benavides Monroy; acarunp@gmail.com  
**Asunto:** notificación asignación de responsabilidades.

Edgar, buenas tardes.

En atención a la reasignación de responsabilidades, a los personas de enlace con las diferentes rentadoras, en cuanto hace referencia a los mantenimientos de Vehiculos, Vehiculos sustitutos y nuevos requerimientos de emergencia o de implementación normal; al igual que ante la imposibilidad de nombrar remplazo de los contratistas que laboraron hasta el 31 de octubre; atentamente solcito de su colaboración encargándose de la coordinación y enlace con la rentadora de Vehiculos convencionales ACAR según contrato 757 del 2018, en todo lo de apoyo a esta oficina para el normal y optimo cumplimiento del contrato.

La anterior actividad, sin dejar de lado, la responsabilidad como eje central de los tramites de mantenimiento de Vehiculos, los cuales continuaran bajo su responsabilidad en cuanto hace referencia a la verificación de placas, identificación de la rentadora, tramite de la solicitud a la misma y al enlace de la UNP, (automotores) ante la compañía rentadora.

**Saludos**

**Luis Ignacio Acosta Gonzalez**  
Lider vehiculos de proteccion  
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN  
Correo: [luis.acosta@unp.gov.co](mailto:luis.acosta@unp.gov.co)  
Teléfono: 3102052465



**UNIDAD • NACIONAL • DE • PROTECCIÓN**



Examinado en su integridad el correo mencionado, a criterio del Despacho, el mismo no se traduce o representa un mecanismo impositivo en perjuicio de la autonomía del demandante para la ejecución de sus labores, como tampoco que el requerimiento en cita haya desfasado el clausulado contractual convenido por el actor, simplemente se le notificó que en virtud de una reorganización funcional interna, debía continuar ejecutando las labores como enlace con las rentadoras de vehículos, en dicha ocasión para los vehículos que trata el contrato 757 de 2018, ahora, naturalmente ello hubiese podido implicar una mayor carga laboral para el demandante, sin embargo, ello no es indicativo de subordinación laboral.

Igualmente, obra comunicación interna MEM17-00007023 del 25 de mayo de 2017, por medio de la cual, la señora Ana Milena Prada Ramírez, Coordinadora del Grupo de Vehículos de la UNP, hizo un llamado de atención al demandante por cuanto no suministró información requerida por la dirección general de la entidad, así mismo, porque intentó contactarle por vía telefónica para tal fin, sin obtener respuesta, por lo que la servidora referida le enfatizo en la necesidad, en casos de ausencia, contestar el celular asignado para cumplir con las obligaciones contractuales convenidas.

Pues bien, el llamado de atención en comento no tiene el potencial de aducir dependencia continuada del actor para con la entidad, sino por el contrario

posibilidad de autonomía para permanecer fuera de la entidad, con el deber de comunicarse con la contratante, para eventos que lo requirieran.

Además, tuvo lugar en un momento específico, esto es, el 25 de mayo de 2017, momento para el cual estaba en ejecución el Contrato No. 207 de 2017, en virtud del cual y según la cláusula 8.22, el actor se obligó con la UNP a dar respuesta a los requerimientos de información oportunamente. Ahora, dicho llamado no fue elevado por persona diferente a la misma supervisora del contrato, es decir, la señora Ana Milena Prada Ramírez, Coordinadora del Grupo de Vehículos de la UNP, quien conforme a la cláusula decimo tercera tenía la función de exigir al contratista la información necesaria para el desarrollo del objeto contractual, así como requerirlo o instarlo para su cumplimiento, lo cual no se traduce a subordinación alguna, sino el cumplimiento de la labor de supervisión, el control y vigilancia debida, así como la coordinación requerida para la ejecución del contrato.

Iguales consideraciones merecen, el llamado de atención de fecha 13 de junio de 2018<sup>33</sup>, a través del cual la supervisora, le puso de presente al actor el reporte equivoco de un vehículo a una rentadora de automotores, situación que según la supervisora retrasó la operación vehicular.

Sobre la vigilancia, control y coordinación en el marco de una relación contractual por vía de prestación de servicios, el Consejo de Estado ha precisado<sup>34</sup> que consiste en la sincronización de las actividades que ejerce el contratista con las directrices que imparte el contratante para la ejecución eficiente y eficaz del contrato, por lo que es indispensable que exista una concertación contractual, en la que aquel cumple su contrato con independencia, sin embargo, en armonía con las condiciones necesarias impuestas por su contraparte, **respecto de las cuales esta ejerce control, seguimiento y vigilancia al pacto suscrito.**

Así las cosas, se considera que, si bien la misión especial encomendada a la UNP consiste en desarrollar estrategias para el análisis y evaluación de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección individuales y/o colectivas de las poblaciones objeto, el hecho que el demandante fuera el enlace de la entidad para la revisión y mantenimiento de vehículos rentados, no implica que, por una parte, fuera asimilable al cargo profesional ya referido en líneas anteriores y por la otra, que la misión de la entidad tuviese identidad total con las obligaciones contractuales del demandante o que las mismas correspondan a la esencia misma de la entidad, pues lo que se corrobora es la existencia de una necesaria coordinación, vigilancia y control para el desarrollo objeto contractual, de lo cual da cuenta a su vez el testimonio rendido por la señora Ana Milena Prada.

En ese orden de ideas, examinadas tanto las documentales que obran en el trámite y el mérito que les corresponde, así como las testimoniales que anteceden, no se logra probar la subordinación requerida para aducir la existencia de una relación laboral entre el 04 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017.

---

<sup>33</sup> Anexo 02 Hoja 08.

<sup>34</sup> Sentencia 2014-90305 de 2020 Consejo de Estado

Igual resultado se predica respecto a la relación contractual transcurrida entre el 16 de enero al 31 de diciembre de 2018, ello conforme a los Contratos No. 313 y 714 de 2018, pues no se evidencia prueba alguna que siquiera se aproxime a la existencia de dependencia del actor y merma de su autonomía para la ejecución de tales contratos, pues ni las documentales estudiadas ni las testimoniales valoradas sirven conducen a una conclusión diferente o adversa a la que se expone.

En tal sentido, no se encuentra que el acto atacado adolezca del cargo de nulidad consistente en infracción a normas jurídicas en que debía fundarse, pues no se aprecia que su motivación y fundamento vaya en contravía o contraposición a los postulados que rigieron la relación contractual del actor con la UNP, de manera que, al no poderse romper su presunción de legalidad habrá de despacharse desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, se declaran probadas las excepciones de: **i)** Existencia de un contrato de prestación de servicios, **ii)** Inexistencia de subordinación, **iii)** Existencia del pago de honorarios y **v)** Falta de causa para pedir, propuestas por la entidad demandada.

En relación con la excepción de prescripción, el Despacho se releva de abordar el estudio, teniendo en cuenta que su examen dependía de la prosperidad de las pretensiones.

#### Condena en Costas

Esta instancia no condenará en costas, atendiendo a que el artículo 188 del C.P.A.C.A., no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial y teniendo en cuenta que este Despacho no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, no se hace necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**Primero. Declárase** probadas las excepciones denominadas EXISTENCIA DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, INEXISTENCIA DE SUBORDINACIÓN, EXISTENCIA DEL PAGO DE HONORARIOS Y FALTA DE CAUSA PARA PEDIR, formuladas por la entidad demandada, por los argumentos vertidos en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo. Negar** las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho propuestas por EDGAR EDUARDO GÓMEZ GÓMEZ en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

Expediente No. 2020-00340  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: EDGAR EDUARDO GÓMEZ GÓMEZ  
Demandado: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP  
Providencia: Sentencia de Primera Instancia

**Tercero.** Sin condena en costas en esta Instancia.

**Cuarto:** Ejecutoriada esta sentencia, archívese el expediente, dejando las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE,<sup>35</sup> COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ**  
Juez

C.P.N.C.

---

<sup>35</sup> **Parte demandante:** [ivandariohernandezr@gmail.com](mailto:ivandariohernandezr@gmail.com)

**Parte demandada:** [notificacionesjudiciales@unp.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@unp.gov.co), [norma.franco@unp.gov.co](mailto:norma.franco@unp.gov.co)

**Ministerio Público:** [zmladino@procuraduria.gov.co](mailto:zmladino@procuraduria.gov.co)

**Firmado Por:**  
**Carlos Enrique Palacios Alvarez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**047**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a633e1752cbb7195c375d198be0ab3dadcc27f5396df62a7893133be0173a24e**

Documento generado en 16/08/2023 05:50:29 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**