



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO CINCUENTA Y UNO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veinte (2020).

Expediente: **11001-3342-051-2019-00239-00**
Demandante: **MARIA EUGENIA DAZA GONZÁLEZ**
Demandado: **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU**

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No. 143

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a dictar SENTENCIA de PRIMERA INSTANCIA dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por María Eugenia Daza González, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 23.622.567, contra la Instituto de Desarrollo Urbano- IDU.

II. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES

El demandante solicitó la nulidad del Oficio No. 20185161119881 del 22 de noviembre de 2018, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del demandante como consecuencia de la existencia de un contrato realidad desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare que entre la demandante y el IDU existió una relación de trabajo con prestación personal del servicio, remuneración, subordinación, permanencia del servicio, desigualdad con los demás empleados de la planta de personal; que se condene a la entidad a: i) pagar a título de reparación del daño el valor equivalente a la totalidad de prestaciones sociales causadas desde el 26 de noviembre de 2007 hasta la ejecutoria de la sentencia; ii) reconocer y pagar la indemnización por falta de pago oportuno de las prestaciones sociales debidas y causadas, equivalente a un día de salario por cada día de mora, desde que se hagan efectivas hasta que se cancelen; iii) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los Artículo 192 y siguientes del CPACA.

2.2. HECHOS

Como sustento fáctico de las pretensiones, el apoderado de la parte actora adujo que la demandante laboró en el IDU desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017, en la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales.

Por otro lado, indicó que el IDU mediante la Resolución No. 1161 del 24 de abril de 2009 estableció en el Manual de Funciones y Competencias Laborales las funciones para el grado 04 código 222 profesional especializado de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales.

Adujo que los expedientes asignados a la demandante inicialmente correspondieron a cobros de valorización por contribución acuerdos anteriores de beneficio general y, posteriormente, fueron asignados expedientes de cobro de valorización por Acuerdo 180 fase I, debiendo ejercer las acciones propias del trámite de la jurisdicción coactiva.

2.3. NORMAS VIOLADAS

En criterio de la parte actora, el acto administrativo acusado trasgrede las siguientes normas:

- Constitución Política: Artículos 1, 2, 13, 25, 53 y 58.
- Decreto 2127 de 1945

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- Decreto 797 de 1949
- Decreto Ley 3135 de 1968
- Decreto 1848 de 1969

2.4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Adujo que las labores asignadas se realizaban bajo la supervisión de la estructura propia para los funcionarios públicos, distribuidos por grupos de abogados con asignación de expedientes para ejercer la jurisdicción administrativa de cobro coactivo por concepto de valorización, recaudo misional de la entidad facultado por el Acuerdo Distrital No. 7 de 1987, los cuales se debía dar el impulso procesal.

Sostuvo que los documentos generados concurrían para la revisión a la coordinadora Dra. Luz Yolanda Riscanevo y la Dra. Esperanza Castro Paredes, funcionarias encargadas de realizar la revisión, correcciones y visto bueno de dichos documentos, además de ejercer control al cumplimiento de horario, igualmente designaba turnos para la hora del almuerzo toda vez que había que atender los contribuyentes, sin distinción entre empleados de planta y contratistas. Así mismo, señaló que era la encargada de otorgar permisos para ausencias temporales, tal cual se prueba en los correos institucionales con copia al superior Dr. Carlos Francisco Cárdenas subdirector técnico jurídico y ejecuciones fiscales.

Manifestó que la relación laboral encaminada a realizar todas las actuaciones inherentes a la gestión de cobro por jurisdicción coactiva de la contribución de valorización, en las que la señora María Eugenia Daza González sustanciaba actuaciones procesales tales como librar mandamiento de pago, resoluciones que ordenan seguir adelante con el cobro, contestar excepciones al mandamiento de pago, resoluciones de embargo, diligencia de secuestro, acuerdo de pago, entre otras.

Agregó que la relación laboral presentó criterio de continuidad debido a que la entidad realizó contratos sucesivos de prestación de servicios para desempeñar funciones propias de jurisdicción coactiva que adelanta la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales del IDU, dentro del giro ordinario de la entidad, al volverse permanente la prestación del servicio por parte de la demandante, lo que desdibuja la temporalidad o transitoriedad que caracteriza la prestación de servicios.

2.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 104-151):

Admitida la demanda mediante auto del 26 de junio de 2019 (fl. 86), y notificada en debida forma, conforme lo dispuesto en el referido auto admisorio (fls. 94-97), el IDU presentó escrito de contestación en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Precisó que en los contratos IDU-303-2016 e IDU 613-2017, su principal función era proyectar las diversas actuaciones que adelantan los abogados ejecutores (personal de planta) en el desarrollo de los procesos de cobro coactivo, siendo totalmente diferente la función del contratista y del funcionario de planta de la entidad. El desarrollo de las obligaciones propias de los contratos que suscribió el convocante, las obligaciones contractuales fueron diversas y diferentes en cada una de los contratos, por cuanto la demandante inicialmente fue contratada en calidad de abogados para ejercer la jurisdicción coactiva de conformidad con el Artículo 169 del Decreto Ley 1421 de 1993, y posteriormente como abogado sustanciador.

Agregó que cada labor para la que fue contratada la demandante fue sustancialmente diferente, dejando sin efecto la pretendida solución de continuidad alegada por el convocante, por cuanto siempre fue contratado con obligaciones especiales y disimiles que no son equiparables con las de los funcionarios de planta de la entidad.

Por otro lado, advirtió que la demandante en desarrollo de las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios que suscribió con el IDU, debía tramitar y entregar los productos y actividades dentro de los términos fijados por la entidad y mantener actualizado el registro en los sistemas de información en tiempo real, luego dadas las condiciones propias del IDU, que atiende todos los días hábiles a ciudadanos y contribuyentes en un horario determinado, no era probable que la demandante cumpliera con sus compromisos contractuales en otros

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

tiempos, ni en lugar distinto de las sedes del mismo, por cuanto las obligaciones contractuales están relacionadas con la contribución de valorización.

Así mismo, sostuvo que la entidad tiene implementados unos sistemas de gestión documental y de información como son ORFEO y VALORICEMOS, mediante los cuales se registran las actividades y actuaciones que se adelantan en el IDU, sistemas que requerían utilizar la demandante para la ejecución del objeto contractual, sin embargo, esto no genera en ningún momento una relación laboral, simplemente la manera en que la entidad puede tener una información real de las gestiones adelantadas por los contratistas.

Por otro lado, advirtió que no es cierto que en los periodos en el cual laboró la contratista en el ID, fue de forma ininterrumpida puesto que los periodos contractuales, tuvieron un lapso de días no laborados por el contratista, por lo que se genera una pérdida de la pretendida vinculación continúa y permanente con la entidad, lo que significa que el elemento sustancial de subordinación continuada no se cumplió.

Sostuvo que el IDU cuando adelanta procesos de asignación de las contribuciones de valorización lleva a cabo plan de contratación de personas naturales a fin de atender las reclamaciones, recursos de reconsideración presentados por los ciudadanos y/o procesos de cobro coactivo que deben ser atendidos en estrictos términos legales, cumplidos los cuales no requiere seguir contratando con las personas contratadas, es decir, estas contrataciones se dan para atender una labor específica y determinada por un lapso de tiempo definido.

Finalmente, trajo a colación varios pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la Corte Constitucional y propuso las siguientes excepciones de fondo: *“falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado; ausencia de subordinación continuada e ininterrumpida; ligar de actividades y tiempos de cumplimiento del objeto contractual; uso de sistemas informáticos; las pretensiones del demandante exceden los reconocimientos que según los precedentes judiciales vigentes, deben reconocerse al contratista que acredite la existencia de relación laboral; necesidad de vincular a contratistas”*.

2.6. AUDIENCIA INICIAL

La audiencia inicial prevista en el Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 se instaló el 29 de enero de 2020, como consta a folios 187-189, en desarrollo de la cual se saneó el proceso, se declaró no probada la excepción previa propuesta y, una vez fijado el litigio, se procedió al decreto de las pruebas correspondientes.

2.7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El 14 de febrero de 2020, se instaló audiencia de práctica de pruebas (fls. 199-201), en la cual se recepcionó el interrogatorio de parte y los testimonios previamente decretados, y se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para presentar escrito de alegaciones finales.

Alegatos de la parte actora (fls. 222-227): Se ratificó en las pretensiones y argumentos esbozados en la demanda y adujo que de la declaración dada por la testigo la señora Adriana Camargo mencionó que *“(...) María Eugenia recibía órdenes directas de la Dra. Esperanza Castro y también del Dr. Carlos Francisco Ramírez (...). “(...) Las órdenes por lo general eran verbales, nos decían como teníamos que hacer los procesos de cobro, que era lo más importante, cuantos actos administrativos se debían sacar mensuales, también el Dr. Carlos Francisco nos citaba a reuniones donde nos decía que teníamos que hacer (...)”*.

Reiteró que las declaraciones de los testigos Elber Domínguez y Adriana Camargo mencionan haber visto a la demandante cumplir un horario de 7:00 a.m. a 4:30 p.m. Señaló que el señor Carlos Francisco Ramírez expuso que solo los funcionarios de planta cumplían horario, sin embargo, dentro del acervo probatorio, está el correo electrónico enviado por el Área de Talento Humano del IDU donde se le envía el horario del IDU de 7:00 a.m. a 4:30 p.m. a la demandante.

Resaltó que conforme a la Resolución No. 22542 del 30 de mayo de 2014, la cual contempla el Manual Interno de Recaudo de Cartera del IDU, cataloga a la cartera como misional y como actividad misional indelegable en particulares.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Así mismo, sostuvo que la demandante trabajó mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios jurídicos durante un periodo superior a los 10 años y es evidente que se desvirtúa el carácter temporal que tiene el contrato de prestación de servicios jurídicos según lo reglado por el Artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Alegatos entidad demandada: (fls. 207-216): Reiteró las excepciones de fondo propuesta en la contestación de la demanda y señaló que cada uno de los contratos fue pactado por un término claramente definido, conforme a las necesidades de la entidad contratante. Agregó que la contratista debía hacer entrega de todos los asuntos a su cargo, y se realizaba el pago total por concepto de honorarios, tanto la entidad como la demandante podían libremente determinar no celebrar un nuevo contrato. Sostuvo que la demandante en ningún momento ejerció funciones iguales a las desarrolladas por un funcionario de planta, ni en las mismas condiciones.

Señaló que desde el año 2007 a la fecha con la expedición por parte del Concejo Distrital de los Acuerdos 180 de 2005 Fases I y II; modificado por los Acuerdo 398 de 2009 y 451 de 2010 y el Acuerdo 523 de 2013, se han adelantado procesos de asignación para aproximadamente 2100 predios de la ciudad, lo que ha generado la presentación masiva de recursos de reconsideración, por lo que la recurrencia en la suscripción de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, se da para suplir la deficiencia de personal, en comparación con los grandes volúmenes de trabajo.

Sostuvo que la impresión de correos electrónicos aportados como pruebas no pueden tenerse como plena prueba ya que no cumplen con lo dispuesto en el Artículo 247 del C.G.P. y en cuanto a los testimonios propuso la tacha de los mismos, ya que las personas citadas como testigos, han presentado demandas contra el IDU, solicitando el reconocimiento de la relación laboral y adicionalmente se citan de testigos mutuamente.

III. CONSIDERACIONES

3.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se circunscribe a determinar si de la relación contractual existente entre la señora MARÍA EUGENIA DAZA GONZÁLEZ y la INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU se configuran los elementos necesarios para declarar la existencia del contrato realidad desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 y como consecuencia de ello acceder al reconocimiento y pago de salarios y prestaciones legales y convencionales, y las demás pretensiones de restablecimiento del derecho formuladas en la demanda.

3.2. DEL FONDO DEL ASUNTO

Para resolver el problema jurídico planteado, se efectuará en primera medida un recuento del material probatorio arrimado al plenario, posteriormente, un análisis normativo tanto a la luz del derecho internacional como del derecho interno y, teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial, se resolverá lo correspondiente en el caso concreto.

Acervo probatorio

Del material probatorio arrimado al plenario, se destaca:

1. Certificación expedida por la entidad demandada en la que relaciona los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y el IDU (fls. 16-20).

No. de Contrato	Objeto	Desde	Hasta	Valor pagado
DTA-PSP-652-2007 CESIÓN	Prestar los servicios profesionales a la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales mediante la sustanciación legal de los expedientes generados por el no pago de la contribución o por las reclamaciones presentadas por los contribuyentes con ocasión del cobro de valorización por beneficio general y local, y dar cumplimiento a las tareas y políticas fijadas por la STJEF	26/11/2007	24/04/2008	8.386.666
DTA-PSP-462-2008	Prestar los servicios profesionales a la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones	12/05/2008	11/07/2008	3.594.000

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
 Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
 Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

	fiscales, iniciando y llevando hasta su terminación los procesos ejecutivos por concepto de la contribución de valorización por beneficio general y local, que por reparto le asigne la STJE- suscribir los actos necesarios para el adelantamiento del trámite procesal de conformidad con las facultades otorgadas en el poder conferido por el IDU. Dar respuesta a los derechos de petición dentro de los términos establecidos. Dar cumplimiento a las demás tareas y políticas de la STJE.			
DTA-PSP-935-2008	Prestar los servicios profesionales a la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales, iniciando y llevando hasta su terminación los procesos ejecutivos por concepto de la contribución de valorización por beneficio general y local, que por reparto le asigne la STJE- suscribir los actos necesarios para el adelantamiento del trámite procesal de conformidad con las facultades otorgadas en el poder conferido por el IDU. Dar respuesta a los derechos de petición dentro de los términos establecidos. Dar cumplimiento a las demás tareas y políticas de la STJE.	21/07/2008	30/04/2009	17.094.000
DTA- PSP-918-2009	Prestar los servicios profesionales a la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales en asuntos derivados de la asignación y cobro de la contribución de valorización por beneficio general y local, en el lugar donde se requieran por necesidad del servicio según acuerdos o convenios interinstitucionales suscritos por el estudio, proyección, sustanciación, notificación, demás gestiones y actuaciones a que haya lugar, derivados de la asignación y cobro de la contribución de valorización y que por reparto le sean asignados, prestar apoyo en todas las áreas del instituto que así lo requieran, además de dar cumplimiento a las demás tareas y políticas fijadas por la STJEF.	13/05/2009	12/07/2009	3.870.000
DTA- PSP-1066-2009	Prestar los servicios profesionales a la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales en asuntos derivados de la asignación y cobro de la contribución de valorización por beneficio general y local, en el lugar donde se requieran por necesidad del servicio según acuerdos o convenios interinstitucionales suscritos por el estudio, proyección, sustanciación, notificación, demás gestiones y actuaciones a que haya lugar, derivados de la asignación y cobro de la contribución de valorización y que por reparto le sean asignados, prestar apoyo en todas las áreas del instituto que así lo requieran, además de dar cumplimiento a las demás tareas y políticas fijadas por la STJEF.	14/07/2009	25/06/2010	22.059.000
DTGC-PSP-552-2010	Prestar los servicios profesionales a la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales en asuntos derivados de la asignación y cobro de la contribución de valorización por beneficio general y local, en el lugar donde se requieran por necesidad del servicio según acuerdos o convenios interinstitucionales suscritos por el estudio, proyección, sustanciación, notificación, demás gestiones y actuaciones a que haya lugar, derivados de la asignación y cobro de la contribución de valorización y que por reparto le sean asignados, prestar apoyo en todas las áreas del instituto que así lo requieran, además de	09/07/2010	08/03/2011	15.792.000

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
 Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
 Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

	dar cumplimiento a las demás tareas y políticas fijadas por la STJEF.			
DTGC-PSP-303-2011	Gestionar en la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales las actuaciones jurídicas derivadas de la asignación y cobro de la contribución de valorización por beneficio general y local.	16/03/2011	15/03/2012	24.444.000
DTGC-PSP-343-2012	Prestar los servicios profesionales en la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales, a través del trámite de las actuaciones jurídicas, derechos de petición y solicitudes efectuadas por organismos de control, derivados de la asignación, trámite de recursos, reclamaciones y demás peticiones de los contribuyentes, cobro e incumplimiento del pago de la contribución de valorización del acuerdo 180 de 2005 y de los demás acuerdos relacionados con éste, emanados del concejo distrital y las que se deriven durante el curso de los procesos ejecutivos que allí se adelantan, así como dar cumplimiento a las demás tareas y políticas por el subdirector técnico jurídico y de ejecuciones fiscales.	22/03/2012	21/07/2012	11.628.000
DTGC-PSP-942-2012	Prestar los servicios profesionales en la subdirección técnica jurídica y de ejecuciones fiscales, a través del trámite de las actuaciones jurídicas, derechos de petición y solicitudes efectuadas por organismos de control, derivados de la asignación, trámite de recursos, reclamaciones y demás peticiones de los contribuyentes, cobro e incumplimiento del pago de la contribución de valorización del acuerdo 180 de 2005 y de los demás acuerdos relacionados con éste, emanados del concejo distrital y las que se deriven durante el curso de los procesos ejecutivos que allí se adelantan, así como dar cumplimiento a las demás tareas y políticas por el subdirector técnico jurídico y de ejecuciones fiscales.	24/07/2012	01/03/2013	21.124.000
IDU-175-2013	Prestar servicios profesionales para gestionar y realizar el trámite de las actuaciones jurídicas, derechos de petición y solicitudes efectuadas por organismos de control, derivados de la asignación, trámite de recursos, reclamaciones y demás peticiones de los contribuyentes, cobro e incumplimiento del pago de la contribución de valorización asociados al acuerdo 180 de 2005- fase ii y de los demás acuerdos emanados del concejo distrital relacionado con éste y las que se deriven durante el curso de los procesos y proyectos encaminados al fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU.	13/03/2013	12/09/2013	19.200.000
IDU-1028-2013	Prestar servicios profesionales para gestionar y tramitar las actuaciones que se deriven de la asignación, recursos, derechos de petición, solicitudes efectuadas por organismos de control, reclamaciones, solicitudes de los contribuyentes y demás actividades referentes al cobro de la contribución de valorización del acuerdo 523 de 2013 y de los acuerdos relacionados con éste, en el marco de los planes, programas, procesos y proyectos encaminados al fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU.	27/09/2013	11/08/2014	33.600.000
IDU-713-2014	Prestar servicios profesionales para gestionar y realizar el trámite de las actuaciones jurídicas, derechos de petición y solicitudes efectuadas por organismos de control, derivados de la asignación, trámite de recursos, reclamaciones y demás peticiones de	27/08/2014	27/03/2015	19.200.000

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
 Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
 Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

	los contribuyentes, cobro e incumplimiento del pago de la contribución de valorización en el marco de los planes, programas, procesos y proyectos encaminados al fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU.			
IDU-927-2015	Prestar servicios profesionales para gestionar y realizar el trámite de las actuaciones jurídicas, derechos de petición y solicitudes efectuadas por organismos de control, derivados de la asignación, trámite de recursos, reclamaciones y demás peticiones de los contribuyentes, cobro e incumplimiento del pago de la contribución de valorización en el marco de los planes, programas, procesos y proyectos encaminados al fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU.	31/03/2015	29/02/2016	35.200.000
IDU-303-2016	Prestar servicios profesionales para desarrollar las actuaciones jurídicas necesarias respecto de la contribución de valorización y solicitudes elevadas por los entes de control y particulares, para los sistemas de mejoramiento de la gestión y de la capac.	18/04/2016	31/12/2016	26.986.667
IDU-613-2017	Prestar servicios profesionales para desarrollar las actuaciones jurídicas necesarias respecto de la contribución de valorización y solicitudes elevadas por los entes de control y particulares.	23/01/2017	31/12/2017	36.053.333

2. Certificación expedida por expedida por la entidad demandada de cada uno de los contratos suscritos entre la demandante y el IDU y las funciones que ésta desarrollaba, así (fls. 61-74):

De los Contratos DTA-PSP-652-2007, DTA-PSP-462-2008, y DTA-PSP-935-2008:

1. Utilizar todos sus conocimientos e idoneidad profesional en la debida asistencia y apoyo a la STJE.
2. Sustanciar los procesos asignados y generar providencias, es decir autos decisorios bajo su responsabilidad y con observancia tanto en la normatividad imperante en la materia como en las políticas institucionales que se establezcan.
3. Sustanciar, suscribir y emitir las actuaciones procesales inherentes al cobro coactivo dentro de los expedientes que le sean asignados por reparto realizado por la persona que designe la STJE.
4. Notificar las providencias que profieran de acuerdo con la naturaleza de las mismas y con ejecución a la norma de procedimiento aplicable en cada caso.
5. Sustentar y responder mediante escrito las diferentes solicitudes y derechos de petición dentro de los términos legales, así como la correspondencia inherente al proceso elaborar oficios y demás comunicaciones que deban surtirse para dar cumplimiento a los proveídos
6. (...)

De los contratos DTA-PSP-918-2009, DTA-PSP-1066-2009, DTGC-PSP-552-2010, y DTGC-PSP-303-2011:

1. Atender a los contribuyentes en forma eficaz y oportuna, con el objetivo de orientarlos frente a las diferentes inquietudes que se generen por la asignación de la contribución de la valorización por beneficio general o local.
2. Recepcionar recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas y demás radicados competencias de la STJEF.
3. Proyectar dentro de los términos de ley los pronunciamientos y/o respuestas a los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas y demás radicados competencia de la STJEF que le sean asignados por reparto, entregándolos en debida forma, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

4. Dar el trámite respectivo por el despacho, citación y 70 notificación de los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas y demás radicados competencia de la STJEF que le sean asignados por reparto, con sujeción a la norma de procedimiento aplicable a cada caso, previa gestión, elaboración e impresión de los documentos resultantes de las decisiones administrativas.
5. Para la proyección de los Actos Administrativos y demás actuaciones se debe realizar análisis jurídico, verificando todos los documentos fundamento del recurso, las actuaciones contenidas dentro del expediente y la información contenida en los sistemas, programas y base de datos manejados por la STJEF (...)

De los Contratos DTGC-PSP-343-2012, DTGC-PSP-942-2012, IDU- 175-2013, IDU-1028-2013, IDU-713-2014, y IDU-927-2015:

1. Atender y controlar la atención a los contribuyentes en forma eficaz y oportuna, con el objetivo de orientarlos frente a las diferentes inquietudes que se generan por la asignación de la contribución de valorización y referente al proceso de cobro coactivo.
2. Recibir y verificar la recepción de los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas y demás radicados competencia de la STJEF.
3. Proyectar, sustentar y responder dentro de los términos de la ley los pronunciamientos y/o respuestas a los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas, excepciones, tutelas y demás radicados competencia de la STJEF que le sean asignados por reparto, entregándolos en debida forma, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo.
4. Dar el trámite respectivo para el despacho, citación y/o notificación de los recursos (...)
5. Dentro del plazo de ejecución del contrato, evacuar el número de procesos ejecutivos que le sean asignados, entregando completamente terminada la gestión, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo.
6. Ejercer la jurisdicción coactiva, mediante poder conferido por la dependencia correspondiente, garantizando el cumplimiento del procedimiento establecido.

De los Contratos IDU-303-2016 y IDU -613-2017:

1. Atender e informar al ciudadano de manera eficaz y oportuna sobre la asignación de la contribución de valorización y lo referente al proceso de cobro coactivo.
2. Proyectar los actos administrativos y demás documentos que le sean asignado por el supervisor del contrato, conforme a la constitución y las normas legales vigentes, en los términos fijados por estas.
3. Proyectar la respuesta a los recursos, reclamaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatoria directa, citaciones y notificaciones de conformidad con los cronogramas y formas de entrega determinados por el supervisor.
4. Adelantar diligentemente todas las actuaciones necesarias, sobre le número de procesos ejecutivos que sean asignados, entregando completamente sustanciada la etapa procesal, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo.
5. Ejercer la jurisdicción coactiva, de conformidad con las normas y procedimientos por la entidad, para lo cual se le otorgara el poder respectivo.

3. Así mismo, se encuentra que, mediante la Resolución No. 1161 de 2009¹, “*Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 1247 de 2006, por medio de la cual se adoptó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleados de la Planta de Personal del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU (...)*”, se estableció para el **ÁREA SUBDIRECCION TECNICA JURIDICA Y DE EJECUCIONES FISCALES - Gestión de Cobro Coactivo**, las siguientes funciones para el cargo de profesional especializado código 222 grado 04, así:

- “1. Ejercer la jurisdicción coactiva, mediante poder conferido por la dependencia correspondiente, garantizando el cumplimiento del procedimiento establecido.
2. Recepcionar y verificar los CDF y la condición de título ejecutivo, de acuerdo con los parámetros establecidos.
3. Dictar mandamiento de pago para el inicio de la actuación procesal.

¹ <https://www.idu.gov.co/web/content/7883/Anexo+No.+3+-+Manual+de+Funciones+y+de+Competencias.pdf>

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

4. Realizar el trámite de citación y notificación, según sea el caso, conforme a las disposiciones que rijan la materia, así como las incorporaciones al sistema de los fallos proferidos como la ejecutoria de los actos administrativos, relacionados con el proceso de cobro coactivo.
5. Consultar el medio magnético para efectos del trámite procesal.
6. Alimentar la hoja de ruta con las actuaciones surtidas, con el fin de mantenerla permanentemente actualizada.
7. Atender a los contribuyentes y orientarlos sobre las diferentes inquietudes que se generen por el proceso de cobro coactivo, garantizando la prestación eficiente del servicio.
8. Revisar las improntas para conocer el estado de las obligaciones.
9. Atender los diferentes órganos de control que requieran información por quejas presentadas por los contribuyentes en coordinación con la Oficina de Control Interno, garantizando que la información suministrada responda a los requerimientos.
10. Suscribir las providencias propias del trámite procesal en forma eficaz y oportuna.
11. Mantener la custodia y control de expedientes a su cargo, garantizando su protección y conservación.
12. Emitir conceptos jurídicos que soporten las decisiones referentes al proceso de cobro coactivo
13. Ordenar y practicar embargo, secuestro y remate de predios, con el fin de agotar los trámites necesarios de recuperación de cartera.
14. Realizar acuerdos de pago y realizar el seguimiento correspondiente, garantizando el cumplimiento de las condiciones establecidas.
15. Sustentar y responder dentro de los términos, los derechos de petición, excepciones, tutelas y proyectar para la firma de del área correspondiente los recursos de reposición iniciados por los demandados”.

4. Obra la Resolución No. 66434 de 2015, *“Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los diferentes empleos”*, respecto del Área Funcional de Atención al ciudadano y ejecución fiscales, el cargo de profesional especializado código 222 grado 04, se encuentran, entre otras las siguientes funciones (fl. 75 en un cd pag.285):

- “1. Realizar seguimiento al cumplimiento de los términos en los documentos reasignados por el jefe del área a través del sistema de correspondencia que gestiona en la entidad, cumpliendo con los requerimientos establecidos.
2. Proyectar y revisar los actos administrativos, autos, oficios, memorandos, así mismo adelantar los trámites concernientes a la notificación, de acuerdo con la normatividad vigente.
3. Adelantar el seguimiento la atención prestada al ciudadano, verificando que la misma se realice de manera cordial y dentro de los estándares de calidad de la información.
4. Atender al cliente interno y externo, con el fin de orientarlo y absolver inquietudes relacionadas con la asignación, notificación y cobro coactivo de la contribución de valorización.
5. Emitir respuestas a requerimientos como quejas, reclamos y derechos de petición, brindando información pertinente, oportuna y eficaz.
6. Adelantar procesos ejecutivos de cobro coactivo originados por el no pago de la contribución de valorización desde el inicio hasta su terminación, con sujeción a la normatividad vigente y políticas institucionales.
(...)”

5. Obra copia de los contratos suscritos entre la demandante y el IDU (fl. 75 en un cd).

6. Copia de los actos administrativos de prestaciones salariales de los empleados públicos del IDU (fl. 75 en un cd).

7. Archivos en Excel que contienen reporte del sistema Orfeo módulo de entradas y salidas; solicitud de expedientes asignados; reporte de mensajes de la bandeja del correo institucional y copia de la Resolución administrativa 106583 del 10 de diciembre de 2014 *“Por medio de la cual se autoriza la utilización de la firma mecánica para la emisión de memorandos, circulares y certificaciones de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión de la Entidad”* (fl. 75 en un cd).

8. Copia de correos institucionales dirigidos, entre otros, a la demandante (fls. 24-34).

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

9. Copia de los autos y oficios proyectados por la demandante (fls. 35-49).

10. Obra cd con varios archivos correspondientes a documentos relacionados con las actividades desarrolladas por la demandante como contratistas, entre estos están mandamiento de pago, orden de seguir adelante la ejecución, oficios entre otros (cd fl. 75).

11. Fueron allegados los antecedentes administrativos de la demandante, los cuales contienen comunicaciones oficiales, formatos, lista de chequeo, calificación de competencias, estudios y documentos previos, certificados de idoneidad y experiencia, certificados de responsabilidad fiscal, registro único tributario, documentos de identidad, formatos únicos de hoja de vida, declaración de bienes y rentas, formato de vinculación de pagos (cuadernos anexos).

12. Relación del centro de servicios administrativos jurisdiccionales para los juzgados civiles y de familia el cual certifica el reporte de demandas a cargo de la demandante.

13. Relación de la carga laboral de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales (Anexo 1 cd).

14. En desarrollo de la audiencia de pruebas que se llevó a cabo el 14 de febrero de 2020, el despacho recepcionó los siguientes testimonios y declaración de parte:

- **Testigo Carlos Francisco Ramírez Carlos Francisco Ramírez Cárdenas:** Manifestó que es subdirector técnico y jurídico del IDU, en dicho cargo desde el año 2009, y señaló que conoce a la demandante porque ella ejecutó varios contratos de prestación de servicios y señaló que él era el supervisor de dichos contratos. Señaló que en la Dirección Técnico y Jurídica de ejecuciones fiscales tiene a su cargo la expedición de los actos administrativos de la asignación de valorización en Bogotá y el adelantamiento de los procesos ejecutivos de jurisdicción coactiva contra los contribuyentes que no paguen el impuesto de valorización dentro de los plazos establecidos, por lo que dicha coyuntura para la entidad genera una cantidad de reclamos de gran volumen y de una cantidad de procesos ejecutivos que es imposible preverlo y cuando se hace una asignación nueva del impuesto de valorización que es más o menos dos millones de predios, tiene unos índices variables de reclamaciones, y como esas reclamaciones no se puede prever cuantas se van a presentar, por lo que la entidad necesita recurrir a la prestación de servicios ya que desborda la capacidad del personal de planta, sin embargo, para el ejercicio de la jurisdicción coactiva existe una connotación especial, ya que el Artículo 169 del Decreto Ley 1421 del 93, que es el Estatuto de Bogotá, establece para las entidades públicas del Distrito que ejercen la jurisdicción coactiva la entidad podrá contratar abogados, y a luz de esta norma se hizo la contratación, además para el ejercicio de esta actividad a los abogados que se contratan se les otorga un poder que se hace a través de escritura pública, poder que la demandante tuvo en su momento en su condición de abogada para realizar las gestiones de cobro coactivo. Señaló como ejemplo que en el año 2015 llegaron a tener más de 100.000 procesos en curso, el proceso ejecutivo que esta rituado por el Estatuto Tributario que señala un término de caducidad de 5 años que se interrumpe con la notificación del mandamiento de pago, por lo que tiene otros cinco años más para adelantarse, ésta es la razón por la que se dieron contratos sucesivos, aunque tuvieron interrupciones y cambio de objeto. La Subdirección Técnica y Jurídica de Ejecuciones Fiscales tiene un jefe de área que es el subdirector, que es él, unos funcionarios de planta que tiene unos grados específicos de acuerdo al Manual de Funciones y existen unos contratistas que cumplen un objeto que se verifica mensualmente, para lo cual el contratista presenta un informe mensual, que es revisado por éste, para acreditar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Sostuvo que las actividades que desarrollan los contratistas son diferentes a lo desarrollado por el personal de planta, ya que los servidores de planta ejercen una figura que se llama abogado executor que expiden los autos en los procesos ejecutivos y los contratistas sustancian estas actuaciones, y ésta es la gran diferencia. Señaló que para el pago de honorarios, el contratista presenta una póliza de cumplimiento que asegura el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales, y el contratista debe presentar el resultado de las actividades que se le entregaron, en este caso si era la sustanciación de unos procesos entregar el auto redactado, lo cual lo revisa el funcionario de planta antes de suscribirlos y que revisaba el supervisor del contrato. Adujo que el cumplimiento del horario es una actividad para el personal de planta que supervisa la Subdirección Técnica de Recursos Humanos y señaló que él no exigió cumplimiento de horario ya que no estaba dentro de sus funciones, en el caso de la demandante ella asistía en su liberalidad, y las actividades que se desarrollan requieren interacción con las demás dependencias de la entidad, y si el contratista requería consultar documentos o consultar otras dependencias tenía que buscarlos dentro del horario que tenía la entidad. Sostuvo que no hizo llamados de atención a la demandante, ya que en el caso de los contratistas lo que le interesa es que cumplan con el objeto contractual. Sostuvo que como supervisor no prohibió ejercer otras actividades ya que eso hace parte de la autonomía de cada quien, y si alguien tiene un contrato de prestación de servicios tiene la disponibilidad para ello, y afirmó que no se le exigió estar en las instalaciones de la entidad, ya que la demandante fungió como apoderada en varios

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

procesos en diferentes jurisdicciones durante la época en que ejecutó el contrato, sin que existiera ninguna prohibición para ello. Sostuvo que para el ejercicio de la supervisión de los contratos existen en la entidad unas herramientas informáticas específicas a los que tiene acceso los funcionarios y los contratistas, y la habilitación de acceso al sistema se da por unas claves que finalizan cuando finaliza el contrato de prestación de servicios, ya que la oficina de sistemas de acuerdo al cronograma y el contrato de prestación de servicios desactiva las claves de acceso al sistema y tampoco es posible acceder a la entidad ya que se desactiva el sistema biométrico que da acceso a la entidad. Esas herramientas tienen un módulo que le permite al supervisor del contrato revisar las actividades que el contratista carga al sistema y si las mismas fueron oportunas y si de la misma manera los abogados ejecutores que son los funcionarios de planta lo suscribieron. Señaló que los planes de contratación del área se estructuran de acuerdo a las necesidades de la entidad, en términos generales la entidad realiza un plan al inicio de la vigencia fiscal, pero cuando se presentan coyunturas se estructura un plan adicional que obedece a unas necesidades del área, pero él no lo determina sino lo plantea el director de la entidad y el subdirector general de gestión corporativa que es el jefe de la subdirección en la que él está asignado porque él es el ordenador del gasto y es el que tiene la capacidad decisoria para determinar quiénes y cómo se van a contratar. Agregó respecto a la contratación sucesiva a la demandante, que el proceso coactivo tiene más o menos 10 años de existencia jurídica posible, por lo que sí a la demandante se le asignaron un determinado número de procesos hasta su culminación, pues evidente que si el proceso se alarga por razones procesales, pues seguramente para la vigencia del año siguiente se necesita una contratación adicional que bien puede recaer en otra persona pero dada la experticia de la demandante y el conocimiento de los sistemas y el tema de valorización, el valor agregado de haber pasado por la entidad, que le permite a la entidad sacar un índice alto de procesos ejecutivos. Por otro lado, mencionó que la diferencia de funciones entre el abogado executor que es de planta y el abogado sustanciador que es contratista, es que el abogado executor ejerce la jurisdicción coactiva como facultad autónoma de la administración y el sustanciador pues sustancia. Señaló que según el Artículo 169 del Decreto Ley 1421 las entidades públicas pueden contratar abogadas y le conferirán poder para ello, por lo que la demandante tuvo poder para adelantar actuaciones en los procesos ejecutivos por lo que la demandante aparece firmando como abogado executor, lo cual era transitorio ya que los acuerdos tenían una vigencia de 5 años para asignar y cinco años para cobrar. Adujo que a los contratistas se les permite el acceso a las plataformas de la entidad y para eso deben ingresar a los sistemas de la entidad, por lo que el tema de impuestos tiene reserva legal por lo que dicha información no puede salir de la entidad, por lo que los contratistas deben consultar los procesos físicos en la entidad, y pues para eso tiene unas terminales de computador y a través de unas claves recibir información institucional. Señaló que los contratistas no solo pueden trabajar en las instalaciones del IDU, ya que el acceso de las claves al sistema lo pueden acceder remotamente y el proceso está en la plataforma al cual pueden acceder para realizar las actividades del contrato. Indicó que en las cuentas de cobro a la demandante se le exigió el pago de seguridad social. Señaló que no tiene conocimiento que a la demandante le hayan pagado prestaciones sociales ya que solo se paga a los servidores públicos y la demandante fue contratista. Adujo que las actividades de bienestar solo para los funcionarios de planta, pero que se hayan hecho reuniones institucionales en términos globales no significa que hayan estado dirigidas a los contratistas. Los únicos que cumplen horario en la entidad son los funcionarios y los contratistas asisten a la entidad en la medida en que el contrato de prestación de servicios le requiera su asistencia a la entidad. Adujo que el IDU en la plataforma institucional hace circulares generales donde todos tiene acceso, lo cual no va dirigido a la demandante sino es informativo. Refirió que de planta en esa subdirección hay de planta como 22 o 24 personas. Sostuvo que la función de cobro coactivo está en un área de apoyo del IDU, ya que las áreas misionales son de ingeniería, ya que la misión del IDU es ejecutar obras de infraestructura en la ciudad y lo demás son funciones de apoyo como lo jurídico.

- **Interrogatorio de parte de la señora María Eugenia Daza González:** Señaló que de manera concomitante a la ejecución del contrato con el IDU litigó con el Banco Davivienda, cartera que entregó cuando entro a trabajar en el IDU, lo cual lo realizó en el 2008 o 2009, por lo que concomitante ejerció el litigio desde el año 2007 al 2009. Señaló que para el pago de honorarios debía presentar un informe mensual de todas las actividades que desarrollaba, la sustanciación de los procesos coactivos, mandamiento de pago, la orden de ejecución, la diligencia de secuestro todas sus diferentes etapas, señaló que atendía contribuyentes personalmente o telefónicamente, realizaban acuerdos de pago, todo lo de sustanciación. Señaló que no tuvo llamados de atención respecto del cumplimiento del horario, pero siempre les recordaban que tenían que cumplir el horario de 7:00 a.m. a 4:30 p.m. ya que tenían que atender contribuyentes y tenía que ser de manera personal para absolver las dudas de los procesos coactivos que manejaban, y en los correos institucionales esta la instrucción que les recordaban tanto a los contratistas y los funcionarios de planta el cumplimiento del horario, así como las coordinadoras les recordaban el cumplimiento del horario, cuya orden venía del subdirector.
- **Testigo Lizbeth Adriana Camargo:** Señaló que tuvo vinculación en el IDU desde enero de 2013 hasta octubre de 2016, como contratista para resolver los recursos de reconsideración de valorización y luego paso al grupo de cobro coactivo desde octubre de 2014, y adujo que conoció a la demandante porque paso al grupo de la demandante de cobro coactivo, laboró 2 años con ella y

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

señaló que conoce las funciones que la demandante desarrolló durante el cobro de esos procesos. Sostuvo que conoció las funciones que desarrolló las funciones de la demandante que era adelantar el proceso de cobro coactivo, que era desarrollar todas las actuaciones administrativas, eran las abogadas ejecutoras en un principio, tenían que librar mandamiento de pago, seguir adelante con la ejecución, hacer los embargos, atención al contribuyente, tenían que estar siempre presentes en la entidad para poder atender a los contribuyentes y así adelantar el proceso de cobro que llevaban de principio a fin, a menos que les asignaran un proceso ya adelantado, pero entonces cuando se acercaba algún contribuyente tenían que si era de su cartera atenderlo y darles facilidades de pago, que era lo que se hacía en esa atención, tenían que suscribir la facilidad de pago con el contribuyente, también prestaban atención telefónica, tenían asignadas extensiones para poderlos atender y resolver algunas inquietudes, que eran las mismas actividades que desarrollaban los funcionarios de planta, ya que en ese momento tenían dos compañeros de planta. Señaló que la demandante cumplía un horario en el IDU, agregó que lo que más les pedían era el cumplimiento del horario, ya que tenían que atender al contribuyente, se los pedían verbalmente y por correos electrónicos, enviaba el mensaje el subdirector o las coordinadoras nos decían que tenían que cumplir horario para la atención del contribuyente, y les decían que tenían que cumplir horario o sino lo tenían en cuenta para el siguiente contrato, entonces era constante la exigencia del cumplimiento del horario, les enviaban correos, alguna vez les enviaron un memorando como recomendación que había sucedido en otra área para lo tuvieron en cuenta. Indicó que la demandante cumplía órdenes de la coordinadora la Dra. Esperanza Castro y el Dr. Carlos Ramírez que es el subdirector, esas órdenes por lo general eran verbales, los reunían y les decían como tenían que hacer los procesos de cobro, cuantos actos administrativos debían sacar mensuales, también el Dr. Carlos los reunía y les decía que hacer si había alguna contingencia. También les enviaban correos donde les daban instrucciones de como cobrar, que era imperativo y si no se hacía en su momento acarrearía una especie de llamado de atención y estar incurso en algunas faltas. Señaló que siempre realizaron sus funciones en las instalaciones del IDU, nunca pudo hacer sus funciones fuera de las instalaciones de la entidad, ya que no podían sacar los expedientes, el sistema VALORICEMOS estaba en la entidad y también por la atención del contribuyente, todo lo tenían que hacer desde allá. Afirmó que trabajó con la demandante una en frente de la otra y no podían cambiar de puesto porque cuando firmaban el contrato les asignaban el computador, la silla, la mesa, y cuando se acababa el contrato tenían que entregar los suministros, pero siempre era desde el mismo puesto de trabajo. Adujo que no había ninguna diferencia entre los funcionarios de planta y los contratistas, ya que en su grupo laboraban dos empleados de planta, el Dr. Gerardo Sánchez y la Dra. Mary Luz Rincón, el reparto era exactamente igual, las actividades eran las mismas, tenían que expedir los mismos actos administrativos, el proceso de cobro igual, cuando les hacían reuniones a cerca de las órdenes o alguna directriz nunca les hacían distinción, cuando atendían contribuyentes se rotaban la hora del almuerzo, porque siempre tenía que haber alguien de a 4:30, pues no podía haber algún momento que no estuviera alguien para atención de ventanilla, nunca hubo una distinción de los funcionarios de planta hicieran una cosa y los contratistas hicieran otra, siempre adelantaron las mismas funciones. Sostuvo que entre la finalización e inicio de otro contrato, les pedían colaboración porque los empleados de planta no eran muchos y el volumen de trabajo es bastante y nos hacían la recomendación de que dependiendo del compromiso que se tuviera con la entidad así mismo se podría renovar el contrato y de esa forma seguían asistiendo a las instalaciones del IDU, para que los procesos no se quedaran quietos sino que se pudiera seguir adelantando el proceso de cobro, algunas veces habilitaban las claves alguno de ellos para ingresar al sistema de VALORICEMOS u ORFEO y seguir sacando actos administrativos mientras se firmaba el nuevo contrato. Sostuvo que a ellos les hicieron firmar un formato y tenían firma mecánica como abogados ejecutores desde el 2014. Agregó que dentro de las funciones de la demandante estaba hacer las diligencias de secuestro y nos fijaban metas del número de diligencias que tenían que hacer al mes, para esto tenían que informar a la secretaria y al Dr. Francisco, para que le suministraran una camioneta, un portátil e iban con un funcionario de planta que les acompañaba a las diligencias. Por otra parte, refirió que no conoce que la demandante desempeñara otras actividades fuera del IDU, ya que no tenían tiempo para hacer más actividades por el alto volumen de trabajo. Añadió que la demandante reemplazó en algunas ocasiones a la coordinadora cuando esta salía a vacaciones, por lo que ejercía a la vez como coordinadora y abogada ejecutora. Sostuvo que por lo general los llamaban la atención en grupo por el cumplimiento del horario, reuniones que les hacía la Dra. Esperanza cuando alguien llegaba tarde o cuando pasaba algo en el área de cobro el Dr. Carlos Francisco llamaba la atención el cumplimiento del horario. Adujo que escuchó que, si no cumplían las órdenes del Dr. Carlos no le daban después contrato. Señaló que tenían más o menos 1000 o 1020 asignados a sus carteras, y nos decían cada mes que actuaciones debían sacar de los procesos de cobro o los embargos, se pasaba el informe de todas las actuaciones que hacían, se lo pasaba a la Dra. Esperanza. Ella le daba el visto bueno, se lo pasaban a la oficina del Dr. Carlos y este lo firmaba y así les cancelaban sus honorarios.

- **Testigo Elber Alirio Domínguez Almanzar:** Señaló que se desempeñó en el IDU desde el 28 de febrero de 2014 al 09 de noviembre de 2017 como contratista, en la Subdirección Técnica y jurídica de Ejecuciones Fiscales de la Dirección de Valorización del IDU, para el recaudo de valorización para el Distrito Capital, señaló que conoció a la demandante que en ese momento era

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

coordinadora, y ella revisaba los expedientes en físico, los revisaba para que luego lo firmaran. Luego llegó una funcionaria de planta y la demandante regresó a su cargo de abogada ejecutoria en todos los procesos que se asignaban por reparto. Señaló que la demandante cumplía un horario que era cuando el ingresó de 7:00 am a 4:30 pm, tanto los jefes inmediatos como el Dr. Carlos Francisco nos reunían y nos hacían las exigencias de cumplimiento de horario y nos enviaban correos donde nos decían que teníamos que estar pendientes del cumplimiento del horario establecido por la entidad. El testigo puso de presente unos correos enviados por la Oficina de Control Disciplinario el cual iba dirigido a todos los funcionarios de planta y contratistas para que cumplieran el horario y el entiende que iba dirigido también a ellos como contratistas, ya que por las constantes reuniones que les hacían y los correos que les enviaban con el fin de que cumplieran el horario, ya que la atención debía ser continúa por los acuerdos de pago que se hacían con el contribuyente. Sostuvo que a la demandante le daban órdenes directas la Dr. Esperanza Castro que era la coordinadora y ella tenía a su cargo abogados de planta y contratistas. Señaló que desde el ingreso a la entidad les asignaba un computador, un puesto, teclado, les asignaban una extensión, roles, usuarios, manejo de aplicaciones, Orfeo; sin embargo, la subdirección de valorización en el 2017, intentaron hacer un programa piloto para teletrabajo en el cual él participó y en dos pruebas que hicieron no fue posible. Señaló que no podían retirar los documentos por la reserva que establece el estatuto tributario. Agregó que también era el jefe de la demandante el Dr. Carlos Francisco jefe del área. Sostuvo que la demandante en las vacaciones que se tomaba la coordinadora la demandante era quien la remplazaba. Refirió que entre la finalización e inicio de un contrato y otro, nos reunían y nos pedían que siguiéramos trabajando mientras se iniciaba el otro contrato, y antes de eso Talento Humano nos pedía que teníamos que cargar la hoja de vida en el sistema Kactus, y se les exigía dedicación tiempo completo, y cuando no tenían acceso al programa porque se les deshabilitaban los roles y los usuarios, el Dr. Carlos autorizaba a un funcionario para hacerlo, es decir, como los funcionarios de planta son mínimos y llegaban el retorno de lo que se manejaba, la carga laboral es alta y tocaba colaborarle a los funcionarios de planta y para eso teníamos acceso al sistema Orfeo. Sostuvo que no había diferencia entre la carga laboral y las funciones entre los empleados de planta y los contratistas, también eran partícipes de las actividades que desarrollaba la institución, los hacían partícipes de un programa que se llamaba natura que era de bienestar, la sustanciación de los procesos y los objetivos trazados eran los mismos. Manifestó que la demandante contaba con firma mecánica que fue autorizada para los abogados ejecutores. Señaló que el IDU debido a que adelantaba procesos de cobro coactivo era deber darle cumplimiento al horario, igual las instrucciones repartidas por la coordinadora que eran instrucciones del jefe del área, y como era atención continua debía haber alguien que atendiera al usuario y se hacían turnos para que la oficina no se quedara desprovista. Señaló que el IDU les pagaba mensual al momento de presentar la cuenta de cobro debían relacionar en una planilla los actos administrativos que hacían, todo lo que hacían, derechos de petición, contestación de acciones de tutela, la atención al usuario, les exigían el pago del sistema de seguridad social. Señaló que en los contratos uno de los objetivos era la atención al usuario. Reiteró que cuando el ingresó la demandante era coordinadora del grupo y ella tenía que revisar los documentos por todos los abogados ejecutores sean de planta o contratistas y cuando llegó la Dra. Esperanza ella ejercía las funciones de jurisdicción coactiva que eran las mismas funciones que él desarrollaba como contratista. Señaló que la demandante no desarrollaba otras actividades extras de las que realizaba en el IDU por el horario.

Del contrato realidad en el ámbito internacional

En este punto, es menester recordar que el Artículo 53 de la Carta Constitucional de 1991 establece la protección del trabajo y de los trabajadores, precisando principios mínimos fundamentales como: igualdad de oportunidades, remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, situación más favorable al trabajador, **primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales**, garantía de la seguridad social, entre otros; principios que no solo deben ser observados por el legislador al momento de expedir el estatuto del trabajo, sino que además deben ser acatados por la administración en condición de empleador.

Frente al principio de **primacía de la realidad sobre las formalidades**, la Recomendación Internacional del Trabajo No. 198 sobre la relación de trabajo adoptada por la OIT en 2006, señaló que la existencia de una relación de trabajo debe determinarse de acuerdo a los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, indistintamente de la manera en que se caracterice la relación y puntualmente precisó:

“(...)

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

13. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes:

(a) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y

(b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador". (Subrayado fuera de texto)

Son de resaltar los literales a y b del numeral 13 de la recomendación referida, en donde se señala que los indicios a tener en cuenta para declarar la existencia de una relación laboral, pueden estar determinados por:

1. Que la labor se realice según las instrucciones y bajo el control de otra persona.
2. Que la prestación del servicio implica la integración del trabajador en la organización de la empresa.
3. Que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador.
4. Que debe desempeñarse dentro de un horario determinado.
5. Que se realice en el lugar indicado por quien solicita el trabajo, con cierta duración y continuidad.
6. Que requiere la disponibilidad del trabajador, suministrando herramientas, materiales y maquinaria por parte de la persona que requiere el trabajo.
7. El pago de una remuneración periódica al trabajador, que vendría a constituir su única y principal fuente de ingresos

Cabe recordar que, en la legislación colombiana, el Artículo 93 de la Constitución Política reconoce la importancia de tratados y convenios internacionales y los incluye como parte del llamado bloque de constitucionalidad y pese a que las recomendaciones de la OIT no tienen el mismo efecto vinculante que podría tener un convenio ratificado por el Estado colombiano, sí deben ser observadas y tenidas en cuenta para la interpretación y protección de derechos fundamentales.

Normativa interna y posición jurisprudencial

La Constitución Política ha establecido que por regla general los cargos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, excepto aquellos empleos de elección popular, de libre nombramiento y remoción y que desempeñen trabajadores oficiales; mientras que, por su parte, la Ley 80 de 1993 estableció en el numeral 3º del Artículo 32 la posibilidad utilizar contratos de prestación de servicios para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad y estableció que dichos contratos solamente podrán celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, resaltando además que no generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebraran por el término estrictamente indispensable.

Sin embargo, se ha visto cómo la administración en sus diferentes niveles ha utilizado los contratos de prestación de servicios para cumplir funciones misionales de la entidad desdibujando las formas propias de vinculación, razón por la cual la Corte Constitucional ha indicado que, siempre que se estructuren los tres elementos esenciales del contrato de trabajo, este se entiende constituido en desarrollo y aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas, y ha señalado que la independencia y autonomía del empleado o contratista respecto de la entidad en donde presta sus servicios en una relación de prestación de servicios profesionales constituye pieza fundamental de esa situación. Así, se trae en cita lo previsto por

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

esta Corporación en Sentencia C-154 de 1997, con ponencia del magistrado Hernando Herrera Vergara, por medio de la cual se estudió la demanda de constitucional presentada en contra del numeral 3º del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que particularmente señaló:

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

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

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

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C – 171 de 2012, fijó ciertos límites a la contratación estatal en defensa del derecho al trabajo, resaltando de manera especial que no puede utilizarse el contrato de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pero siendo enfática en precisar las condiciones que se configure ese criterio funcional, en los siguientes términos:

“5.5 En cuanto a los límites fijados a la contratación estatal en pro de la defensa del derecho al trabajo, los derechos de los servidores públicos y los principios que informan la administración pública, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los contratos de prestación de servicios son válidos constitucionalmente, siempre y cuando (i) no se trate de funciones propias y permanentes de la entidad; (ii) no puedan ser realizadas por el personal de planta, y que (iii) requieran de conocimientos especializados.

En este sentido, 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)”** ²; **(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, 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”**. (Resaltado fuera de texto)

² Sentencia C-614 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Ahora bien, en cuanto a los elementos que debe demostrar la parte actora para que se declare configurada la relación laboral, el Consejo de Estado, en un caso similar al que aquí se debate, mediante sentencia del 2 de junio de 2016, con ponencia del consejero Luis Rafael Vergara Quintero, dentro del proceso No. 81001233300020120004301, señaló:

“Ahora bien, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la actora pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe acreditar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

Además de las exigencias legales citadas, 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. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral”.

Adicionalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001, unificó algunos criterios relacionados con la prescripción extintiva del derecho y la forma en que ha de restablecerse el derecho en las demandas de contrato realidad y precisó que para que se entienda configurado el mismo deben concurrir los siguientes elementos:

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

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

En consecuencia, para que se declare la existencia de la relación laboral es necesario que la parte interesada despliegue una importante tarea probatoria a efectos de demostrar que se configuran tres elementos indispensables, a saber:

1. La prestación personal del servicio,
2. La remuneración, y
3. La subordinación o dependencia, siendo este último elemento el que encierra circunstancias como el cumplimiento de órdenes; la imposición de reglamentos; la permanencia en la entidad; la similitud con los funcionarios de planta la cual hace referencia al *criterio funcional* desarrollado por la Corte Constitucional y citado en precedencia y que implica la ejecución de labores correspondientes al ejercicio ordinario de las funciones de la entidad desarrolladas en las mismas condiciones del personal de planta, es decir, configurando los tres elementos de la relación laboral; la habitualidad que implica que la labor se desarrolle en el mismo horario que se desarrolla la relación laboral; un criterio excepcional, es decir, que no haya sido contratada por conocimientos especializados o para una tarea transitoria que resulte necesario redistribuir por exceso de

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

trabajo; y la continuidad que también atañe a desempeñar funciones de carácter permanente.

Del caso concreto

- Respecto de la solicitud de no tener en cuenta los testimonios de la señora Lizbeth Adriana Camargo y el señor Elber Alirio Domínguez Almanzar:

Revisado el expediente, se tiene que se ordenó la práctica de los testimonios solicitados por la parte actora de la señora Lizbeth Adriana Camargo y el señor Elber Alirio Domínguez Almanzar, y el apoderado de la entidad demandada en la audiencia de práctica de pruebas y en los alegatos de conclusión tachó dichos testimonios de parcializados, por la cercanía con la demandante y además porque tienen procesos en contra de dicha entidad.

Al respecto, el Artículo 211 del C.G.P. prevé lo siguiente:

“Artículo 211. Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

Como se extrae de la lectura del precepto legal transcrito, una de las circunstancias fácticas en las que se considera el testimonio como parcializado, es cuando existe interés en relación con las partes o sus apoderados, sin embargo, por esa sola condición no puede desestimarse la declaración rendida por el tercero, toda vez que le corresponde al operador judicial efectuar un análisis de los medios de prueba en su conjunto, en aras de determinar, de acuerdo a las circunstancias de cada caso, si la credibilidad e imparcialidad del declarante se encuentra viciada en razón a alguna de las situaciones descritas en la norma³.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente⁴:

“(…)

Respecto del tema de "testigo sospecho", dentro del sistema que adopta el C.P.C. para la valoración de la prueba, no existe descalificación legal de un testigo que se pueda calificar de "sospechoso", ya que ello sería incompatible con el principio de la sana crítica que gobierna todo el régimen probatorio en nuestro medio, sin embargo, las razones por las cuales un declarante puede tildarse de sospechoso (amistad, enemistad, parentesco, subordinación, etc.), deben ser miradas por el juzgador como aquellas que pueden colocar al testigo en capacidad de engañar a la justicia; pero para ello, el juez debe hacer uso del análisis de la prueba, en su conjunto, a fin de llegar a una convicción aplicando las reglas de la sana crítica de la prueba. Y no resulta procedente desestimar de plano un testimonio, porque el artículo 218 del C.P.C. establece como norma de conducta para el juez apreciar los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, y no desecharlos de plano.

El calificar como sospechoso un testigo no implica necesariamente que este haya incurrido en un falso testimonio, pues, en la práctica, respecto de testigos que en principio puedan ser calificados sin tacha de sospecha, no puede presumir el juez que siempre dicen la verdad; su dicho, como todo medio probatorio, debe evaluarse en conexidad con todos los demás medios de prueba aportados dentro de un proceso.”⁵

En igual sentido, esta Sección ha manifestado que:

³Tribunal Administrativo De Cundinamarca- Sección Segunda- Subsección “C”- veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013)- magistrada ponente: Dra. Amparo Oviedo Pinto- Radicación: 25000234200020130184100.

⁴ Sentencia proferida el 2 de septiembre de 2010, por la sección primera del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 11001-03-24-000-2007-00191-00, con ponencia del consejero Marco Antonio Velilla Moreno.

⁵ Expediente radicado No 2003-01445, Actor: Carlos Campos Martínez, Consejero ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, Sección Primera, Consejo de Estado.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

“El valor probatorio de toda declaración de un testigo sospechoso de antemano se haya contrarrestado por la suposición de que sus afirmaciones no son verídicas y por consiguiente, por sí solos, jamás pueden producir certeza en el juez. Lo cual autoriza a decir que lo más aconsejable es que el testimonio sospechoso deba analizarse de cara a los demás medios de convicción, para así establecer si éstos, ofreciéndole respaldo, hacen evanescente la incredulidad”.»⁶

En consecuencia, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado, ante la presencia de testigos parcializados, el juez al momento de proferir la sentencia, debe realizar el análisis crítico de todos los medios de prueba allegados al expediente, con el fin de establecer si existe alguno que secunde o respalde las declaraciones de los deponentes, de manera que la duda respecto de la imparcialidad de los testigos desaparezca, y se obtenga la credibilidad necesaria para tener certeza sobre los hechos que quieren demostrarse.

Efectuadas las anteriores precisiones, debe esta sede judicial entrar a analizar si la demandante logró probar la configuración de los elementos constitutivos del contrato realidad, como se sigue:

Efectuadas las anteriores precisiones, debe esta sede judicial entrar a analizar si el demandante logró probar la configuración de los elementos constitutivos del contrato realidad, como se sigue:

De la remuneración

Si bien es cierto no obra prueba documental en el plenario que dé cuenta del pago efectuado al demandante con ocasión de los referidos contratos, también lo es que en dichos contratos de prestación de servicios que fueron aportados al expediente en un CD (fl. 76), se estableció que *“FORMA DE PAGO: El IDU pagará a CONTRATISTA, el valor descrito en la cláusula anterior en pagos mes vencido, que se harán de la siguiente manera: a) El primer pago vencido se realizará en proporción a los días ejecutados del mes en que se dé inicio a la ejecución contractual. B) pagos mes vencido, por valor (...) c) El pago correspondiente a los honorarios del último mes de ejecución, estará sujeto a la presentación del informe final de actividades, los formatos de entrega correspondientes y al certificado final de cumplimiento. En el evento que, en el último, es el contratista deba realizar actividades de ejecución por un periodo inferior a diez (10) días, este periodo se acumulará al pago correspondiente al mes anterior, con sujeción a la condición aquí establecida (...)”*, razón por la cual se entiende configurado este elemento.

De la prestación personal del servicio

Está demostrado en el plenario que la demandante prestaba personalmente sus servicios, toda vez que se trata de una labor que no podía delegar o desarrollar en un lugar diferente a las instalaciones de la entidad, ya que si bien en la declaración del señor Carlos Francisco Ramírez Cárdenas afirmó que *“los contratistas no solo pueden trabajar en las instalaciones del IDU, ya que el acceso de las claves al sistema lo pueden acceder remotamente y el proceso está en la plataforma al cual pueden acceder para realizar las actividades del contrato”*, se advierte de los contratos allegados al expediente que dentro de las obligaciones específicas que tenía la demandante se encontraba *“atender e informar al ciudadano de manera eficaz y oportuna sobre la asignación de la contribución de la valorización y lo referente al proceso de cobro coactivo”* o *“Atender y controlar la atención a los contribuyentes en forma eficaz y oportuna, con el objetivo de orientarlos frente a las diferentes inquietudes que se generen por la asignación de la contribución de valorización y referente al proceso de cobro coactivo”*, lo cual quiere decir que al tener a cargo la actividad de atención al contribuyente, no era posible que la demandante realizara sus funciones por fuera de las instalaciones de la institución y cuya atención era dentro de un horario específico, lo cual lo corroboran los demás testigos.

De la subordinación

Aunque para declarar configurada la relación laboral es necesario que la parte interesada demuestre de manera fehaciente que se reúnen los tres elementos antes señalados, **la subordinación** resulta ser el más importante, porque reúne varios aspectos a saber:

1. El cumplimiento de órdenes y reglamentos: al respecto, se encuentra que el señor Carlos

⁶ Expediente radicado No. 2006-02791, Actor: Tiberio Villareal Ramos, Consejero ponente: Martha Sofía Sanz Tobón Sección Primera, Consejo de Estado.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Francisco Ramírez afirmó que *“Esas herramientas tienen un módulo que le permite al supervisor del contrato revisar las actividades que el contratista carga al sistema y si las mismas fueron oportunas y si de la misma manera los abogados ejecutores que son los funcionarios de planta lo suscribieron”*.

Sumado a lo anterior, los testigos de la parte actora afirmaron lo siguiente: *“la demandante cumplía órdenes de la coordinadora la Dra. Esperanza Castro y el Dr. Carlos Ramírez que es el subdirector, esas órdenes por lo general eran verbales, los reunían y les decían como tenían que hacer los procesos de cobro, cuantos actos administrativos debían sacar mensuales, también el Dr. Carlos los reunía y les decía que hacer si había alguna contingencia. También les enviaban correos donde les daban instrucciones de como cobrar, que era imperativo y si no se hacía en su momento acarrearía una especie de llamado de atención y estar incurso en algunas faltas”* y *“(…) a la demandante le daban órdenes directas la Dr. Esperanza Castro que era la coordinadora y ella tenía a su cargo abogados de planta y contratistas”*.

Así mismo, se encuentra que, revisado el expediente (fls. 30-34), fue aportado copia de algunos correos electrónicos impresos en el año 2018, desde el correo alberdominguez@gmail.com, en el que se reenvían mensajes que fueron remitidos por correos de la entidad IDU y del correo esperanza.castro@idu.gov.co. No obstante, dichos documentos no serán tenidos en cuenta, ya que no cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo 247 del C.G.P., puesto que dichos e-mails no fueron impresos desde el correo original al cual fueron enviados, ni desde el correo institucional o que pertenezca a la demandante, conforme lo alegado por el apoderado de la entidad demandada.

De lo anterior, se advierte que la demandante tenía una coordinadora y un jefe de área, los cuales le daban directrices o instrucciones respecto al cumplimiento de los procesos de obro coactivo que tenían a su cargo.

2. Permanencia en la entidad: de la mano con lo expuesto en el numeral anterior, y de lo manifestado por los testigos y la demandante en el interrogatorio de parte, la señora María Eugenia Daza permanecía en la entidad dentro de un horario de 7:00 a.m. de la mañana a 4:30 p.m. de la tarde, ya que también tenía funciones de atención al público concerniente a consultas de los procesos ejecutivos por cobro coactivo y acuerdos de pago.
3. Funciones del giro ordinario de la empresa: al expediente se allegó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales⁷ contenido en la Resolución No. 1161 del 24 de abril de 2009, el cual disponía para el cargo del profesional especializado código 222 grado 04 de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, las siguientes funciones: *“1. Ejercer la jurisdicción coactiva, mediante poder conferido por la dependencia correspondiente, garantizando el cumplimiento del procedimiento establecido. (...) 3. Dictar mandamiento de pago para el inicio de la actuación procesal. 4. Realizar el trámite de citación y notificación, según sea el caso, conforme a las disposiciones que rijan la materia, así como las incorporaciones al sistema de los fallos proferidos como la ejecutoria de los actos administrativos, relacionados con el proceso de cobro coactivo (...) 7. Atender a los contribuyentes y orientarlos sobre las diferentes inquietudes que se generen por el proceso de cobro coactivo, garantizando la prestación eficiente del servicio. (...) 14. Realizar acuerdos de pago y realizar el seguimiento correspondiente, garantizando el cumplimiento de las condiciones establecidas”*. Así mismo, en la Resolución No. 66434 de 2015, respecto del profesional especializado código 222 grado 04 de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales de la entidad, señaló que a dicho cargo le correspondía: *“(…) 2. Proyectar y revisar los actos administrativos, autos, oficios, memorandos, (...). 3. Adelantar el seguimiento la atención prestada al ciudadano, verificando que la misma se realice de manera cordial y dentro de los estándares de calidad de la información. 4. Atender al cliente interno y externo, con el fin de orientarlo y absolver inquietudes relacionadas con la asignación, notificación y cobro coactivo de la contribución de valorización. 5. Emitir respuestas a requerimientos como quejas, reclamos y derechos de petición, brindando información pertinente, oportuna y eficaz. 6. Adelantar procesos ejecutivos de cobro coactivo originados por el no pago de la*

⁷Ver cd fl. 76 y <https://www.idu.gov.co> .

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

contribución de valorización desde el inicio hasta su terminación, con sujeción a la normatividad vigente y políticas institucionales. (...)

Ahora, de los contratos allegados al expediente, entre otras, se advierte como actividades desarrolladas por la demandante: i) Atender a los contribuyentes en forma eficaz y oportuna, con el objetivo de orientarlos frente a las diferentes inquietudes que se generen por la asignación de la contribución de la valorización por beneficio general o local. ii) Proyectar, sustentar y responder dentro de los términos de la ley los pronunciamientos y/o respuestas a los recursos, reclamaciones, comunicaciones, derechos de petición, actuaciones oficiosas, revocatorias directas, excepciones, tutelas y demás radicados competencia de la STJEF que le sean asignados por reparto, entregándolos en debida forma, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo. iii) Adelantar diligentemente todas las actuaciones necesarias, sobre el número de procesos ejecutivos que e sean asignados, entregando completamente sustanciada la etapa procesal, en las cantidades y dentro de las fechas establecidas según cronograma de trabajo. iv) Ejercer la jurisdicción coactiva, mediante poder conferido por la dependencia correspondiente, garantizando el cumplimiento del procedimiento establecido.

Por otro lado, el testigo Carlos Francisco Ramírez Cárdenas señaló que los abogados ejecutores eran los empleados de planta que ejercían la jurisdicción coactiva y que los abogados sustanciadores correspondían aquellos vinculados por contrato de prestación de servicios, conforme a lo dispuesto en el Artículo 169 del Decreto Ley 1421 de 1993⁸, el cual dispone: *“Las entidades descentralizadas, incluyendo las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de empresas industriales y comerciales del Estado. Tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo. Para este efecto, la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados”*. De lo anterior, se advierte que dicha norma permite que la entidad otorgue poderes especiales tanto a los abogados vinculados con la entidad como a los abogados contratados para desarrollar la jurisdicción coactiva, por lo que no solo a los abogados contratistas se les otorga poderes especiales para ejercer dicha actividad, sino que también se otorga a los abogados que son de planta de la entidad.

Entonces el objeto contractual y las actividades desarrolladas por la demandante son similares con las asignadas al profesional especializado código 222 grado 04 de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales de la planta permanente de la entidad. Además, frente a dichas funciones, conforme lo señalado por los testigos, en los manuales de funciones y los contratos suscritos entre la demandante y el IDU no se evidenciaban diferencias respecto de las funciones desempeñadas por la demandante como contratista con los profesionales especializados que hacían parte de la planta de personal de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar que las funciones desarrolladas por la demandante hacen parte del giro ordinario de la entidad, pues no se trata de conocimientos especializados para una tarea transitoria sino de una labor que se volvió continua, ya que como lo manifiesta la entidad desde el año 2007 y conforme a los diferentes acuerdos dictados por el Concejo distrital⁹ sobre valorización se ha generado un sin número de quejas y de procesos ejecutivos por cobro coactivo, por lo que dicha actividad es propia de la naturaleza y el giro ordinario del funcionamiento de la entidad demandada, tan es así que los contratos se suscribieron de forma sucesiva por más de 10 años con algunas interrupciones.

En conclusión, esta sede judicial encuentra desvirtuada la existencia del contrato de prestación de servicios y configurados los elementos que constituyen el contrato realidad de la señora María Eugenia Daza González, por lo que se procederá a declarar la nulidad del acto administrativo No. 20185161119881 del 22 de noviembre de 2018 y, a título de restablecimiento del derecho¹⁰, se ordenará el reconocimiento y pago en favor de la demandante de: i) la diferencia salarial que se pueda originar a su favor entre los honorarios percibidos con ocasión de los contratos de prestación de servicios y lo que devenga un profesional especializado código 222 grado 04 desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de

⁸ *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*

⁹ Acuerdo 180 de 2005, modificado por los Acuerdos 398 de 2009 y 451 de 2010 y el Acuerdo 523 de 2013.

¹⁰ Se ordena a título de restablecimiento del derecho y no a título indemnizatorio de acuerdo a la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 25 de agosto de 2016, proferida por el consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

interrupción); ii) la totalidad de prestaciones sociales y demás acreencias laborales devengadas por un profesional especializado código 222 grado 04 desde el desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de interrupción), tomando como base lo realmente devengado por un profesional especializado código 222 grado 04; y iii) tomar el ingreso base de cotización de la demandante (honorarios pactados) mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar al sistema integral de seguridad social en salud¹¹ y pensiones conforme a lo cotizado por profesional especializado código 222 grado 04, cotizar la suma faltante solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, para lo cual la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó durante su vínculo contractual y, en caso de no haberlas hecho o existir diferencias en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajador¹², por el periodo trabajado entre el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de interrupción).

El tiempo efectivamente laborado por la actora se computará para efectos pensionales.

Ahora bien, si bien se acreditó la relación laboral, ello no otorga la condición de empleado público, toda vez que dicha condición solamente la otorga la Constitución y la Ley con las formalidades de la relación legal y reglamentaria y, en este sentido la jurisprudencia ha sido reiterada en señalar que la existencia del contrato realidad no puede otorgar derechos ni condiciones por fuera del mandato legal. Así lo señaló el Consejo de Estado en la referida sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016, en la que dispuso *“Pese a hallarse probados los elementos configurativos de una relación laboral en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades (prestación personal de servicio, contraprestación y subordinación o dependencia), destaca la Sala que ello no implica que la persona obtenga la condición de empleado público, ya que no median los componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con el artículo 122 superior”*.

Frente a las pretensiones encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías y la indemnización por falta de pago oportuno de las prestaciones sociales, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, mediante sentencia del 11 de mayo de 2016, con ponencia del consejero Luis Gilberto Ortegón Ortegón, dentro del proceso No. 25000234200020130647300, señaló que no se puede acceder a las mismas, toda vez que no se está frente a una relación legal y reglamentaria, razón por la cual, acogiendo dicho criterio, esta sede judicial no accede a estas pretensiones; así mismo, la referida corporación señaló que en estas demandas de contrato realidad tampoco resulta procedente acceder al reconocimiento y pago de vacaciones en dinero, por tratarse de un descanso remunerado que se sufraga solo cuando el empleado adquiere el derecho a disfrutarlas y por tanto no es posible pagarlas en dinero; en consecuencia, no resulta procedente su reconocimiento.

3.3. PRESCRIPCIÓN

Ahora bien, de acuerdo con los contratos de prestación de servicios aportados al expediente y relacionados anteriormente, se observa que se presentó una interrupción considerable por lo que en aplicación de la sentencia de unificación se impone analizar la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de la fecha en que finalizaron, como se pasa a ver:

PERIODOS LABORADOS	TÉRMINO PARA EFECTUAR LA RECLAMACIÓN
Del 26 de noviembre de 2007 al 29 de febrero de 2016	Desde febrero de 2016 a febrero de 2019
Del 18 de abril de 2016 al 31 de diciembre de 2017	Desde diciembre de 2017 a diciembre de 2020

El Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001, concluyó que tratándose de demandas de contrato realidad el particular debe reclamar el reconocimiento de su relación laboral dentro de un término prudencial de tres (3) años contados a partir de la terminación del último contrato.

¹¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 11 de mayo de 2016, dentro del proceso No. 25000234200020130647300

¹² Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 2016, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Esta regla fue observada por el extremo activo toda vez que las fechas de terminación de los contratos en los grupos ya vistos son de 29 de febrero de 2016 y 31 de diciembre de 2017 (fl. 16), mientras que la reclamación la presentó el 07 de noviembre de 2018 (fls. 12-15) y la demanda ante esta jurisdicción fue radicada el 03 de abril de 2019 (fl. 77), por lo que al no transcurrir un lapso superior a tres años entre una actuación y otra no operó el fenómeno jurídico de la prescripción extintiva de derecho.

3.4. COSTAS

No se condena en costas y agencias en derecho, toda vez que no se demostró que se hubieran causado en los términos del inciso 2º del Artículo 361 y el numeral 8 del Artículo 365 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO CINCUENTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR la **NULIDAD** del acto administrativo No. 20185161119881 del 22 de noviembre de 2018, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales al demandante como consecuencia de la existencia de un contrato realidad, conforme a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de nulidad y, a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU** a reconocer y pagar en favor de la señora **MARÍA EUGENIA DAZA GONZÁLEZ**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 23.622.567: i) la diferencia salarial que se pueda originar a su favor entre los honorarios percibidos con ocasión de los contratos de prestación de servicios y lo que devenga un profesional especializado código 222 grado 04 desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de interrupción); ii) la totalidad de prestaciones sociales y demás acreencias laborales devengadas por un profesional especializado código 222 grado 04 desde el desde el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de interrupción), tomando como base lo realmente devengado por un profesional especializado código 222 grado 04; y iii) tomar el ingreso base de cotización de la demandante (honorarios pactados) mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar al sistema integral de seguridad social en salud¹³ y pensiones conforme a lo cotizado por profesional especializado código 222 grado 04, cotizar la suma faltante solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, para lo cual la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó durante su vínculo contractual y, en caso de no haberlas hecho o existir diferencias en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajador¹⁴, por el periodo trabajado entre el 26 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de interrupción).

TERCERO.- CONDENAR al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU** a actualizar las sumas debidas de la condena impuesta conforme al inciso 4º del Artículo 187 del CPACA, y de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de pagar al demandante por el guarismo que resulta al dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió hacerse cada pago.

¹³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 11 de mayo de 2016, dentro del proceso No. 25000234200020130647300

¹⁴ Así lo explicó el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 25 de agosto de 201, con ponencia del consejero Carmelo Perdomo Cuéter, dentro del proceso No. 23001233300020130026001.

Expediente: 11001-3342-051-2019-00239-00
Demandante: MARÍA EUGENIA DAZA GONZALEZ
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

CUARTO.- DECLARAR que el tiempo laborado por el señor **MARÍA EUGENÍA DAZA GONZÁLEZ**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 23.622.567, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios desde el 26 de noviembre de 2007 al 31 de diciembre de 2017 (descontando los días de interrupción), se deben computar para efectos pensionales.

QUINTO.- El **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU** dará cumplimiento a la presente sentencia dentro de los términos establecidos para ello por los Artículos 192 y 195 del CPACA.

SEXTO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO.- No condenar en costas ni agencias en derecho conforme a los lineamientos de la parte motiva.

OCTAVO- Ejecutoriada esta providencia, **por secretaría**, y a costa de la parte actora, **EXPÍDASE** copia auténtica que preste mérito ejecutivo, con las constancias de notificación y ejecutoria.

NOVENO.- Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NORBERTO MENDIVELSO PINZÓN
Juez

LPGO

