

# Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital

## Instrumento de gerencia #15



©Secretaría Jurídica Distrital Carrera 8 No. 10 – 65 Bogotá - Colombia  
[www.secretariajuridica.gov.co](http://www.secretariajuridica.gov.co)

# Banco de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico

**Director Distrital de Política Jurídica**

**Andrés Felipe Cortés Restrepo**

**Elaborado por**

**Carlos Fernando Ortiz Correa**

**Alma Ramos María**

**Zulma Rojas Suárez**

**Diagramación:**

**Iván Yesíd Sarmiento Sánchez**

**Foto Portada**

**Canva**

**Agosto 2023**

**ISSN**

**2805-9034**



SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Teléfono: +57 (601) 3813000 Sede Principal Carrera 8 No. 10-65

[www.secretariajuridica.gov.co](http://www.secretariajuridica.gov.co)



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.





## Cartilla Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital

Introducción.....	3
1. Aspectos relevantes del contrato estatal de prestación de servicios.....	4
1.1. Definición y naturaleza jurídica del contrato de prestación de servicios.....	4
1.2. Características del contrato de prestación de servicios.....	5
1.3 . Principio de primacía de la realidad sobre las formalidades en el contrato de prestación de servicios. ....	7
2. Contrato de Trabajo.....	8
3. Vinculación laboral administrativa.....	9
3.1 Características de la vinculación administrativa laboral.....	9
3.2. Normativa aplicable.....	10
3.3. Diferencias entre contrato de trabajo y el contrato de prestación de servicios.....	11
3.4 Diferencias entre vinculación laboral administrativas y contrato estatal de prestación de servicios.....	12
4. Contrato realidad.....	14
4.1 Desarrollo jurisprudencial sobre el contrato realidad.....	14
• Alcance de la expresión: “un término estrictamente indispensable” .....	26
• Sobre el “término de interrupción del contrato de prestación de servicios: la solución de continuidad”.....	27
• Sobre el “término de prescripción y momento a partir del cual se inicia”.....	28
• Sobre la “Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud”.....	28
5. Directrices Distritales para prevenir el daño antijurídico por la configuración del contrato realidad.....	29
5.1. Directiva 001 de 2021. Documento Único de Contratación.....	29
5.2 Circular 26 del 07 de octubre del 2021 SJD - SGAMB .....	30
5.3 Circular 29 del 18 de mayo del 2022.....	31
5.4 Circular Conjunta 001 del 10 de enero del 2023 – SJD - SGAMB.....	31
6. Directrices de entidades rectoras nacionales sobre defensa jurídica y contratación estatal.....	32
6.1 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.....	32
6.2. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.....	33



• Guía para la contratación de prestación de servicios. ....	33
• Circular Conjunta 01 de 2023. ....	34
7. Datos estadísticos de procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales sobre configuración del contrato realidad desde el 2016 hasta el 2023. ....	34
7.1 Análisis cuantitativo .....	34
• Procesos terminados .....	37
• Procesos activos.....	41
7.2. Análisis de sentencias judiciales favorables y desfavorables en contra de las entidades y organismos distritales sobre configuración del contrato realidad.....	44
8. Políticas de prevención del daño antijurídico de las entidades distritales sobre la configuración del contrato realidad. ....	54
8.1 Causas y subcausas identificadas .....	55
8.2. Planes de acción.....	57
9. Recomendaciones para el fortalecimiento en la expedición de políticas de prevención del daño antijurídico. ....	60
9.1. Conocer las reglas y subreglas establecidas por parte de las altas cortes.....	60
9.2. Fortalecer las acciones en materia precontractual y contractual .....	60
9.2.1. En la etapa precontractual y contractual .....	61
9.2.2. En la etapa de ejecución contractual .....	62
9.3. Elaboración de lineamientos internos para la prevención de daño antijurídico y la defensa judicial .....	63
9.4. Adoptar las políticas de defensa judicial.....	64
9.5. Recomendaciones para el desarrollo de los procesos administrativos de reclamaciones.....	65
Referencias.....	66



## **Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital**

### **Introducción.**

Las entidades y organismos distritales tienen la competencia directa, a través de los comités de conciliación de realizar el análisis y formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, conforme lo establece el artículo 117 y 120 de la Ley 2220 de 2022, armonizado con lo previsto en los artículos 9, 10 y 11 del Decreto Distrital 073 de 2023.

De acuerdo con lo estipulado en la Directiva No. 25 de 2018 expedida por la Secretaría Jurídica Distrital, la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico, deberá contar con un plan de acción particular para superar las deficiencias que puedan existir al momento de determinar las causas de daño o de litigiosidad.

En el marco de lo establecido en el artículo 13 del Decreto Distrital 73 de 2023 y del artículo 39 del Decreto Distrital 430 de 2018, la Secretaría Jurídica Distrital administra el Banco de Políticas de Prevención de daño antijurídico, en el que se incorpora, clasifica y analiza la información reportada por las entidades.

Esta información resulta de relevancia dado que, a partir de allí, se realiza una selección en el análisis de las políticas a efectos de priorizar algunos de las temáticas que sirvan de insumo para la actualización de las políticas en lo que respecta a la normatividad, la línea jurisprudencial, así como en la expedición de recomendaciones a tener en cuenta por las entidades distritales.

Es así como de acuerdo con las temáticas existentes en el Banco de Políticas de prevención del daño, en el presente instrumento de gerencia, se aborda el estudio sobre Contrato Realidad, para ello: se reseña la naturaleza y concepto de la figura; los desarrollos legales y jurisprudenciales en la materia; las orientaciones de la Secretaría Jurídica Distrital y de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado; el análisis de las políticas expedidas por las entidades distritales y de algunos fallos y sentencias a favor y en contra del distrito; para finalmente, establecer algunas recomendaciones encaminadas a evitar litigios y detrimento patrimonial por las condenas en contra de las entidades y organismos distritales.

## 1. Aspectos relevantes del contrato estatal de prestación de servicios.

### 1.1. Definición y naturaleza jurídica del contrato de prestación de servicios.

Teniendo como punto de partida que el contrato de prestación de servicios es un negocio jurídico utilizado por el Estado en ejercicio de su autonomía de la voluntad, que se justifica constitucionalmente como un instrumento para atender funciones ocasionales que pueden ser ajenas al giro ordinario de la entidad, o que, siendo parte de las actividades encomendadas a ésta, no pueden ejecutarse con las personas que tiene en su planta administrativa o requieren de un conocimiento especializado.

En tal sentido, el artículo [32](#) de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública), define los contratos de prestación de servicios que suscriban las entidades públicas en ejercicio de su gestión contractual, *“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. **En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable**”*. (Negrilla y subrayas propias).

Respecto del contrato de prestación de servicios, la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>1</sup>, consideró que *“es uno de los instrumentos de gestión pública y de ejecución presupuestal más importantes de la administración para satisfacer sus necesidades y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado”*. Se trata entonces, de un negocio jurídico que se encuentra consagrado en el Estatuto General de Contratación Pública, siendo este un contrato típico definido por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, previamente transcrito.

El que se trate de un contrato típico implica que está regulado normativamente, lo que implica que las partes sólo podrían celebrar el contrato únicamente cuando se éste frente a las situaciones de hecho establecidas en el numeral 3 del artículo 32, mencionado líneas arriba; asimismo, la tipificación del contrato implica unos límites a la autonomía de la voluntad, pues el contrato no puede establecer exigencias normativas superiores.

De acuerdo con el Concepto C – 707 de 2022<sup>2</sup> de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, el contrato de prestación de servicios fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, brindando el soporte necesario para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades. En este sentido, la administración pública

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/UnifFirmas.pdf>

<sup>2</sup> Régimen legal de Bogotá, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3410>

puede celebrar contratos de prestación de servicios para atender funciones ocasionales, por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública, o para cumplir funciones relacionadas con el objeto misional de la entidad cuando no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados.

Quiere decir lo anterior, que las actividades de administración y funcionamiento que pueden ser realizadas a través del contrato de prestación de servicios deben guardar relación con el funcionamiento de la entidad y ser ejecutadas por el tiempo estrictamente necesario. No pueden suplir de forma definitiva las funciones permanentes de la entidad. Además, se debe distinguir este contrato de otras tipologías contractuales, como el contrato de consultoría. Si las actividades encajan en otro tipo de contrato, deben ser desarrolladas mediante las modalidades de contratación correspondientes.

## 1.2. Características del contrato de prestación de servicios.

La Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, estableció las características principales del contrato de prestación de servicios, al respecto preceptuó lo siguiente:

*“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.”*

Por otra parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021<sup>3</sup>, se pronunció sobre las características inherentes al contrato de prestación de servicios, las cuales corresponden a las siguientes:

---

<sup>3</sup> Régimen legal de Bogotá, D.C. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=117121>

“(…)

87. (i) Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta.

88. (ii) Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados».

89. (iii) El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».

(…)”.

Resumidos los dos pronunciamientos de las altas cortes enunciados anteriormente, el contrato estatal de prestación de servicios, debe cumplir unos requisitos que se desprenden de su naturaleza como lo son la temporalidad, excepcionalidad, autonomía e independencia para realizar las actividades acordadas e idoneidad para el cumplimiento del objeto que cubre las necesidades del servicio requerido. Estas características son claras que no admite confusión con otras tipologías contractuales o configuración de relaciones laborales entre las partes

Igualmente, en cuanto a la excepcionalidad y temporalidad del contrato de prestación de servicios, debe ser utilizado bajo esta figura tanto en términos de su objeto como de las personas que pueden ejecutar las obligaciones acordadas bajo este tipo de contrato; puesto que va encaminado a llevar a cabo actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad para satisfacer una necesidad del servicio de manera transitoria, lo que quiere decir que, no pueden suplir de forma definitiva las funciones permanentes de la entidad. Igualmente, se tiene que el contrato de prestación de servicios se caracteriza por su temporalidad según el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece que estos contratos deben celebrarse por el tiempo estrictamente necesario; de ello, y desde ya se decanta que si las actividades realizadas por el contratista se vuelven ordinarias y permanentes se estaría frente a la situación de un contrato realidad.

En conclusión, la jurisprudencia antes mencionada ha precisado que, el ámbito de aplicación de este contrato, es la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad, relacionadas con su objeto y finalidad, teniendo en cuenta que es una herramienta

para que la administración pueda ejecutar tareas específicas distintas de las funciones permanentes, o cuando se requieren conocimientos especializados.

### **1.3. Principio de primacía de la realidad sobre las formalidades en el contrato de prestación de servicios.**

Visto los aspectos relevantes del contrato de prestación de servicios, queda claro que la celebración de los mismos no genera una relación laboral directa con la entidad contratante, ya que su origen es la ejecución de actividades específicas en virtud de satisfacer una necesidad de la administración por un tiempo determinado sin que implique que la persona se convierta en un/a empleado/a de la planta de personal o que tenga una relación laboral con dicha entidad.

Así las cosas, en caso de que el escenario sea contrario, es decir, que de un contrato de prestación de servicios se acredite la existencia de una relación subordinada, este podrá configurarse o derivarse en una relación laboral.

Por su parte, el artículo [53](#) de la Constitución Política de Colombia, expresa los principios mínimos fundamentales del trabajador en Colombia, dentro de los cuales se encuentra la “*primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales*”, lo que quiere decir, que prevalecen los elementos sustanciales de una relación laboral sobre las formalidades de un contrato de prestación de servicios.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia [SU-040-2018](#)<sup>4</sup>, indicó que para cuando se den situaciones en que exista encubrimiento de relaciones laborales en los contratos de prestación de servicios suscritos se debe aplicar el principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

En tal sentido se pronunció de la siguiente manera:

*“(…) la teoría de la primacía de la realidad sobre las formas se aplica en aquellos casos en los cuales el Estado encubre relaciones laborales en contratos de prestación de servicios, actuación que implica “desconocer por un lado, los principios que rigen el funcionamiento de la función pública, y por otro lado, las prestaciones sociales que son propias a la actividad laboral”.<sup>[47]</sup> En estos eventos, para que proceda la declaración de existencia del contrato realidad el juez constitucional deberá verificar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo (…)*”.

Así las cosas, el reconocimiento de una relación laboral subyacente en contratos estatales de prestación de servicios, deber ser desarrollado a través del concepto de “contrato realidad” en aplicación del principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas.

---

<sup>4</sup> Régimen legal. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=83384>

Igualmente, la Corte Constitucional en sentencia [T-723 de 2016](#)<sup>5</sup> se pronunció para el caso de las relaciones laborales encubiertas como *“una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”*

En el mismo sentido, y teniendo en cuenta el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, la Corte Constitucional en sentencia [C-614 de 2009](#)<sup>6</sup>, determinó los aspectos relevantes para declarar la existencia de una relación laboral, independiente de la manera en que sea denominado por las partes, así:

*“i) se presten servicios personales, ii) se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre el trabajador y, iii) se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado. Por el contrario, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 cuando: i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Dicho en otros términos, esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios hace referencia a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los empleados públicos”*

## 2. Contrato de Trabajo.

Por otra parte se hace necesario mencionar el término contrato de trabajo, el cual lo define el artículo [22](#) del Código Sustantivo de Trabajo así: *“Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración, quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, (empleador), y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario”*.

---

<sup>5</sup> Régimen Legal. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=72359>

<sup>6</sup> Régimen legal. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39803>

Asimismo, para la existencia de un contrato de trabajo, el artículo 23 del precitado código establece que deben existir tres elementos:

“(…)

*a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;*

*b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle 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 contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y*

*c. Un salario como retribución del servicio.*

*2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.*

(…)”

### **3. Vinculación laboral administrativa.**

La vinculación administrativa laboral en Colombia es regulada por la Constitución Política de Colombia, la [Ley 909 de 2004](#) y sus decretos reglamentarios, y la jurisprudencia ha establecido criterios relevantes para proteger los derechos de los empleados públicos. Es esencial para la eficiencia y calidad de los servicios estatales, asegurando una relación laboral justa y equitativa entre los empleados y el Estado.

Esta figura hace referencia al acto mediante el cual una persona es nombrada mediante una vinculación legal y reglamentaria en una entidad pública, estableciendo una relación jurídica y funcional que implica derechos y deberes tanto para el empleado como para la entidad empleadora.

El artículo [122](#) de la Constitución Política de Colombia establece las condiciones del empleo público “*No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente*”.

#### **3.1 Características de la vinculación administrativa laboral.**

Los aspectos más relevantes en materia de vinculación administrativa laboral son:

<p><b>Sujeción a normativa específica</b></p> <p>La vinculación es legal y reglamentaria, se establecen los derechos y deberes de los empleados, las condiciones de trabajo, los mecanismos de contratación, así como las garantías para la protección de los trabajadores.</p>	<p><b>Derechos y prestaciones</b></p> <p>Los/as empleados/as por vinculación legal reglamentaria tienen derecho a recibir prestaciones sociales y laborales, como el pago de salarios, vacaciones, prima de servicios, cesantías, entre otros beneficios establecidos por las normativas laborales administrativas.</p>
<p><b>Carrera administrativa</b></p> <p>La vinculación administrativa laboral por regla general está asociada a la carrera administrativa, un sistema que permite a los empleados progresar en su carrera profesional mediante ascensos y concursos de méritos, basados en el desempeño y la experiencia.</p>	<p><b>Subordinación a la entidad empleadora</b></p> <p>La vinculación administrativa laboral implica que los/as empleados/as están subordinados/as a la entidad empleadora, cumpliendo con las directrices y políticas establecidas por esta última en el desarrollo de sus funciones</p>

### 3.2. Normativa aplicable.

La vinculación administrativa laboral se encuentra regulada por las siguientes normas:

- **Constitución Política de Colombia de 1991**: La Constitución establece los principios fundamentales del empleo público, tales como la igualdad, la estabilidad laboral reforzada para algunos servidores públicos, la carrera administrativa y los derechos y garantías de los trabajadores al servicio del Estado.
- **Ley 909 de 2004**: Esta ley regula el empleo público en Colombia y establece las normas para la administración de los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los empleados de los organismos y entidades del Estado.
- **Decretos Reglamentarios**: El **Decreto Único reglamentario 1083 de 2015**<sup>7</sup>, expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, que regula la carrera administrativa y el sistema de selección de empleados públicos.

### **Clases de nombramientos.**

El artículo 23 de la Ley 909 de 2004, determina las clases de nombramientos ordinarios, en periodo de prueba o en ascenso. *“Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley.*

*Los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, según lo establecido en el Título V de esta ley”.*

### **3.3. Diferencias entre contrato de trabajo y el contrato de prestación de servicios.**

El contrato laboral y el contrato administrativo de prestación de servicios implican la prestación de servicios por parte de una persona a cambio de una contraprestación, sin embargo, presentan diferencias significativas en términos de las condiciones de trabajo, la subordinación, los derechos y obligaciones, así como las normas legales que los rigen.

Así las cosas, en un contrato de trabajo, el trabajador está obligado a prestar personalmente el servicio o realizar la actividad directamente y existe una relación de continua subordinación por parte del empleador hacia el trabajador. Esto significa que el empleador tiene la autoridad para dar instrucciones y establecer directrices en relación con el trabajo a realizar, supervisando y dirigiendo las labores encomendadas, a cambio de una retribución económica regular y oportuna.

---

<sup>7</sup> Consulte el listado de decretos que han adicionado el DU reglamentario del sector de función pública en el documento de [relatoría compilatorio](#) en el sistema de régimen legal.

Una relación laboral implica la obligación a cargo del empleador de garantizar el derecho a prestaciones sociales, como seguridad social, seguro de salud, pensión y otros beneficios establecidos por la legislación laboral.

En resumen, el contrato de trabajo se caracteriza por la prestación personal del servicio, la subordinación, el derecho a prestaciones sociales, la afiliación al sistema de seguridad social a cargo del empleador, la posibilidad de establecer un periodo de prueba, el cumplimiento de las normas laborales y la responsabilidad del empleador respecto a los medios y riesgos laborales.

De otra parte, el contrato de prestación de servicios a diferencia del contrato de trabajo, se diferencia del contrato de trabajo por la ausencia de subordinación en el contrato de prestación de servicios. El contratista no está sujeto a la autoridad directa del contratante, sino que su obligación se limita a cumplir con la actividad o servicio pactado de acuerdo con los términos establecidos en el contrato.

En términos de retribución, el contratista recibe una compensación económica denominada honorarios, la cual se acuerda y establece en el contrato. A diferencia del salario en el contrato de trabajo, los honorarios corresponden a la contraprestación por la actividad prestada.

Es importante tener en cuenta que en el contrato de prestación de servicios no se contempla el derecho a prestaciones sociales, por lo tanto, el contratista no tiene derecho a que la entidad contratante asuma los costos de seguridad social, pensión u otros beneficios asociados a la relación laboral.

La duración del contrato de prestación de servicios es temporal y está determinada por el tiempo estipulado en el contrato.

Finalmente, los riesgos asociados con la prestación del servicio recaen en cabeza del contratista. Esto implica que el contratista asume la responsabilidad y los posibles riesgos relacionados con la ejecución de la actividad o servicio acordado.

En resumen, el contrato de prestación de servicios se caracteriza por la flexibilidad en la forma de realizar el servicio, la ausencia de subordinación, la retribución mediante honorarios, la falta de prestaciones sociales, la temporalidad del contrato, la responsabilidad del contratista en la afiliación al sistema de seguridad social, la ausencia de periodo de prueba, la aplicación de normas civiles, comerciales y administrativas, la designación de contratante y contratista, la responsabilidad del contratista en los medios necesarios para realizar el trabajo, y la asunción de riesgos por parte del contratista.

### **3.4 Diferencias entre vinculación laboral administrativas y contrato estatal de prestación de servicios.**

Realizadas las diferencias entre contrato de trabajo y contrato de prestación de servicios, a continuación, identificaremos diferencias relevantes entre una vinculación laboral administrativa contenida en la Ley 909 de 2004 y el contrato de prestación de servicios del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Es esencial tener claridad sobre estas diferencias para evitar confusiones y asegurar el cumplimiento adecuado de las normativas laborales y administrativas, según el tipo de relación que se establezca entre la entidad estatal y la persona que presta servicios.

<b>Vinculación laboral administrativa Ley 909 de 2004.</b>	<b>Contrato de Prestación de Servicios Ley 80 de 1993.</b>
<p><b>Naturaleza:</b> La vinculación laboral administrativa bajo la Ley 909 de 2004 implica una relación de empleo público, en la cual el trabajador es considerado empleado público o servidor público, según el régimen al cual esté sujeto. Se rige por las normas laborales y administrativas aplicables al empleo público, y el empleado goza de derechos y prestaciones sociales establecidas por la ley.</p>	<p><b>Naturaleza:</b> El contrato de prestación de servicios bajo la Ley 80 de 1993 es un acuerdo entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica (contratista) para realizar una obra, prestar un servicio o ejecutar un proyecto específico. No se establece una relación laboral ni de empleo público.</p>
<p><b>Subordinación y dependencia:</b> Existe una relación de subordinación y dependencia entre el empleado público y la entidad empleadora. El empleado está sujeto a la autoridad y dirección del empleador, quien establece directrices y supervisa el cumplimiento de las funciones.</p>	<p><b>Independencia:</b> En el contrato de prestación de servicios, el contratista es independiente y no está sujeto a la subordinación ni dependencia directa del contratante. El contratista tiene autonomía en la forma de ejecutar la obra o servicio contratado, siempre y cuando cumpla con los términos del contrato.</p>
<p><b>Salarios:</b> El/la empleada pública recibe un pago por sus actividades, denominado salario.</p>	<p><b>Remuneración:</b> El/la contratista recibe una contraprestación económica denominada honorarios, que se acuerda y establece en el contrato. Los honorarios son la contraprestación por el servicio prestado y no constituyen un salario ni generan derechos a prestaciones sociales.</p>
<p><b>Prestaciones sociales:</b> Los/as empleados/as públicos/as tienen derecho al reconocimiento y</p>	<p><b>No Derecho a Prestaciones Sociales por parte de la entidad contratante:</b> El/la contratista no</p>

<p>pago por parte del empleador de las prestaciones sociales como seguridad social, pensión, salud, cesantías, prima de servicios y vacaciones, entre otros beneficios establecidos por la normativa laboral administrativa.</p>	<p>tiene derecho a que el contratante realice reconozca y pague las prestaciones sociales como seguridad social, pensión, salud, cesantías o prima de servicios, ya que no es considerado empleado ni servidor público.</p>
<p><b>Periodo de prueba:</b> La Ley 909 de 2004 contempla la posibilidad de establecer un periodo de prueba para los empleados públicos, durante el cual tanto el empleado como el empleador pueden evaluar si la vinculación es adecuada para ambas partes.</p>	<p><b>Temporalidad:</b> El contrato de prestación de servicios tiene una duración temporal determinada por el tiempo estipulado en el contrato, y finaliza al concluir la obra o servicio acordado.</p>

#### 4. Contrato realidad.

El contrato realidad se deriva del principio de la primacía de la realidad sobre las formas del artículo [53](#) de la Constitución Política de Colombia, aplicado en el ámbito laboral para determinar la verdadera naturaleza de una relación entre un contratista de prestación de servicios y una entidad contratante, específicamente cuando se trata de contratos de prestación de servicios bajo el marco del artículo [32](#) de la Ley 80 de 1993. El objetivo del contrato realidad es garantizar que los derechos y deberes de las partes involucradas sean debidamente protegidos y que la relación contractual se clasifique correctamente de acuerdo con la realidad de los vínculos laborales.

##### 4.1 Desarrollo jurisprudencial sobre el contrato realidad.

La figura de contrato realidad ha sido desarrollado y analizada por las altas cortes, a partir de ahí se han establecido reglas y subreglas que permiten distinguir los tipos la relación contractual o laboral, los medios para su declaración, entre ellas se destacan:

##### 4.1.1 Corte Constitucional.

- Sentencia [C-614](#) de 2009<sup>8</sup>.

La Corte Constitucional manifiesta en la Sentencia C-614 de 2009 sobre la constitucionalidad del inciso 4° del artículo 2° del Decreto Ley 2400 de 1968, en lo que respecta a la relación laboral ordinaria y la vinculación contractual con el Estado, que la prohibición de que la

<sup>8</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39803>

administración pública celebre contratos de prestación de servicios para funciones de carácter permanente es una medida constitucionalmente válida y adecuada. Esta medida se implementa para proteger la relación laboral y evitar que se oculten empleos verdaderamente laborales bajo la apariencia de contratos de servicios. Además, busca preservar la integridad del sistema de contratación estatal, ya que el contrato de prestación de servicios debe utilizarse de manera excepcional para atender funciones ocasionales que no formen parte de las tareas habituales de la entidad o que requieran conocimientos especializados que no estén disponibles en el personal de planta.

La Corte resalta que esta prohibición es coherente con los principios constitucionales que rigen la función pública, ya que reafirma que las funciones permanentes en la administración pública deben ser desempeñadas por el personal de planta, es decir, por aquellos individuos que fueron seleccionados para esos cargos mediante procesos de concurso de méritos. Esto garantiza la idoneidad y transparencia en el acceso a los empleos públicos y fortalece la profesionalización de la administración estatal.

En resumen, la medida de prohibir la celebración de contratos de prestación de servicios para funciones permanentes en la administración pública tiene un fundamento sólido en la Constitución, ya que busca salvaguardar la integridad de las relaciones laborales, preservar el adecuado funcionamiento del sistema de contratación estatal y promover los principios de la función pública, asegurando que las funciones permanentes sean ejercidas por el personal de planta seleccionado por méritos.

- **Sentencia [T-903](#) de 2010<sup>9</sup>**

El hecho de que se configuren los elementos propios del contrato realidad entre una persona y una institución oficial, no implica que se adquiera la calidad de empleado público. Así pues, señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han definido un límite al alcance del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, que es el respeto de los principios que configuran la función pública. En este sentido, *“ninguna persona puede ser empleado público sin que medien las siguientes condiciones: el nombramiento y la posesión, la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una vacante en la planta de personal y la respectiva disponibilidad presupuestal; a pesar de que entre la respectiva entidad y el trabajador se haya verificado el cumplimiento del principio de primacía de la realidad sobre las formas.”*

- **Sentencia [C-171](#) de 2012<sup>10</sup>**

La Corporación al analizar la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, que faculta a las Empresas Sociales del Estado para desarrollar sus funciones mediante

---

<sup>9</sup> Régimen legal de Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=46874>

<sup>10</sup> Régimen legal de Bogotá, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47268>

contratación con terceros, Empresas Sociales del Estado de mayor nivel de complejidad, entidades privadas o con operadores externos, previa verificación de las condiciones de habilitación conforme al sistema obligatorio de garantía en calidad; la declaro exequible de manera condicionada, en el entendido que: *“la potestad de contratación otorgada por este artículo a las Empresas Sociales del Estado para operar mediante terceros, solo podrá llevarse a cabo siempre y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por parte del personal de planta de la Empresa Social del Estado o cuando se requieran conocimientos especializados”*.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional acogió el concepto de la Procuraduría señalado que:

*“(i) la posibilidad ilimitada de contratar con terceros tareas que correspondan a funciones propias o permanentes de las Empresas Sociales del Estado, vulnera el derecho al trabajo, el derecho a acceder a la carrera administrativa, y pone en grave riesgo tanto la continuidad como la permanencia del servicio público; (ii) las Empresas Sociales del Estado deben contar con una planta de personal propia, idónea, adecuada y suficiente para atender y desarrollar sus funciones de carácter permanente, que son su responsabilidad; (iii) la garantía de eficiencia no debe implicar la contratación de servicios de las funciones permanentes de las Empresas Sociales del Estado; y (v) por tanto, la posibilidad ilimitada de contratación de la prestación de las funciones propias de las Empresas Sociales del Estado con terceros, como lo establece la norma demandada, no puede ser la regla, pues contraría la Carta Política”*.

En el análisis realizado por la corporación, se plantea la necesidad del respeto del vínculo laboral para el desempeño de actividades permanentes y propias de la entidad,

- **Sentencia C-056 de 2013<sup>11</sup>**.

En esta sentencia en materia de contrato realidad expuso lo siguiente:

*"De acuerdo con las notas legales del contrato administrativo de prestación de servicios, la actividad humana que la persona natural o jurídica se obliga a ejecutar en favor del ente público, no puede realizarse "bajo la continuada dependencia o subordinación" de este último. La relación laboral no puede en efecto ser objeto de un contrato de prestación de servicios (D 222 de 1983, art 168). En el plano legal, frente a la entidad administrativa debe entenderse siempre un contratista independiente. La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo. De crearse un acto semejante o de producirse su mutación en ese sentido, se*

---

<sup>11</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-056-16.htm>

*ingresa en el campo de la patología de este típico contrato administrativo y en la ilegalidad de la correspondiente actuación o práctica administrativa, sin perjuicio de los derechos y garantías del trabajo que aún bajo este supuesto haya podido realizarse."*

En conclusión, el contrato administrativo de prestación de servicios implica que la persona natural o jurídica se compromete a realizar una actividad en favor de la entidad pública de manera independiente, sin estar bajo su dependencia o subordinación continua. De acuerdo con las disposiciones legales, la relación laboral no puede ser encubierta bajo la apariencia de este tipo de contrato, y la administración no está autorizada a celebrar un contrato de prestación de servicios que exhiba características propias de un contrato de trabajo.

Si se llegase a configurar una situación en la que el contrato de prestación de servicios se asemeje a un contrato laboral, se estaría incurriendo en una actuación o práctica administrativa ilegal. No obstante, se enfatiza que cualquier trabajo que haya sido realizado bajo este tipo de contrato debe mantener los derechos y garantías laborales que le correspondan, incluso si se demostrara que la relación tenía características laborales.

En expuesto, la Corte advierte sobre la importancia de distinguir claramente entre un contrato de prestación de servicios y un contrato laboral, y destaca que el incumplimiento de esta distinción puede llevar a prácticas administrativas ilegales. La protección de los derechos laborales es fundamental, incluso en situaciones en las que haya habido una incorrecta clasificación contractual.

- Sentencia [SU-448](#) de 2016<sup>12</sup>.

En esta sentencia de unificación la Corte Constitucional sostuvo que para demostrar la existencia del contrato realidad, resultaba suficiente contar con la convergencia de los elementos esenciales descritos en el artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo. Aclarando que, si bien la "prestación personal del servicio" y la "remuneración" pueden presumirse a simple vista en un contrato de prestación de servicios, no ocurre lo mismo con la subordinación, ya que ésta *"no puede confundirse con la coordinación de las actividades del contrato"*.

El referido antecedente jurisprudencial, calificó la subordinación como el factor diferenciador entre un contrato de trabajo y un contrato de prestación de servicios, y enfatizó que lo determinante para establecer una relación laboral y las obligaciones correspondientes por parte del empleador es la prestación concreta y real de servicios remunerados bajo condiciones de dependencia o subordinación; es por ello que independientemente del clausulado contractual, la declaración del contrato realidad se origina en la relación efectiva entre las partes.

---

<sup>12</sup> Régimen legal de Bogotá, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU448-16.htm>

- Sentencia [T-392/17](#) del 20 de junio de 2017<sup>13</sup>.

La acción de tutela no procede para solicitar la declaratoria del contrato realidad porque el carácter de dicha acción es subsidiaria y residual. No obstante, esta regla también contiene una excepción que consiste en la posibilidad de que la mencionada acción constitucional puede ser ejercida por los sujetos que son titulares de una especial protección constitucional por parte del Estado, por tanto, cuando existe una amenaza o vulneración a sus derechos fundamentales, esta resulta ser una herramienta eficaz e idónea en procura de su respectivo amparo. Al respecto señaló:

*(...) “En esa medida, debe aplicarse, la fórmula genérica consagrada en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, según la cual, existe para el empleador la prohibición de despedir o terminar los contratos de trabajo en razón de la situación de debilidad manifiesta que sufra el trabajador, salvo que medie autorización de la Oficina del Trabajo. Según la disposición, quienes procedan en forma contraria a ella, estarán obligados al pago de una indemnización equivalente a ciento ochenta días de salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a las que hubiere lugar (fundamento jurídico 20 de esta providencia)”.*

- Sentencia [SU-040/18](#)<sup>14</sup>.

A través de la sentencia SU-040/18, la Corte Constitucional procedió a reiterar la jurisprudencia que involucra derechos constitucionales, por relaciones formales o informales (contrato realidad) en sede de tutela, en la efectividad de las garantías constitucionales en el ejercicio del trabajo autónomo. Igualmente, la reiteración de la jurisprudencia en la estabilidad reforzada de las personas con discapacidad en los contratos de prestación de servicios.

Frente el precepto de la primacía de la realidad sobre las formas (contrato realidad) se reiteró lo siguiente:

*(...)*

*De lo anterior se puede concluir que la teoría de la primacía de la realidad sobre las formas se aplica en aquellos casos en los cuales el Estado encubre relaciones laborales en contratos de prestación de servicios, actuación que implica “desconocer, por un lado, los principios que rigen el funcionamiento de la función pública, y por otro lado, las prestaciones sociales que son propias a la actividad laboral”. En estos eventos, para que proceda la declaración de existencia del contrato realidad el juez constitucional deberá verificar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo”.*

---

<sup>13</sup> Régimen legal de Bogotá, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82733>

<sup>14</sup> Régimen legal de Bogotá <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=83384>

Por último, frente a la figura de estabilidad laboral a personas con discapacidad, la Corte en la sentencia mencionada expresó *“En esta oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que en las vinculaciones que se producen en el marco de una política pública específica de inclusión social y, en consecuencia, la situación de discapacidad de la persona es determinante en la suscripción del contrato, no existe un componente de discriminación negativa en el desarrollo o terminación de la relación laboral”*.

En resumen, la sentencia SU-040/18 de la Corte Constitucional ha consolidado la protección de los derechos constitucionales en el contexto del trabajo autónomo y ha reiterado la importancia de garantizar la estabilidad laboral de las personas con discapacidad en los contratos de prestación de servicios. Esta decisión sienta un precedente significativo en la lucha por la efectividad de las garantías constitucionales en el ámbito laboral, contribuyendo a promover la justicia social y la igualdad de oportunidades en el ejercicio del trabajo en Colombia.

#### 4.2.2 Consejo de Estado.

- **Sentencia Radicado No. 73001-23-31-000-2000-03449-01(3074-05) de fecha 19 de febrero de 2009<sup>15</sup>.**

Esta sentencia fijó la posición en su momento del Consejo de Estado sobre la configuración de relaciones laborales encubiertas cuando se suscriben contratos de prestación de servicios, en el sentido de que puede cambiar cuando se demuestra la dependencia o sumisión hacia el empleador, situación en la cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, siguiendo el principio de que lo que realmente sucede prevalece sobre la forma aparente en las relaciones laborales, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Política.

La relación de trabajo se compone de tres elementos fundamentales: subordinación, prestación personal del servicio y remuneración por el trabajo realizado. Es importante resaltar que reconocer la existencia de una relación laboral no implica otorgar la condición de empleado público, ya que, según lo indicado por el Consejo de Estado, tal categoría no se adquiere simplemente por trabajar para el Estado.

A lo anterior, esa Corporación consideró:

“(..)

*El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir en un*

---

<sup>15</sup> [https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-31-000-2000-03449-01\(3074-05\).pdf](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-31-000-2000-03449-01(3074-05).pdf)

*restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas.*

*El artículo 53 de la Constitución que establece la prevalencia de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no puede ser escindido, si no concordado con la “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”, por lo que una vez declarada la situación irregular del contrato de prestación de servicios, la lógica jurídica y la interpretación gramatical de la norma superior no debe ser otra querer conocer las garantías establecidas en las normas jurídicas.*

(...)

En tal sentido, el artículo antes mencionado, que destaca la importancia de reconocer la realidad de las relaciones laborales más allá de las formas establecidas en los contratos, debe ser interpretado junto con el principio de que los beneficios mínimos establecidos por las leyes laborales no pueden ser renunciados. Una vez que se ha determinado que un contrato de prestación de servicios no cumple con los requisitos legales y se considera irregular, debemos utilizar el razonamiento jurídico y la interpretación adecuada de esta norma constitucional para entender y aplicar las garantías establecidas en las normas de la materia.

- Fallo [39](#) de 2003<sup>16</sup>. Consejo de Estado, 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039.

Tratándose de actividades relacionadas con la docencia está en todos los casos es una actividad subordinada, según lo establecido por el Consejo de Estado. Al respecto estableció:

“La sección segunda ha sostenido mayoritariamente en relación con docentes que celebraron contratos similares de prestación de servicios, que por estar desvirtuados los elementos esenciales de este tipo de relación contractual, **emerge una relación laboral de derecho público**, sin que exista diferencia entre ella y la que desarrollan otros sujetos como empleados públicos que laboran en el mismo centro, desarrollan idéntica actividad, cumplen órdenes, horario y prestan servicios de manera permanente, personal y subordinada, razón por la cual, **debiendo primar la realidad sobre las formalidades**, es menester, por no tratarse de una relación laboral formalmente establecida, que no se acceda a conceder prestaciones sociales propiamente dichas sino que, **a título de indemnización**, para restablecer el derecho, se ordene “*el pago del equivalente a las prestaciones sociales que perciben los docentes oficiales que prestan sus servicios en el mismo centro educativo, tomando como base el valor pactado en el contrato*”. Y ello porque las cláusulas contractuales **son inexistentes, ineficaces e inoponibles, pues sólo ocultan la verdadera relación laboral** en contravención de lo previsto en el art. 53 de la C.P., que consagra el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, y van en contra del trabajador, a quien se le despoja de los derechos laborales que legalmente le corresponden. Señala la jurisprudencia de la sección segunda, repitiendo el contenido del párrafo 3º del artículo 1.518 del C.C., “*que es moralmente imposible el objeto de los*

<sup>16</sup> Régimen Legal de Bogotá, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12606>

contratos cuando se encuentra prohibido por las leyes, es contrario a las buenas costumbres o al orden público".

- Sentencia expediente No. 050012331000200506806-01 (1785-2013) de 12 de mayo de 2014<sup>17</sup>.

La Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia expediente No. 1785-2013 realiza un recuento jurisprudencial sobre contrato realidad, el termino de prescripción de las prestaciones sociales y los presupuestos fundantes para la configuración de la existencia de la relación laboral en los contratos de prestación de servicios.

En lo atinente a contrato realidad y los presupuestos fundantes de la existencia de la relación laboral manifestó lo siguiente:

“(...)

*Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.*

En lo que respecta a la prescripción de las prestaciones sociales concluyó lo siguiente:

“(...)

*esta Sección ha concluido la no prescripción de las prestaciones causadas con ocasión del contrato realidad, en tanto la exigibilidad de los derechos prestacionales en discusión es literalmente imposible con anterioridad a la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, dado su carácter*

---

<sup>17</sup> [file:///C:/Downloads/05001-23-31-000-2005-06806-01\(1785-13\).html](file:///C:/Downloads/05001-23-31-000-2005-06806-01(1785-13).html)

*constitutivo, de manera pues que es a partir de tal decisión que nace a la vida jurídica el derecho laboral reclamado y, por tanto, no podría operar en estos casos el fenómeno procesal extintivo”.*

- **Sentencia Radicado No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015) de fecha 25 de agosto del 2016<sup>18</sup>.**

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Sentencia Unificación expediente 0088-2015 del 25 de agosto del 2016, viendo la necesidad de generar claridad frente a los temas específicos de establecer el ingreso base de liquidación de las prestaciones el cual no había sido delimitado, así como el tema de la prescripción de los derechos laborales reclamados, teniendo en cuenta que existían tesis encontradas de las salas de decisión de la sección segunda frente el plazo prescriptivo y el momento del cual se debe contabilizar, motivo por el cual se unifica la sentencia.

En la citada sentencia estableció:

“1° Unificase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, en el sentido de que (i) quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, (ii) sin embargo, el fenómeno prescriptivo no aplica frente a los aportes para pensión, (iii) lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal; (iv) las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control; (v) tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; (vi) el estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral; y (vii) el juez contencioso administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral, sin que ello implique la adopción de una decisión *extra petita*, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva.

---

<sup>18</sup> [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/23001-23-33-000-2013-00260-01\(0088-15\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15).pdf)

2°. Unifíquese la jurisprudencia en lo referente a que en las controversias relacionadas con, el contrato realidad, (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados, por las razones indicadas en la motivación”.

Frente el tema de la prescripción considera que tiene sustento en el principio de seguridad jurídica, teniendo en cuenta el limitante de la perpetuidad en las reclamaciones de índole laboral. Igualmente, zanjó discusión sobre las normas que regulan la prescripción en materia de servidores públicos, para lo cual consideró que corresponden a los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, establecen un término de tres (3) años a partir del momento en que el derecho se hace exigible, es decir, desde la finalización del contrato y se interrumpe con la solicitud escrita del trabajador y la oportunidad se presenta desde la terminación del nexo contractual con el empleador.

Como característica importante de la sentencia citada, manifiesta que los aportes pensionales provenientes del contrato realidad no prescriben dada su condición periódica del derecho pensional, toda vez que se causen periódicamente, motivo por el cual se puede reclamar en cualquier momento, mientras que las prestaciones sociales y salariales se pagan por una sola vez, aplicando el fenómeno de la prescripción por ser emolumentos temporales.

Ahora bien, respecto de las relaciones laborales encubiertas el órgano contencioso de cierre, manifiesto lo siguiente:

“(…)

*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”.*

En tal sentido, el Consejo de Estado en cuanto a la configuración del contrato realidad fijó su posición en la que, para comprobar que una persona ha estado prestando continuamente servicios personales remunerados, que están directamente relacionados con la actividad principal de la entidad que la contrata. Estos servicios son llevados a cabo en las instalaciones o dependencias de la entidad contratante, utilizando los elementos de trabajo proporcionados por ella. Igualmente, la persona contratada está sometida a una relación de dependencia y subordinación propia de un empleado, en lugar de tener la autonomía y libertad típicas de un contratista independiente.

En situaciones como esta, a pesar de que formalmente se haya acordado un contrato de prestación de servicios, se reconoce que existe una verdadera relación laboral, debido a la evidente subordinación y dependencia que tiene la persona respecto a la entidad contratante.

Finalmente, es de señalar que la sentencia estableció criterios complementarios que aplican al contrato realidad en el ámbito de la administración pública:

*“i) Criterio funcional: 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) deben ejecutarse, por regla general, mediante el empleo público (...)*

*ii) Criterio de igualdad: Si 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, debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia citada del 6 de septiembre de 2008<sup>19</sup>). (...)*

*iii) Criterio temporal o de la 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 (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia ya citada del 3 de julio de 2003<sup>20</sup>). Dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esa manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008<sup>21</sup>).*

*iv) Criterio de la 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, puede acudirse a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002<sup>22</sup> a que se ha hecho referencia). Por el contrario, si la gestión contratada equivale al “giro normal de los negocios” de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual.”<sup>23</sup>*

- **Sentencia de Unificación N° 2013-01143-01 (1317-2016) de 09 de septiembre de 2021<sup>24</sup>.**

<sup>19</sup> Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 2152-06 (Nota original en el texto).

<sup>20</sup> Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, expediente 4798-02 (Nota original en el texto).

<sup>21</sup> Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05 (Nota original en el texto).

<sup>22</sup> Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 3530-2001 (Nota original en el texto).

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sentencia de Unificación Jurisprudencial de agosto 25 de 2016, Sección Segunda, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

<sup>24</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=117121>

La Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en esta sentencia de unificación, reconoció la importancia que tiene el contrato de prestación de servicios para la gestión pública y el cumplimiento de los fines del Estado, que se suscriben con el fin de desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad estatal, que no pueden ser desarrollados por el personal de planta o que requieran conocimiento especializado. Igualmente, rechazó las prácticas fraudulentas en la contratación de prestación de servicios que violan los derechos de los trabajadores, estableciendo que este tipo de contratos se utilizan para situaciones especiales y temporales, sin generar una relación laboral ni prestaciones sociales.

En este sentido, unificó la jurisprudencia en materia de configuración del contrato realidad precisando las siguientes reglas:

“(…)

- (i) *La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable, al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.*
- (ii) *La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.*
- (iii) *La tercera regla determina que, frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal”.*

En resumen, estas tres reglas tienen como objetivo establecer criterios y condiciones para la duración y continuidad de los contratos públicos, garantizar la justificación y temporalidad de los términos establecidos y clarificar la responsabilidad sobre los pagos de la Seguridad Social en salud en el contexto de los contratos con la Administración.

Igualmente, de las reglas antes mencionadas dio alcance a las expresiones que a continuación se enuncian:

- **Alcance de la expresión: “un término estrictamente indispensable”**

En primer lugar, el Consejo de Estado estableció el alcance del concepto “*término estrictamente indispensable*”, con el propósito de evitar que los órganos del Estado, realicen la contratación de actividades que no son transitorias, contingentes o eventuales, impidiendo con ello que se creen los respectivos empleos públicos. Con ocasión a ello, partió de una interpretación gramatical y teleológica de la expresión antes citada, en lo que respecta a la suscripción de contratos de prestación de servicios.

En tal sentido, en lo atinente a la interpretación gramatical concluyó lo siguiente: “(...) *se entiende lo ajustado enteramente a la necesidad, esto es, lo que forzosamente debe hacerse o realizarse, y que no se puede prescindir de ello para alcanzar un fin determinado*”. El órgano de cierre enfatizó en que no se puede obviar o eliminar esta parte, ya que es esencial para alcanzar el propósito deseado. En otras palabras, es algo que resulta imprescindible y no puede ser dejado de lado si se desea cumplir con un objetivo determinado.

Por otra parte, en lo correspondiente a la interpretación teleológica, el Consejo de Estado consideró acudir a los principios de la contratación estatal<sup>25</sup>, más específicamente el de planeación<sup>26</sup>, el cual exige que las entidades estatales realicen un estudio juicioso para identificar sus necesidades y utilizar sus recursos de manera adecuada, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que en el contrato se estipulen. Respecto de la interpretación antes citada, la Corporación concluyó lo siguiente: “*para la ejecución del objeto convenido en la etapa precontractual no es un requisito de forma; es un elemento esencial del principio de planeación –y en consecuencia del de legalidad- en cuanto determina la duración del negocio jurídico*”.

Por último unifica el sentido y alcance de la expresión “*término estrictamente indispensable*”, “*como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que, de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento*”.

Concisamente, el “término estrictamente indispensable” que unificó la jurisprudencia en comento no es otro que el periodo de tiempo necesario para que el contratista cumpla con el propósito del contrato y todas sus obligaciones, tal como se acuerda en la minuta del contrato. Se basa en análisis previos y puede extenderse excepcionalmente para garantizar el cumplimiento de la ejecución de su objeto por las partes involucradas.

---

<sup>25</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304#23>

<sup>26</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304#25>

- **Sobre el “término de interrupción del contrato de prestación de servicios: la solución de continuidad”.**

El Consejo de Estado, en la referida sentencia de unificación, se propuso introducir el concepto de solución de continuidad en los contratos de prestación de servicios que presentan interrupciones entre uno y otro. En la jurisprudencia en comento, en primera medida se precisó la noción de “solución de continuidad” *“en el entendido de que «solución» es igual a interrupción. Es decir, que cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios; mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpidamente causándose”.*

La aplicación de pluricitado término para el Consejo de Estado se justifica en las siguientes razones:

*“En primer lugar, porque permite concluir que cuando se interrumpe la prestación de un servicio por hasta treinta (30) días hábiles, el vínculo laboral (en aquellos eventos donde previamente se haya acreditado la relación laboral) sigue siendo el mismo, lo cual facilita establecer el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados. En segundo lugar, porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección, pues, como se mencionó, el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley como el objeto de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. Y, en tercer lugar, porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes”*

Además, en la referida sentencia se destaca la importancia de la coherencia del sistema jurídico y se acoge la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre las interrupciones amplias o relevantes entre contratos. Esta verificación debe ser aplicada para desvirtuar las formalidades empleadas en algunos casos de simulación de ruptura contractual y determinar si las suspensiones en los contratos de prestación de servicios reflejan la verdadera intención de las partes de interrumpir la continuidad del vínculo laboral subyacente<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Corte Suprema de Justicia. [Sentencia SL4816-2015. Radicación n.º 45303](#), .

- **Sobre el “término de prescripción y momento a partir del cual se inicia”.**

En el término en comento, la Sección Segunda se ha establecido una tesis dominante sobre la prescripción de los derechos derivados de un contrato que en realidad representa una relación laboral encubierta o subyacente. Según esta tesis, la prescripción ocurre únicamente cuando el contratista no presenta una reclamación por sus derechos dentro de los 3 años posteriores a la finalización del vínculo que ha sido revelado como una relación laboral encubierta.

*“(…) Con todo, esta Sección unificó su criterio y, en la actualidad, cualquier asunto que involucre periodos contractuales debe analizarse siguiendo los parámetros que la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, [Expediente 0088-15, CESUJ2, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter], estableció a efectos de declarar probada la excepción de prescripción en los contratos de prestación de servicios:*

*[...] en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio.*

*148. En la misma providencia, más adelante se señaló lo siguiente:*

*[...] quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual. (Negrillas fuera del texto)”*

- **Sobre la “Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud”.**

La Sección Segunda en materia de devolución de aportes en seguridad social pagados por el contratista, al cual se le ha declarado la configuración del contrato realidad, manifestó lo siguiente:

*“165. Por consiguiente, dado que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla, no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta. Además, reembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad, como se expuso, buscaba que su*

*recaudo fuera directamente a las administradoras de servicios de salud, por tratarse, se itera, de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y con carácter parafiscal”.*

En conclusión, se determina que, pese a la declaración de una relación laboral encubierta, no procede ordenar la devolución de las contribuciones de seguridad social que corresponden al contratista. Esto se fundamenta en que dichas contribuciones son responsabilidad del contratista según lo estipulado por la ley, y, por ende, está obligado a efectuarlas. La devolución de estos aportes iría en contra de la voluntad del legislador, quien estableció que dichos recursos se destinaran directamente a las administradoras de servicios de salud como parte de las contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y carácter parafiscal. En consecuencia, la decisión de la no devolución busca salvaguardar la coherencia con la normativa vigente y garantizar el correcto funcionamiento del sistema de seguridad social en beneficio de todos los involucrados.

## **5. Directrices Distritales para prevenir el daño antijurídico por la configuración del contrato realidad**

En el marco de las actividades de prevención del daño antijurídico, previstas en el art. 5 del Acuerdo Distrital 638 de 2016, en los artículos 2º, 3 numeral 11 del Decreto Distrital 323 de 2016, modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 798 de 2019, y el Decreto Distrital 430 de 2018 la Secretaría Jurídica Distrital ha emitido diferentes lineamientos, con el objeto de precisar el alcance de la figura de contrato realidad, a partir del análisis de los fallos condenatorios, y la expedición de sentencias de unificación, orientando sobre las buenas prácticas, para que las entidades y organismo distritales prevengan la configuración de la figura.

### **5.1. Directiva 001 de 2021. Documento Único de Contratación<sup>28</sup>.**

Este documento compiló los lineamientos que orientan la gestión jurídica contractual en el Distrito Capital, a través de la aplicación de buenas prácticas para una adecuada gestión sobre la materia, por parte de las entidades y organismos distritales.

Así, en lo que respecta a recomendaciones sobre lo antes mencionado, el documento tiene un capítulo “*Otras recomendaciones*”<sup>29</sup> estableciendo lineamientos con la finalidad de coadyuvar la estructuración de políticas de prevención del daño antijurídico y la adecuada ejecución de recursos públicos.

---

<sup>28</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=105086> y [https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T\\_NORMA\\_ARCHIVO&p\\_NORMFIL\\_ID=22154&f\\_NORMFIL\\_FILE=X&inputfileext=NORMFIL\\_FILENAME](https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=22154&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME)

<sup>29</sup> Correspondía a la Directiva No. 15 de 2018, la cual se dejó sin efecto, una vez se adoptó la Directiva No. 1 de 2021.

En este sentido, el numeral 10.2 del documento antes citado (Página 105 y ss), se define el contrato realidad como *“la desnaturalización de las condiciones propias de un contrato de prestación de servicios profesionales, que convierte el mismo en un verdadero contrato laboral por configurarse los elementos de prestación personal, subordinación y remuneración”*.

Analizó las caudas comunes de declaratoria de contrato realidad, conforme a la información reportada por el SIPROJ, analizó la diferencia entre contratación laboral y contrato realidad, el desarrollo jurisprudencial, y los lineamientos en materia de prevención de daño antijurídico, entre ellas:

- Implementar buenas prácticas en materia de contratación estatal, tanto en la etapa precontractual como contractual
- Conformación de plantas temporales.

## **5.2 Circular 26 del 07 de octubre del 2021<sup>30</sup> SJD - SGAMB**

La Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá expedieron orientaciones jurídicas para la prevención del daño antijurídico producto de las relaciones laborales encubiertas (contrato realidad) en los contratos de prestación de servicios en el Distrito Capital, partiendo de la Sentencia de Unificación No. 2013-01143-01 (1317-2016) del Consejo de Estado.

En dicho documento se relacionan los parámetros o indicios, que conforme a la sentencia, pueden generar una auténtica naturaleza que subyace en los vínculos contractuales. Detalla las reglas de unificación y toma posición con relación a la segunda regla *“sobre la fórmula como se computaba la interrupción de los contratos de prestación de servicios, fijando un periodo de treinta (30) días hábiles”* señalando:

*“Sobre el particular, se aclara que el límite temporal fijado para la determinación de la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios, es un marco de referencia para la entidad, el contratista y el juez de la controversia y hace parte de uno de los criterios que tendrán en cuenta los juzgadores para determinar si existe o no solución de continuidad entre un vínculo contractual y el anterior.*

*Sin embargo, se reitera que la aplicación de una metodología por parte de las entidades que conlleve a la interrupción de los contratos por el término de 30 días hábiles no genera per se una indemnidad frente a una reclamación de derechos laborales, ni exclusión de responsabilidad en caso de probarse que confluyen los demás elementos indicativos de una relación laboral encubierta o subyacente.*

*Del mismo modo, la suscripción de nuevos contratos con interrupción inferior a 30 días hábiles no genera en sí misma la existencia de un contrato realidad, siempre y cuando*

---

<sup>30</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=117538>

*la entidad no genere situaciones constitutivas de subordinación u otras que desdibujen la naturaleza del contrato de prestación de servicios”.*

Adicionalmente, importe orientaciones con relación a:

- La debida estructuración y planeación de la necesidad en los contratos de prestación de servicios
- La ejecución de contratos de prestación de servicios
- En las acciones preventivas del daño antijurídico y en las políticas institucionales

### **5.3 Circular 29 del 18 de mayo del 2022<sup>31</sup>.**

Con el ánimo de brindar herramientas de prevención de conductas disciplinarias para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de la Administración Distrital y la lucha contra la corrupción la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios emite la Circular 29 del 18 de mayo del 2022, donde establece lineamientos para evitar conductas disciplinarias para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de la administración distrital y la lucha contra la corrupción.

En lo que respecta a la configuración del contrato realidad y la falta disciplinaria que se puede llegar a suscitar la Circular en su numeral 2 establece lo siguiente:

*“(…) En atención a la especial relevancia que tiene el contrato estatal como instrumento de gestión pública, el legislador tipificó en el artículo 54 del Código General Disciplinario aquellas conductas que pueden ser constitutivas de "faltas gravísimas que guardan relación con la contratación pública.*

*La conducta descrita en el numeral 1 del artículo 54 del CGD, a saber: "Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.", busca que la administración pública no materialice la existencia de un contrato realidad que a la postre genere una afectación a los derechos y garantías debidos al contratista”.*

### **5.4 Circular Conjunta 001 del 10 de enero del 2023<sup>32</sup> – SJD - SGAMB**

La Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante la Circular Conjunta 001 del 10 de enero del 2023, imparten los lineamientos para la

<sup>31</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=123821>

<sup>32</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132919>

celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia 2023, recomendado:

- Aplicar la circular Conjunta [026](#) del 7 de octubre de 2021
- Consignar en los estudios y documentos contractuales previos los motivos y razones que justifiquen la necesidad de acudir a la celebración de contratos
- Establecer la modalidad de selección y las razones para acudir a ellas.
- Determinar el tiempo máximo que se estima imprescindible para la ejecución contractual de acuerdo con las necesidades del servicio.
- La duración de los contratos de prestación de servicios relativos a sujetos de especial protección constitucional como mujeres en estado de gestación, personas en licencia de paternidad o maternidad, personas en condición de debilidad manifiesta por motivos de salud, madres cabeza de familia, entre otras personas protegidas constitucionalmente; deberá extenderse por el término de duración necesario que garantice su protección reforzada de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente

## **6. Directrices de entidades rectoras nacionales sobre defensa jurídica y contratación estatal.**

### **6.1 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.**

- [Circular externa 03 del 01 de marzo del 2023](#)<sup>33</sup> ANDEJ

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo a sus facultades de ejecutar políticas que buscan evitar la causa de daños antijurídicos por parte de los servidores de las entidades públicas, emite la circular 03 del 01 de marzo del 2023, donde realizan un análisis de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de Septiembre del 2021, documento el cual consta de cuatro capítulos a entender que el primero hace referencia a las generalidades del contrato de trabajo, el segundo capítulo aborda temas relacionados con el contrato de prestación de servicio, el tercero corresponde a lineamientos orientados a prevenir el contrato de realidad y como cuarto capítulo corresponde a las conclusiones y orientaciones del mismo.

De lo anterior, se cita textualmente las conclusiones dadas por la ANDJE, dada la importancia de las mismas:

“(…)

---

<sup>33</sup> [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202023/Attachments/3/circular\\_externa\\_03\\_01\\_marzo\\_2023\\_070323.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202023/Attachments/3/circular_externa_03_01_marzo_2023_070323.pdf)

1. *Las entidades públicas tienen la responsabilidad de garantizar que el contrato de prestación de servicios no se convierta en un mecanismo de encubrimiento de una relación laboral y deben de reconocer que todas las personas tienen derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*

2. *Una correcta planeación, ejecución y terminación del contrato de prestación de servicios llevara a prevenir que se configure el contrato realidad. Es necesario llevar a cabo estos procesos de manera adecuada para evitar irregularidades y asegurar que se respeten los derechos laborales de los contratistas.*

3. *La subordinación es un elemento determinante para que se configure un contrato realidad. Por lo tanto, quienes detenten cargos directivos, las y los jefes de oficina, y quienes ejerzan coordinación y supervisión de los/las contratistas deben procurar que el contrato de prestación de servicios no se desnaturalice. Es importante evitar situaciones en las que los contratistas se encuentren subordinados de manera similar a un empleado regular”.*

Estas conclusiones resaltan la necesidad de una correcta aplicación de los contratos de prestación de servicios y de prevenir situaciones en las que se desvirtúe su naturaleza mediante la subordinación excesiva.

## 6.2. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

- [Guía para la contratación de prestación de servicios](#)<sup>34</sup>.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente como ente rector en la contratación pública, mediante la Guía para la contratación de prestación de servicios, estableció la prohibición de la existencia de nóminas paralelas asociadas bajo la figura contractual de la prestación de servicios.

“(…)

*En consecuencia, la delimitación del objeto del contrato previene no sólo de las normas positivas que lo definen, sino también de disposiciones prohibitivas o restrictivas que indican que el contrato de prestación de servicios no es un medio para suplir la vinculación de personas naturales en el desempeño de la función pública, ni constituye un instrumento para el cumplimiento propiamente dicho de ella.”*

---

<sup>34</sup> [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/files\\_2020/cce-eicp-gi-21\\_guia\\_contratacion\\_prestacion\\_de\\_servicios\\_v1\\_03-03-2023\\_1.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/cce-eicp-gi-21_guia_contratacion_prestacion_de_servicios_v1_03-03-2023_1.pdf)

- [Circular Conjunta 01 de 2023](#)<sup>35</sup>.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron la Circular Conjunta 001 de 2023, con el propósito de generar lineamientos para la celebración de contratos de prestación de servicios y en lo que respecta a evitar relaciones laborales encubiertas, estableció el siguiente lineamiento:

“(…)

*1. Solo pueden celebrarse contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión relacionados con la administración o funcionamiento institucionales, es decir, para realizar actividades que hagan parte del giro ordinario o quehacer cotidiano del ente estatal respectivo. Las Entidades Estatales deben procurar que los contratistas de prestación de servicios ejecuten los correspondientes objetos con la autonomía e independencia propias de este tipo contractual evitando realizar actuaciones de las que pueda colegirse la existencia de subordinación, dependencia o el encubrimiento de una relación laboral. Lo anterior no excluye de la posibilidad de que la Entidad Estatal contratante de instrucciones u orientaciones respecto del cumplimiento del contrato”.*

## **7. Datos estadísticos de procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales sobre configuración del contrato realidad desde el 2016 hasta el 2023.**

De acuerdo a la información reportada por el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá SIPROJ Web, con corte 17 de abril de 2023, se realizó un análisis cuantitativo de los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales activos y terminados en contra de las entidades u organismos del Distrito Capital y cuya pretensión a reclamar es la configuración del contrato realidad.

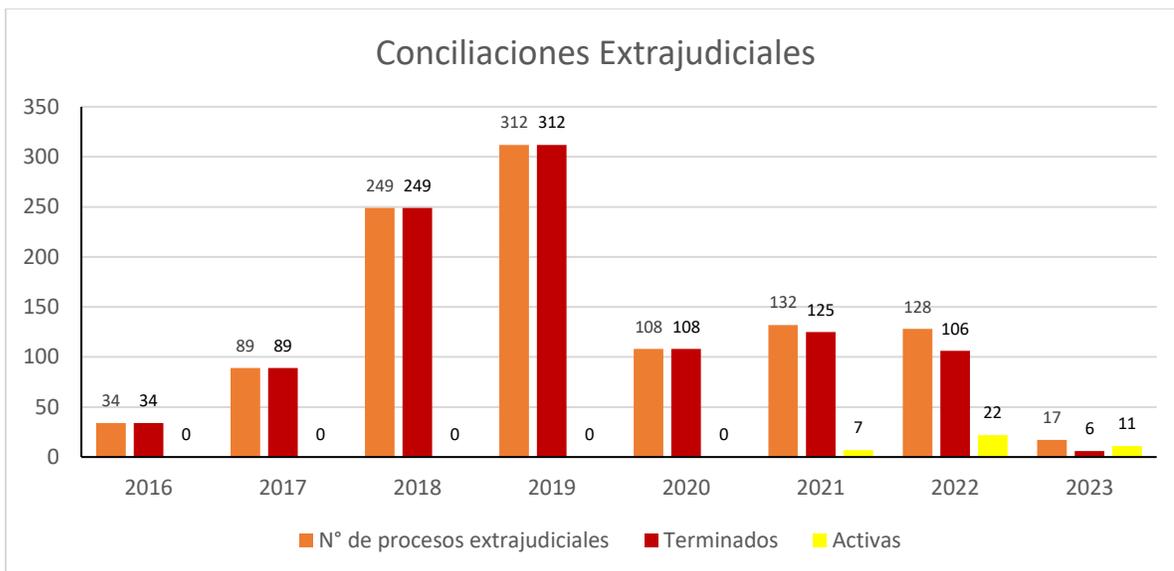
Adicionalmente, se revisaron algunas sentencias favorables y desfavorables para identificar el análisis cualitativo que motivaron la condena o absolución, y que está asociadas a la existencia de relaciones laborales encubiertas, y los motivos concretos por los cuales ha sido condenado el Distrito Capital.

### **7.1 Análisis cuantitativo**

Se analizó una muestra de cuatro mil trescientos cuarenta y cinco (4.345) datos entre procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales, en un periodo comprendido entre los años 2016 al 2023, discriminados de la siguiente manera:

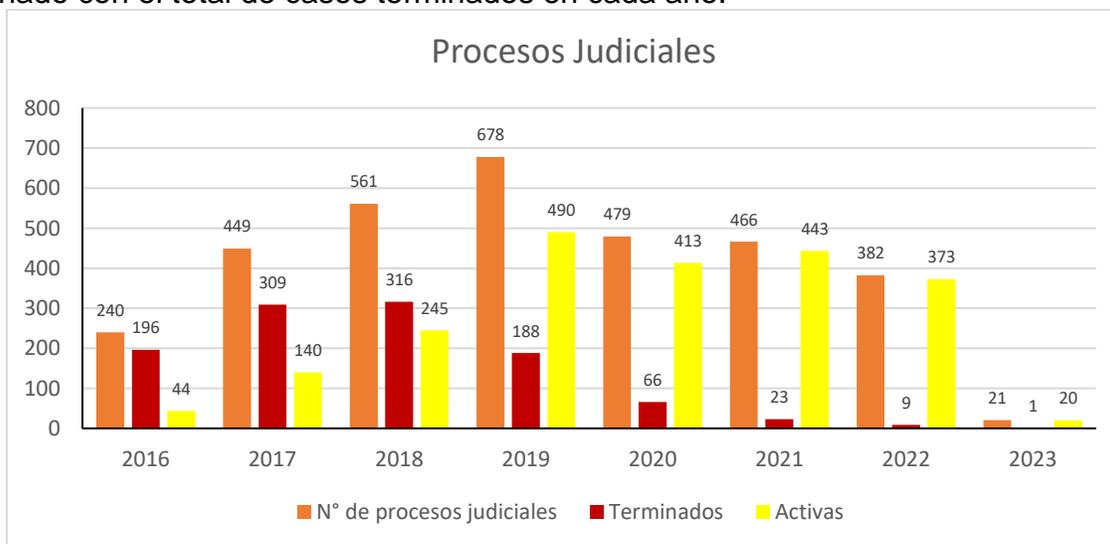
---

<sup>35</sup> [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/circular\\_conjunta\\_colombia\\_compra.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_conjunta_colombia_compra.pdf)



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

De los datos de las conciliaciones extrajudiciales se identificaron un total de mil sesenta y nueve (1069) conciliaciones que se instauraron como requisito de procedibilidad para iniciar demanda ante lo contencioso administrativo. El número de procesos extrajudiciales está relacionado con el total de casos terminados en cada año.



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

Ahora bien, se identificaron tres mil doscientos noventa y cuatro (3166) procesos judiciales con pretensión de contrato realidad, de los cuales 1993 son activos (63%) y 1175 terminados (37%).



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

Del total de procesos por año, el comportamiento de demandas tuvo un crecimiento ascendente a partir del 2016, siendo el año 2019 el que registró mayor número de demandas (663), para posteriormente descender a 469 en el 2020, 459 en el 2021, 374 en el 2022 y 20 en el transcurso del año.



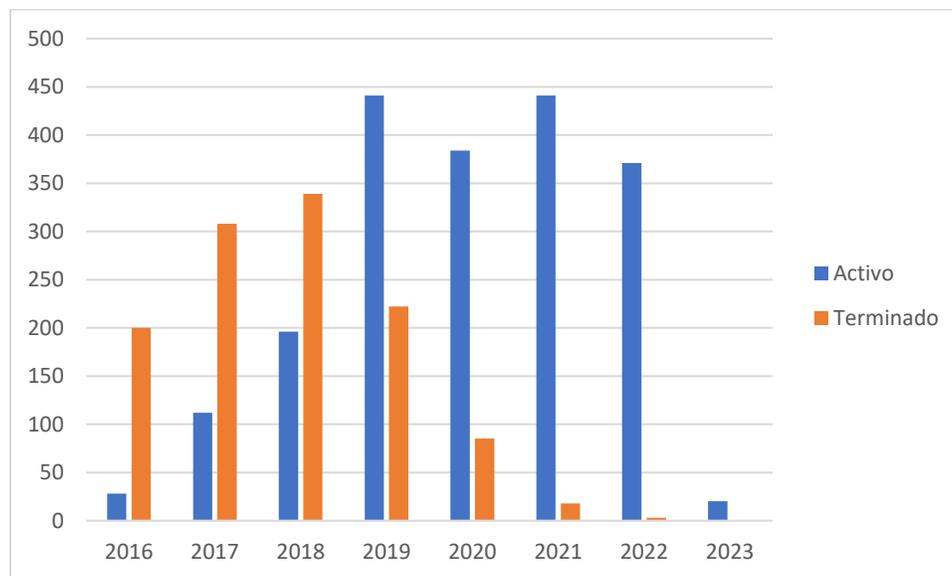
*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

En la siguiente tabla se observa el comportamiento de las demandas activas y terminadas registradas en el SIPROJ.

Etiquetas de fila	Activo	Terminado	Total general
2016	28	200	228

2017	112	308	420
2018	196	339	535
2019	441	222	663
2020	384	85	469
2021	441	18	459
2022	371	3	374
2023	20		20
<b>Total general</b>	<b>1993</b>	<b>1175</b>	<b>3168</b>

*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

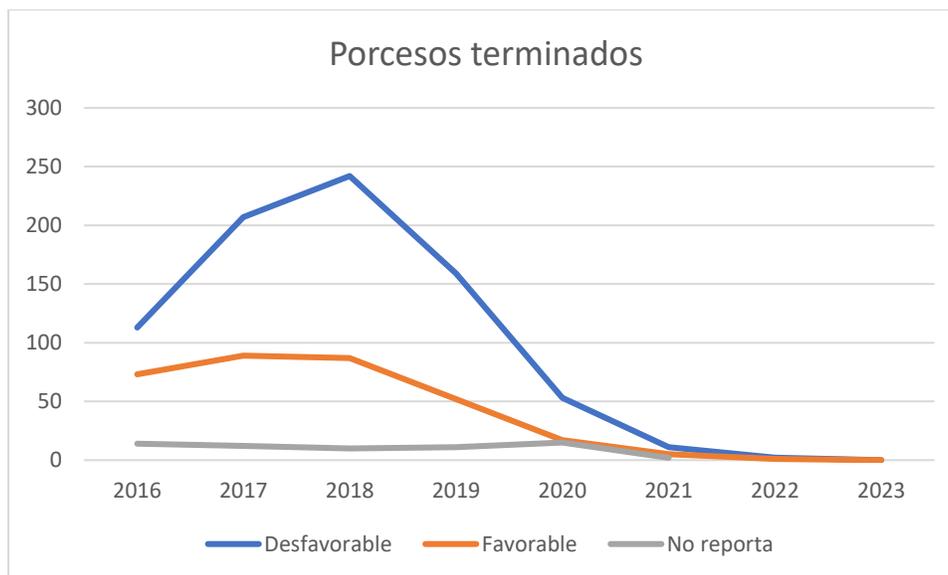
- **Procesos terminados**

Del total de procesos terminados 783 (66.9%) culminaron con fallo desfavorable, 251 (21.3%) favorable y en 64 casos (5.4%) no se reporta información.

Año	Desfavorable	Favorable	No reporta	Total
2016	113	73	14	200
2017	207	89	12	308
2018	242	87	10	339
2019	159	52	11	222
2020	53	17	15	85
2021	11	5	2	18
2022	2	1		3

	2023	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>787</b>	<b>251</b>	<b>64</b>	<b>1175</b>

*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

Con relación a la totalidad de procesos terminados, se puede evidenciar que durante los años 2016 a 2021 hubo una tendencia mayor hacia los fallos desfavorables, aunque también se evidencio un porcentaje inferior de fallos con relación a los periodos 2017 a 2019. En el año 2023, a la fecha de estudio solo se había proferido un fallo.

En lo que respecta al valor de las pretensiones, en la siguiente tabla se relaciona, la entidad, el valor y el porcentaje sobre la totalidad de las mismas:

ENTIDADES	Valor de las pretensiones	%
SUBRED SUR (1)	\$ 15.023.222.430	34,9%
SUBRED CENTRO ORIENTE (1)	\$ 6.605.967.137	15,3%
SUBRED NORTE (1)	\$ 5.649.875.339	13,1%
SEDIS (1)	\$ 4.150.439.029	9,6%
I.D.U. (1)	\$ 2.500.335.446	5,8%
SUBRED SUR OCCIDENTE (1)	\$ 2.402.148.932	5,6%
C.C. (1)	\$ 1.973.268.315	4,6%
H. SIMÓN BOLIVAR (2)	\$ 594.036.939	1,4%

IDIGER (1)	\$	527.780.481	1,2%
A.B.S.A. (2)	\$	382.822.448	0,9%
SEDMOV (1)	\$	300.185.070	0,7%
F.F.D.S. (2)	\$	264.963.684	0,6%
SECR. EDU. (1)	\$	232.402.795	0,5%
U.D.F.J.C. (1)	\$	218.347.613	0,5%
OTRAS ENTIDADES	\$	2.245.390.822	5,2%
I.D.U. (2)	\$	207.185.753	0,5%
I.D.R.D (2)	\$	197.765.088	0,5%
C.C. (2)	\$	158.936.925	0,4%
F.F.D.S. (3)	\$	158.220.000	0,4%
IDIGER (2)	\$	148.500.000	0,3%
H. MEISSEN (2)	\$	140.456.076	0,3%
H. SANTA CLARA (2)	\$	126.799.960	0,3%
TRANSMILENIO	\$	126.520.143	0,3%
IDIPRON (1)	\$	116.875.407	0,3%
F.V.S. (2)	\$	112.513.743	0,3%
SECR. SALUD (2)	\$	98.935.629	0,2%
IDT (1)	\$	89.910.303	0,2%
UAEVIAL (1)	\$	68.433.571	0,2%
CAPITAL SALUD EPS-S S.A.S (1)	\$	62.855.290	0,1%
H. SAN CRISTOBA (2)	\$	60.000.000	0,1%
SECR. GOB. (1)	\$	57.256.831	0,1%
SECRETARÍA DE SEGURIDAD (1)	\$	53.615.902	0,1%
H. KENNEDY (2)	\$	51.219.797	0,1%
F.V.S. (3)	\$	46.140.009	0,1%
SECR. EDU. (2)	\$	42.906.430	0,1%
A.L. ENGATIVA (2)	\$	42.268.947	0,1%
H. LA VICTORIA (3)	\$	19.477.080	0,0%
SEDDE (1)	\$	18.007.556	0,0%
SECR. GOB. (2)	\$	16.540.742	0,0%
E.A.A.B. (1)	\$	15.624.840	0,0%
F.G.A.A. (2)	\$	8.424.800	0,0%
Total	\$	43.071.186.480	100,0%

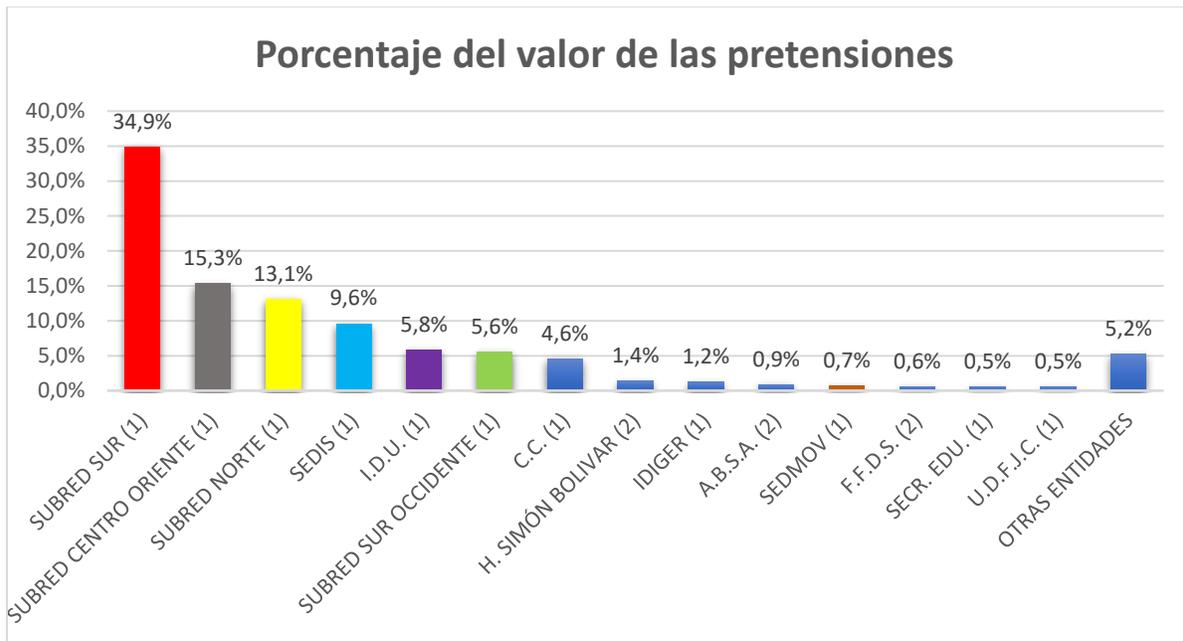
*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

Es importante señalar que en el periodo producto de los fallos favorables se dejó de pagar \$22.330.546.094, que corresponde al 23.97%.

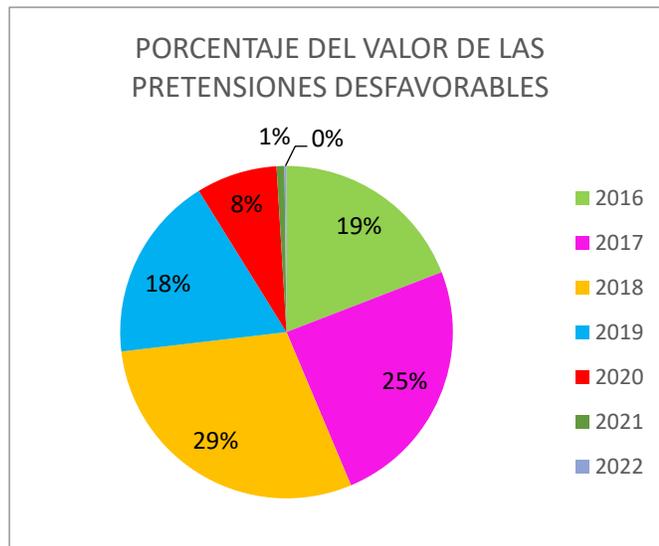
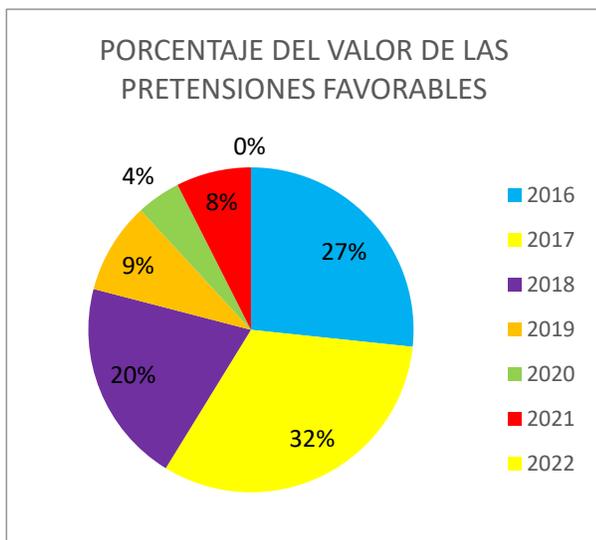
AÑO	VALOR DESFAVORABLES	VALOR FAVORABLES
2016	\$ 15.982.934.384,00	\$ 5.955.001.686

2017	\$ 19.125.403.623,00	\$ 7.170.946.411
2018	\$ 17.520.727.211,00	\$ 4.525.891.695
2019	\$ 10.497.858.051,00	\$ 2.032.952.794
2020	\$ 5.592.436.993,00	\$ 981.342.884
2021	\$ 2.032.766.691,00	\$ 1.664.410.624
2022	\$ 85.903.940,00	\$ -
TOTAL	\$ 70.838.030.893,00	\$ 22.330.546.094

Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.



Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

- **Procesos activos**

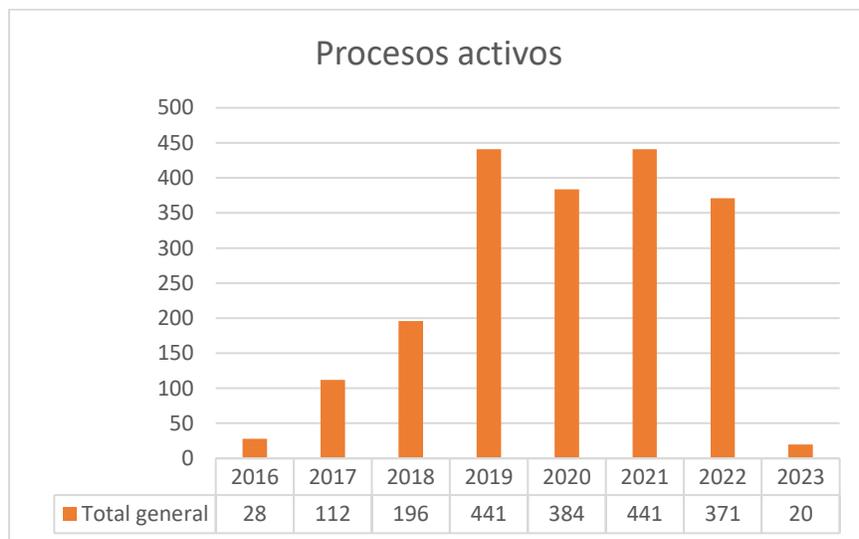
Los procesos que se registran como activos corresponden a las siguientes entidades:

<b>Entidad</b>	<b>No. de procesos</b>
A.B.S.A. (1)	21
A.L. SUBA (2)	1
C.C. (1)	7
C.V.P. (1)	3
CAPITAL SALUD EPS-S S.A.S (1)	20
E.A.A.B. (1)	12
E.R.U. (1)	1
E.T.B. (1)	15
F.D.L. SUBA (2)	1
F.F.D.S. (2)	16
F.G.A.A. (1)	1
F.V.S. (2)	3
H. SIMÓN BOLIVAR (2)	1
H. SUBA (2)	1
I.D.R.D (1)	9
I.D.U. (1)	19
IDARTES (1)	1
IDIGER (1)	10
IDIPRON (1)	7
IDPACC (2)	2
IDT (1)	4
IPES (1)	3
JARD. BOT. (1)	9
LOTE. BTA. (1)	1
PERS. BTA. (1)	3
SECR. EDU	11
SECR. GOB. (1)	5
SECR. SALUD (1)	7
SECRETARÍA DE SEGURIDAD (1)	5
SECRETARIA GENERAL	4
SEDAMB (1)	2
SEDDE (1)	3
SEDIS (1)	317

SEDMOV (1)	7
SUBRED CENTRO ORIENTE (1)	329
SUBRED NORTE (1)	321
SUBRED SUR (1)	606
SUBRED SUR OCCIDENTE (1)	181
TRANSMILENIO	7
U.D.F.J.C. (1)	9
UAECOB (1)	4
UAESP (1)	1
<b>Total general</b>	<b>1993</b>

*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

Conforme a la información reportada se encuentra un total de 1993 procesos activos en el Sistema de Información de Procesos Judiciales, distribuidos por año de radicación de la siguiente manera:



*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

Del total de los procesos activos se cuenta con un total de 651 procesos fallados en primera instancia, de los cuáles 512 (78%) corresponden a decisión desfavorable y 139 (22%) favorables.

Año	Sin decisión	Desfavorable	Favorable	Total general
2016	8	12	8	28
2017	47	45	20	112
2018	97	76	23	196
2019	229	173	39	441
2020	242	115	27	384
2021	338	82	21	441
2022	362	8	1	371
2023	19	1		20
<b>Total general</b>	<b>1342</b>	<b>512</b>	<b>139</b>	<b>1993</b>

*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

El valor de las pretensiones que registra el sistema corresponde a:

AÑO	VALOR DE LAS PRETENSIONES	PORCENTAJE
2016	\$ 3.529.543.775,00	3%
2017	\$ 9.147.847.378,00	7%
2018	\$ 11.689.238.321,00	9%
2019	\$ 29.485.824.839,00	22%
2020	\$ 22.088.638.687,00	17%
2021	\$ 33.265.146.708,00	25%
2022	\$ 21.309.053.611,00	16%
2023	\$ 1.749.847.417,00	1%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 132.265.140.736,00</b>	<b>100,0%</b>

*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

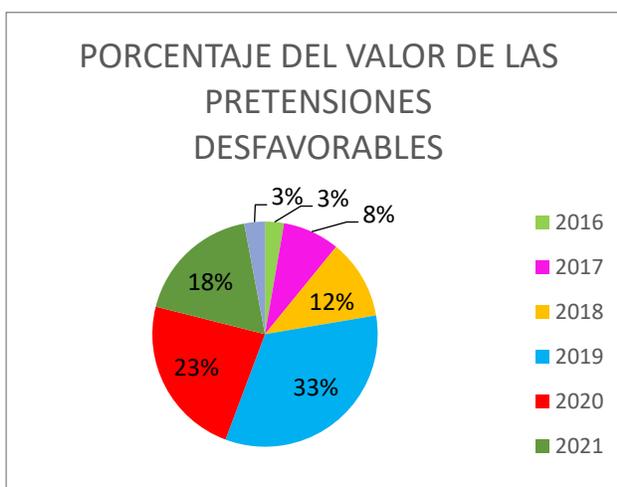
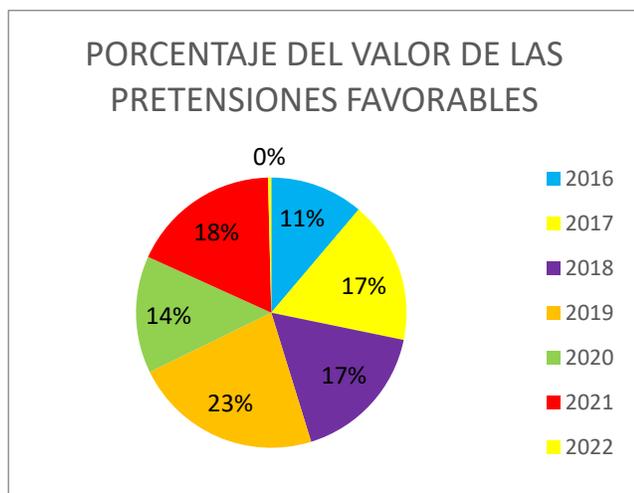
En cuanto a los fallos favorables en primera instancia los valores de las pretensiones ascienden al siguiente valor:

AÑO	VALOR DE LAS PRETENSIONES	PORCENTAJE
2016	\$ 1.214.939.687	11%
2017	\$ 1.852.889.006	17%
2018	\$ 1.846.296.558	17%
2019	\$ 2.448.779.567	23%
2020	\$ 1.521.278.743	14%
2021	\$ 1.938.323.691	18%
2022	\$ 42.120.000	0%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 10.864.627.252</b>	<b>100,0%</b>

*Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.*

En cuanto a los fallos desfavorables en primera instancia los valores de las pretensiones ascienden al siguiente valor:

AÑO	VALOR DE LAS PRETENSIONES	PORCENTAJE
2016	\$ 845.282.289	3%
2017	\$ 2.538.759.029	8%
2018	\$ 3.566.962.182	11%
2019	\$ 10.383.103.764	33%
2020	\$ 7.230.326.404	23%
2021	\$ 5.631.898.894	18%
2022	\$ 923.139.133	3%
2023	\$ 14.754.340	0%
TOTAL	\$ 31.134.226.035	100,0%



Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.

## 7.2. Análisis de sentencias judiciales favorables y desfavorables en contra de las entidades y organismos distritales sobre configuración del contrato realidad.

La determinación de la verdadera naturaleza de los contratos entre las partes involucradas, conocida como "contrato realidad", ha sido un tema de constante análisis y disputa en el ámbito judicial y en las cuales han sido parte las entidades y organismos distritales. Es por ello que del total de los procesos judiciales terminados con fallo se seleccionaron diez (10), para analizar los argumentos y fundamentos utilizados, que sirvan de referencia para la expedición de recomendaciones.

- **Sentencias favorables al distrito.**

1. **Despacho:** Juzgado Cincuenta y dos (52) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda.



**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

Radicación No. 110013342-052-2016-00028-00

**Demandante:** Edwin Mendoza Ayala

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Gobierno Distrital.

Sentencia de Primera Instancia, 15 de febrero de 2018.

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** *“Los servicios se prestaron de forma personal, permanente y bajo la continua subordinación del coordinador de la Unidad, en desarrollo de sus funciones recibiendo un pago mensual y cumpliendo un horario de trabajo (08:00 AM a 05:00 PM), en idénticas condiciones que los demás funcionarios de planta de la Secretaría de Gobierno, la cual se mantuvo durante todo el tiempo que laboró en la demandada”.*

**Decisión del despacho judicial:** El Juzgado 052 contencioso administrativo, decidió negar las pretensiones del demandante, realizando un análisis, sobre los tres elementos configurativos de una relación laboral, encontrando que sí se generó una prestación personal de servicio, se una remuneración, ahora bien, frente a la subordinación el juzgador considera que no se logró probar la existencia de la misma diferente a la ejecución de actividades en la ejecución del objeto de los contratos suscritos, en aplicación a los preceptos jurisprudenciales.

Se demostró que en la suscripción de los contratos objeto de demanda existía el criterio de excepcionalidad, teniendo en cuenta que la atención a las víctimas no estaba dentro del giro ordinario de los negocios de la entidad demandada, y debido a la creciente necesidad de asistir a las víctimas desplazadas por la violencia, se desbordó la necesidad de contratar personal, en cumplimiento al proyecto 295, dado que, dentro de la estructura publica no existía una entidad encargada únicamente a la población desplazada por la violencia, así mismo, no se contaba con el personal de planta o especializado para cumplir con dichas actividades, por tal razón no se configuro la subordinación.

**2. Despacho Primera Instancia:** Juzgado 14 Administrativo de Oralidad de Bogotá

**Despacho Segunda Instancia:** Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 11001-33-35-014-2017-00074-01**

**Demandante:** Gloria Cecilia Moncada Pérez

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria de Salud del Distrito

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** la señora Gloria Cecilia Moncada Pérez, manifestó que prestó los servicios desde el 03 de marzo del 2003 hasta el 31 de diciembre del 2016, en la SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E, como auxiliar de farmacia, cumpliendo horarios de trabajo frente a lo cual recibió un salario como retribución por su servicio, que las actividades las desarrolló de manera subordinada y sin autonomía, recibiendo órdenes de sus jefes inmediatos.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El Juzgado 14 Administrativo de Oralidad de Bogotá, manifestó lo siguiente *“que prestó sus servicios de manera subordinada, dado que no podía ausentarse del lugar de trabajo sin previa autorización de su jefe inmediato, esto es, del químico farmacéutico de la entidad accionada; que el servicio era prestado en las instalaciones de la entidad enjuiciada en un horario o turno que iba de 7:00 p.m. a 7:00 a.m., día intermedio, el cual no podía ser modificado a voluntad de la contratista, aunado a que no podía delegar sus labores en un tercero, según lo manifestado por algunos testigos y por la propia accionante; asimismo, sostuvo que no existió diferencia alguna entre las funciones que desarrollaban los empleados de planta en cuanto a horario, cantidad y calidad de trabajo y su labor en calidad de vinculada por contrato de prestación de servicios (...)”*

### **Decisión del despacho Segunda Instancias**

El Tribunal luego de analizar los elementos configurativos del contrato laboral, manifestó lo siguiente: (...) que la entidad demandada efectivamente no contaba con el personal suficiente para atender la demanda en la prestación de los servicios de salud, lo cual trajo como consecuencia la necesidad de contratar personas externas a la administración, como en efecto ocurrió en el sub examine, dado que solamente se contaba únicamente con una persona de planta. En este orden de ideas, le asiste razón a la parte demandada cuando afirmó en los alegatos de conclusión de segunda instancia lo siguiente: “(...) Es inaceptable, además, porque si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad (...)”

De conformidad a lo anterior, la entidad demanda logró demostrar que la entidad contrató a la señora Moncada Pérez, porque no contaba con el suficiente personal de planta, así mismo, la parte demandante no logro demostrar que su vinculación fuera distinta a los fines de su contrato de prestación de servicios, establecidos en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, motivo por el cual el tribunal revoca la sentencia de primera instancia, fallando a favor del distrito.

**3. Despacho Primera Instancia:** Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) Administrativo del Circuito de Bogotá,

**Despacho Segunda Instancia:** Sección Segunda, Tribunal Administrativo de Cundinamarca

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 11001-33-42-054-2016-00405-01**

**Demandante:** Jhon Mauricio Saavedra Zuluaga

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Hospital Simón Bolívar

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** el señor Jhon Saavedra presto los servicios en la secretaria de gobierno del 28 de marzo de 1995 30 de junio de 2015, como auxiliar administrativo con funciones financieras, aduce que las actividades realizadas tienen las características de un empleo de carácter permanente, toda

vez que cumplía un horario, realizaba actividades de importancia bajo la subordinación de un jefe, siendo similares a las de los compañeros que disfrutaban de todas las prestaciones.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El Juzgado Cincuenta y Cuatro (54) administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia de 23 de marzo de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, reconociendo que se cumplían los tres elementos de prestación personal, subordinación y remuneración, ordenando el pago de las prestaciones sociales.

Posteriormente, la entidad demandada recurre, manifestando que no existió el elemento de la subordinación, manifestando que por el solo hecho de cumplir un horario no se debe de configurar un elemento de subordinación.

### **Decisión del despacho Segunda Instancias**

El ad quem luego de realizar un estudio frente la controversia generada de establecer una relación laboral de la parte demandada y el Hospital Simón Bolívar, pudo identificar que el demandante presto sus servicios de forma personal, durante 13 años aproximadamente, recibiendo una remuneración por dichos servicios. Ahora bien, frente al elemento de subordinación, el tribunal manifiesta que *“No existe exposición de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en según su dicho el contratista percibía directamente los mandatos de los jefes inmediatos o las consecuencias que acarrea para el demandante apartarse de esas órdenes”,* no obstante lo anterior resalta *“finalmente, si bien el a quo concluyó que las funciones desarrolladas por John Mauricio Saavedra se asemejan a las de un Auxiliar Administrativo de la Planta de personal del Hospital Simón Bolívar E.S.E, no fue un hecho demostrado fehacientemente por el accionante, teniendo la carga de la prueba conforme lo establece el artículo 211 del CPACA, que remite al artículo 167 del CGP...”*

**4. Despacho Primera Instancia:** Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

**Despacho Segunda Instancia:** Sección Segunda, Subsección “D” Tribunal Administrativo de Cundinamarca

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 11001-33-42-049-2017-00200-01**

**Demandante:** Elizabeth Galeano Nieto

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Hospital Santa Clara

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** la señora nieto demandó a la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente Ese, con el propósito que se le paguen las prestaciones sociales causadas por el tiempo de duración por los contratos de prestación de servicios del 21 de septiembre de 1998 al 31 de agosto del 2016, y en consecuencia se declare la existencia de una relación laboral

**Decisión del despacho Primera instancia:** el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del 27 de noviembre del 2018, negando las pretensiones de las demandas, toda vez que, si bien existió remuneración y prestación personal del servicio, lo mismo no sucedió la subordinación por no existir pruebas que dieran cuenta de haber recibido órdenes y una continua subordinación, así mismo en el manual de funciones no se logra observar el cargo de auxiliar administrativo del nivel asistencial con funciones descritas en los contratos que se habían celebrado.

### **Decisión del despacho Segunda Instancias**

Con el objeto de decidir la controversia frente a la solicitud de la configuración de un contrato realidad y el pago de las prestaciones sociales derivadas del mismo, el tribunal aplica preceptos legales (Art. 53 C.N., Art.33 de la ley 80 de 1993), y jurisprudenciales (sentencia H. Corte Constitucional C-254 de 1997), manifestando que el contrato de prestación de servicios solamente procede cuando se trata de laborales que no se puedan cumplir con personal de planta y requieran un conocimiento especializado.

Para el tribunal, sin bien las actividades desarrolladas por la demandante en cumplimiento del objeto del contrato podrían corresponder a las actividades de la entidad, dicha circunstancia no genera el elemento de subordinación siendo necesario que se alleguen otras pruebas que permitan la valoración en conjunto para acreditar dicho elemento, la sala no encontró pruebas testimoniales o documentales que probaran la imposición por parte de la entidad frente horarios o turnos de trabajo, así como llamados de atención, memorandos u otro tipo de comunicación que diera muestra de una orden o imposición de reglamentos, motivo por el cual confirma la sentencia recurrida.

**5. Despacho Primera Instancia:** Juzgado Cincuenta y tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

**Despacho Segunda Instancia:** Sección Segunda, Subsección “D” Tribunal Administrativo de Cundinamarca

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 11001-33-42-049-2017-00200-01**

**Demandante:** Juan Sebastián Mejía Sánchez

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Hospital Meissen

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** el demandante manifiesta que *“laboró de manera constante e ininterrumpida para el Hospital de Meissen, hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Sur ESE, como Mensajero Externo, desde el 1 de mayo de 2013 hasta el 31 de enero de 2016, a través de contratos de arrendamiento de servicios sucesivos, cumpliendo con los horarios establecidos según su cargo, y con los reglamentos y órdenes impuestas por la entidad, con derecho a una remuneración”*, de lo anterior solicita se reconozca la existencia de un contrato laboral y en consecuencia el reconocimiento de las prestaciones a las cuales tiene derecho.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El Juzgado Cincuenta y Tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, señaló que “(...) *el actor no cumplió con la carga de probar los hechos que alegó en la demanda, toda vez que al efectuar una valoración probatoria en el proceso, se evidenció que no acreditó el elemento de la subordinación, como quiera que ante la existencia de un horario de ingreso y salida para el cumplimiento de sus actividades, sólo implica una coordinación de actividades entre contratante y contratista*”. Así mismo, manifestó el juzgado que no se acreditó las pruebas necesarias como solicitud de permisos, manual de competencias y funciones, para establecer los tres elementos constitutivos de una verdadera relación laboral.

**Decisión del despacho Segunda Instancias: La decisión del tribunal fue confirmar la sentencia de primera instancia** negando las pretensiones de la demanda, toda vez que dentro de las actividades que cumplía el demandante no se requería de una persona que constantemente le estuviera dando órdenes, porque son actividades operativas para el funcionamiento de la entidad accionada.

Ahora bien, si existieron los elementos de la remuneración y prestación personal del servicio, lo mismo no sucedió la subordinación, resaltando lo dicho por el tribunal “*no existen documentos tales como órdenes o instrucciones, llamados de atención, invitación u órdenes de asistir a capacitaciones, o circulares, indicando la forma de realizar las labores; tampoco memorandos, comunicaciones, solicitud y concesión de permisos, planillas de turnos, entre otros, como ocurre con frecuencia en las relaciones laborales subordinadas, pues las únicas documentales aportadas al expediente fueron los contratos de prestación de servicios, planillas del pago a la seguridad social, los informes de las actividades que realizaba el actor Expediente: 11001-33-42-053-2017-00442-01 18 mes a mes, la petición con la cual se reclamó la existencia de la relación laboral y el acto administrativo acusado, y en ese sentido, la parte demandante no cumplió con la carga que le impone demostrar los supuestos fácticos en que se apoyan sus pretensiones, pues se reitera, no es suficiente la prueba testimonial.*”

- **Sentencias desfavorables al distrito**

1. **Despacho Primera Instancia:** El Juzgado Cincuenta y Tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

**Despacho Segunda Instancia:** Sección Segunda, Subsección “E” Tribunal Administrativo de Cundinamarca

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 11001-33-42-049-2016-00051-01**

**Demandante:** Sara Enith Leal Valvuela

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Hospital Meissen

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** la señora Sara Enith en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra el Hospital de Meissen II, solicitando se declarara la existencia de la relación

laboral por el periodo comprendido del 05 de mayo del 2009 al 31 de enero de 2013, ya que cumplió actividades de auxiliar de enfermería, cumpliendo un horario determinado de domingo a domingo de 7:00 a.m. a 7:00 p.m, bajo constante subordinación y sin autonomía.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El juzgado Cuarenta y nueve (49) administrativo del circuito judicial de Bogotá, mediante sentencia del 16 de agosto de 2017, accedió parcialmente a las pretensiones, toda vez que el demandante presto sus servicios como auxiliar de enfermería del 05 de mayo de 2009 al 31 de enero del 2013, existiendo una remuneración periódica por el servicio prestado y que en efecto se encontraba bajo constante subordinación, prueba de ello son las funciones establecidas en los contratos de arrendamiento y prestación de servicio, la permanencia permanente de la demandante en las instalaciones y los elementos brindados por la entidad para la ejecución de la actividad que realizaba la demandante, desvirtuando la autonomía e independencia de la prestación de servicios y la temporalidad propia del contrato de servicios.

**Decisión del despacho Segunda Instancia:** Que la sección segunda del Tribunal administrativo de Cundinamarca, confirmo parcialmente la sentencia del Juzgado Cuarenta y nueve (49) administrativo del circuito judicial de Bogotá, toda vez que para el tribunal teniendo en cuenta los medios probatorios se logró establecer la configuración de los elementos constitutivos del contrato laboral, toda vez que la demandante se encontraba supeditada a las directrices impartidas por el Hospital prueba de ellos son los contratos donde se indicaban disposiciones permanentes como de carácter obligatorio, así mismo rendir cuentas sobre las labores ejecutadas a superiores jerárquicos, cumplió horarios y directrices impartidas, lo que demuestra que el hospital ejercía continuo seguimiento de las labores desarrolladas.

**2. Despacho Primera Instancia:** El Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

**Despacho Segunda Instancia:** Sección Segunda, Subsección “B” Tribunal Administrativo de Cundinamarca

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 11001-33-42-049-2016-00055-01**

**Demandante:** Patricia López Suarez

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Hospital Meissen

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** la señora Patricia López Suarez en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda contra el Hospital de Meissen II, solicitando se declarara la existencia de la relación laboral por el periodo comprendido del 20 de septiembre del 2007 al 30 de Abril del 2012, como Auxiliar Administrativo cumpliendo funciones idénticas al del personal de planta, actividades sometidas a la subordinación de las directivas del hospital.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El juzgado Cuarenta y nueve (49) administrativo del circuito judicial de Bogotá, mediante sentencia del 23 de abril de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones, toda vez que el demandante prestó sus servicios como

auxiliar de enfermería del 05 de mayo de 2009 al 31 de enero del 2013, toda vez que para el juzgado existieron actividades realizadas con idénticas condiciones a la de un funcionario de planta, se desvirtuó la autonomía e independencia de la prestación de servicios y se logró probar la continua subordinación.

**Decisión del despacho Segunda Instancia:** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmo la sentencia del Juzgado Cuarenta y nueve (49) administrativo del circuito judicial de Bogotá, manifestando lo siguiente “...*tenían el ánimo de emplearla de manera permanente, desconociendo sus derechos salariales y prestacionales, toda vez que, no tenía autonomía técnica ni independencia para el desarrollo de los contratos, pues sus labores fueron desarrolladas de manera personal...*”, de conformidad a lo anterior, el tribunal concluyó que existía una relación laboral y no contractual, evidenciando la prestación personal, bajo órdenes y asignación de turnos impartidos por el coordinador.

**3. Despacho Primera Instancia:** Juzgado Veintiuno (21) Laboral del Circuito de Bogotá D.C.

**Despacho Segunda Instancia:** Tribunal Superior de Bogotá D.C.

**Medio de control:** Proceso ordinario laboral.

**Radicación No. 21-2018-041-01**

**Demandante:** Jorge Orlando Pinto León.

**Demandado:** Bogotá D.C., Secretaria de Educación del Distrito.

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** El señor JORGE ORLANDO PINTO LEON, presento demanda ordinaria laboral contra la secretaria de Educación Distrital, solicitando se declarara la existencia de la relación laboral por el periodo comprendido del 19 de Septiembre del 2005 al 16 de agosto de 2016, cuyas funciones fueron de apoyo, acompañamiento y asesoría a la subdirección de plantas físicas de la Secretaria de Educación, siendo estas funciones permanentes, así mismo cumplió horario y muchas veces acompañó en las audiencias de adjudicación más allá de los horarios de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., asistiendo en los días de trabajo aun sin contrato de prestación de servicios.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El Juzgado Veintiuno (21) Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia del 01 de Octubre del 2021, declaro que existía un contrato de trabajo a término indefinido entre el 19 de Septiembre del 2005 al 16 de agosto de 2016, teniendo en cuenta los siguientes argumentos: “(…) *demandante ejecuta las funciones correspondientes a los empleados de planta, advierte el despacho que en esta Litis se encuentra probado que la relación contractual entre las partes si fue subordinada, sí fue continua durante más de 10 años y 10 meses, esto es como se llama que 19 septiembre 2005 y el 16 de agosto 2016 además que los testigos Marco Tulio Roncancio Herrera y Óscar Hidalgo empleados de planta y compañeros de trabajo del actor señalaron que todos realizaban dentro del área el estudio de la mismas condiciones en cantidad, calidad y en el mismo lugar y por ende la Secretaria de educación no demostró en sus argumentos omitiendo su carga de prueba (...)*”

**Decisión del despacho Segunda Instancia:** La sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, el 31 de octubre del 2022, confirmó la sentencia del Juzgado Veintiuno (21) Laboral del Circuito de Bogotá D.C., toda vez que para el Tribunal teniendo en cuenta que se logró acreditar la relación laboral, así mismo en los argumentos del recurso de apelación se manifestó que el demandante no ostentaba la calidad de trabajador oficial, acción que fue dirimida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en decisión del 11 de marzo de 2020, el cual determinó que las funciones desempeñada por el señor Jorge Pinto, se enmarcaban dentro de las asignadas por vía legal a los trabajadores oficiales.

**4. Despacho Primera Instancia:** Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

**Despacho Segunda Instancia:** Sección Segunda, Subsección “A” Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 2018-00075-01.**

**Demandante:** Jenny Adriana Gaitán León.

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Instituto Distrital para la Protección de la Niñez.

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** la Señora JENNY ADRIANA GAITAN LEON, presento demanda contra El Instituto Distrital para la Protección de la Niñez, solicitando se declarara la existencia de la relación laboral por el periodo comprendido del 20 de mayo del 2011 al 04 de abril del 2017, solicitando se reconozcan las prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los objetos de los contratos eran similares a las funciones de la planta de personal.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., profirió sentencia el 9 de julio de 2019, la cual declaro que existía una verdadera relación laboral y en consecuencia se declaró la existencia de un contrato realidad entre el 20 de mayo del 2011 al 04 de Abril del 2017, argumentando que “(...) *cuyas funciones eran similares a las cumplidas por la demandante en el periodo señalado, con excepción de las interrupciones; reconocimiento que ordenó hacer con base en los valores pactados en los contratos. Adicionalmente conminó a la entidad a pagar los porcentajes de cotización correspondientes a pensión en los términos de ley correspondientes como empleador (...)*”.

**Decisión del despacho Segunda Instancia:** La sección segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 24 de septiembre del 2020, confirmó la sentencia del Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., dando aplicación a la sentencia C-934/04 de la Corte Constitucional, el cual señala, en síntesis:

*“...La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de*

*la empresa, los cuales son generalmente económicos. Dentro del elemento subordinación se destaca, como ya lo ha sostenido la jurisprudencia, el poder de dirección en la actividad laboral y la potestad disciplinaria que el empleador ejerce sobre sus trabajadores para mantener el orden y la disciplina en su empresa. Esa facultad, como es obvio, se predica solamente respecto de la actividad laboral y gira en torno a los efectos propios de esa relación laboral...”.*

De lo anterior, el Tribunal acoge los postulados de la sentencia antes citada y en consecuencia concluye que la demandante ejercía sus labores de manera subordinada, por lo que el juez aplicó el principio de primacía de la realidad sobre las formas, y concluir en la existencia de una verdadera relación laboral, escondida o disfrazada bajo contratos de prestación de servicios.

**5. Despacho Primera Instancia:** Juzgado Veintisiete (27) Laboral del Circuito de Bogotá.

**Despacho Segunda Instancia:** Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho.

**Radicación No. 2018-00075**

**Demandante:** Jenny Adriana Gaitán León

**Demandado:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Instituto Distrital para la Protección de la Niñez

**Causas asociadas a la relación laboral encubierta expuesta por el demandante:** la Señora NIVIA ROSA TOVAR MONCALEANO, presento demanda contra LA EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ -EAAB, solicitando se declarara la existencia de la relación laboral por el periodo comprendido del 24 de junio de 2008 hasta el 29 de febrero de 2016, manifestando que desarrollo labores dentro de la entidad, utilizando elementos tecnológicos, cumpliendo horario de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.

**Decisión del despacho Primera instancia:** El Juzgado Veintisiete (27) Laboral del Circuito de Bogotá., profirió sentencia el 29 de septiembre de 2016, la cual declaro que existía un contrato de trabajo, de lo anterior encontró probada que los nueve contratos de prestación de servicios cumplieron con los elementos constitutivos de un contrato de trabajo, en donde la entidad demandada había desconocido las obligaciones y derechos de una relación laboral.

**Decisión del despacho Segunda Instancia:** El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., el 18 de Diciembre del 2020, confirmó parcialmente la sentencia Juzgado Veintisiete (27) Laboral del Circuito de Bogotá., manifestando en síntesis como argumento la aplicación del artículo 1° de la ley 6ª de 1945, el cual dispone la existencia de contrato de trabajo entre la administración pública y la persona que le presta un servicio personal bajo continuada dependencia, así mismo, cita el artículo 53 de la Constitución Política establece la primacía de la realidad sobre las formas pactadas por las partes en este tipo de relaciones.

De lo anterior el tribunal encontró probada la prestación personal del servicio prestado por la demandante, así como la subordinación dando aplicación a la sentencia C- 154 de 1997 de la Corte Constitucional, donde manifiestan que el legislador dispuso la presunción de existencia de una relación de carácter autónomo y no laboral, sin que ello obste para que “si se demuestra

la existencia de una relación laboral, que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torne en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante”. El alto tribunal encontró plena prueba de subordinación en la prestación de servicios ejecutó el demandante y como evidencia de ello tomo los testimonios rendidos dentro del proceso que si bien manifiestan que la demandante no cumplía horario ni debía asistir todos los días, tenía un espacio físico asignado dentro de las instalaciones de la empresa y que cumplía funciones misionales de la entidad.

## 8. Políticas de prevención del daño antijurídico de las entidades distritales sobre la configuración del contrato realidad.

La Secretaria Jurídica Distrital creó el Banco Virtual de Políticas de Conciliación y Políticas de Prevención del Daño Antijurídico de las Entidades y Organismos Distritales<sup>36</sup>, en cumplimiento del artículo 18 del Decreto Distrital 839 de 2018 (hoy derogado por el Decreto 73 de 2023) con el propósito de integrar y dar publicidad a las políticas generadas por los comités de conciliación de las entidades y organismos distritales, para que sirvan como herramientas en la realización de las nuevas políticas de prevención por parte de las mismas.

En lo atinente a configuración de contrato realidad, relaciones laborales encubiertas o primacía de la realidad sobre las formas en contratos de prestación de servicios, se identificaron política de prevención del daño antijurídico realizadas por las entidades y organismos distritales

La búsqueda en el Bancó arrojó que, de los 15 sectores administrativos de coordinación, en 10 de ellos, se han expedido políticas de prevención, entre ellos: Ambiente, Desarrollo Económico, Movilidad, Hábitat, Gobierno, Salud, Seguridad, Integración Social, Cultura y Hacienda.

Para tal efecto se realizó una selección de las políticas, a corte del 30 de junio de 2023, con el objeto de analizar las causas, subcausas y plan de acción de las mismas.

Sector	Entidades	Link de consulta
<b>Ambiente</b>	Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER	<a href="#">Resolución 720 de 2019</a>
<b>Cultura</b>	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	<a href="#">Resolución 251 de 2022</a>
<b>Desarrollo Económico</b>	Instituto Distrital de Turismo	<a href="#">Resolución 291 de 2021</a>

<sup>36</sup> <https://www.secretariajuridica.gov.co/banco-virtual-de-politicas-de-prevencion-del-dano-antijuridico>

	Instituto para la Economía Social – IPES	<a href="#">Resolución 354 de 2020</a>
<b>Gobierno</b>	Secretaría Distrital de Gobierno	<a href="#">Acuerdo 002 de 2020</a>
<b>Hábitat</b>	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.	<a href="#">Acuerdo 008 de 2021</a>
	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	<a href="#">Política 1 de 2018</a>
<b>Hacienda</b>	Lotería de Bogotá	<a href="#">Resolución 43 de 2023</a>
<b>Integración Social</b>	Secretaría Distrital de Integración Social	<a href="#">Política 1 de 2023</a>
<b>Movilidad</b>	Secretaría Distrital de Movilidad	<a href="#">Acta No. 08 de 2021</a>
	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	<a href="#">Resolución 253 de 2022</a>
<b>Salud Salud</b>	Secretaría Distrital de Salud	<a href="#">Política 1 de 2022</a>
	Sub red Integrada Norte	<a href="#">Política 1 de 2022</a>
	Subred integrada Sur	<a href="#">Política 1 de 2021</a>
<b>Seguridad, convivencia y Justicia</b>	Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia	<a href="#">Resolución 172 de 2018</a>

### 8.1 Causas y subcausas identificadas

Así las cosas, en el contexto de las causas y subcausas identificadas en las políticas de prevención del daño antijurídico, se resaltan los siguiente:

**Exigencia de cumplimiento de horarios:** Los contratistas se ven sometidos a una exigencia de cumplimiento de horarios y disponibilidad constante, lo que equipara su situación con la del personal de planta



**Asignación de funciones que corresponden al personal de planta.** En los estudios previos no se identifica la necesidad del servicio diferente a indicar las funciones de un cargo de la planta de personal de la entidad, lo que conlleva a establecer que la necesidad del servicio va encaminada a crear un cargo y no a realizar una actividad temporal, que son propias del contrato de prestación de servicios.



**Inadecuada asignación de suministros, inventarios, insumos o herramientas de trabajo al contratista:** Se asignan elementos de propiedad de la entidad para el cumplimiento del objeto contractual, entre ellos, escritorios, equipos de trabajo, teléfonos, entre otros



**Contratación continua sin interrupción:** Se efectúan contrataciones continuas con un mismo contratista, con igual o similar objeto, sin interrupciones establecidas jurisprudencialmente entre el término de un contrato y el inicio de otro



**Desconocimiento de la naturaleza jurídica de los contratos de prestación de servicio:** No se comprende la naturaleza de los contratos de prestación de servicios y se equiparan a relaciones laborales, se mantienen comportamientos que pueden dar lugar a la subordinación y no a la autonomía. Se presentan llamados de atención verbales, escritos o a través de cualquier plataforma tecnológica; asignación de funciones del personal de planta a contratistas; se evidencian permisos para atención de citas médicas, reposición de tiempo, descanso compensado.



**Falta de lineamientos institucionales y capacitación:** Existe insuficiencia de lineamientos institucionales para prevenir la configuración de contratos con características de realidad.



**Inadecuado ejercicio del rol de supervisión.** Se desconfigura la relación de coordinación y se incorporan tareas que exceden el objeto del contrato. Sumado a una falta de capacitación del ejercicio de la supervisión.

En cada una de los documentos de política se establece el análisis jurisprudencial destacando el contenido de las reglas de la sentencia de unificación del Consejo de Estado y en el documento de los planes de acción, acciones específicas para mitigar causas asociadas a la configuración del contrato realidad, entre ellas: medidas tendientes a la capacitación, a la gestión contractual y en la modificación de prácticas asociadas al ejercicio de subordinación.

## 8.2. Planes de acción

En general las medidas se pueden agrupar de la siguiente manera:



### a. Capacitaciones

Este aspecto es trabajado en todos los planes de acción de la política de prevención del daño antijurídico, y se relaciona principalmente con temas de carácter contractual y acciones en el ejercicio de la supervisión, entre las actividades se destacan:

- Brindar capacitaciones al nivel directivo y a los supervisores sobre herramientas de medición y seguimiento de metas, así como otros temas relevantes.
- Difundir y capacitar sobre el manual de supervisión e interventoría de dichos contratos.

- Sensibilizar a las áreas y al equipo de la Oficina Asesora Jurídica sobre los parámetros para definir objetos y obligaciones, destacando aquellos elementos que pueden dar lugar a la subordinación.
- Revisar y socializar el lineamiento de asignación de elementos a contratistas para evitar confusiones y garantizar una correcta gestión.

**b. Para fortalecer el proceso de contratación las entidades distritales indicaron las siguientes actividades:**

- Parametrizar el análisis que certifica la insuficiencia de personal, asegurando que sea objetivo y justificado.
- Utilizar minutas de contrato claras y precisas para evitar ambigüedades.
- Redactar los objetos contractuales de manera sustancialmente diferente para evitar confusiones con las funciones de los empleados de planta
- Utilizar contratos de prestación de servicios por el tiempo estrictamente necesario y solo en casos de insuficiencia de personal o conocimientos especializados.
- Actualizar los lineamientos que establezcan el análisis de los estudios previos, considerando las condiciones en las que se desarrollarán los contratos de prestación de servicios
- Utilizar un plan de trabajo y un cronograma de actividades para el seguimiento contractual, evitando imponer horarios innecesarios.
- Establecer un canal de comunicación claro entre los contratistas y los supervisores para abordar las observaciones durante el desarrollo o ejecución del contrato.
- Actualizar el manual de contratación, supervisión e interventoría de la entidad según las necesidades actuales.
- Realizar capacitaciones periódicas para mantener a los empleados y supervisores actualizados en el manejo de la supervisión.

**c. En relación a las actitudes y prácticas que contribuyen a contratos con características de realidad**

- Evitar actitudes de direccionamiento y subordinación hacia los contratistas por parte de la administración.
- Cambiar las actitudes de supervisión por un seguimiento efectivo de las obligaciones contractuales.
- No exigir a los contratistas el cumplimiento de manuales o reglamentos internos de trabajo destinados al personal de planta.
- Diferenciar claramente la coordinación de actividades de la subordinación del contratista.

- Prevenir la similitud o equidad entre los contratistas y los empleados de planta de la entidad.
- No imponer obligaciones por fuera de los objetos contractuales definidos.

#### **d. Para mejorar la supervisión e interventoría de los contratos de prestación de servicios**

- Monitorear de manera constante para identificar riesgos de declaratorias de contratos con características de realidad.
- Coordinar y rotar el servicio de transporte del personal de mantenimiento para evitar vínculos laborales indirectos.
- Cumplir con las regulaciones y disposiciones propias de las actividades controladas.
- Asignar empleados específicos responsables del desarrollo de dichas actividades de supervisión.

#### **e. Otras actividades**

- Evaluar la viabilidad de utilizar outsourcing u otras modalidades de contratación que se ajusten a las necesidades de la entidad.
- Priorizar la vinculación de cargos vacantes antes de recurrir a la contratación de servicios externos.
- Contratar servicios de mantenimiento y servicios generales únicamente con empresas habilitadas.

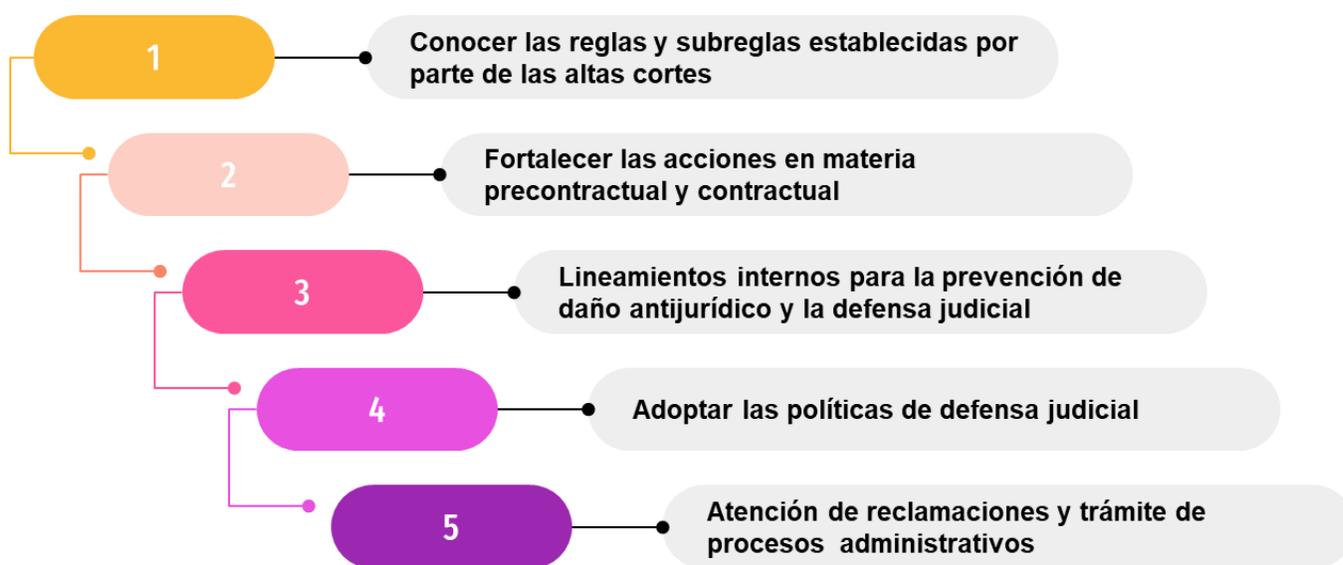
#### **f. Acciones para fortalecer la defensa judicial en los eventos en caso de terna**

- Establecer reuniones semestrales con profesionales del derecho para abordar la defensa y seguimiento de los procesos legales.
- Verificar los plazos legales en peticiones o reclamaciones de prestaciones laborales.
- Defender a la entidad en demandas laborales presentando pruebas sólidas que desacrediten los argumentos de la demanda.
- Escalar problemas relacionados con demandas laborales a la Secretaría Distrital de Salud y considerar la contratación de plantas temporales para garantizar la continuidad
- Enviar documentación probatoria sobre la autonomía del contratista

## 9. Recomendaciones para el fortalecimiento en la expedición de políticas de prevención del daño antijurídico.

Luego del análisis realizado referente al tema de configuración de “contrato realidad”, se evidencia que las entidades y organismos distritales han realizado un esfuerzo en sus políticas de prevención del daño para incorporar dentro de sus actividades acciones para mitigar las actividades que pueden configurar un contrato realidad.

Para la prevención de la configuración del contrato realidad se considera necesario:



### 9.1. Conocer las reglas y subreglas establecidas por parte de las altas cortes.

Sobre la figura del contrato realidad a efectos de analizar las implicaciones concretas en cada una de las entidades. Para tal efecto, en el sistema de información régimen legal de Bogotá se elaboró un documento de relatoría que incorpora las sentencias, decisiones y reglas de unificación a tener en cuenta, la cual debe ser consultada de manera permanente.

Es fundamental para las entidades empleadoras y los trabajadores tener en cuenta las características distintivas entre el contrato laboral y el contrato de prestación de servicios, ya que esto asegura el cumplimiento adecuado de las normas legales y laborales. La correcta clasificación del tipo de relación contractual también es relevante para proteger los derechos y deberes de ambas partes y evitar posibles controversias o conflictos laborales.

### 9.2. Fortalecer las acciones en materia precontractual y contractual

Para garantizar que no se configure una relación laboral, acogiendo los criterios de unificación del Consejo de Estado, y la Circular No. 26 de 2021. Adicional a ello, es necesario establecer lineamientos y criterios comunes que permitan identificar con precisión la existencia de una relación laboral encubierta en los contratos estatales de prestación de servicios, cuando se cumplan los elementos fundamentales de subordinación, remuneración y prestación personal del servicio

Para ello se recomienda, tener en cuenta las siguientes buenas prácticas:

### 9.2.1. En la etapa precontractual y contractual

- ✚ Se deben suscribir contratos de prestación de servicios, en aquellos casos en los que no sea posible que el personal interno realice la actividad contratada, o cuando se justifique que el personal existente no es suficiente para ejecutar las tareas, o si se requieren habilidades especializadas y experiencia acreditada.
- ✚ En el contrato se debe justificar si el contratista necesita cumplir un horario específico, asistir a reuniones, entrevistas o trabajar en las instalaciones de la entidad o en otros lugares, dependiendo del objeto del contrato y el servicio que se pretende satisfacer. Es importante señalar que por sí solo el horario no es indicativo de una relación, dado que existen actividades de coordinación que pueden derivarse del contrato que implica disponibilidad de tiempo o cumplirse en determinadas horas o espacio.
- ✚ Se debe justificar en el contrato si el contratista debe permanecer en las instalaciones de la entidad. Esta situación podría surgir, por ejemplo, cuando la información necesaria para el trabajo es confidencial y no puede salir de las instalaciones, o cuando la entidad proporciona los recursos necesarios para llevar a cabo la tarea, o cuando se requiera de instrumentos propios de la entidad, que no sean posible suministrarlo por las entidades.
- ✚ El contrato debe incluir una cláusula que establezca que el supervisor del contrato será el encargado de coordinar el desarrollo del mismo. Y en desarrollo de dicha coordinación es posible que se oriente, en el marco de los programas, proyectos y metas de una entidad, orientar los productos para el cumplimiento de los fines de la entidad.
- ✚ Es necesario incluir una cláusula en la que se exija que el contratista presente un plan de trabajo que indique cómo llevará a cabo las labores para las cuales ha sido contratado.

- ✚ Se deben evitar cláusulas que limiten la autonomía técnica, administrativa o financiera del contratista en el cumplimiento del objeto acordado. Esto implica evitar disposiciones que sujeten al contratista a una dirección constante de la entidad, supervisión continua o evaluaciones periódicas sobre su desempeño, entre otros.
- ✚ Es importante evitar la ambigüedad en la descripción del objeto del contrato y de las actividades a realizar por el contratista. La redacción debe ser clara, específica y no permitir interpretaciones diversas.
- ✚ Se hace necesario establecer montos máximos para la contratación de personal bajo la modalidad de prestación de servicios, permitiendo con ello que exista un tope máximo a contratar de acuerdo a la nómina de planta existente, tanto en cantidad de personas como valores.
- ✚ Establecer un parámetro claro en el tiempo en el cual el objeto del contrato pueda desarrollarse a través de contratos de prestación de servicio y no podrán satisfacer necesidades de carácter permanente de la administración.
- ✚ Que el contratista ejecute sus obligaciones con plena autonomía para el desarrollo de su objeto contractual y en cumplimiento de sus obligaciones, sin imponerle cargas de exclusividad

### **9.2.2. En la etapa de ejecución contractual**

- ✚ Capacitar a los supervisores del contrato sobre prácticas que deben evitarse para prevenir la configuración de un contrato encubierto por prestación de servicios.
- ✚ Requerir que los supervisores y apoyos a la supervisión realicen un seguimiento directo del cumplimiento de las obligaciones del contratista, prohibiendo la delegación de esta responsabilidad.
- ✚ Establecer lineamientos dentro de las entidades distritales para que los directores, jefes o coordinadores de área no impartan instrucciones a los contratistas de prestación de servicio, a menos que sean los supervisores directos del contrato. La coordinación con el contratista, el seguimiento del plan de trabajo y la verificación de la cantidad y calidad de los productos generados por la relación contractual deben ser responsabilidad exclusiva del supervisor del contrato.

- ✚ Además, la entidad debe informar a los supervisores que la clasificación incorrecta de un contrato de prestación de servicios puede llevar a investigaciones disciplinarias e incluso a ser objeto de la acción de repetición en situaciones en las que se demuestre que existió una relación laboral debido a dolo o negligencia grave.
- ✚ Evitar modificar las condiciones de tiempo, modo y lugar establecidas en el contrato, de manera que no se afecte la autonomía del contratista para llevar a cabo su trabajo. En caso de ser necesario realizar modificaciones, se debe informar al contratista y obtener su aprobación, documentando dicha aprobación en un anexo al contrato o en un acta de ejecución, según corresponda.
- ✚ Evitar que las actividades contratadas bajo el contrato de prestación de servicios, que por naturaleza son transitorias, se vuelvan permanentes, a menos que se cumplan los siguientes requisitos: (i) no implicar el ejercicio de competencias propias de la entidad; (ii) no estar contempladas en el manual específico de requisitos y funciones; y (iii) involucrar contratistas que aporten un conocimiento y experiencia excepcionales, que no estén disponibles en la entidad.
- ✚ Mantener actualizada una base de datos que contenga información sobre los contratos de prestación de servicios suscritos por la entidad, incluyendo las partes involucradas, el objeto del contrato y las actividades a realizar.
- ✚ En caso de que las actividades pactadas en un contrato de prestación de servicios requieran una permanencia mayor o indefinida, la entidad debe tomar las medidas necesarias para cumplir con el mandato establecido en el artículo 122 de la Constitución.

### 9.3. Elaboración de lineamientos internos para la prevención de daño antijurídico y la defensa judicial

El Decreto Distrital 073 de 2023<sup>37</sup>, establece lineamientos dirigidos a los Comités de Conciliación en el Distrito Capital, para que, entre otros aspectos, tengan a su cargo evitar la litigiosidad y fijar directrices institucionales para la recuperación del patrimonio público acorde con las acciones dispuestas en el artículo 20 del Decreto Distrital 556 de 2021, *“Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Acciones para la Recuperación del Patrimonio del Distrito Capital”*.

---

<sup>37</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=136557>

En el marco de lo establecido en la Directiva 25 de 2018<sup>38</sup>, que establece los lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico se recomienda que:

- ✚ Las entidades que cuenten con procesos en contra por contrato realidad deberán analizar la viabilidad de aplicar las recomendaciones del presente documento, se sugiere la revisión de las causales por las cuales han sido demandadas y además de realizar el proceso de defensa, determinar si hay más casos que puedan generar procesos litigiosos.
- ✚ Por economía se sugiere la revisión del Banco Virtual de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico de las Entidades y Organismos Distritales, con el propósito de revisar los planes de acciones que puedan servir como herramientas para mitigar las causas que generan litigiosidad.

#### **9.4. Adoptar las políticas de defensa judicial**

Analizar la viabilidad para aplicar mecanismo de resolución de conflictos o de conciliación en los eventos en donde reiteradamente se ha configurado, en otros casos, un contrato realidad, y se encuentren presentes los tres elementos de una relación laboral, principalmente, la subordinación; a efectos de evitar el desgaste de la jurisdicción y los costos asociados a la transacción del conflicto.

- Las entidades que cuentan con demandas activas cuyo fallo es desfavorable en primera instancia, deberán evaluar los elementos probatorios existentes y la tendencia judicial para analizar la viabilidad de adelantar procesos de conciliación judicial.
- Los apoderados y apoderadas deberán realizar un análisis de las decisiones judiciales a efectos de efectuar el seguimiento a las mismas, revisar la tendencia en las decisiones e informar, los casos asociados a nuevas conductas o acciones, diferentes a las identificadas en el presente documento.
- En demandas notificadas con posterioridad a la Sentencia de Unificación de 2021, deberán, además de analizar los aspectos de forma, entre ellos la caducidad y prescripción, se deberá hacer un análisis sobre los criterios de unificación y las reglas existentes en materia probatoria. Adicionalmente, se recomienda la revisión del expediente contractual, incluyendo el análisis de idoneidad que realiza el área correspondiente, así como la autonomía del contratista.

---

<sup>38</sup> <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82028>

## 9.5. Recomendaciones para el desarrollo de los procesos administrativos de reclamaciones.

Las entidades y organismos distritales deberán realizar un proceso de capacitación, formación u orientación a las personas responsables de atender las reclamaciones de contratistas que alegan la existencia de una relación laboral a efectos de:

- ✚ Gestionar el conocimiento respecto a las reglas, subreglas y aspectos asociados a la figura del contrato realidad.
- ✚ Coordinar con las áreas donde se origina la necesidad de la contratación y la oficina de contratos a efectos de revisar el expediente contractual y revisar la ejecución misma del contrato y el comportamiento del contratista.
- ✚ Desarrollar estrategias para el proceso de elaboración del acto administrativo que resuelve la solicitud del contratista, en la que se alega la existencia de una relación laboral y se solicita el reconocimiento y pago de prestaciones laborales.
- ✚ Examinar la situación específica del solicitante y evitar el uso de formatos preestablecidos para responder a la solicitud, brindando una respuesta clara, específica y precisa a cada requerimiento presentado.
- ✚ Se recomienda que el área correspondiente alerte al comité de conciliación sobre la existencia de reclamaciones a efectos de proceder al análisis particular de las mismas y la posibilidad de la expedición de una política de prevención del daño.



## Referencias

- Constitución Política de la República de Colombia (1991). Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 No. 85. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica> .
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993.
- Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Septiembre 23 de 2004.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Consejera Ponente, Bertha Lucia Ramírez Páez. Sentencia Radicado No. 73001-23-31-000-2000-03449-01(3074-05) del 19 de febrero de 2009.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia expediente No. 050012331000200506806-01 (1785-2013) de 12 de mayo de 2014.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente, Carmel Perdomo Cuéter, Sentencia Radicado No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015) del 25 de agosto del 2016.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación N° 2013-01143-01 (1317-2016) del 09 de septiembre de 2021.
- Corte Constitucional. Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997. Expediente D – 1430. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. Sentencia C-614 del 02 de septiembre de 2009. Expediente D- 7615. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



- Corte Constitucional. Sentencia SU- 448 del 22 de agosto de 2016. Expediente T-5.305.136  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Corte Constitucional. Sentencia T-723 del 16 de diciembre de 2016. Expediente T-5.692.280.  
M. P. Aquiles Arrieta Gómez.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-040- del 10 de mayo del 2018. Expediente T-5.692.280.  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral Sentencia SL4816-2015. Radicación n.º  
45303
- Decreto 2663 de 1950 Código Sustantivo de Trabajo. Adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5  
de agosto de 1950 "Sobre Código Sustantivo del Trabajo", publicado en el Diario Oficial  
No 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en virtud del Estado de Sitio promulgado por el  
Decreto Extraordinario No 3518 de 1949. Agosto 05 de 1950.
- Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector  
de Función Pública. Mayo 26 de 2015.
- Acuerdo Distrital 638 de 2016. Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de  
2006, se crea el Sector Administrativo de Gestión Jurídica, la Secretaría Jurídica  
Distrital, se modifican las funciones de la Secretaría General, y se dictan otras  
disposiciones. Marzo 31 de 2016. Marzo 31 de 2016.
- Decreto Distrital 323 de 2016. Por medio del cual se establece la estructura organizacional de  
la Secretaría Jurídica Distrital, y se dictan otras disposiciones. Agosto 02 de 2016.
- Decreto Distrital 430 de 2018. Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del  
Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Julio 30 de 2018.
- Decreto Distrital 839 de 2018. Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos en  
materia de conciliación y Comités de Conciliación en el Distrito Capital. Diciembre 28 de  
2019.
- Decreto Distrital 798 de 2019. Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital  
323 de 2016 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 20 de 2019.
- Decreto Distrital 556 de 2021. Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Acciones  
Judiciales para la Recuperación del Patrimonio del Distrito Capital. Diciembre 29 de  
2021.

Decreto Distrital 073 de 2023. Por medio del cual se establecen directrices y lineamientos dirigidos a los Comités de Conciliación en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Febrero 15 de 2023.

Directiva 025 de 2018. Lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte de los Comités de Conciliación de organismos y entidades distritales. Diciembre 25 de 2018.

Directiva 001 de 2021. Compilación normativa en contratación – implementación documento único. Enero 22 de 2021.

Resolución 720 de 2019. Se adoptan la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER". Diciembre 26 de 2019.

Resolución 354 de 2020. Por medio del cual se adopta la política de prevención del daño antijurídico del Instituto Para la Economía Social- IPES. Noviembre 06 de 2020.

Resolución 291 de 2021. Por la cual se adopta la política de prevención del daño antijurídico 2022-2023 del Instituto Distrital de Turismo. Diciembre 23 de 2021.

Resolución 253 de 2022. Por la cual se adopta la política de defensa judicial y la política de prevención del daño antijurídico de la Unidad Administrativa Especial De Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAERMV)

Circular Conjunta 01 de 2023. Lineamientos para la celebración de contratos de prestación de servicios previstos en el artículo 2, numeral 4, literal h, de la ley 1150 de 2007 - vigencia 2023. Enero 05 de 2023.

Circular 26 de 2021. Orientaciones para la interpretación de la sentencia de unificación no. 2013-01143-01 (1317-2016) de 09 de septiembre de 2021 y para la prevención del daño antijurídico. Octubre 07 de 2021.

Circular 29 del 18 de mayo del 2022. Falta disciplinaria en la contratación pública. Mayo 18 de 2022.

Circular Conjunta 001 del 2023. Lineamientos para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia 2023. Enero 10 de 2023.

Circular Externa 03 de 2023. Lineamientos para prevenir la configuración del contrato realidad. Marzo 01 de 2023.



Concepto C – 707 de 2022 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Acuerdo 002 de 2020 Secretaría Distrital de Gobierno. Por medio del cual se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno. Septiembre 16 de 2020.

Acuerdo 008 de 2021 Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico en materia de Contrato Realidad de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. Diciembre 22 de 2021.

Acta 008 de 2021 Secretaría Distrital de Movilidad - Comité de Conciliación. Abril 28 de 2021.

Guía para la contratación de prestación de servicios de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente.

Juzgado Cincuenta y dos Administrativo del Circuito de Bogotá. Sección Segunda. Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 110013342-052-2016-00028-00, del 15 de febrero de 2018.

Juzgado Cincuenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá. Segunda Instancia. Sección Segunda. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 11001-33-42-054-2016-00405-01.

Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá Despacho. Segunda Instancia. Sección Segunda, Subsección “D” Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 11001-33-42-049-2017-00200-0.

Juzgado Cincuenta y tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Segunda Instancia. Sección Segunda, Subsección “D” Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 11001-33-42-049-2017-00200-01.

Juzgado Cincuenta y Tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Segunda Instancia. Sección Segunda, Subsección “E” Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 11001-33-42-049-2016-00051-01.

Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Segunda Instancia. Sección Segunda, Subsección “B” Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Medio de



control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 11001-33-42-049-2016-00055-01.

Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá D.C. Segunda Instancia. Tribunal Superior de Bogotá D.C. Medio de control Proceso ordinario laboral. Radicación No. 21-2018-041-01.

Juzgado veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. Segunda Instancia Sección Segunda, Subsección "A" Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Medio de control Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 2018-00075-01.

Juzgado Veintisiete Laboral del Circuito de Bogotá. Segunda Instancia. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho. Radicación No. 2018-00075.