



SECRETARÍA JURÍDICA - ALCALDÍA
MAYOR DE BOGOTÁ

Rad. No.: 2-2025-7550

Fecha: 03/07/2025 14:49:50

Destino: ENTIDADES DISTRITALES

Copia: N/A

Anexos: ENLACES DIGITALES



CIRCULAR CONJUNTA N°. **002** DE 2025

(03 julio 2025)

Para: SECRETARIOS(AS) DE DESPACHO, DIRECTORES(AS) DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, GERENTES, PRESIDENTES Y DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES, EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL DISTRITO, EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO, DIRECTORES (AS) Y GERENTES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DISTRITALES; RECTOR DEL ENTE UNIVERSITARIO AUTÓNOMO, ALCALDES LOCALES, JEFES DE TALENTO HUMANO DE ENTIDADES Y ORGANISMOS DISTRITALES.

De: SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

Asunto: LINEAMIENTOS PARA PREVENIR LA CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD Y FORTALECER LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL

Respetados (as) reciban un cordial saludo,

Conforme a la información registrada en el Sistema Único de Información de Procesos Judiciales – SIPROJWEB, se evidenció que en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2024, se han atendido cerca de 4.129 procesos judiciales que tienen como pretensión principal que se declare la existencia del contrato realidad. Adicionalmente, para el año 2025, con corte al 12 de mayo, el Distrito Capital cuenta con un total de 2.088 procesos judiciales activos.

Así mismo, se encontró que el pago de sentencias del 2016 al 2024, por el medio de control de nulidad y restablecimiento y de los procesos ordinarios laborales, corresponden en su mayoría a las demandas interpuestas por la configuración del contrato realidad.

Por otra parte, de acuerdo con la investigación sumaria No. 20235000000420 de la Veeduría Distrital, cuyo objetivo consistió en “*verificar si la contratación por prestación de servicios en las entidades del distrito está ajustada a la jurisprudencia*”, se concluyó que pese a las políticas que se crean para la generación y formalización de empleo, se encuentra que más del 50% del personal con el que cuenta el Distrito Capital, son contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión¹.

¹ Pág. 34. Veeduría Distrital (2023), auto de cierre de investigación sumaria *20235000000420*. Expediente 20205003339900024E, verificar si la contratación por prestación de servicios en las entidades del distrito está ajustada a la jurisprudencia.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL



En concordancia con lo anterior, la Veeduría Distrital encontró que: *“dentro de los procesos activos que tiene el distrito por concepto de nulidad y restablecimiento, más del 18% son por los llamados contrato realidad. De los 1555 procesos activos, 642 han generado fallos desfavorables por pretensiones superiores a los \$40 mil millones, sin la correspondiente indexación”*².

Así mismo, concluyó que *“se evidencia que existe una política de formalización del empleo público, como lo es el CONPES D.C. 07 de 2019, sin embargo, pese a los esfuerzos que se vienen realizando para formalizar y generar más empleo público, como se muestra en la relación realizada por este ente de control, la proporción de creación y formalización del empleo es menor en relación con el aumento en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo en la gestión”*³.

En razón a lo expuesto, la Secretaría Jurídica Distrital, como ente rector en los asuntos jurídicos del Distrito y encargada de dirigir la definición, adopción, coordinación y ejecución de políticas en materia de contratación estatal, gestión judicial y representación judicial y extrajudicial, conforme a los Decretos Distritales 323 de 2016⁴ y 479 de 2024⁵, con el fin de velar por los intereses del Distrito Capital, y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD), como entidad rectora del servicio civil en el Distrito Capital, encargada de orientar y coordinar los procesos de ajuste organizacional interno de las entidades y organismos distritales y de las plantas de personal de acuerdo con el Decreto Distrital 580 de 2017⁶, emiten los siguientes lineamientos y recomendaciones para prevenir la configuración del contrato realidad y contribuir al fortalecimiento de la formalización del empleo público:

1. Prevención del daño antijurídico por contrato realidad:

La importancia de la prevención radica en conocer de antemano las causas que pueden llevar a que la entidad estatal cause daño, perjuicio y/o riesgo, con el objetivo de precaver un eventual litigio, adoptando las medidas adecuadas para evitar su ocurrencia o mitigar sus consecuencias.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, *“la disminución de la litigiosidad sólo se logra con el compromiso permanente de identificar los hechos que generan daños y plantear las alternativas de solución mediante un trabajo de mejora continua y de gestión de calidad”*.⁷

² Pág. 35. Veeduría Distrital (2023), auto de cierre de investigación sumaria *20235000000420*. Expediente 20205003339900024E, verificar si la contratación por prestación de servicios en las entidades del distrito está ajustada a la jurisprudencia.

³ Pág. 34. Veeduría Distrital (2023), auto de cierre de investigación sumaria *20235000000420*. Expediente 20205003339900024E, verificar si la contratación por prestación de servicios en las entidades del distrito está ajustada a la jurisprudencia.

⁴ Por medio del cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Jurídica Distrital, y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Distrital del Sector Gestión Jurídica.

⁶ Por el cual se modifica la estructura interna del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, se determinan las funciones de las dependencias y se dictan otras disposiciones.

⁷ Políticas de Prevención. ANDJE. Consultado en: https://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/politicas_prevencion/Paginas/default.aspx

Por tanto, tratándose de demandas que persiguen la declaratoria de un contrato realidad con fundamento en la suscripción y desarrollo de un contrato de prestación de servicios con persona natural; en primera medida debe tenerse presente que las actividades contratadas bajo esta modalidad deben ser **temporales, episódicas y ocasionales**. Por tanto, los contratistas deberán brindar un apoyo transitorio, de tal manera que su vinculación no puede tener ánimo o vocación de permanencia.

Así mismo, en aras de prevenir la configuración del contrato realidad, cuando se adviertan las condiciones para avanzar en la contratación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, resulta conveniente adoptar las siguientes medidas en el proceso contractual⁸:

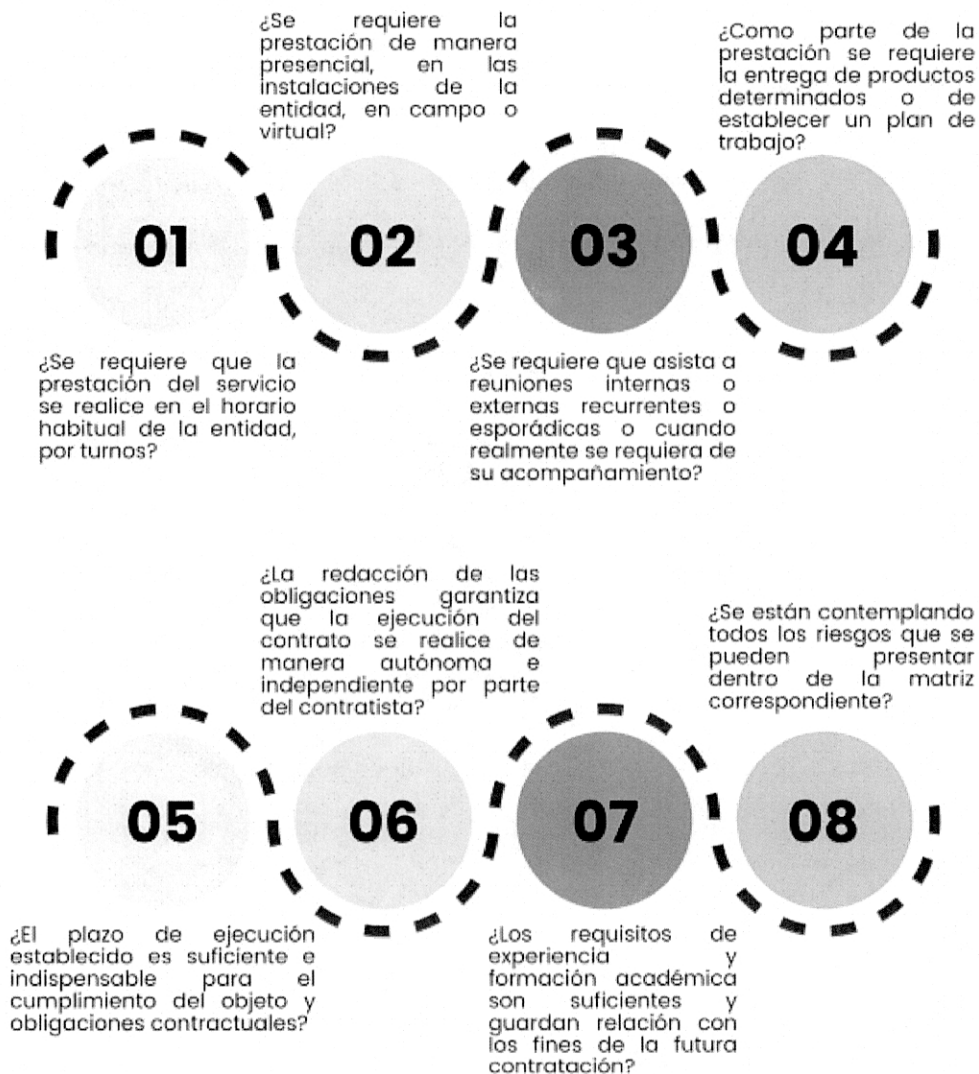
En la etapa precontractual:

- a. Evaluar, justificar y fundamentar la insuficiencia de personal de planta, o el requerimiento de conocimientos especializados para el desarrollo de las actividades.
- b. De ser posible, preferir que el contrato sea ejecutado a través de la entrega de productos.
- c. Establecer como obligación que el contratista entregue un plan de trabajo para la ejecución del contrato y la entrega del producto del mismo.
- d. Señalar si el/la contratista, con ocasión al contrato de prestación de servicios, deberá asistir a reuniones internas y/o externas a la entidad.
- e. Sustentar y motivar, si debido a la naturaleza de las obligaciones del contrato, se requiere que su cumplimiento tenga lugar en un espacio de tiempo específico y/o en las instalaciones de la entidad. Tener en cuenta que debe haber una correspondencia directa entre el espacio de tiempo de trabajo, la permanencia del/la contratista en las instalaciones de la entidad, las actividades a desarrollar y la ejecución con autonomía de sus obligaciones, de acuerdo con el ejercicio de coordinación que le compete a las Entidades Estatales para la adecuada prestación de servicios y el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- f. Señalar puntualmente en los estudios previos, que el/la contratista gozará de autonomía e independencia en la ejecución del objeto a contratar.
- g. Prever una redacción clara y detallada del objeto contractual y de las obligaciones del contratista, evitando de esta forma ambigüedades.
- h. Tener en cuenta lo definido por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación N° 2013-01143-01 (1317-2016) del 9 de septiembre de 2021, sobre el contrato estatal de prestación de servicios, la relación laboral encubierta o subyacente, la temporalidad y solución de continuidad, conforme los lineamientos emitidos en la

⁸ Circular Externa No. 03 de 2023, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

Circular 026 de 2021⁹ por la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Por lo anterior, se sugiere que en la etapa de planeación se realicen las siguientes preguntas, que permitan efectuar una estructuración del proceso adecuado a las circunstancias y necesidades de las entidades, y que de esta manera se contribuya a evitar la configuración del contrato de realidad:



Fuente: BELTRÁN PARDO ABOGADOS ASOCIADOS S.A.S BELTRAN PARDO - Contratista DASCD

⁹ Circular 026 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".

En la ejecución del contrato:

- a. No establecer que los contratistas deban cumplir reglamentos o manuales propios de los funcionarios de planta.
- b. No requerir el cumplimiento de horarios y la presencia física del/la contratista en las instalaciones de la entidad, salvo que en los estudios previos y en el contrato haya quedado suficientemente justificado y expresamente plasmado la necesidad de que se cumpla con las obligaciones contractuales dentro de un espacio de tiempo específico y en las instalaciones de la entidad.
- c. No exigir el cumplimiento de horas de compensación para descansos remunerados (semana santa o fin de año).
- d. No conceder vacaciones, días libres, permisos o licencias y/u otorgar los beneficios de los que gozan los funcionarios de planta, tales como día del cumpleaños, día de la familia, incentivo por matrimonio, entre otros.
- e. No solicitar la asistencia a reuniones, cuando no estén relacionadas con el objeto contractual.
- f. No incluir a los contratistas en grupos y/o mensajes masivos de correo electrónico u otros medios digitales para asuntos administrativos o misionales de la entidad, salvo que se trate de instrucciones que guarden relación con el objeto contractual.
- g. No entregar dotación e implementos de trabajo (escritorio, computador, teléfono etc.), salvo que en los estudios previos se justifique la necesidad de suministro de este tipo de elementos por parte de la entidad.
- h. No variar las condiciones de tiempo, modo y lugar en la prestación de los servicios, sin que se suscriba otro sí para el efecto.
- i. No menoscabar la autonomía e independencia del contratista, sin perjuicio de la posibilidad de que se impartan las instrucciones u orientaciones correspondientes respecto del cumplimiento del objeto contractual.

Se recuerda que la Secretaría Jurídica Distrital, como orientadora de la gestión jurídica del Distrito Capital y coordinadora de la ejecución de políticas en materia de contratación estatal, ha expedido una serie de lineamientos que se encuentran disponibles en el Sistema de Régimen Legal de Bogotá (SRLB) https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/consulta_avanzada.jsp y que se enlistan a continuación:

- Directiva 001 de 2021 Secretaría Jurídica Distrital, “*Compilación normativa en Contratación – Implementación Documento Único*”.



- Circular 026 de 2021 Secretaría Jurídica Distrital - Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., "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".
- Circular Conjunta 001 de 2023 Secretaría Jurídica Distrital - Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., "Lineamientos para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia 2023".
- Circular 060 de 2024 Secretaría Jurídica Distrital, "Lineamientos de prevención frente a la configuración del contrato realidad, en relación con la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia 2025".

Así mismo, existe el Instrumento de gerencia #15 Prevención del daño antijurídico para mitigar la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital.

2. Fortalecimiento de la formalización del empleo público en el Distrito Capital:

En relación con la modificación o reformas de la planta de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012¹⁰ que modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004¹¹ dispone que estas deberán motivarse y fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración, y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, pudiendo derivar en la supresión o creación de empleos.

Asimismo, los artículos 2.2.12.1, 2.2.12.2 y 2.2.12.3 del Decreto Nacional 1083 de 2015¹², modificado por el Decreto 498 del 2020¹³, señala que la modificación de una planta de empleos debe efectuarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Adicionalmente, el parágrafo 2º del artículo 2.2.12.1 *ibidem* estableció que el proceso de reforma de plantas de personal demanda adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará a conocer el alcance de las modificaciones o actualizaciones, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo.

Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Acuerdo Distrital 199 del 2005, en el Distrito Capital los rediseños organizacionales y las modificaciones a las plantas de personal de los organismos y entidades deben contar con **concepto técnico favorable del**

¹⁰ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

¹¹ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

¹² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

¹³ "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública".



DASCD y la certificación de viabilidad presupuestal expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda (Dirección Distrital de Presupuesto), con observancia de lo establecido en el artículo 74 de la Ley 617 de 2000¹⁴, previo el cumplimiento de los procedimientos y requisitos que establezca dicha Secretaría¹⁵.

Así mismo, dando prevalencia a las políticas en materia de austeridad del gasto, el artículo 9° del Decreto Distrital 470 de 2024¹⁶, en concordancia con lo establecido en el artículo 3° del Decreto Distrital 062 de 2024¹⁷, insta a las entidades a que para modificar las plantas de personal **es necesario contar con el concepto previo favorable de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá**, reiterando que también deben contar con los dos conceptos previamente señalados: (i) el concepto técnico favorable del DASCD; y (ii) la viabilidad presupuestal expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Ahora bien, es de señalar que el objetivo estratégico *“Bogotá Confía en su potencial”* del Plan Distrital de Desarrollo 2024 - 2027 *“Bogotá Camina Segura”*, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 927 de 2024¹⁸, en su artículo 100 instituye la elaboración de un plan de formalización laboral del empleo público en las entidades centralizadas, descentralizadas, órganos y organismos del Distrito Capital, en el que se debe priorizar:

- i) La provisión oportuna de los empleos en vacancia de las plantas de personal;
- ii) La reducción de manera progresiva de la contratación de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión; y
- iii) El aumento progresivo de la planta de personal conforme a los requerimientos técnicos, las posibilidades fiscales existen teniendo en cuenta que las entidades que tengan estudios técnicos de ampliación de plantas deberán utilizar dichos estudios para sus respectivas ampliaciones.

En ese contexto, con el liderazgo del Departamento Administrativo del Servicio Civil – DASCD, el 6 de diciembre de 2024 se expidió el *“Plan de formalización, Formalizar para Servir: La ciudadanía Primero”*¹⁹, el cual contiene un diagnóstico sobre los empleos, la provisión y la contratación de prestación de servicios, a partir de la revisión del estado del arte de la estructura organizacional, funcional y de personal del Distrito Capital.

¹⁴ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹⁵ Decreto 627 de 2016. Art. 12.

¹⁶ Por medio del cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo Distrital 940 del 19 de diciembre de 2024.

¹⁷ Por el cual se ordena implementar medidas de austeridad y eficiencia del gasto público en las entidades y organismos de la administración distrital.

¹⁸ Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 *“Bogotá Camina Segura”*.

¹⁹ DASCD. Consultado en: [Plan de Formalización Laboral 2024-2027 Pub..pdf](#)





Así las cosas, teniendo en cuenta lo desarrollado en la presente circular conjunta, se presentan las siguientes recomendaciones respecto de la modificación de las plantas de personal y la contratación de personas naturales por prestación de servicios:

- a. Las entidades y organismos distritales deben proveer los cargos vacantes según los órdenes de provisión legalmente establecidos y en cuanto lo determine la necesidad del servicio a efectos de disminuir, así sea en un número mínimo, la contratación de prestación de servicios por acumulación de actividades de personal vinculado legalmente.
- b. Si las entidades y organismos distritales detectan actividades específicas en los manuales adelantadas por contratistas de prestación de servicios, deberán iniciar el trámite de un acto administrativo que modifique las plantas de personal de los organismos y entidades distritales.
- c. Los procesos de modificación o reformas de las plantas de personal deben justificarse en necesidades del servicio y/o en razones de modernización de la administración y contar con su estudio técnico respectivo.
- d. El estudio técnico que concluya la creación o supresión de empleos, debe, entre otras causas, motivarse en: la fusión, supresión o escisión de entidades; cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios; redistribución de funciones y cargas de trabajo; introducción de cambios tecnológicos; culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad; racionalización del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.
- e. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deben basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.
- f. El proceso de modificación o reforma de la planta debe ser socializado previamente con las organizaciones sindicales de la entidad u organismo, para recibir sus opiniones, sugerencias o propuestas. Se debe dejar constancia de todo ello. Esto sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo de manera autónoma, en el marco del interés general.
- g. El DASCD tiene a disposición la Subdirección Técnica de Desarrollo Organizacional, en la cual las entidades y organismos distritales, mediante solicitud, podrán recibir



asesoría técnica y solicitar concepto técnico, en relación con la gestión del empleo público, modificaciones a estructuras organizacionales, plantas de personal, manual de funciones y escalas salariales.


MAURICIO ALEJANDRO MONCAYO VALENCIA
Secretario Jurídico Distrital


LAURA VICTORIA VILLA ESCOBAR
Directora
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Proyectó: Claudia Marcela Camargo Castro - Profesional Universitaria, Dirección Distrital de Política Jurídica – SJD. 4
Juver Chaparro - Profesional Especializado, Subdirección Jurídica – DASCD.
Jennifer Daza - Profesional Especializado, Subdirección Jurídica – DASCD.
Revisó: Andrés Felipe Puentes Díaz – Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos – SJD 
Mónica Liliana Herrera Medina – Jefe Oficina Jurídica – Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
Nicolás Romero Sáenz - Subdirector Jurídico DASCD. 
Gina Paola Silva Vásquez - Subdirectora Técnica DASCD.
Aprobó: Angélica María Acuña Porras - Subsecretaria Jurídica Distrital. 
Laura Victoria Villa - Directora DASCD.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL