

**COMITÉ INTERSECTORIAL DE COORDINACIÓN JURÍDICA
DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN PÚBLICA**

ACTA No. 04 DE 2023

SESIÓN ORDINARIA

FECHA: 23 de noviembre de 2023

HORA: 3:00 p.m. – 4:00 p.m.

LUGAR: Comité Virtual, Microsoft Teams.

INTEGRANTES DE LA INSTANCIA:

Nombre	Cargo	Entidad	Asiste		Observaciones
			Sí	No	
Paulo Ernesto Realpe Mejía	Jefe Oficina Jurídica.	Secretaría General	x		
María Teresa Rodríguez Leal	Subdirectora Jurídica	Departamento Administrativo del Servicio Civil	x		
Mauricio Solórzano Arenas	Asesor Jurídico	Agencia Analítica de Datos	x		
Zulma Rojas Suarez.	Profesional de la Dirección Distrital de Política Jurídica	Secretaría Jurídica Distrital-Subsecretaría Jurídica	x		Delegada por parte del Subsecretario Jurídico Distrital

SECRETARIO TÉCNICO:

Nombre	Cargo	Entidad
Germán Darío Castañeda Agudelo	Profesional Especializado	Oficina Jurídica de la Secretaría General

INVITADOS PERMANENTES:

Nombre	Cargo	Entidad	Asiste		Observaciones
			Sí	No	
Ángela Patricia Rojas Camargo	Jefe de la Oficina de	Secretaría General	x		

	Control Disciplinario Interno (E)			
Mario Alberto Chacón	Director contratación	Secretaría General	x	

OTROS ASISTENTES A LA SESIÓN:

Nombre	Cargo	Entidad	Asiste		Observaciones
			Sí	No	
Leidy Julieth Hernández Gómez	Abogada	Secretaría Jurídica Distrital	x		
Elvira Hernández	Abogada	Secretaría Jurídica Distrital	x		

Siendo la fecha y hora previamente señaladas en la invitación enviada al correo electrónico, se da inicio a la sesión No.04 del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública, con el presente:

ORDEN DEL DÍA:

1. Verificación del quorum y aprobación del orden del día.
2. Seguimiento a Compromisos.
3. Socialización por parte de la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital, el instrumento de gerencia No. 15 relacionado con la prevención de la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital.
4. Socialización de la Directiva 018 de 2023 de la Secretaría Jurídica Distrital, a través de la cual se adopta la guía para la expedición de Decretos Únicos Sectoriales del Distrito Capital.
5. Socialización temas tratados en sesión ordinaria No. 04 del Comité Jurídico Distrital.
6. Aprobación cronograma de sesiones ordinarias del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública para la vigencia 2024.
7. Conclusiones.
8. Propositiones y varios.
9. Compromisos

DESARROLLO:

1. Verificación del quórum y Aprobación orden del día.

Se instaló la sesión virtual No. 04 del 23 de noviembre de 2023, por parte del Secretario Técnico del Comité, quien verifica la existencia de quórum deliberatorio y decisorio, con la presencia de Mauricio Solórzano Arenas, Paulo Ernesto Realpe Mejía y María Teresa Rodríguez Leal.

Acto seguido se socializa y se pone en consideración el orden del día, el cual fue aprobado por unanimidad.

De igual manera se dejó constancia de la asistencia de Zulma Rojas Suarez, profesional especializada de la Dirección Política Jurídica Distrital y; así como de los invitados permanentes del comité Ángela Patricia Rojas Camargo, Jefe de Control Disciplinario Interno (E) y de Mario Alberto Chacón- Director de Contratación de la Secretaría General. También se registró la asistencia de Leidy Julieth Hernández Gómez y Elvira Hernández, abogadas de la Secretaría Jurídica Distrital.

2. Seguimiento a Compromisos

En secretario técnico dejó constancia que en la sesión No. 03 de agosto 24 de 2023., no se dejaron compromisos pendientes para ser presentados en el presente comité, por lo anterior se dio continuidad al orden del día.

3. Socialización por parte de la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital, el instrumento de gerencia No. 15 relacionado con la prevención de la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital.

El Secretario Técnico, manifestó que la socialización del instrumento de gerencia No. 15 relacionado con la prevención de la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital. será realizada por la doctora Zulma Rojas, abogada de la Dirección de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica, quien tomó la palabra y presentó un cordial saludo a todos los asistentes al presente comité, y señaló que a través de este instrumento la Secretaría Jurídica Distrital desarrolló dentro del marco del banco de políticas de prevención del daño antijurídico, una temática con el fin de prevenir el daño antijurídico por la configuración del contrato realidad en las entidades del distrito, teniendo en cuenta que es una de las causas identificadas como de mayor litigiosidad en el distrito, la cual ha venido en aumento, así mismo en el marco de las políticas de talento humano uno de los temas que se ha venido analizando es el tema de los contratistas de prestación de servicios.

Indicó la abogada Zulma Rojas, que con este documento de prevención del daño antijurídico lo que se pretende es socializar la normatividad aplicable, la línea jurisprudencial aplicable, las directivas que en la materia han expedido la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, así como las orientaciones que en la materia se han dado a nivel distrital. Igualmente indicó que el instructivo trae un análisis estadístico de los procesos judiciales y de las conciliaciones extrajudiciales en el distrito relacionadas con el contrato realidad, se relacionan los fallos favorables y desfavorables identificando cuales eran las causas o elementos por los cuales se estaba condenando al distrito. En la guía se hace un análisis de las políticas de prevención del daño antijurídico y finalmente se hacen unas recomendaciones para la aplicación de estas políticas, de acuerdo con el documento, se observó que el sector gestión pública tiene una baja litigiosidad relacionada con esta causa

del contrato realidad, en donde la Secretaría General tiene 4 procesos por esta causa y el Distrito a la fecha tiene 317 procesos por contrato realidad. La abogada enfatizó que los fallos desfavorables al distrito tienen un porcentaje alto por este concepto de contrato realidad, en los cuales se observa la exigencia en cumplimiento de horario a contratistas, la asignación de funciones que corresponde al personal de planta y una inadecuada justificación de los estudios previos, y un inadecuado rol de supervisor del contrato. Para contrarrestar estas causas se han generado unos planes de acción para la prevención, las cuales están orientadas a la capacitación, mejorar los procesos de supervisión, fortalecer a defensa judicial y el fortalecimiento de los procesos de contratación.

Finalmente, la abogada recomendó consultar en el régimen legal Bogotá las diferentes políticas de prevención del daño antijurídico en materia contractual.

4. Socialización de la Directiva 018 de 2023 de la Secretaría Jurídica Distrital, a través de la cual se adopta la guía para la expedición de Decretos Únicos Sectoriales del Distrito Capital.

El Secretario Técnico, concedió el uso de la palabra a la abogada Leidy Hernández, de la Dirección de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital, quien tomó la palabra y saludo a los asistentes a la sesión e indicó que la secretaría Jurídica Distrital, mediante la Directiva 018 de 2023, adoptó la guía para la elaboración de Decretos Únicos Sectoriales, con la guía lo que se pretende es fortalecer el principio de seguridad jurídica en todo el Distrito y promover la cultura de la legalidad en las fases de la promulgación y publicación de las normas que están vigentes actualmente en el distrito, las cuales se publican en legalbog, con el propósito de que el acceso a la información normativa sea veraz, que se salvaguarden los derechos y que evitemos la excesiva producción normativa, así mismo indicó la abogada que antes de expedir normas en el distrito se debe analizar la necesidad para expedir la norma, en el Distrito Capital surge la necesidad de implementar los Decretos Únicos Sectoriales, como una herramienta que armonice y simplifique la expedición normativa en el distrito, para que no haya una sobre producción jurídica y normas repetitivas o que hablen de lo mismo, sino que haya una sola y la cabeza del sector la pueda expedir a través de los Decretos Únicos Sectoriales, para la expedición de estos decretos, es necesario que las entidades realicen su depuración normativa y deroguen sus normas obsoletas o que ya no se están utilizando.

Señaló la abogada Hernández que la Secretaría Jurídica Distrital dando cumplimiento a los ciclos de gobernanza regulatoria preceptuados en el Decreto Distrital 474 de 2022, crearon la guía con el fin de fomentar la seguridad jurídica en todo el distrito, brindando las herramientas necesarias para que las diferentes entidades puedan realizar una mejora normativa en bien del distrito y puedan expedir o implementar decretos únicos sectoriales, esta guía establecida en la Directiva 018 de 2023, tiene un objetivo general como es brindar orientaciones para elaborar instrumentos jurídicos únicos por cada sector administrativo y generar certeza en las normas aplicables en el Distrito Capital y como objetivos específicos entre otros es promover el principio de seguridad jurídica, compilar las normas en un solo texto normativo, racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico y permitir la apropiación eficaz de las normas vigentes.

Por otra parte, explicó la abogada Hernández que la guía señala que, quienes participan en la elaboración de los Decretos Únicos Sectoriales son todas las entidades del distrito tanto del nivel central como descentralizado a través de sus oficinas jurídicas, los comités intersectoriales de coordinación jurídica y los comités sectoriales de gestión y desempeño.

Para elaboración de los decretos únicos sectoriales, se estableció una metodología con una etapa de planeación, estrategia de coordinación para la expedición de decretos únicos sectoriales, ejecución, publicación y monitoreo.

Finalmente señaló que para realizar este inventario normativo y depuración normativa a interior de cada entidad del sector se hace necesario fijar un cronograma de actividades para que las entidades del sector realicen su actualización normativa y hagan el inventario normativo de la entidad y posteriormente remitan el nomograma actualizado a la cabeza del sector, en este caso a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que es la encargada de la construcción de decreto único sectorial.

Posteriormente tomó la palabra la doctora Elvira Hernández y señaló que la directiva también aplica para la Agencia Analítica de Datos.

Posteriormente el Secretario técnico del comité señaló que el comité intersectorial es el enlace entre las entidades y debe conformar un equipo técnico y jurídico para la construcción del decreto único, y para la elaboración y construcción de estos decretos es necesario fijar una etapa de planeación dentro de la cual se debe establecer un cronograma de actividades, para lo cual la primera actividad que se debe desarrollar es que cada una de las entidades del sector realice su depuración normativa y actualicen su inventario normativo y posteriormente remitan el nomograma actualizado en este caso a la Oficina Jurídica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá que sería la encargada de la construcción de decreto único sectorial, para esta actividad el comité por unanimidad aprobó remitir por parte de la Oficina Jurídica de la Secretaría General como cabeza de sector un memorando a las entidades del sector para que remitan el nomograma o el inventario normativo antes del 15 de diciembre.

5. Socialización temas tratados en sesión ordinaria No. 04 del Comité Jurídico Distrital.

El secretario técnico informó que este comité jurídico distrital fue desarrollado, el 11 de septiembre de 2023, en donde se socializó todo lo relacionado con el desarrollo y clausura del diplomado compliance sobre el Modelo de Gestión Jurídica anticorrupción para el Distrito Capital, adoptado mediante el Decreto Distrital 610 de 2022, diplomado que la Secretaría Jurídica Distrital había gestionado con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, y en el cual participaron funcionarios de las diferentes entidades del distrito.

El secretario indicó que para el día 24 de noviembre del presente año, se tiene programada la sesión plenaria del comité jurídico distrital, la cual será socializada en la próxima sesión de este comité intersectorial.

6. Aprobación cronograma de sesiones ordinarias del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública para la vigencia 2024.

El secretario técnico informó que de conformidad con el decreto 139 de 2017 artículo 12 por medio del cual se establecen las instancias de coordinación de la gerencia jurídica en la administración distrital y lo señalado en las resoluciones 233 de 2018 y 753 de 2020 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de las cuales se expiden lineamientos para el funcionamiento de las instancias de coordinación distrital se señala que se deben realizar cuatro (04) sesiones ordinarias en los siguientes periodos: (i).Enero – febrero – marzo (trimestre 1); (ii) abril, mayo y junio (trimestre 2); (iii) Julio, agosto. Septiembre (trimestre 3); (iv) octubre, noviembre y diciembre (trimestre 4).

Por lo anterior el secretario técnico propone las siguientes fechas para la realización de las cuatro sesiones ordinarias del Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública para la vigencia 2024, fechas que corresponden a días jueves.

CRONOGRAMA DE SESIONES PARA LA VIGENCIA 2024

No. SESIÓN	FECHA	HORA
No. 1	FEBRERO 22	3:00 p.m.
No. 2	MAYO 23	3:00 p.m.
No. 3	AGOSTO 22	3:00 p.m.
No. 4	NOVIEMBRE 21	3:00 p.m.

El cronograma fue aprobado por unanimidad de los miembros del comité.

Toma de decisiones: En la presente sesión el Comité se tomó la decisión de aprobar cronograma sesiones 2024.

Icono	Decisión
	Se aprueba el cronograma de sesiones ordinarias para la vigencia 2024., en cumplimiento de lo señalado en las resoluciones 233 de 2018 y 753 de 2020.

Síntesis: se aprobó cronograma sesiones ordinarias para la vigencia 2024.

7. Conclusiones.

1. Fortalecer los procesos de capacitación a supervisores de contratos, con el fin de evitar configuración del contrato realidad
2. La Directiva 018 de 2023, está relacionada con el cumplimiento de la mejora normativa y de gobernanza regulatoria en el Distrito Capital conforme a lo señalado en los Decretos Distritales 430 de 2018 (por el cual se adopta el modelo de gestión jurídica pública en el D.C) y el 474 de 2022 (por el cual se adopta la política de gobernanza regulatoria para el Distrito Capital)
4. La Directiva 018 de 2023, busca que haya seguridad jurídica y buenas practicas regulatorias en el Distrito y brinda herramientas, y recomendaciones para que las entidades distritales, simplifiquen y actualicen a la realidad vigente su nomograma.
5. El sector Administrativo de gestión pública, en cada una de las entidades que la conforman deben actualizar su nomograma, con el propósito de expedir el decreto único sectorial de acuerdo con el inventario normativo que defina cada entidad.

8. Propositiones y varios.

No hubo proposiciones y varios por ninguno de los miembros del comité.

9. Compromisos.

Como compromiso queda por parte de la Oficina Jurídica de la Secretaría General como cabeza del sector, enviar un memorando a las Oficinas Jurídicas del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y de la Agencia Analítica de Datos, para que alleguen antes del 15 diciembre del presente año, su inventario normativo.

Teniendo en cuenta que se agotaron todos los puntos del orden del día, se da por finalizada la sesión virtual No. 04 de 2023., siendo las 4:12 pm.

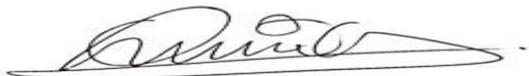
Se anexan como parte integral del acta: (i) Correo de invitación, (ii) Informe de asistencia, (iii) instrumento de gerencia No. 15 relacionado con la prevención de la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital. (iv) Directiva 018 de 2023 de la Secretaría Jurídica Distrital (v) cronograma de sesiones vigencia 2024.

En constancia firman,

REALPE MEJIA Firmado digitalmente
PAULO por REALPE MEJIA
ERNESTO PAULO ERNESTO
Fecha: 2023.12.06
10:57:54 -05'00'

PAULO ERNESTO REALPE MEJÍA

Presidente del Comité -Jefe Oficina Jurídica - SGAMB



GERMAN DARIO CASTAÑEDA AGUDELO

Secretario Técnico

Elaboró: German Darío Castañeda Agudelo – Secretario Técnico.

Aprobó: Paulo Ernesto Realpe Mejía - Jefe Oficina Jurídica

Anexos del Acta No. 04.

INVITACIÓN CUARTAA SESIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ INTERSECTORIAL DE COORDINACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR GESTIÓN PÚBLICA

Germán Darío Castañeda Agudelo <gdcastaneda@alcaldiabogota.gov.co>

Lun 20/11/2023 10:48

Para:Paulo Ernesto Realpe Mejia <perealpe@alcaldiabogota.gov.co>;María Teresa Rodríguez Leal <mrodriguez@serviciocivil.gov.co>;mauricios@agatadata.com <mauricios@agatadata.com>;Zulma Rojas Suarez <zrojas@secretariajuridica.gov.co>;Heidy Yobanna Moreno Moreno <hymoreno@alcaldiabogota.gov.co>;Mario Alberto Chacón Castro <machacon@alcaldiabogota.gov.co>

 3 archivos adjuntos (6 MB)

Instrumento de gerencia No. 15 de 2023 - Prevención de contrato realidad (1).pdf; Acta No. 4 de 2023 - sesión No. 4 con anexos Comité jurídico Distrital.pdf; CRONOGRAMA DE SESIONES PARA LA VIGENCIA 2024.pdf;

Estimados miembros e invitados del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública, reciban un cordial saludo.

De manera atenta y dando cumplimiento al artículo 9 del Acuerdo 001 de 2019, me permito convocarlos a la sesión No. 04 del 2023 del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública, la cual se llevará a cabo a través de la plataforma Microsoft Teams el próximo jueves 23 de noviembre de 2023 a las 3:00 pm, para lo cual remito el siguiente:

ORDEN DEL DÍA

1. Verificación del quórum y aprobación del orden del día.
2. Seguimiento a Compromisos
3. Socialización por parte de la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital, del instrumento de gerencia No. 15 relacionado con la prevención de la configuración del contrato realidad en el Distrito Capital.
4. Socialización temas tratados en sesión ordinaria No. 04 del Comité Jurídico Distrital, realizado el 11 de septiembre de 2023.
5. Aprobación cronograma de sesiones ordinarias del Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Administrativo de Gestión Pública para la vigencia 2024.
6. Conclusiones.

7. Proposiciones y varios.

8. Compromisos

En caso de no poder asistir a la sesión del Comité, me permito solicitarles se dé cumplimiento a lo señalado en el párrafo segundo del artículo 10 del acuerdo 001 del Comité intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Gestión Pública, “La ausencia de los integrantes de la instancia a las sesiones deberá ser informada por escrito a la Secretaría Técnica, con el fin de ser comunicada al pleno de la misma”.

Atentamente,

Reunión de Microsoft Teams

Únase a través de su ordenador, aplicación móvil o dispositivo de sala

[Haga clic aquí para unirse a la reunión](#)

ID de la reunión: 274 670 640 792

Código de acceso: GyaV6z

[Descargar Teams](#) | [Unirse en la web](#)

[Infórmese](#) | [Opciones de reunión](#)

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

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



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 Estado¹, 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 2022² 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

¹ 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>

² 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 2021³, se pronunció sobre las características inherentes al contrato de prestación de servicios, las cuales corresponden a las siguientes:

³ 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](#)⁴, 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”.^[47] 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.

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

Igualmente, la Corte Constitucional en sentencia [T-723 de 2016](#)⁵ 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](#)⁶, 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”*.

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

⁶ 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>Sujeción a normativa específica</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>Derechos y prestaciones</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>Carrera administrativa</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>Subordinación a la entidad empleadora</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**⁷, 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.

⁷ 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.

Vinculación laboral administrativa Ley 909 de 2004.	Contrato de Prestación de Servicios Ley 80 de 1993.
<p>Naturaleza: 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>Naturaleza: 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>Subordinación y dependencia: 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>Independencia: 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>Salarios: El/la empleada pública recibe un pago por sus actividades, denominado salario.</p>	<p>Remuneración: 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>Prestaciones sociales: Los/as empleados/as públicos/as tienen derecho al reconocimiento y</p>	<p>No Derecho a Prestaciones Sociales por parte de la entidad contratante: 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>Periodo de prueba: 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>Temporalidad: 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 2009⁸.

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

⁸ <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 2010⁹

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 2012¹⁰

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

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

¹⁰ 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 2013¹¹**.

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

¹¹ <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 2016¹².

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.

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

- Sentencia [T-392/17](#) del 20 de junio de 2017¹³.

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](#)¹⁴.

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”.

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

¹⁴ 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 2009¹⁵.**

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

¹⁵ [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 2003¹⁶. 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*

¹⁶ 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 2014¹⁷.

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

¹⁷ [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 2016¹⁸.**

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° Unifícase 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.

¹⁸ [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 2008¹⁹). (...)

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 2003²⁰). 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 2008²¹).

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 2002²² 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.”²³

- **Sentencia de Unificación N° 2013-01143-01 (1317-2016) de 09 de septiembre de 2021²⁴.**

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

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

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

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

²³ 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.

²⁴ <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 estatal²⁵, más específicamente el de planeación²⁶, 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.

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

²⁶ <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 subyacente²⁷.

²⁷ 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 Contratación²⁸.

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*”²⁹ estableciendo lineamientos con la finalidad de coadyuvar la estructuración de políticas de prevención del daño antijurídico y la adecuada ejecución de recursos públicos.

²⁸ <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

²⁹ 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 2021³⁰ 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

³⁰ <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 2022³¹.

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 2023³² – 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

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

³² <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](#)³³ 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:

“(…)

³³ 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 servicios³⁴.**

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.”

³⁴ 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](#)³⁵.

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.

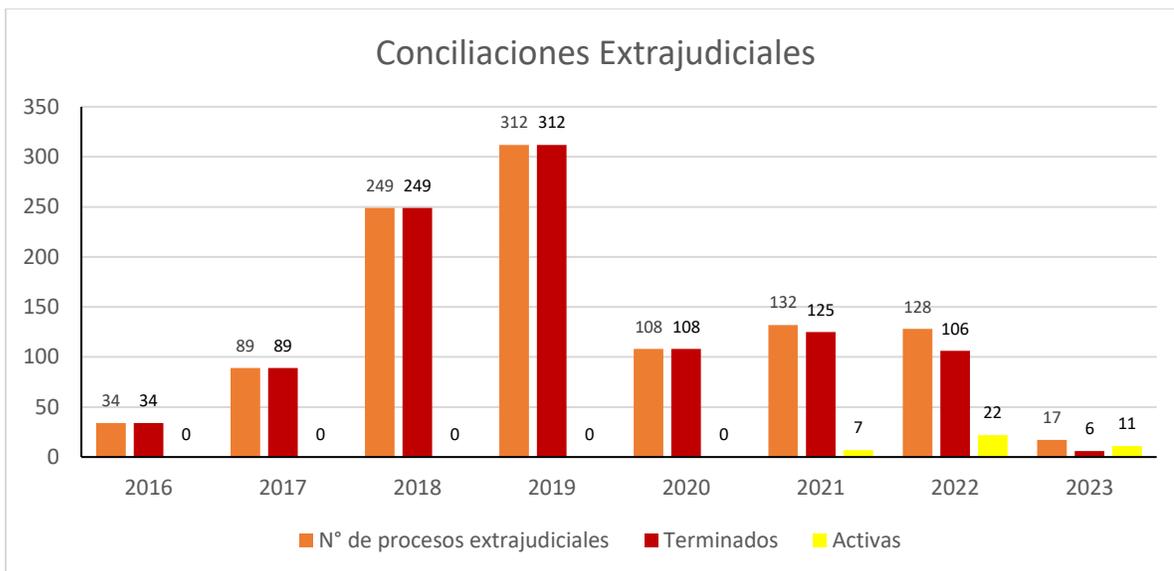
De acuerdo a la información reportada por el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá SIPROJ Web, con corte 17 de abril de 2023, se realizó un análisis cuantitativo de los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales activos y terminados en contra de las entidades u organismos 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

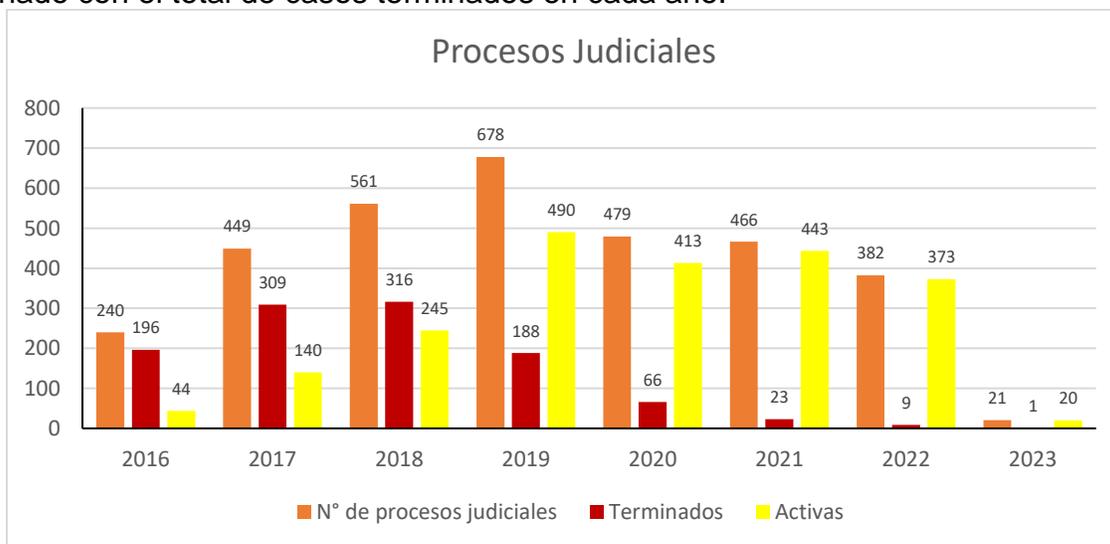
Se analizó una muestra de cuatro mil trescientos cuarenta y cinco (4.345) datos entre procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales, en un periodo comprendido entre los años 2016 al 2023, discriminados de la siguiente manera:

³⁵ 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.



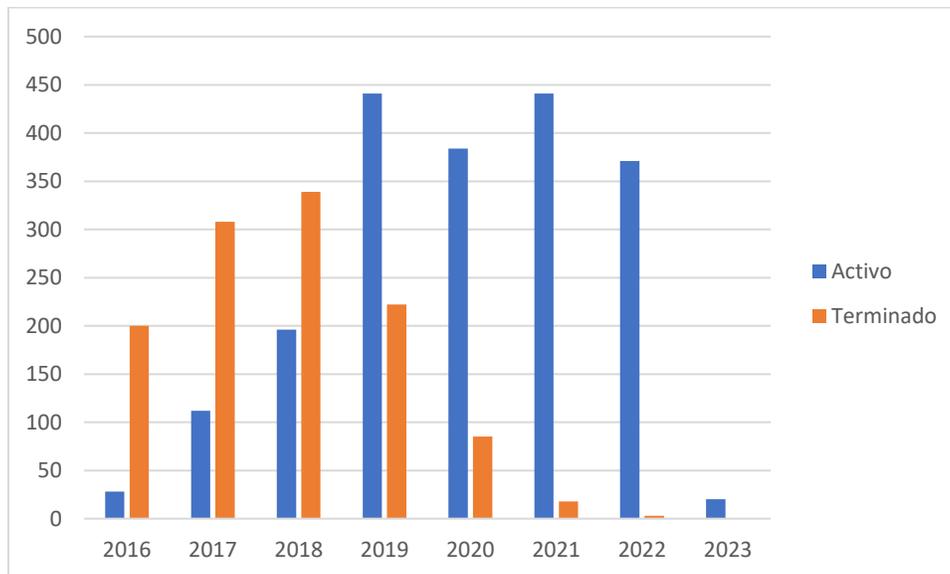
Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.

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
Total general	1993	1175	3168

Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.



Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.

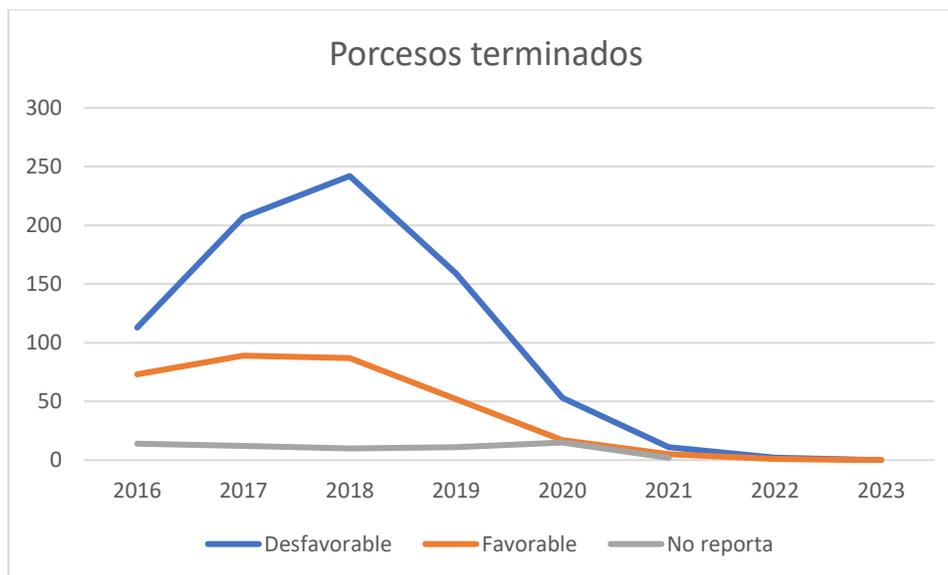
- **Procesos terminados**

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
Total		787	251	64	1175

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%

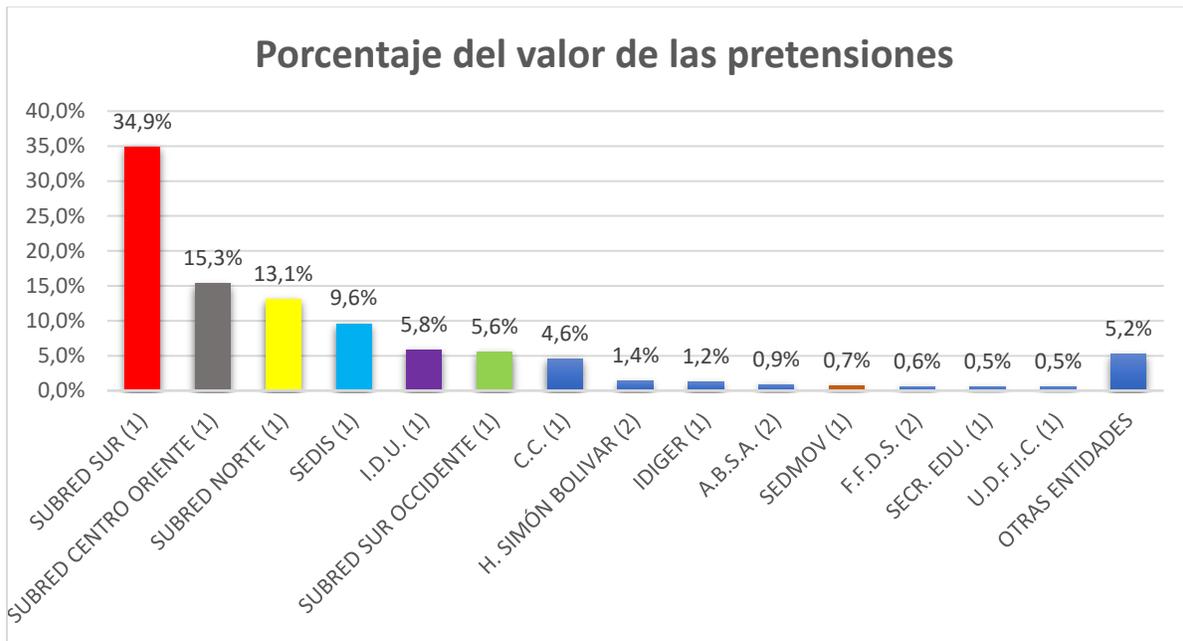
Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.

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%.

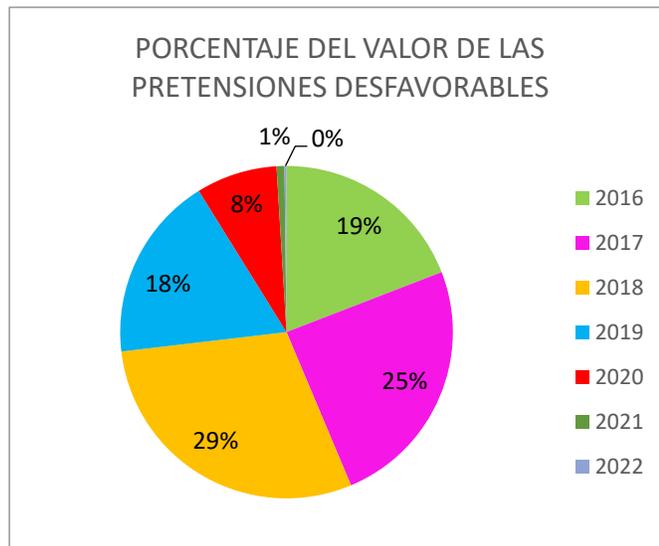
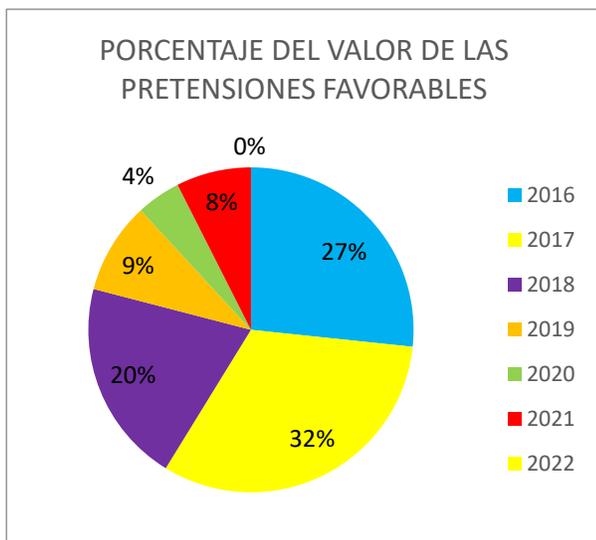
AÑO	VALOR DESFAVORABLES	VALOR FAVORABLES
2016	\$ 15.982.934.384,00	\$ 5.955.001.686

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**

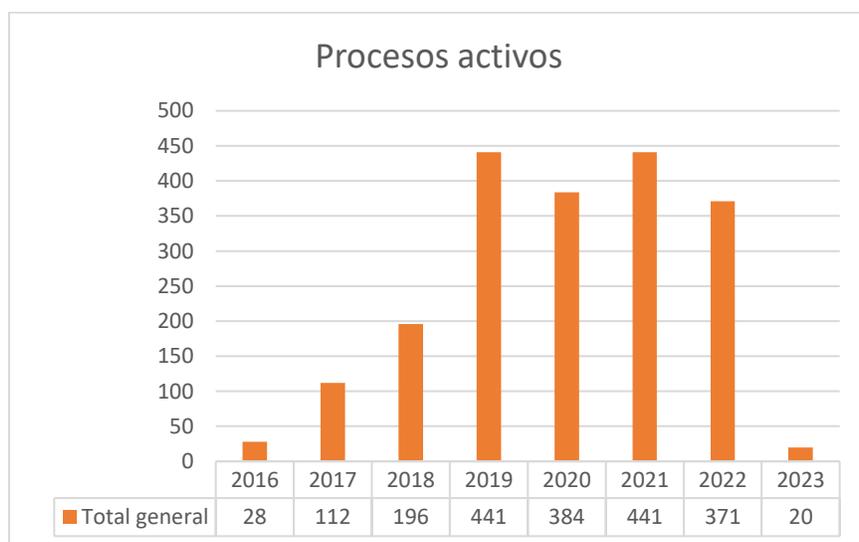
Los procesos que se registran como activos corresponden a las siguientes entidades:

Entidad	No. de procesos
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
Total general	1993

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
Total general	1342	512	139	1993

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%
TOTAL	\$ 132.265.140.736,00	100,0%

Elaboración propia, información tomada del SIPROJ Web.

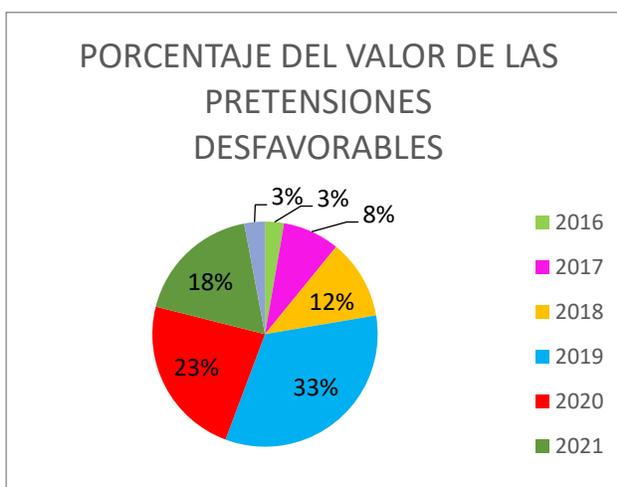
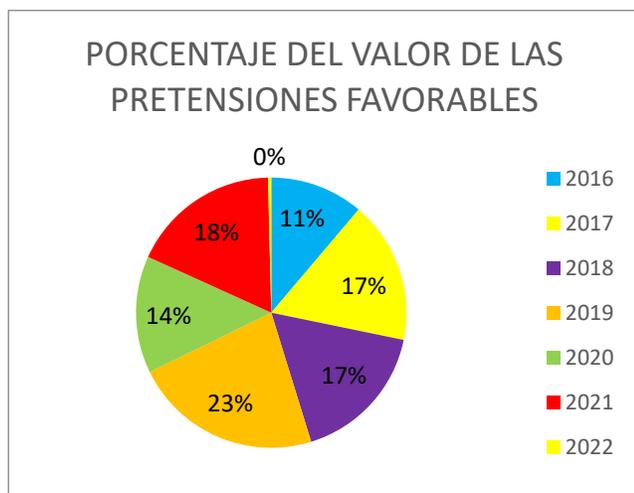
En cuanto a los fallos favorables en primera instancia los valores de las pretensiones ascienden al siguiente valor:

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%
TOTAL	\$ 10.864.627.252	100,0%

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 Distritales³⁶, 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
Ambiente	Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER	Resolución 720 de 2019
Cultura	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	Resolución 251 de 2022
Desarrollo Económico	Instituto Distrital de Turismo	Resolución 291 de 2021

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

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

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 2023³⁷, 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”*.

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

En el marco de lo establecido en la Directiva 25 de 2018³⁸, 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.

³⁸ <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.

BOGOTÁSECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITALSECRETARÍA JURÍDICA - ALCALDÍA
MAYOR DE BOGOTÁ

Rad. No. 2-2023-21376

Fecha: 06/10/2023 17:31:02

Destino: ENTIDADES DISTRITALES

Copia: N/A

Anexos: 10 FOLIOS

DIRECTIVA No. **018** DE 2023

(06 OCT 2023)

PARA: SUBSECRETARIOS (AS) JURÍDICOS (AS), DIRECTORES (AS) JURÍDICOS (AS) Y JEFES (AS) DE OFICINAS JURÍDICAS DE LAS SECRETARÍAS DE DESPACHO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES, EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL DISTRITO, SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA, SOCIEDADES PÚBLICAS, SUBREDES INTEGRADAS DE SERVICIO DE SALUD, RECTOR (A) DEL ENTE UNIVERSITARIO AUTÓNOMO.

DE: SECRETARIO JURÍDICO DISTRITAL

ASUNTO: ADOPCIÓN DE LA GUÍA PARA LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS ÚNICOS SECTORIALES DEL DISTRITO CAPITAL.

De conformidad a las competencias atribuidas a la Secretaría Jurídica Distrital, especialmente las conferidas en el Acuerdo Distrital 638 de 2016, el Decreto Distrital 323 de 2016, modificado por los Decretos Distritales 798 de 2019, 136 de 2020 y 149 de 2022, y de acuerdo con el Decreto Distrital 221 de 2023 que reglamentó el Sistema de Gestión en el Distrito Capital, la Secretaría Jurídica Distrital – Subsecretaría Jurídica Distrital, a través de la Dirección Distrital de Política Jurídica, es líder de la política de Mejora Normativa y de Gobernanza Regulatoria en el Distrito Capital, por ende se encarga de generar directrices, lineamientos e instrumentos para la expedición del marco regulatorio y reglamentario en el Distrito Capital.

En aras de fortalecer la seguridad jurídica y las buenas prácticas regulatorias en Bogotá D.C. se adopta mediante la presente directiva la "*Guía para la expedición de los Decretos Únicos Sectoriales del Distrito Capital*" orientada a brindar herramientas y recomendaciones que permitan a los organismos y entidades del Distrito Capital la simplificación del ordenamiento jurídico, integrando en un solo régimen normativo sectorial y actualizando las normas a la realidad institucional vigente.

En consecuencia, la guía anexa contiene el alcance, objetivos, antecedentes normativos, entidades que participan, principios, metodología y estructura general de los decretos únicos sectoriales. así mismo, presenta recomendaciones finales para todas las entidades y organismos distritales para su adopción y construcción colectiva, los cuales están a cargo de las Direcciones u Oficinas Jurídicas, o las dependencias que hagan sus veces, de las Secretarías de Despacho en su

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

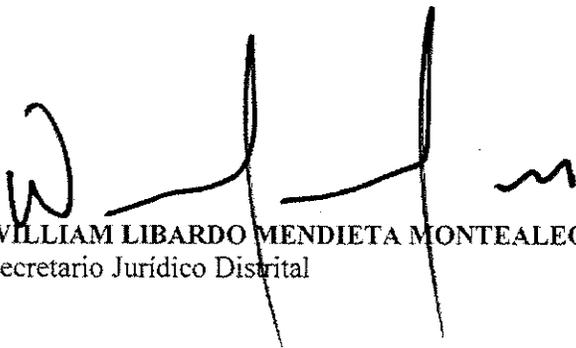
CQ21/952806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA
2310460-FT-075 Versión 01

CONTINUACIÓN DE LA DIRECTIVA No. **018** DE 2023
()

condición de cabezas de sector junto con la participación de sus entidades adscritas y vinculadas, al igual que de la ciudadanía en general.

Cordialmente,



WILLIAM LIBARDO MENDIETA MONTEALEGRE
Secretario Jurídico Distrital

Anexos: Guía para la Expedición de Decretos Únicos Sectoriales.
c.c.: N/A

Proyectó: Leidy Julieth Hernández Gómez *L.H.G.*

Revisó: Nicolás Cardozo Ruiz *N.C.R.*

Revisó: Paula Johanna Ruiz Quintana *P.J.R.*

Revisó: Andrés Felipe Cortes Restrepo *A.F.C.R.*

Aprobó: Iván David Márquez Castelblanco *I.D.M.C.*

CONTENIDO

Título	Pag.
PRESENTACIÓN	2
I. ALCANCE Y OBJETIVO GENERAL.....	3
II. OBJETIVOS ESPECIFICOS	3
III. ANTECEDENTES NORMATIVOS	3
IV. DECRETOS ÚNICOS SECTORIALES EN EL D.C.	4
V. ¿QUIENES PARTICIPAN?	5
VI. PRINCIPIOS ORIENTADORES.....	6
VII. METODOLOGÍA.....	7
VIII. ESTRUCTURA GENERAL DE LOS DECRETOS.....	9
IX. RECOMENDACIONES FINALES	11
MODELO DE DECRETO UNICO SECTORIAL	13
REFERENCIAS	20

PRESENTACIÓN

En aras de fomentar y fortalecer el principio de la seguridad jurídica y defender el modelo constitucional colombiano, la democracia y el derecho a la dignidad humana, la presente guía busca propender y preservar la cultura de la legalidad, especialmente en las fases promulgación y publicación de la normativa vigente, con el objetivo de establecer las reglas y parámetros para convivir en sociedad, en el marco del reto público permanente de dar a conocer a sus habitantes las normas vigentes, señalando cuáles han sido derogadas, modificadas, o aquellas que ya cumplieron el objeto por el cual fueron creadas.

La administración distrital promueve e incentiva a toda la ciudadanía a consultar y tener a su disposición información veraz para la salvaguarda de sus derechos, teniendo en cuenta que vivimos en una sociedad en constante cambio, lo cual no es ajeno al ámbito normativo situación que no es ajena a la Capital. Ante el fenómeno descrito surge la necesidad de generar una guía para la elaboración de Decretos Únicos Sectoriales en el Distrito Capital, con el objetivo de asegurar la eficiencia del sistema normativo, y que la información que llega a la ciudadanía sea clara, eficaz y vigente.

La Secretaría Jurídica Distrital, en el marco del desarrollo de los ciclos de Gobernanza Regulatoria, preceptuados en el Decreto Distrital 474 de 2022, presenta esta guía para garantizar la seguridad jurídica, brindando herramientas necesarias para la mejora continua y la protección de los derechos de la ciudadanía, tales como el acceso a la información pública clara a cargo de los sectores de la administración.

I. ALCANCE Y OBJETIVO GENERAL

La presente guía busca brindar orientaciones para elaborar instrumentos jurídicos únicos por cada sector administrativo de coordinación en el Distrito Capital, con el objetivo general de dar certeza sobre las normas aplicables en el Distrito Capital mediante la compilación de las normas reglamentarias vigentes.

II. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Promover el principio constitucional de la seguridad jurídica y la cultura de la legalidad mediante la expedición de decretos únicos sectoriales.
2. Compilar en un solo cuerpo normativo normas de la misma naturaleza, preexistentes y vigentes.
3. Racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico.
4. Asegurar la eficiencia del sistema normativo.
5. Afianzar la seguridad jurídica.
6. Ajustar la normativa a la realidad institucional vigente.
7. Permitir la apropiación eficaz de las normas vigentes.
8. Facilitar el ejercicio de los derechos y el cabal cumplimiento de los deberes.
9. Construir repositorios normativos actualizados por cada sector administrativo de coordinación.

III. ANTECEDENTES NORMATIVOS

La Directiva Presidencial 001 de 2005, en aras de garantizar los principios constitucionales de la función administrativa y avanzar en la adopción de herramientas que permitan asegurar el desarrollo de la institucionalidad y la calidad de las normas, emitió, por primera vez, una norma para racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico para lo cual previó la elaboración de un inventario normativo y jurisprudencial, la implementación de un Sistema Único de Información Normativa (SUIN), y elaborar una estructura general para la compilación normativa y adelantar análisis de vigencia y ubicación en la estructura normativa sectorial.

En el año 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE desarrolló un estudio sobre la política regulatoria en Colombia denominado “*Más allá de la simplificación administrativa*”, en este documento recomendó al país implementar la consulta pública de los proyectos específicos de regulación, el análisis de impacto normativo y la evaluación *ex post* de las regulaciones, como estrategias para que la ciudadanía, las empresas y la sociedad en general hagan parte del proceso normativo, así como, desarrollar un conjunto común y obligatorio de estándares y requisitos administrativos para preparar regulaciones de mayor calidad. Es así como, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, a través del documento 3816 de 2014 “*Mejora normativa: Análisis de Impacto*”, recomendó, entre otros, difundir mecanismos y herramientas para administrar y racionalizar el inventario normativo; así como, adelantar las acciones para generar capacidades a partir de las cuales sea posible asegurar la calidad de las normas y el cumplimiento de los principios constitucionales.

En ese sentido, la racionalización del inventario normativo facilita el acceso y comprensión de las normas por parte de la ciudadanía y de la administración pública, así como fortalecer el Sistema de Información Régimen Legal de Bogotá D.C. garantizando la actualización permanente y continua del inventario normativo.

Por su parte, la simplificación normativa persigue la eliminación de normas obsoletas o contradictorias, definición de directrices para la producción normativa (lenguaje simple, derogatorias explícitas, etc.) como se hizo con la Directiva 009 de 2022 de la Secretaría Jurídica Distrital.

En virtud de lo expuesto, el Gobierno Nacional, inició una política orientada a la racionalización del ordenamiento jurídico, la simplificación de trámites y la eficiencia y seguridad del sistema jurídico para lo cual expidió el Decreto 1081 de 2015 y fijó las reglas y directrices de técnica normativa para la elaboración de los Decretos Únicos Reglamentarios, lo que a la postre fue objeto de modificación mediante el Decreto Nacional 1609 de 2015.

Bajo este esquema, y dando cumplimiento a lo dispuesto por la OCDE, se han expedido veintisiete (27) Decretos Nacionales Únicos Reglamentarios Sectoriales o por temas¹ de los cuales cuatro (4) se han depurado conforme a los siguientes Decretos Nacionales 1331 del 2020 (Sector Comercio, Industria y Turismo); 889 del 2022 (Sector Inclusión Social y Reconciliación); 1042 de 2022 (Sector Administrativo de Planeación Nacional) y 541 de 2023 (Sector Justicia y del Derecho).

IV. DECRETOS ÚNICOS SECTORIALES EN EL DISTRITO CAPITAL

El Decreto Nacional 1299 de 2018 incorporó la política pública para la Mejora Normativa a las políticas de Gestión y Desempeño Institucional, abarcando aspectos como la calidad en la producción de las normas, su impacto, la racionalización del inventario normativo, la participación y consulta pública en el proceso de elaboración de las normas, la generación de capacidades dentro de la administración pública, al igual que la defensa y la divulgación del ordenamiento jurídico. Por su parte, en cumplimiento del artículo 20 del Decreto Distrital 430 de 2018 y el Acuerdo Distrital 846 de 2022 se expidió la Política de Gobernanza Regulatoria en el Distrito Capital, reglamentada mediante el Decreto Distrital 474 de 2022.

Además el Decreto Distrital 430 de 2018 dispuso que el funcionamiento del Modelo de Gestión Jurídica Pública para el Distrito Capital -MGJP- requiere de un enfoque gerencial que se encargue de la coordinación, dirección, control y seguimiento de la gestión jurídica, en aras de garantizar la seguridad jurídica en la toma de decisiones, función que se radicó en cabeza de la Secretaría Jurídica Distrital, como ente rector. Igualmente, el Decreto Distrital 221 de 2023 reglamentó el Sistema de Gestión en el Distrito Capital, señalando en el artículo 17 que la Secretaría Jurídica Distrital – Subsecretaría Jurídica Distrital a través de la Dirección Distrital de Política Jurídica funge líder de la política de Mejora Normativa o de Gobernanza Regulatoria.

En el marco de esa función gerencial, y, no ajenos a lo dispuesto por el Gobierno Nacional para la racionalización del ordenamiento jurídico distrital, el Decreto Distrital 474 de 2022, antes citado, adoptó la Política de Gobernanza Regulatoria, la cual pretende implementar en las diferentes Entidades y Organismos Distritales un proceso adecuado para la preparación, proyección y suscripción de los documentos y actos administrativos que se deben expedir para el cumplimiento de sus fines.

¹ <https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/decretosUnicos.html>

Una de las herramientas establecidas en dicha política dentro del proceso de racionalización normativa corresponde a los actos o documentos administrativos únicos, los cuales buscan integrar en un solo régimen normativo, el conjunto de las disposiciones preexistentes y vigentes de la misma naturaleza sobre un determinado sector, con el fin de contar con un régimen sistemático, coordinado y armónico, que permita la adecuada toma de decisiones de la administración con base en normas que se ajustan a la realidad institucional vigente eliminando con la compilación las normas obsoletas o en desuso teniendo certeza sobre las normas aplicables en el sector administrativo de coordinación en el Distrito Capital.

El único Decreto Sectorial Distrital emitido a la fecha es el 421 del 17 de julio de 2019, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Educación de Bogotá"*.

Por otra parte, la Secretaría Distrital de Salud, con la Circular 023 del 23 de septiembre de 2019², ha venido adelantando gestiones para la construcción de un proyecto de decreto único *"(...) que reúna en un solo instrumento normativo el compendio de disposiciones proferidas por las autoridades distritales, en materia de salud (...)"*.

En virtud de lo anterior, con este documento se pretende establecer la metodología para la expedición de los Decretos Únicos Sectoriales del Distrito, como una herramienta para la simplificación del ordenamiento jurídico distrital, que permitirá afianzar la seguridad jurídica y contribuir al cumplimiento de la política de gobernanza regulatoria.

V. ¿QUIENES PARTICIPAN?

Para la adecuada preparación, proyección y suscripción de los Decretos Únicos Sectoriales del Distrito, se requiere la participación de las Entidades y Organismos Distritales, el cuerpo de abogados(as) del D.C., ; dando cumplimiento al Decreto Distrital 474 de 2022, conforme el siguiente detalle.

Entidades y/u Organismos Distritales: A través de sus diferentes oficinas o direcciones jurídicas, o las dependencias que hagan sus veces las entidades del sector descentralizado del Distrito Capital coordinarán el desarrollo del inventario regulatorio de su entidad u organismo en la materia que le corresponda al sector al cual pertenecen, con el fin de remitirlo a la entidad cabeza de sector, que en el Distrito corresponde a las Secretarías de Despacho, quienes se encargarán de la construcción del proyecto de Decreto Único Sectorial, teniendo en cuenta el inventario remitido por las Entidades u Organismos de su sector.

Lo anterior, exceptúa a las entidades señaladas en el párrafo del artículo 2 del Decreto Distrital 430 de 2018.

Direcciones u Oficinas Jurídicas o dependencias que hagan sus veces de las Secretarías Distritales: Se encargarán de la recopilación inicial de las normas vigentes del sector al cual pertenecen, verificando su vigencia, así como de la construcción del proyecto de Decreto Único Sectorial.

Las Direcciones u Oficinas Jurídicas o dependencias que hagan sus veces son parte fundamental del proceso, pues con su apoyo se logra la expedición de un solo régimen normativo para el sector.

² <https://repositorio.saludcapital.gov.co/bitstream/handle/20.500.14206/12447/ISolution1409.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

VI. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Eficacia: Bajo este principio se busca que el compilado normativo que se materialice en el Decreto Único Sectorial, cuente con la capacidad de producir el resultado deseado, esto es, que describan la estructura general de cada sector administrativo de coordinación en el Distrito Capital, sin tener que acudir a diversas fuentes de información, así mismo, que den certeza sobre las normas aplicables en cada sector administrativo de coordinación del Distrito Capital.

Publicidad: Promover la consulta pública de los proyectos de actos administrativos y/o específicos de regulación en cumplimiento del numeral 8° del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, los cuales se deberán publicar en el portal único *LegalBog Participa*, conforme al artículo 10 del Decreto Distrital 474 de 2022. Los actos administrativos de carácter general deberán ser publicados en el Registro Distrital de Bogotá, como materialización de los principios de publicidad y transparencia, conforme al artículo 14 del Decreto Distrital 474 de 2022.

Coordinación: Las entidades y/u organismos Distritales deberán armonizar cada una de las actividades relacionadas con la compilación normativa que tendrá como resultado el Decreto Único Sectorial. Para ello cada sector presentará en su Comité Intersectorial de coordinación jurídica conforme al numeral 1 del artículo 11 del Decreto Distrital 139 de 2017, el proyecto de Decreto único sectorial para asignar de manera adecuada las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en el proceso. Posteriormente, los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño serán los encargados de analizar y determinar la expedición de los Decretos únicos sectoriales.

La falta de coordinación para la revisión y/o emisión de las normas, resulta en normas dispersas, confusas, contradictorias o cuya aplicación no es viable; por ello, se recomienda fortalecer el trabajo conjunto entre las áreas técnicas y las jurídicas, así como, entre las diferentes entidades y/u organismos pertenecientes a un mismo sector administrativo, para garantizar el fin de un compilado normativo eficaz y actualizado.

Seguridad jurídica: Principio del ordenamiento jurídico, supone garantía de certeza y confianza en el ciudadano, en particular frente a la garantía de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

VII. METODOLOGÍA

De conformidad con el Decreto Distrital 474 de 2022, con el fin de garantizar que los Decretos Únicos Sectoriales se expidan de manera adecuada, debe darse cumplimiento a la siguiente metodología:

1. **Planeación:** En esta etapa los Directores(as) o jefes(as) de oficina jurídica, o las dependencias que hagan sus veces de las entidades de nivel central y descentralizado deberán identificar de manera preliminar las temáticas, normas o actos administrativos que conformarán el Decreto Único Sectorial,

su aplicación, efectividad e impactos positivos y/o negativos para su expedición. Para ello se tendrá en cuenta:

- La Dirección u oficina jurídica o la dependencia que haga sus veces en la Secretaría de Despacho en coordinación con los jefes jurídicos de las entidades adscritas y vinculadas a cada sector, se encargará de la articulación de actividades, verificación y aprobación de los proyectos de Decreto único sectorial.

Para tal fin, podrán a través de los Comités Intersectoriales de Coordinación Jurídica, conformar un equipo técnico y jurídico que permita construir criterios adecuados para la unificación normativa que se pretende con la expedición de cada Decreto de conformidad con las funciones que le han sido asignadas a través del artículo 11 del Decreto Distrital 139 del 2017.

- Cada Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica deberá desarrollar una estrategia de enlace en su sector, que permita compilar la normativa de manera adecuada, teniendo en cuenta aspectos básicos como: gestión del inventario normativo, cronogramas, vigencias normativas, entidades, direcciones o áreas partícipes, competencias y canales de comunicación.
- Posteriormente, los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño darán Visto Bueno, serán los encargados del análisis y la recolección de información, depuración y producción del Decreto Único Sectorial.

2. **Depuración Normativa:** Teniendo en cuenta la metodología de depuración normativa socializada por el Ministerio de Justicia y del Derecho³ se deberá clasificar el inventario normativo, de tal manera que se pueda verificar si la norma es obsoleta o en desuso, y si cumple con los criterios de depuración normativa. La Dirección u Oficina Jurídica o la dependencia que haga sus veces de la Secretaría de Despacho Cabeza de Sector será la encargada de este análisis.

3. **Cronograma:** La Secretaría de Despacho, según corresponda, dispondrá de un cronograma para la recopilación y elaboración del inventario normativo, por parte de sus entidades u organismos adscritos o vinculados, como lo hizo, en su momento, la Secretaría Distrital de Salud con la expedición de la Circular 023 de 2019⁴.

El cronograma, debe establecer los plazos de verificación jurídica, que permita determinar si la norma a compilar ha sido objeto de modificaciones, derogatorias, suspensiones, declaratorias de nulidad, inconstitucionalidad o inexecutableidad.

4. **Inventario normativo:** Establecer de una forma sencilla las normas vigentes que describan la estructura general de cada sector administrativo de coordinación en el Distrito Capital, el desarrollo del inventario es fundamental para la expedición del Decreto único sectorial y para su desarrollo debe considerar los siguientes aspectos:

³ Metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de las disposiciones normativas de los decretos únicos reglamentarios (DUR) disponible en: <https://www.suin-juriscal.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativadisposicionesDURV32023.pdf>

⁴ <https://repositorio.saludcapital.gov.co/bitstream/handle/20.500.14206/12447/ISolution1409.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

5. **Búsqueda y recolección de datos:** Se deberá acudir a las fuentes de información dispuestas por los sistemas de información como Régimen Legal de Bogotá, el Registro Distrital de la Secretaría General, y en especial de cada entidad u organismo en la gestión y publicación de los diferentes actos administrativos o normas del sector. La búsqueda y recolección de datos deberá realizarse por cada entidad que conforma el sector, posterior a la investigación adelantada se remitirá a las Direcciones u Oficinas Jurídicas o la dependencia que haga sus veces de cada Secretaría cabeza de sector, con el fin de garantizar que las normas del sector sean verificadas e incluidas de manera completa.

Para la búsqueda de los actos administrativos que sean suspendidos o declarados nulos se sugiere el uso del Sistema Único de Información de Procesos Judiciales de Bogotá SIPROJ-WEB, el sistema de consulta del Consejo de Estado SAMAI, y el registro distrital, conforme a la resolución 104 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital.

Con el fin de facilitar esta recolección verificar el **Anexo No. 1**, incluido en este documento.

El inventario debe permitir la construcción y mantenimiento de un repositorio normativo actualizado, para lo cual se recomienda que el equipo jurídico verifique su vigencia, así como, la compilación del Decreto Único Sectorial que resulte.

6. **Ejecución:** Una vez definidos los decretos que serán parte del Decreto Único Sectorial, se realizará el proceso de compilación normativa del sector, en el cual se tendrá en cuenta los conceptos u opiniones de cada uno de los partícipes del proyecto, instrumentos de gestión que hayan sido adoptados, la relevancia e impacto de cada una de las disposiciones normativas y la necesidad de incluir o excluir algún tipo de regulación.
7. **Vigencias normativas:** Para la verificación de las vigencias normativas, se solicita tener en cuenta el procedimiento señalado en el artículo 16 del Decreto Distrital 474 de 2022 y contemplar las disposiciones constitucionales y nacionales vigentes, con impacto o aplicación en el sector, en aras de garantizar su concordancia con las normas distritales. Adicionalmente, tener en cuenta la jurisprudencia emitida sobre la materia para cada caso en concreto.

Se debe excluir de la compilación las normas que han sido derogadas expresamente por la autoridad competente. Aquellas que por errores en el estudio de recopilación se incluyan, estando derogadas, no recuperan por ello su vigencia.

8. **Publicación:** Se deberá dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 489 de 1998⁵, Ley 1437 de 2011⁶, Ley 1712 de 2014⁷, y especialmente, lo dispuesto en el artículo 2.1.2.3.1 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, y el artículo 14 del Decreto Distrital 474 de 2022, Directiva 009 de 2022.

Al respecto es necesario que se tenga en cuenta las siguientes recomendaciones:

⁵ Artículo 3°. Principios de la función administrativa.

⁶ Artículo 8°. Deber de información al público.

⁷ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

- Publicar la información utilizada en el proceso de construcción del proyecto de Decreto Único, con los respectivos enlaces para la consulta de los ciudadanos.
 - El proyecto de Decreto Único Sectorial, junto con sus anexos deberá ser publicado en el portal único *LegalBog Participa* por un término mínimo de cinco (5) días hábiles para consulta pública en cumplimiento del artículo 10 del Decreto Distrital 474 de 2022 con los respectivos vínculos a cada una de las normas allí compiladas.
9. **Monitoreo:** Una vez expedido y publicado el Decreto Único Sectorial, es necesario que las entidades cabeza de sector, verifiquen las actualizaciones y/o modificaciones que afecten el contenido del Decreto Único, así como del repositorio normativo que dio origen al mismo.
10. **Evaluación:** En caso de requerir la inclusión de normas que se expidan con posterioridad a la compilación realizada en el Decreto Único, deberá cumplirse con lo dispuesto en el capítulo 2 del Decreto Nacional 1609 de 2015, respecto de las reglas específicas para la elaboración de normas modificatorias de los decretos únicos reglamentarios, y en cumplimiento del Decreto Distrital 474 de 2022.

Al tratarse de un Decreto Único Compilatorio, no se podrá modificar el texto de la norma que pretenda ser incluido.

Esta evaluación, permitirá además controlar la excesiva producción normativa y mantener un inventario actualizado en el Decreto Único Reglamentario.

VIII. ESTRUCTURA GENERAL DE LOS DECRETOS

Para la expedición de los Decretos Únicos Sectoriales, se deberá tener en cuenta el Decreto Distrital 474 de 2022, la Directiva 009 de 2022 de la Secretaría Jurídica Distrital y las siguientes reglas:

- Todo Decreto único reglamentario debe de expresar de manera inequívoca la circunstancia de expedirse en ejercicio de la facultad reglamentaria que le asiste al alcalde(sa) mayor de Bogotá D.C. numeral 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 del 1993.
- Las Entidades y/u Organismos deberán incluir un anexo con las normas fuentes que han sido compiladas.

En el caso que el Decreto único requiera la incorporación de una nueva normativa, en el decreto que se expida al respecto, deberá indicarse el lugar exacto donde pretenden insertarse las normas.

Esto supone que el Decreto que quiera expedirse debe señalar el libro, parte, título, capítulo o sección del Decreto único en donde se desea agregar.

- De igual manera, en el caso que se requiera modificar o suprimir normas del Decreto único, deberá indicarse con exactitud la norma que se deroga o modifica..

La derogación de artículos, subsecciones, secciones, capítulos, títulos y partes completos del Decreto único es perfectamente posible, no obstante, dicha derogación no exige una nueva numeración de las secciones, capítulos, que continua conservando la estructura del documento normativo.

Así, por ejemplo, si el nuevo decreto que deroga el capítulo 1 contiene varios capítulos, los capítulos sobrevivientes no deben numerarse nuevamente, el capítulo derogado queda vacío, para evitar enumerar nuevamente el resto de la normas.

La seguridad jurídica exige que las normas que componen un Decreto único conserven indefinidamente su numeración inicial, lo que garantiza que sean memorizadas y reconocibles de forma permanente.

Los proyectos de Decreto de contenido general deben indicar las normas derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, por consiguiente, los Decretos no podrán incluir la expresión o una similar a: *este decreto deroga todas las disposiciones que resulten contrarias*. Teniendo en cuenta que, el objetivo de la expedición de los Decretos únicos es permitir la identificación precisa de la regulación que deja de existir.

En cuanto a los artículos que se declaren nulos o suspendidos por el Consejo de Estado corresponde su actualización a la entidad cabeza de sector.

- Los Decretos distritales que se expidan deben continuar incluyendo el apartado de los considerandos, aunque estos no se incorporan textualmente si constituyen parte integral de las normas que son objeto de compilación, por expresa disposición del Decreto único. De acuerdo con lo señalado, el hecho que no se transcriban los considerandos en el Decreto único, no significa que no puedan ser consultados de manera individual en el texto de cada decreto, de todos modos, siguen siendo la motivación del acto administrativo y una ayuda interpretativa fundamental para establecer los alcances y legitimidad de la norma.
- No se deben incluir normas correspondientes a la estructura orgánica de cada una de las Entidades y/u Organismos pertenecientes al sector con su función. El Decreto solo debe incluir una referencia de la estructura para ubicar al usuario dentro del sector, conforme al artículo 3.1.1 del Decreto Nacional 1069 de 2015.

Las derogatorias incluidas en el Decreto Único Sectorial se harán conforme lo previsto en el artículo 3° de la Ley 153 de 1887, y teniendo en cuenta que:

- i. No quedan cobijadas por la derogatoria las normas referentes a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos e instancias de coordinación y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos Distritales

- ii. Se exceptúan de derogatoria las normas que a la fecha de expedición del Decreto se encuentran suspendidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y que serán compiladas en el Decreto una vez recuperen su eficacia jurídica.

Con el fin de facilitar la compilación normativa, se adjunta el Anexo No. 2.

IX. RECOMENDACIONES FINALES

1. La Secretaría cabeza de sector se encargará de la coordinación de las Entidades y/u Organismos pertenecientes al sector, respecto de la simplificación y depuración normativa de las normas a compilar y la actualización permanente del Decreto Único Sectorial. Al igual que su publicación en la página web de la entidad.
2. Los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño serán los encargados de analizar y determinar la expedición de decretos únicos sectoriales, conforme al Decreto Distrital 474 de 2022.
3. Las Direcciones u Oficinas Jurídicas o las dependencias que hagan sus veces, de las entidades y organismos distritales deberán adoptar y fortalecer las medidas, procesos y procedimientos correspondientes a la expedición normativa, conforme al Decreto Distrital 474 de 2022 y la Directiva 09 de 2022 de la Secretaría Jurídica Distrital

La Dirección u Oficina Jurídica o la dependencia que haga sus veces de la Secretaría Cabeza de Sector deberá efectuar un seguimiento permanente al Decreto Único Sectorial respecto de las vigencias normativas, modificaciones y/o actualizaciones.

Conforme al inventario normativo que se haya realizado y la metodología de depuración normativa socializada por el Ministerio de Justicia y del Derecho⁸, las normas que perdieron vigencia y las derogadas tácitamente deberán derogarse expresamente, frente a lo cual se dejarán consignados en un documento anexo los motivos que lo fundamentan.

4. Para la suscripción de los Decretos Únicos Sectoriales, harán gobierno con el alcalde o alcaldesa Mayor el secretario o secretaria Cabeza de Sector, director o directora de Departamento Administrativo, y el secretario o secretaria Jurídica Distrital
5. El trámite para la suscripción de los Actos Administrativos deberá seguir lo indicado por el Decreto Distrital 474 de 2022 y la Directiva 09 de 2022 de la Secretaría Jurídica Distrital.

⁸ <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativaEntidadesTerritorialesV22022.pdf>

6. Adoptar de manera unificada el siguiente formato en los Decretos Únicos Sectoriales: i. Letra Arial 12; ii. Interlineado sencillo; iii. No. del artículo en negrilla, v.gr. **Artículo 1.1.1.1.**; iv. Título de artículo en cursiva y negrilla, v. gr. **Artículo 1.1.1.1. *Secretaría Jurídica Distrital***; vi. Artículo fuente, debe ir justo después del inciso final del artículo o párrafo en letra Arial 12, cursiva y paréntesis.

Para mayor claridad el texto del articulado debe verse de la siguiente manera:

Artículo 1.1.1.1. *Secretaría Jurídica Distrital.* La Secretaría Jurídica Distrital se constituye como el ente rector en todos los asuntos jurídicos del Distrito y tiene por objeto formular, orientar, coordinar y dirigir la gestión jurídica del Distrito Capital; la definición, adopción, coordinación y ejecución de políticas en materia de contratación estatal, gestión judicial, representación judicial y extrajudicial, gestión disciplinaria Distrital, prevención del daño antijurídico, gestión de la información jurídica e inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro.
(Decreto Distrital 323 de 2016, artículo 1).

7. La numeración se hará teniendo en cuenta las siguientes reglas.

- El libro determinará el primer número del artículo.
- La parte del libro corresponderá al segundo número del artículo.
- El número del título integrará el tercer número del artículo.
- El capítulo será el cuarto número del artículo.
- Si se requiere incluir una sección y una subsección estos integraran el quinto y sexto número del artículo.
- Finalmente, se incluirá en orden ascendiente el número del artículo.

Para mayor claridad el texto de los Decretos debe verse de la siguiente manera:

LIBRO 2
RÉGIMEN REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO GESTIÓN JURIDICA
PARTE 2
REGLAMENTACIONES
TÍTULO 1
GESTIÓN JURIDICA
CAPÍTULO 1
ASESORIA JURÍDICA
SECCIÓN 1
ASESORIA JURÍDICA
SUBSECCIÓN 1
OBJETIVO

Artículo 2.2.1.1.1.1.1. Objetivo. La Asesoría Jurídica es la actividad a través de la cual se analiza y brinda información con base en los conocimientos propios e investigación sobre un asunto en particular. Tiene por objeto sentar las bases y los lineamientos sobre un tema específico o general para que a partir de ahí se proceda a la toma de decisiones jurídicas.

(Decreto Distrital 430 de 2018, artículo 12)

Este orden facilitará la inclusión de modificaciones o disposiciones normativas nuevas, sin alterar el orden de las demás disposiciones incluidas en la compilación normativa.

ANEXOS

ANEXO No. 1.

		EVALUACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y NORMATIVA EXPEDIDA			
		ENTIDAD Y/U ORGANISMO RESPONSABLE:			
		FECHA:			
		NORMA OBJETO DE ANÁLISIS:			
CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN	SI	NO	PLATAFORMA DE BÚSQUEDA	OBSERVACIONES	
Se encuentra vigente					
Ha sido objeto de derogatorias totales o parciales					
Ha sido objeto de análisis de constitucionalidad.					
Ha sido objeto de suspensiones por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa					
Requiere adelantar el trámite de derogatoria por no cumplir con los criterios de eficiencia y eficacia jurídica.					
Requiere adelantar el trámite de adición y/o modificación					
Corresponde a la estructura del Sector Administrativo					
Regula temas de impacto para el Sector Administrativo					
Agiliza o regula trámites al interior del sector					
Mejora la gestión a través del uso de tecnologías - TIC					
Regula temas iguales y en el mismo sentido que otras normas posteriores expedidas					
LA NORMA CUMPLE CON LOS REQUISITOS PARA SU COMPILACIÓN:			SI	NO	

Instrucciones para el diligenciamiento:

1. Si la respuesta a las derogatorias es afirmativa, se deberá verificar si la derogatoria es parcial o total. En caso de ser parcial verificar los demás criterios con el fin de incluir la norma en el Decreto Compilatorio, conforme el texto final.
2. Si la respuesta frente a la constitucionalidad de la norma es afirmativa, verificar si la misma fue declarada constitucional. En caso de ser constitucional o exequible parcial proceder a verificar los

demás criterios con el fin de incluir la norma en el Decreto Compilatorio, conforme el texto final. Se recomienda dejar en el texto compilatorio la nota de constitucionalidad o exequibilidad.

3. Si la respuesta frente a las suspensiones decretadas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa es afirmativa, tenga en cuenta que dichas disposiciones no podrán ser compiladas hasta tanto no cuente con una decisión definitiva frente su eficacia jurídica.
4. Los demás criterios corresponden a la verificación de eficacia e idoneidad de las normas, con el fin de garantizar que la compilación cumpla con su objetivo y permita la adecuada gestión en el sector. Los criterios son sugeridos y pueden ser modificados a consideración del equipo a cargo del proyecto compilatorio.

ANEXO No. 2.

ESTRUCTURA DECRETOS ÚNICOS SECTORIALES

DECRETO _____ DE _____

(_____)

"Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector XXXXXXXXX"

LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en los numerales 3 y 6° del artículo 38 y artículo 39 del Decreto Ley 1421 de 1993, y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia dispuso que "(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)".

Que el Decreto Distrital 430 de 2018 modificó el enfoque del modelo, con el objeto de ampliar los componentes de la gestión jurídica y generar corresponsabilidad en las actividades adelantadas por las Entidades y Organismos Distritales.

Que el Decreto mencionado dispuso que el funcionamiento del Modelo de Gestión Jurídica Pública para el Distrito Capital -MGJP- requiere de una Gerencia Jurídica que se encargue de la coordinación, dirección, control y seguimiento de la gestión jurídica, en aras de garantizar la seguridad jurídica en la toma de decisiones, para lo cual, asignó esta función a la Secretaría Jurídica Distrital, como ente rector jurídico.

Que el artículo 14 Idem contempló en el Modelo un componente temático denominado "Producción normativa", mediante el cual se pretende implementar en las diferentes Entidades y Organismos Distritales un proceso adecuado para la preparación, proyección y suscripción de los documentos y actos administrativos que se deben expedir para el cumplimiento de sus fines.

Que el Acuerdo Distrital 846 de 2022 dictó los lineamientos para la gobernanza regulatoria en el Distrito Capital con el objeto de impartir directrices de obligatorio cumplimiento para todas las entidades distritales sobre la efectiva administración del acervo regulatorio a cargo del Distrito mediante buenas prácticas regulatorias y acciones de mejora regulatoria, con el objetivo de tener un entorno regulatorio eficiente que garantice la efectiva prestación de los servicios públicos, la garantía de derechos y el desarrollo económico, social y ambiental.

Que el anterior Acuerdo Distrital fue reglamentado por el Decreto Distrital 474 de 2022 que adoptó la Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital el cual previó en su documento técnico la racionalización normativa como el proceso a través del cual se revisa la normativa existente aplicable a un organismo, entidad, sector administrativo o temático en particular para determinar su vigencia, derogatoria o desuso.

Que los sectores administrativos de coordinación podrán compilar en una sola norma todos los aspectos normativos que regulan o reglamenten el sector o una temática específica. Mediante estos actos o documentos administrativos se podrán compilar las disposiciones de la misma naturaleza, preexistentes y vigentes, así como derogar disposiciones repetidas o obsoletas o en desuso.

Que el Decreto Distrital 221 de 2023 reglamentó el Sistema de Gestión en el Distrito Capital, derogó el Decreto Distrital 807 de 2019 y realizó la revisión y actualización de los liderazgos de las políticas de gestión y desempeño en el nivel distrital, dada la incorporación de nuevas políticas de conformidad con la normatividad nacional vigente, y se incluyeron los alcances generales de cada una de las políticas de gestión y desempeño, articulados con los lineamientos nacionales.

Que durante la vigencia _____ se desarrolló el análisis jurídico y proceso de compilación normativa del sector _____, utilizando para ello la metodología propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y haciendo uso de los diferentes sistemas de información como el sistema de Información Jurídica Régimen Legal, el Registro Distrital y Sistema Único de información de procesos judiciales de Bogotá –SIPROJ-WEB.

Que en el Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector _____ se aprobó el proyecto de Decreto Único Sectorial el día ____ del mes _____ del año _____, de conformidad con el numeral 2 del artículo 11 del Decreto Distrital 139 de 2017.

Que posteriormente el Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del Sector _____ analizó y determinó la expedición del Decreto Único Sectorial, de conformidad con el Decreto Distrital 474 de 2022, el día ____ del mes ____ del año _____.

Que con el objetivo de compilar y simplificar las normas que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico idóneo para el mismo, se hace necesario expedir el presente Decreto Único Sectorial.

DECRETA

LIBRO 1

ESTRUCTURA DEL SECTOR

PARTE 1

SECTOR CENTRAL

TÍTULO 1

SECRETARÍA DE DESPACHO

Artículo 1.1.1.1. Secretaría Jurídica Distrital

TÍTULO 2

ORGANOS SECTORIALES DE COORDINACIÓN

Artículo 1.1.2.1. Comité intersectorial de Coordinación Jurídica...

Artículo 1.1.2.2. Comité Distrital de Apoyo a la Contratación.

PARTE 2

SECTOR DESCENTRALIZADO

TÍTULO 1

ENTIDADES ADSCRITAS

Artículo 1.2.1.1. Unidad Administrativa Especial para la Contratación Distrital....

TÍTULO 2

ENTIDADES VINCULADAS

Artículo 1.2.2.1. Centro de altos estudios jurídicos....

LIBRO 2

REGIMEN REGLAMENTARIO SECTOR _____

PARTE 1

DISPOSICIONES GENERALES

TÍTULO 1

OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 2.1.1.1. Objeto. El fin de este decreto es compilar en un solo cuerpo normativo las disposiciones expedidas por parte de la Administración Distrital, conforme las facultades reglamentarias otorgadas al (la) Alcalde(sa) Mayor.

Artículo 2.1.1.2. Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a todas las Entidades y/u Organismos pertenecientes al Sector Administrativo _____.

TITULO 2

DEFINICIONES

Artículo 2.1.2.1. Gestión Jurídica....

PARTE 2

TÍTULO 1

REGLAMENTACIONES

Artículo 2.2.1.1. Competencias para ejercer la función de Inspección, Vigilancia y Control en el Distrito...

LIBRO 3

DISPOSICIONES FINALES

PARTE 1

DEROGATORIAS Y VIGENCIAS

Artículo 3.1.1. Derogatoria Integral. El presente decreto regula integralmente las materias contempladas en él. Por consiguiente, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al Sector Administrativo _____, que versan sobre las mismas materias con excepción de los siguientes asuntos:

- No quedan cobijadas por la derogatoria las normas referentes a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos e instancias de coordinación y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo.
- Se exceptúan de derogatoria las normas que a la fecha de expedición y publicación del Decreto se encuentran suspendidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Estas disposiciones serán compiladas en el Decreto una vez recuperen su eficacia jurídica.

Artículo 3.1.2. Vigencia. El presente decreto rige a partir del día siguiente de su publicación en el Registro Distrital.

PÚBLIQUENSE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los _____ días del mes de _____ de _____

FIRMA

ALCALDE(SA) MAYOR

FIRMA

SECRETARIO(A) DISTRITAL DE _____

NOTA: La anterior estructura es un ejemplo de cómo estructurar el Decreto Único Sectorial, no obstante, cada sector deberá adecuarlo conforme sus disposiciones normativas, siempre que se transmita inequívocamente la voluntad del sector.

Estas indicaciones no relevan a las entidades cabeza de sector del diligenciamiento del formato de exposición de motivos y la publicación del proyecto de decreto en LegalBog .

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y NORMATIVAS

Constitución Política de Colombia (1991)

Ley 489 de 1998

Ley 1437 de 2011

Ley 1712 de 2014

Decreto Nacional 135 de 2010

Decreto Nacional 1609 de 2015

Decreto Nacional 1074 de 2015

Decreto Nacional 1081 de 2015

Directiva Presidencial 001 de 2005.

Acuerdo Distrital 846 de 2022

Decreto Distrital 139 de 2017

Directiva 09 de 2022 de la Secretaría Jurídica Distrital

Decreto Distrital 474 de 2022

Decreto Distrital 221 de 2023

Departamento Nacional de Planeación (2015). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo "*Proyecto incorporando el uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia*". Bogotá D.C., noviembre de 2015.

Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación (2014). Documento CONPES 3816 "*Mejora normativa: Análisis de Impacto*". Bogotá D.C., octubre 2 de 2014.

Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil (2005). Concepto No. 1657 de 2005, Consejero Ponente Gustavo Aponte Santos. Bogotá D.C., julio 21 de 2005.

Secretaría Distrital de Salud de Bogotá (2019). Circular 0023 "*Proyecto Decreto Único del Sector Salud de Bogotá*". Bogotá D.C., septiembre 23 de 2019.

COMITÉ JURÍDICO DISTRITAL
**ACTA No. 004 de 2023
 SESIÓN ORDINARIA**
FECHA: 11 de septiembre de 2023

HORA: 8:30 a.m. – 10:30 a.m.

LUGAR: Aulas Barulé

INTEGRANTES DE LA INSTANCIA

NOMBRE	CARGO	ENTIDAD	ASISTIÓ		OBSERVACIONES
			SÍ	NO	
William Mendieta Montealegre	Secretario de Despacho	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Paulo E. Realpe	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Secretaría General	X		
Germán Aranguren Amaya	Subsecretario Jurídico	Secretaría Distrital de Planeación	X		
Esperanza Cardona	Directora Jurídica	Secretaría Distrital de Hacienda		X	Excusa
Valerie Sangregorio Guamizo	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		X	Excusa
Jennifer Bermúdez	Jefe Oficina Jurídica	Secretaría de Educación del Distrito	X		
Karina Gómez Bernal	Directora Jurídica	Secretaría Distrital de Gobierno	X		
Sandra Yaneth Tibamosca	Subsecretaria Jurídica	Secretaría Distrital del Hábitat	X		
Blanca Rodríguez	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Secretaría Distrital de Salud	X		
Braian Moreno	Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)	Secretaría Distrital de Integración Social	X		
Juan Manuel Vargas Ayala	Jefe Oficina Asesora Jurídica	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	X		
Yesenia Donoso	Directora Legal Ambiental	Secretaría Distrital de Ambiente	X		
Paulo Andrés Rincón Garay	Subsecretario de Gestión Jurídica	Secretaría Distrital de Movilidad		x	Excusa
Andrea Catalina Zota Bernal	Jefa de la Oficina Asesora Jurídica	Secretaría Distrital de la Mujer	X		
Ana María Moreno García	Directora Jurídica y Contractual	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia		X	Excusa

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



CO21/962806



ALCALDÍA MAYOR
 DE BOGOTÁ D.C.
 SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Margarita María Rúa Atehortúa	Jefa Oficina Asesora Jurídica	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte		X	Excusa
Iván David Márquez Castelblanco	Subsecretario Jurídico Distrital	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Paula Johanna Ruiz Quintana	Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos	Secretaría Jurídica Distrital	X		
María Paula Torres Marulanda	Directora Distrital de Inspección, Vigilancia y Control (e)	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Luz Elena Rodríguez Quimbayo	Directora Distrital de Gestión Judicial	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Andrés Felipe Cortes Restrepo	Director Distrital de Política Jurídica	Secretaría Jurídica Distrital	X		

SECRETARÍA TÉCNICA:

Nombre	Cargo	Entidad
Andrés Felipe Cortes Restrepo	Director Distrital de Política Jurídica	Secretaría Jurídica Distrital

INVITADOS PERMANENTES:

Nombre	Cargo	Entidad	Asiste		Observaciones
			Sí	No	
Zulma Rojas Suárez	Profesional Especializada – Apoyo a la Secretaría Técnica	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Elvira Liliana Hernández	Profesional Especializada	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Jeniffer Gutiérrez Gutiérrez	Profesional Especializada	Secretaría Jurídica Distrital	X		

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



CO21/962806



OTROS ASISTENTES A LA SESIÓN:

Nombre	Cargo	Entidad	SI	No	Observaciones
Gloria Pérez Jaramillo	Profesional Especializada	Secretaría Distrital de Salud	X		
María Paula Torres Marulanda	Directora Distrital de Disciplinarios	Secretaría Jurídica Distrital	x		
Mónica Pérez Barragán	Jefa Oficina Asesora	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos	X		
María Isabel Hernández Pabón	Directora de Representación	Secretaría Distrital de Movilidad	X		
Yeison Muñoz	Coordinador	UNAD	X		
Iriana Perdomo	Coordinadora	UNAD	X		
Yudesly Rodríguez	Profesional	Secretaría Distrital de Movilidad	X		
Beatriz Eugenia Cardona	Profesional	Secretaría Distrital de Ambiente	X		
Aidee Sánchez	Profesional	Secretaría Distrital del Hábitat	X		
Lorena Velásquez Grajales	Profesional	Departamento Administrativo del Servicio Civil	X		
Lucila Guerrero Ramírez	Profesional	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	X		
Claudia Durán Sánchez	Profesional	Secretaría Distrital de Movilidad	X		
Jazmín Balaguer Álvarez	Profesional	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos	X		
Jennifer Karina Vargas	Profesional	Secretaría Distrital de Ambiente	x		
Sandra Milena Neira Sánchez	Profesional	Secretaría Distrital de Planeación	X		
Gloria Elena Navarrete Fajardo	Profesional	Secretaría Distrital de Salud	X		
Leidy Hernández Gómez	Profesional	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Hugo Hernando Aguirre	Profesional	Secretaría Jurídica Distrital	x		
David Murcia Suárez	Profesional	Secretaría Distrital de Gobierno	x		
Gerson Pachón	Contratista	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Tania Barrios Guzmán	Profesional	Secretaría General de la Alcaldía Mayor	X		
Jorge Andrés Rojas	Profesional	Secretaría Jurídica Distrital	X		

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



CO21/962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Natalia Nandar	Secretaria	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Karen Dayana Ballesteros	Pasante	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Alexandra Ávila Marín	Profesional	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Javier Téllez Cruz	Profesional	Secretaría Jurídica Distrital	X		
Sebastián Flechas Alonso	Técnico Operativo	Secretaría Jurídica Distrital	x		
Roberto Ospina Mayorga	Contratista	Secretaría Jurídica Distrital	x		

La citación se realizó por correo electrónico.

ORDEN DEL DÍA:

1. Verificación del quórum.
2. Aprobación del orden del día.
3. Seguimiento a compromisos.
4. Instalación del Comité Jurídico
5. Implementación del Decreto Distrital 610 de 2022 "Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción" - Diplomado Compliance
6. Propositiones y varios

DESARROLLO:

1. Verificación del quórum.

Se deja constancia que asisten a la sesión 16 miembros de 20, por lo que existe quórum deliberatorio y decisorio. Adicionalmente, participan 3 invitados permanentes, y 28 invitados e invitadas generales.

2. Aprobación orden del día.

Se aprueba el orden del día conforme a la convocatoria realizada.

3. Seguimiento a los compromisos

Con relación a los compromisos de acuerdo con el Acta No. 3 del Comité Jurídico Distrital se verifica por parte de la Secretaría Técnica lo siguiente:

- Se realiza la publicación de los resultados de la línea de investigación de conductas penales y disciplinarias, disponible en el ODCLA.
- Se remitió el formulario para la medición del modelo y se realizó el registro del mismo por 50 entidades.
- La Dirección de Gestión Judicial informó que se recibieron reportes de las entidades de actualización del sistema SIPROJ.

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



CO21/962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

4. Instalación del Comité Jurídico

El Dr. William Mendieta Montealegre, presidente del comité realiza la instalación y les da la bienvenida a los nuevos integrantes del Comité. Indica que, en el último trimestre del periodo de gobierno, se requiere el apoyo de las oficinas jurídicas para el cumplimiento de las metas y programas del plan de desarrollo. Igualmente, establece la importancia del desarrollo de la coordinación jurídica y señala la disposición de la entidad cuando se requiera.

5. Implementación del Decreto Distrital 610 de 2022 “Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción” - Clausura del Diplomado Compliance

Se realiza una presentación sobre los avances de implementación del modelo de gestión jurídica anticorrupción, recordando las fases, requiriendo en un primer momento, la gestión del conocimiento, la conformación del órgano de cumplimiento y la elaboración de la política. En un segundo momento la construcción del plan de cumplimiento y el acompañamiento por parte de la Secretaría Jurídica Distrital, conforme a lo establecido en la Circular 17 de 2023.

Se informa que, dentro de las actividades adelantadas por la entidad se ejecutó el contrato interadministrativo 133 de 2023 para el desarrollo de un diplomado en compliance público, cuyo objetivo fue *“Formar a profesionales con herramientas e instrumentos para la elaboración e implementación del plan del cumplimiento normativo en las entidades y organismos distritales y de los programas de transparencia que aporten a la lucha contra la corrupción y mejoren las buenas prácticas en la gestión en el marco del Decreto Distrital 610 de 2022”*

Dicho diplomado tuvo un esquema híbrido a partir de talleres presenciales, virtuales, trabajo en grupo y desarrollo de actividades en la plataforma de la Universidad. A partir de ello se elaboraron unos prototipos de planes de cumplimiento, por parte de los estudiantes, el cual servirá de insumo para el trabajo que desarrollen las entidades.

Se propone que las entidades del sector central avancen durante el mes de septiembre en materializar la construcción del órgano y la aprobación de la política, analicen los prototipos que se presenten y puedan en el mes de octubre contar con el plan de cumplimiento aprobado. El mismo ejercicio se espera pueda culminar para las entidades descentralizadas.

Con posterioridad se realiza un acto de clausura del diplomado, para ello intervienen por parte de la UNAD, Irina Perdomo y Yeison Muñoz, quienes resaltan la importancia de la alianza desarrollada, la satisfacción de la universidad al aceptar el reto de organizar el diplomado en un tema de gran relevancia para el sector público. Por parte del grupo de estudiantes, Yudesly Rodríguez de la Secretaría Distrital de Movilidad, agradece a la Secretaría Jurídica Distrital por la oportunidad en la gestión y señala que el diplomado les permitió contar con nuevas herramientas para la implementación del Decreto Distrital 610 de 2022, reseña la importancia de cada una de las actividades y las metodologías empleadas. El dr. Iván David Márquez, hizo una presentación sobre la importancia del diplomado, resaltando que sobre la temática en particular existen muchos esfuerzos adelantados por parte de las entidades por lo que es necesario articularlos en el marco del plan que adelanten.

Culminadas las intervenciones se hizo un reconocimiento a los estudiantes que cursaron el diplomado y se procedió a la entrega de las certificaciones, invitando al jefe o jefa respectivo/a a la entrega del mismo.

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



CO21/962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Finalmente, al cierre el Secretario Jurídico Distrital enfatizó en la necesidad de identificar riesgos y en la prevención del daño antijurídico; así como identificar los escenarios y posibles demandas que se presentan

6. Propositiones y varios

6.1. Medición del Modelo de Gestión Jurídica Pública. Se agradece a las entidades participantes en el diligenciamiento de la evaluación auto diagnóstica del Modelo de Gestión Jurídica Pública. Se informa que con corte al 8 de septiembre faltan por responder DASC, La Terminal, Caja de Vivienda Popular y EGAT. Se solicita por parte del Presidente del comité que los/las jefes/as jurídicos/as cabeza de sector apoyen la actividad de solicitarles la respuesta en los formularios correspondientes. En total se cuenta con 50 respuestas que serán analizadas por parte de la Secretaría Jurídica.

6.2. Seminario Internacional de gerencia. Se invita a la participación en el XX Seminario Internacional de Gestión Jurídica y Derecho Público "Hacia una gerencia Jurídica Pública 2.0". Este año el evento reunirá a destacados expertos internacionales entre los que se encuentran: Raúl Letelier Wartenberg, Presidente del Consejo de Defensa de Chile; Rafael Martínez Puón, Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México; Jesús Moreno Vivas, Director General de lo Contencioso de la Abogacía General del Estado de España; entre muchos otros expertos en gestión jurídica pública, public compliance, innovación informática, derecho administrativo y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Se invita a todos los integrantes del comité a participar, con sus equipos de trabajo en el seminario, previa inscripción que se debe realizar a través de <https://forms.gle/JwU3XfDALVmEgz1y8>

6.3. Reconocimientos. Se recuerda la postulación de la cuarta entrega de reconocimientos "Excelencia en la Gestión Jurídica Pública" y "Buenas prácticas en la Gestión Jurídica", recordando la importancia de inscribirse hasta el 15 de octubre. Se solicita a los/las jefes/as jurídicos/as cabeza de sector apoyar la convocatoria en los comités intersectoriales jurídicos, a las áreas de contratación, disciplinario e IVC

6.4. Situación del colegio Vitelma. La jefa jurídica de la Secretaría de Educación informa sobre la situación de orden público en el colegio vitelma. Se acuerda realizar una mesa con la participación de Educación, Salud, Gobierno, Ambiente y Seguridad,

Toma de decisiones:

No se tomaron decisiones en desarrollo de la sesión.

Icono	Decisión
	
Síntesis: N.A.	

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



CO21962806



	
Síntesis: N.A.	

Compromisos

Compromisos	Nombre responsable	Entidad	Fecha límite para su cumplimiento
<p>1 En el marco de continuar con la implementación de las actividades del Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción como compromiso se acuerda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conformar el órgano de cumplimiento, adoptar la política y contar con el plan de cumplimiento en el mes de octubre (entidades del sector central) - Implementar las mismas actividades en las entidades del sector descentralizado en el mes de octubre - La SJD compartirá los avances en la implementación y documentos que servirán de insumo para la implementación. <p>Se solicita a las oficinas jurídicas coordinar con las oficinas de planeación la implementación para el cumplimiento del modelo.</p>	Todos los miembros	Todos los sectores	De acuerdo con el cronograma que tenga la entidad Noviembre 30
<p>2 Medición del MGJA. Apoyar en la solicitud de dar respuesta en los formularios correspondientes</p>	Jefes y jefas jurídicas	Secretaría Jurídica Distrital Secretaría Distrital del Hábitat Secretaría Distrital de Movilidad Secretaría Distrital de Salud Secretaría General de la Alcaldía Mayor	25 de septiembre de 2023
<p>3 Realizar la inscripción al seminario Internacional https://forms.gle/JwU3XfDALVmEgz1y8</p>	Todos los miembros	Todas las entidades	30 de septiembre
<p>4 Realizar postulación a la 4 entrega de reconocimientos</p>	Todos los miembros, según interés	Todas las secretarías	15 de octubre
<p>5 Realizar una mesa con la participación de Educación, Salud, Gobierno, Ambiente y Seguridad para tratar el tema del Colegio Vitelma</p>	Secretarías de Educación, Salud,	Secretarías de Educación, Salud,	N.A.

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



CO21/962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

		Gobierno, Ambiente y Seguridad Convoca la SED	Gobierno, Ambiente y Seguridad	
--	--	--	--------------------------------	--

Conclusiones:

En la sesión no se realizó votación.

En constancia se firma,

WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE
PRESIDENTE

ANDRÉS FELIPE CORTÉS RESTREPO
SECRETARÍA TÉCNICA

Anexos: Presentaciones y listado de asistencia

1. Listado de asistencia
2. Presentación (Power Point)

Proyectó: Zulma Rojas Suárez. Profesional Especializada

Revisó: Andrés Felipe Cortés Restrepo. Director Distrital de Política Jurídica

COMITÉ JURÍDICO DISTRITAL (Cuarta sesión)

Septiembre 11 de 2023



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL

BOGOTÁ

Orden del día

01 Verificación del quorum

Secretaría Técnica

02 Instalación del Comité Jurídico Distrital

William Mendieta Montealegre Secretario Jurídico Distrital - Presidente

03 Modelo de Gestión Jurídica Pública – Clausura Diplomado Compliance

UNAD – Secretaría Jurídica Distrital

04 Proposiciones y varios

Andrés Felipe Cortés Restrepo – Director Distrital de Política Jurídica

3. Modelo de Gestión Jurídica Pública – Diplomado Compliance

Implementación del Decreto 610 de 2023



Circular 17 de 2023

Gestión del conocimiento

Órgano de cumplimiento

Política de cumplimiento



Diplomado

Construir el plan de cumplimiento normativo

Parámetros para la entrega de reconocimientos



Acompañamiento de la aplicación de los instrumentos de los lineamientos



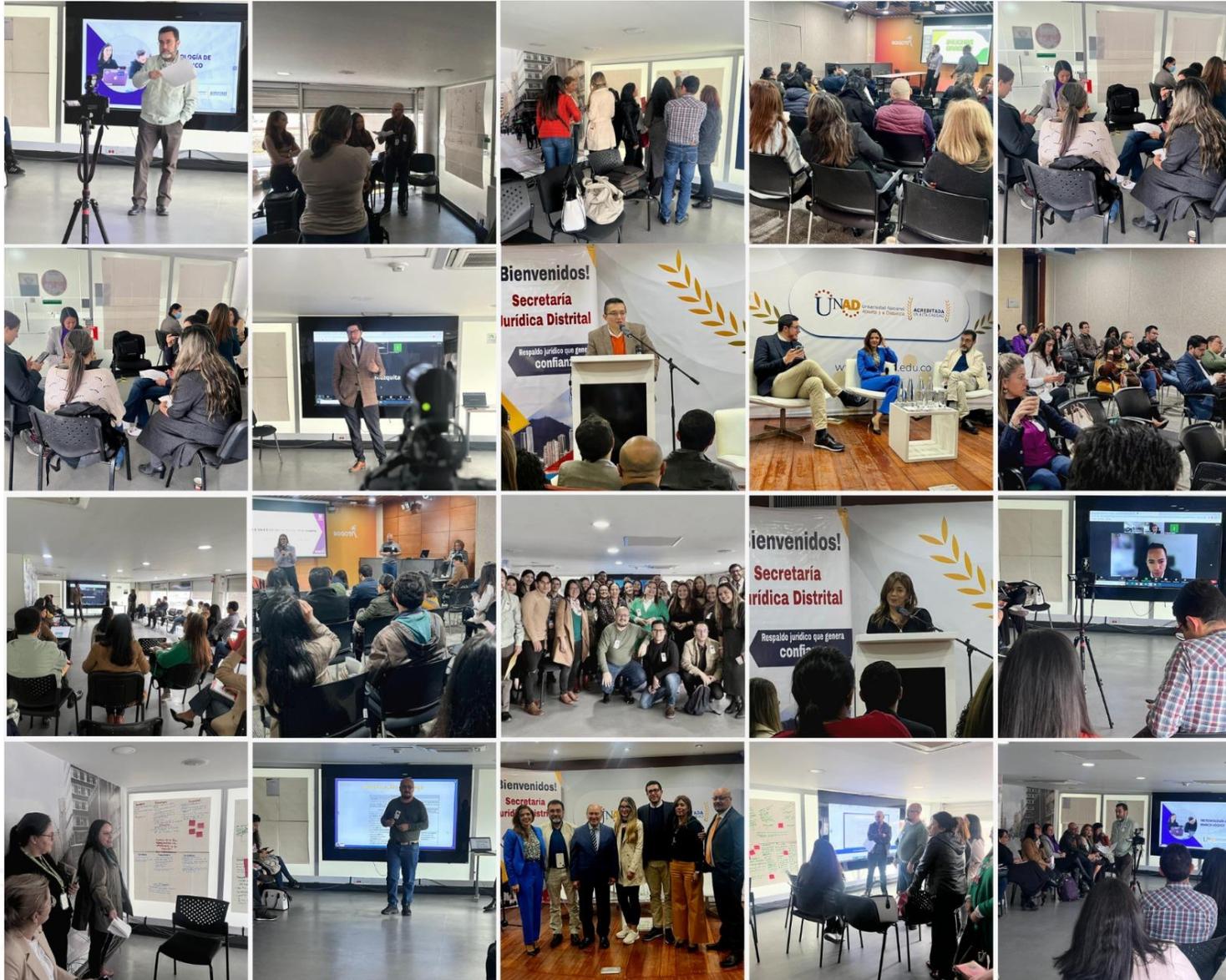
3. Diplomado

Objetivo

Formar a profesionales con herramientas e instrumentos para la elaboración e implementación del plan del cumplimiento normativo en las entidades y organismos distritales y de los programas de transparencia que aporten a la lucha contra la corrupción y mejoren las buenas prácticas en la gestión en el marco del Decreto Distrital 610 de 2022



3. Diplomado



 **Intervención UNAD**

 **SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL** **Intervención SJD**

 **Experiencia estudiante**

Entrega de Certificados

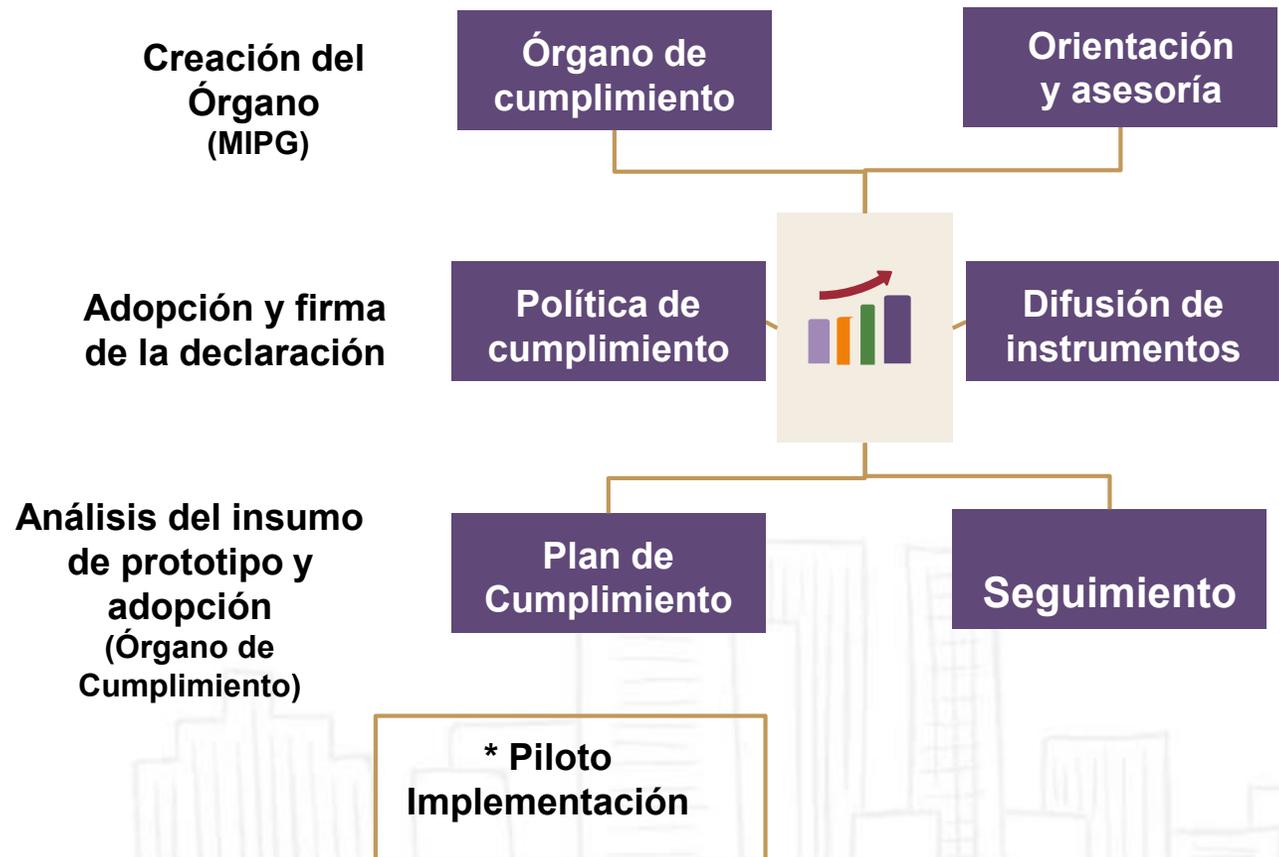


Estudiantes

SECTOR /ENTIDAD	Nombre
Gobierno	Diego Antonio Cardozo David Murcia Suárez
Mujeres	Nelly García Báez Carolina Morantes
Seguridad	Mónica Alejandra López (SDS) Sharon Lizeth Escobar Trujillo (SDS) Mónica Herrera Ceballos (UAECOB) Jazmín Balaguer (UAECOB)
Movilidad	Yudesly Rodríguez Jimmy Alexander Cardozo Claudia Durán Sánchez
Planeación	Sandra Milena Neira Sánchez Jenny Paola Forero González
Integración	Liliana Rosa Valdés Baquero
Educación	Sandra Mirella García Claudia Patricia Sandoval
Ambiente	Jennifer Karina Vargas Moreno Beatriz Eugenia Cardona Arteaga
Desarrollo económico	Diana Karina Ruiz Perilla Marly Lucey Acosta González

SECTOR /ENTIDAD	Nombre
Hacienda	Myriam Villamil BarbosaLuz Karyme Baquero
Cultura	Nelson Javier Velandia Ángela Patricia Carrillo Lucila Guerrero Ramírez
Jurídica	Hugo Hernando Aguirre Diana Paola Gómez Octavio Quintero Lara Cristina David Jiménez Juan Carlos Jiménez
Salud	Marisol Chacón Fontecha Gloria Elena Navarreta Fajardo
Gestión Pública	Guillermo Ignacio Sediles Martínez Tania barrios Guzmán Sandra Liliana Barbosa Vela Alexandra Quitian Jennifer Daza Sanabria (DASC) Lorena Velásquez Grajales (DASC)
Hábitat	María Aidee Sánchez Corredor Claudia Gómez Morales

Actividades para seguir en la implementación



Entidades descentralizadas

Necesidades

Sep	Oct	Nov	Dic
<ul style="list-style-type: none"> • Órgano • Política <p>Sector central: Análisis del prototipo</p> <p>Sector descentralizado: Análisis del prototipo</p>	<p>Adopción del Plan de cumplimiento</p> <p>100% Sector Central</p> <p>Publicación de los instrumentos</p>	<p>Adopción del Plan de cumplimiento</p> <p>70% Sector descentralizado</p> <p>Publicación de los instrumentos</p>	<p>Informes y difusión</p>

4. Propositiones y varios



4.1 Medición del Modelo de Gestión Jurídica Pública

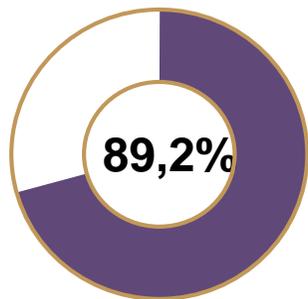


Objetivo General

Realizar la medición de la implementación del Modelo de Gestión Jurídica Pública – MGJP y de los instrumentos y lineamientos que integran la política expedidos durante los años 2020-2023, a través de la aplicación de un autodiagnóstico por parte de las entidades y organismos distritales.

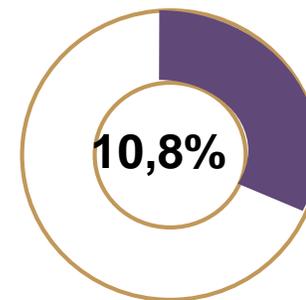
Ficha encuesta

Fecha	Entre el 9 de julio al 10 de agosto – Se extendió al 18
Entidades consultadas	55 Entidades
Entidades exceptuadas	Establecidas en el D.D. 430 de 2018: ETB, Energía, UD, Investin Organismos de control
Preguntas totales	<p>113</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6 - Identificación • 31 - Defensa Judicial • 16 - Asesoría y producción normativa • 15 - Contratación • 8 - IVC • 11 - Disciplinario • 22 Componentes transversales
Herramienta	<p>Formulario Google Microsoft</p> 



Entidades que han diligenciado la encuesta

Sector	No. de Entidades
Ambiente	4
Cultura	7
Desarrollo Económico	3
Educación	3
Gestión Jurídica	1
Gestión Pública	2
Gobierno	3
Hábitat	4
Hacienda	4
Integración	2
Movilidad	6
Mujeres	1
Planeación	1
Salud	7
Seguridad	2
Total general	50



Pendiente (Plazo 15 sept)
DASCD
La Terminal
Caja de Vivienda Popular
EGAT**

Método de evaluación



Metodo de análisis

Consolidación de cada una de las preguntas

Estandarización de las preguntas abiertas

Análisis de los resultados por componente.

Análisis general



Resultados

Informe general

Recomendaciones

Difusión

4.2. Seminario internacional

Bogotá
tiene mucho que
contar

Hacia una gerencia jurídica pública 2.0

Gobernanza innovadora
para la defensa jurídica
del Estado

XX
Seminario
Internacional de
Gestión Jurídica y
Derecho Público

Inscripciones gratuitas,
cupos limitados.

www.secretariajuridica.gov.co



5 y 6
de
octubre

Cra. 8 #10-65
Auditorio Huitaca
Alcaldía Mayor
Bogotá

7:45 a.m.



4.3. Reconocimientos

Excelencia en la Gestión Jurídica Pública



Corresponde al reconocimiento de carácter no pecuniario que otorga a las **entidades u organismos** distritales que se destaquen en la mejora del Modelo de Gestión Jurídica Pública – MGJP, adelantando prácticas y acciones significativas en la actividad jurídica y en la lucha contra la corrupción.

Buenas prácticas en la Gestión Jurídica



Corresponde al reconocimiento no pecuniario, por las acciones relevantes y actividades destacadas, llevadas a cabo por los **abogados y abogadas** vinculados /vinculadas en la protección de los intereses del Distrito Capital, así como de los colaboradores de la administración.

5.2. Reconocimientos

Postulación



Excelencia en la
Gestión Jurídica
Pública



Todas las entidades y organismos distritales podrán participar en máximo tres (3) categorías y no podrán ser experiencias con las cuales se postularan en años anteriores.

La inscripción: <https://forms.gle/nnoAvGj77t7iwgAA9>.

Buenas prácticas
en la Gestión
Jurídica



Para la participación en las categorías A, B, C, D, E, F y G, podrán ser postulados los abogados y abogadas del Distrito Capital.

Categoría H se podrán postular los abogados y abogadas de la Secretaría Jurídica Distrital.

Se podrán postular un/a abogado/a o un equipo de máximo tres abogados/as, a través del siguiente enlace:

<https://forms.gle/9ej5rMZ2aYKzadGo9>



Hasta el 15 de octubre

GRACIAS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL



**SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
REGISTRO DE ASISTENCIA**

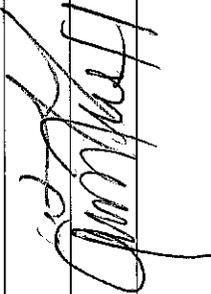
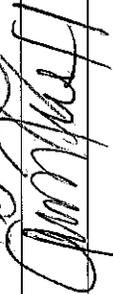
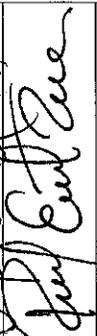
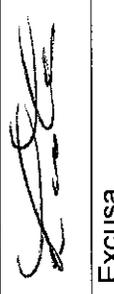
OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la cuarta (4) sesión del Comité Jurídico Distrital

LUGAR: Aulas Barulé

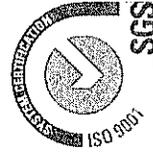
FECHA: Septiembre 11 de 2023

HORARIO: 8:30a.m – 10:30

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
William Mendieta Montealegre	Secretaría Jurídica Distrital	Secretario de Despacho		wmendieta@secretariajuridica.gov.co	
Yesenia Donoso	Secretaría Distrital de Ambiente	Directora Legal Ambiental		yesenia.donoso@ambientebogota.gov.co	
Margarita María Rua Atehortua	Secretaría Distrital de Cultura, R y D	Jefa Oficina Asesora Jurídica		margarita.rua@scrd.gov.co	
Valerie Sangregorio Guarnizo	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Jefe Oficina Asesora Jurídica		vsangregorio@desarrolloeconomico.gov.co	
Jennifer Bermúdez	Secretaría de Educación del Distrito	Jefa Oficina Asesora Jurídica		jbermudez@educacionbogota.gov.co	
Paulo Ernesto Realpe Mejía	Secretaría General	Jefe Oficina Asesora Jurídica		perealpe@alcaldiabogota.gov.co	
Karina Gómez Bernal	Secretaría Distrital de Gobierno	Directora Jurídica		Karina.gomez@gobiernobogota.gov.co	
Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín	Secretaría Distrital del Hábitat	Subsecretaria Jurídica		sandra.tibamosca@habitatbogota.gov.co	
Esperanza Cardona	Secretaría Distrital de Hacienda	Directora Jurídica		ecardona@shd.gov.co	
Braian Moreno Moncayo	Secretaría Distrital de Integración Social	Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)		cjmunozs@sdis.gov.co	
Paulo Andrés Rincón Garay	Secretaría Distrital de Movilidad	Subsecretario Jurídico		parincon@movilidadbogota.gov.co	Excusa

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



CO21962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL REGISTRO DE ASISTENCIA

OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la cuarta (4) sesión del Comité Jurídico Distrital

LUGAR: Aulas Barulé

FECHA: Septiembre 11 de 2023

HORARIO: 8:30 a.m

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Andrea Catalina Zota Bernal	Secretaría Distrital de Mujer	Jefa oficina Asesora Jurídica		azota@sdmujer.gov.co	
Germán Aranguren Amaya	Secretaría Distrital de Planeación	Subsecretario Jurídica		dnavarro@sdp.gov.co	
Blanca Inés Rodríguez Granados	Secretaría Distrital de Salud	Directora Jurídica		birodriguez@saludcapital.gov.co	
Ana María Moreno García	Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia	Directora Jurídica y Contractual		ana.moreno@scj.gov.co	
Paula Johanna Ruiz Quintana	Secretaría Jurídica Distrital	Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos		pjruiqz@secretariajuridica.gov.co	Excusa
Julies Katherine León Beltrán	Secretaría Jurídica Distrital	Directora Distrital de IVC		jkleonb@secretariajuridica.gov.co	
Iván David Márquez Castelblanco	Secretaría Jurídica Distrital	Subsecretario Jurídico Distrital		idmarquezc@secretariajuridica.gov.co	
Andrés Felipe Cortés Restrepo	Secretaría Jurídica Distrital	Director de Política Jurídica		afcortes@secretariajuridica.gov.co	
Luz Elena Rodríguez Quimbayo	Secretaría Jurídica Distrital	Directora Distrital de Gestión Judicial		lerodriguezq@secretariajuridica.gov.co	
María Paula Torres Marulanda	Secretaría Jurídica Distrital	Directora de Disciplinarios		mporres@secretariajuridica.gov.co	
Nicolás Cardoso Ruiz	Secretaría Jurídica Distrital	Asesor		ncardozor@secretariajuridica.gov.co	
Mónica María Pérez Barragán	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos	Jefa Oficina Asesora		mmpez@bomberosbogota.gov.co	

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



CO214962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

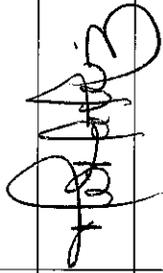
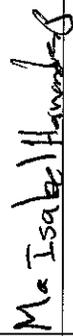
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL REGISTRO DE ASISTENCIA

OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la cuarta (4) sesión del Comité Jurídico Distrital

FECHA: Septiembre 11 de 2023
HORARIO: 8:30 a.m

LUGAR: Aulas Barulé

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Carlos Quintero	DA Defensoría del Espacio Público	Jefe Oficina Asesora Jurídica		aquintero@dadep.gov.co	
María Teresa Rodríguez	DA Servicio Civil Distrital	Directora Jurídica		mrodriguez@serviciocivil.gov.co	
Mónica María Pérez Barragán	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos	Jefa Oficina Asesora		mmperez@bomberosbogota.gov.co	
Camilo Andrés Peña Carbonell	Secretaría Jurídica Distrital	Jefe O. Asesora de Planeación		carodriguez@serviciocivil.gov.co	
Natalia Cogollo	Secretaría Distrital de Movilidad	Directora de Normatividad		ncogollo@movilidadbogota.gov.co	
María Isabel Hernández Pabón	Secretaría Distrital de Movilidad	Directora de representación			
Bladimir Quiriguana	UNAD	Coordinador		Bladimir.quiriguana@una.edu.co	
Yeison Muñoz	UNAD	Coordinador Diplomado		Yeison.munoz@unad.edu.co	
Irina Perdomo	UNAD	Docente		Irina.perdomo@unad.edu.co	
Mónica María Pérez Barragán	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos	Jefa Oficina Asesora		mmperez@bomberosbogota.gov.co	
Aura Janeth Malagón	Secretaría Jurídica Distrital	Directora de Corporativa		aujmalagon@secretariajuridica.gov.co	
Elvira Hernández Libreros	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional DDPJ		elhernandez@secretariajuridica.gov.co	



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

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

CO21/962806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA CLASIFICADA
2311300-FT-010 Versión 01

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL REGISTRO DE ASISTENCIA

OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la primera (1) sesión del Comité Jurídico Distrital

LUGAR: Aulas Barulé

FECHA: Mayo 11 de 2023

HORARIO: 8:30-10 a.m

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Jennifer Gutiérrez Gutiérrez	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional DDPJ		igutierrez@secretariajuridica.gov.co	
Alma Ramos María	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional DDPJ		aramos@secretariajuridica.gov.co	
Zulma Rojas Suárez	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional	1783	zrojas@secretariajuridica.gov.co	
Yudesly Rodríguez Duitama	Secretaría Distrital de Movilidad	Profesional		yrodri@secretajuridica.gov.co	
Jenny Paola Forero González	Secretaría De Planeación	Profesional		paolaforerogonzalez2@gmail.com	
Sandra Milena Neira Sánchez	Secretaría Distrital de Planeación	Profesional		sneira@sdp.gov.co	
Diana Karina Ruiz Perilla	druiz@desarrolloeconomico.gov.co	Profesional		druiz@desarrolloeconomico.gov.co	
Beatriz Eugenia Cardona	Secretaría Distrital de Ambiente	Profesional		Beatriz.cardona@ambientebogota.gov.co	
Claudia Gómez Morales	Secretaría Distrital del Hábitat	Profesional		Claudia.gomez@habitattbogota.gov.co	
Cristhiam David Jiménez Vásquez	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional		cdjimenezv@secretariajuridica.gov.co	
Claudia Patricia Sandoval Castillo	Secretaría de Educación del Distrito	Profesional		csandovalq@bogota.gov.co	

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



CO21/1962806



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

BOGOTÁSECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL**SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
REGISTRO DE ASISTENCIA**

OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la cuarta (4) sesión del Comité Jurídico Distrital

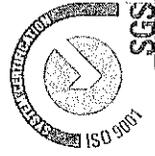
LUGAR: Aulas Barulé

FECHA: Septiembre 11 de 2023

HORARIO: 8:30 a.m.

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Aidee Sánchez	Secretaría Distrital del Hábitat	Profesional		aidee.sanchezc@habitatbogota.gov.co	
Lorena Velásquez Grajales	Departamento Administrativo del SCD	Profesional		lvelasquezg@serviciocivil.gov.co	
Octavio Quintero Lara	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional			
Diana Paola Gómez Peña	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional			
Lucila Guerrero Ramirez	Secretaría Distrital de Cultura, R y D	Profesional		lucila.guerrero@scred.gov.co	
Claudia Duran Sánchez	Secretaría Distrital de Movilidad	Profesional	3649400	cduran@movilidadbogota.gov.co	
Jazmin Balaguer Alvarez	UAECOB	Profesional	3125243994	jbalaguer@bomberosbogota.gov.co	
Jennifer Karina Vargas	Secretaría Distrital de Ambiente	Profesional		jennifer.vargas@ambientebogota.gov.co	
Sandra Milena Neira Sánchez	Secretaría Distrital de Planeación	Profesional		sneira@sdp.gov.co	
Gloria Elena Navarrete Fajardo	Secretaría Distrital de Salud	Profesional	30053000473	genavarrete@saludcapital.gov.co	
Judy Hernández Gómez	Secretaría Jurídica Distrital	Contratista		jhernandez@secretaria.gov.co	

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

CO21/962806

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL



SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
REGISTRO DE ASISTENCIA

OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la primera (1) sesión del Comité Jurídico Distrital

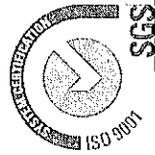
LUGAR: Aulas Barulé

FECHA: Mayo 11 de 2023

HORARIO: 8:30-10 a.m

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Lorena Velásquez Grajales	Departamento Administrativo del SCD	Profesional		lvelasquezg@serviciocivil.gov.co	
Jennifer Daza Sanabria	D.Adm. del SCD	Profesional		jdaza@serviciocivil.gov.co	VACACIONES.
Tania Barrios Guzmán	Secretaría General de la AMB	Profesional		tbarriosg@alcaldiabogota.gov.co	TANIA BARRIOS GUZMAN
Guillermo Ignacio Sediles Martínez	Secretaría General de la AMB	Profesional		gimbsediles@alcaldiabogota.gov.co	
Marisol Chacón Fontecha	Secretaría Distrital de Salud	Profesional		M1chacaon@saludcapital.gov.co	
Angela Patricia Carrillo Quintero	SD Cultura, Recreación y D	Profesional		angela.carrillo@scrd.gov.co	
Nelson Javier Velandia Álvarez	SD Cultura, Recreación y D	Profesional		nelson.velandia@scrd.gov.co	
Luz Karyme Baquero Orozco	Secretaría Distrital de Hacienda	Profesional		lbaquero@shd.gov.co	
David Murcia Suárez	Secretaría Distrital de Gobierno	Profesional		david.murcia@gobiernobogota.gov.co	
Hugo Hernando Aguirre	Secretaría Jurídica Distrital	Profesional		hhaguirrec@secretariajuridical.gov.co	HUGO HERNANDEZ
Sandra Mirella García Orjuela	Secretaría de Educación del Distrit	Profesional		sgarcia@educacionbogota.gov.co	

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

CO21/952806

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

BOGOTÁSECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL**SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
REGISTRO DE ASISTENCIA**

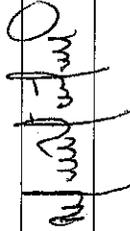
OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

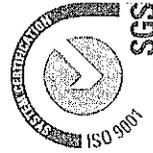
LUGAR: Aula

FECHA: 08.09.2023

HORARIO: 8:00

TEMA: Elaboración del Plan de cumplimiento normativo

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Diana Karina Ruíz Perilla	drui@desarrolloeconómico.gov.co Secretaría Distrital de Integración Social	Profesional	316 743 8746	drui@desarrolloeconómico.gov.co	
Liliana Rosa Valdés Baquero	Secretaría Distrital de Planeación	Profesional		lvaldes@sdis.gov.co	
Jenny Paola Forero González	Secretaría Distrital de Hacienda	Profesional		paolaforerogonzalez2@gmail.com	
Myriam Villamil Barbosa	UAE Cuerpo Oficial de Bomberos	Profesional		mwillamilb@shd.gov.co	
Mónica Yadira Herrera	Secretaría de Seguridad	Profesional		Mherrer@bomberosbogota.gov.co	
Mónica Alejandra López Martínez	Secretaría Distrital de Gobierno	Profesional		monica.lopez@sci.gov.co	
Diego Antonio Cardozo Agudelo	Secretaría De Seguridad	Profesional		diego.cardozo@gobiernobogota.gov.co	
Sharon Lizeth Escobar Trujillo	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Profesional		sharon.escobar@sci.gov.co	
Marly Lucely Acosta	Secretaría Distrital de Movilidad	Profesional	315 616 2923	macosta@desarrolloeconómico.gov.co	
Alexander Cardozo Real		Profesional		icardozor@movilidadabogota.gov.co	

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

CO21962806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA CLASIFICADA
2311300-FT-010 Versión 01

**SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
REGISTRO DE ASISTENCIA**

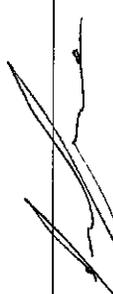
OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la cuarta (4) sesión del Comité Jurídico Distrital

LUGAR: Aulas Barulé

FECHA: Septiembre 11 de 2023

HORARIO: 8:30a.m – 10:30

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
Lucía Guerrero Ramírez	Secretaría Distrital de Cultura, R y D	Profesional		lucila.guerrero@scred.gov.co	
Nelly García Báez	Secretaría de la Mujer			ngarcia@sdmujer.gov.co	
Sandra Liliana Barbosa Vela	Secretaría General	Profesional		sbarbosa@alcaldiaibogota.gov.co	
Jennifer Daza Sanabria	DASCD	Profesional		jdaza@serviciocivil.gov.co	
Sandra Milena Neira Sánchez	Secretaría Distrital de Planeación	Profesional		sneira@sdp.gov.co	
Alexandra Quitian Álvarez	Secretaría General de la AMB	Profesional		aquitian@alcaldiaibogota.gov.co	
Juan Carlos Martínez B	Secretaría General de la AMB	Profesional		jcmartinezb@secretariajuridica.gov.co	
Kelly Carolina Morantes Pérez	Secretaría D. Mujer	Profesional		kmorantes@sdmujer.gov.co	
Mónica Durcón Garay	Secretaría Jurídica	Contadora		mmolincon@secretariadistrital.gov.co	
Gloria Hildilde Pérez J.	Salud Iduc	Contable		gmperez@saludocoptel.gov.co	



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

CO21/662806
CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA CLASIFICADA
2311300-FT-010 Versión 01

**SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
REGISTRO DE ASISTENCIA**

OBJETIVO DE LA REUNIÓN: Realizar la cuarta (4) sesión del Comité Jurídico Distrital

LUGAR: Aulas Barulé

FECHA: Septiembre 11 de 2023

HORARIO: 8:30a.m - 10:30

TEMA: Comité Jurídico Distrital

NOMBRE	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	E-MAIL	FIRMA
FERNAN E. BARRAL A.	1015.55D	Concedido	307258074	fernandeb@magistracion.gov.co	
Jorge Andrés Rojas Pesa	SJP	Prof. Un.	3004421974	jarojoa@secretaria.gov.co	
ZULEY NAATIA NARON A.	SJO	Secretaria	3102140008	znaron@sjd.gov.co	
KAREN DAYANA BELLESTERO D	SJO	Pasante	3002463970 381.3600	karontepi@secretariajuridica.gov.co	
JAVIER TELLEZ CRUZ	SJD	Profesional U.	ext. 1789	ujtellez@secretaria.gov.co	
Alexandra Avila S.	DDPJ	Profesional	1785	aaavilom@sec.	
Sergio Iván Flecha A.	DDPJ	Tercero D.	1777	jsflecha@sec.	
Alma Rosa Ramos Klara	DDPJ	Prof Esp	3009781604	aramosm@secret.gov.co	
Roberto Ospina Mayorga	DDPJ	Contratista	3104809438	rjospinam@sec.gov.co	

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



CO21/962806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA CLASIFICADA
2311300-FT-010 Versión 01



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

CRONOGRAMA DE SESIONES PARA LA VIGENCIA 2024

No. SESIÓN	FECHA	HORA
No. 1	FEBRERO 22	3:00 p.m.
No. 2	MAYO 23	3:00 p.m.
No. 3	AGOSTO 22	3:00 p.m.
No. 4	NOVIEMBRE 21	3:00 p.m.

1. Resumen

Título de la re INVITACIÓN CUARTAA SESIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ INTERSECTORIAL DE COORDIN

Participantes 10

Hora de inicio 11/23/23, 2:45:48 PM

Hora de finaliz 11/23/23, 4:12:14 PM

Duración de la 1 h 26 min 26s

Tiempo medic 1 h 3 min 50s

2. Participantes

Nombre	Primera entra	Última salida	Duración de la	Correo electrí	Id. de particip	Rol
Germán Darío	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 12 min 12s	gdcastaneda@	gdcastaneda@	Organizador
Angela Patrici	11/23/23, 2:4	11/23/23, 4:1	1 h 25 min 25s	aprojasc@alc	aprojasc@alc	Moderador
Mauricio Soló	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 10 min 46s			Moderador
Paulo Ernesto	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 10 min 37s	perealpe@alc	perealpe@alc	Moderador
Zulma Rojas S	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 10 min 24s			Moderador
Leidy Hernánc	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 9 min 7s			Moderador
Elvira Hernánc	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 9 min 6s			Moderador
Mario Alberto	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 5 min 31s	machacon@a	machacon@a	Moderador
Lorena Velásq	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 1 min 22s			Moderador
Maria Teresa	11/23/23, 4:0	11/23/23, 4:1	3 min 45s			Moderador

3. Actividades de la reunión

Nombre	Hora de entra	Hora de salida	Duración	Correo electrí	Rol
Germán Darío	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 12 min 12s	gdcastaneda@	Organizador
Angela Patrici	11/23/23, 2:4	11/23/23, 4:1	1 h 25 min 25s	aprojasc@alc	Moderador
Mauricio Soló	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 10 min 46s		Moderador
Paulo Ernesto	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 10 min 37s	perealpe@alc	Moderador
Zulma Rojas S	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 10 min 24s		Moderador
Leidy Hernánc	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 9 min 7s		Moderador
Elvira Hernánc	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 9 min 6s		Moderador
Mario Alberto	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 5 min 31s	machacon@a	Moderador
Lorena Velásq	11/23/23, 3:0	11/23/23, 4:1	1 h 1 min 22s		Moderador
Maria Teresa	11/23/23, 4:0	11/23/23, 4:1	3 min 45s		Moderador

ACCIÓN JURÍDICA DEL SECTOR GESTIÓN PÚBLICA