POLÍTICA Y MANUAL DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

DISTRISEGURIDAD

2025

Versión: 0.1

CONTENIDO.

1. Introducción
2. Objetivo
   2.1 Objetivos Específicos
3. Alcance y Justificación
4. Desarrollo
   4.1 Definiciones
   4.2 Marco Normativo
   4.3 Etapas y Metodología
   4.3.1 Pasos en la Metodología de formulación, adopción y seguimiento
      A. Pasos para su formulación, implementación y seguimiento
      B. Involucrados en el procedimiento de política de prevención
      C. Actividades a Desarrollar
      D. Producto
5. Política de prevención del daño antijurídico 2024-2025 - identificación de causas
   5.1 Antecedentes
   5.2 Estrategias y Lineamientos
6. Plan de Acción
7. Seguimiento e indicadores
8. Conclusión

1.INTRODUCCIÓN

Las políticas de prevención del daño antijurídico tienen sustento en lo señalado en el artículo 90 de la Constitución Nacional, según el cual, el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por acción o la omisión de las autoridades públicas, caso en el cual, se determine que la conducta del agente estatal sea dolosa o gravemente culposa, al Estado le corresponde repetir contra éste.

Es por lo que cobra relevancia la prevención del daño antijurídico como política de la administración pública, al punto que su formulación e implementación constituyen un deber funcional asignado fundamentalmente a los órganos directivos de las entidades públicas Distritales a través del Comité de Conciliación y Defensa Judicial que, también por mandato legal expreso, deben ser constituidos en tales entidades.

La Ley 2220 de 2022 señala dentro de las funciones de dicho órgano, las relativas a formular, aprobar y ejecutar acciones preventivas o correctivas como estrategia de prevención del daño antijurídico, así como diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la Entidad.

Con base en lo anterior, las entidades a través de las políticas públicas orientan sus esfuerzos hacia una labor preventiva, para contribuir a la reducción del índice de ligitiosidad a partir del mejoramiento de su gestión. La prevención del daño antijurídico por parte de las entidades estatales obedece la necesidad de reducir progresivamente hasta su eliminación las reclamaciones administrativas, prejudiciales y judiciales que suelen presentarse por acción u omisión del actuar de sus servidores y contratistas, quienes durante el curso ordinario de sus funciones o actividades pueden incurrir en fallas generadoras de daños a terceros, que le implican a la entidad responsabilidades jurídicas con efectos patrimoniales y de responsabilidad para sus colaboradores.

La política de prevención del daño antijurídico conlleva la solución de deficiencias administrativas o misionales que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para mitigar las causas de los eventos generadores de daño antijurídico, de aquí que la metodología a utilizar busque identificar el origen de las fallas y establecer el procedimiento a seguir para la formulación, evaluación e institucionalización de las acciones que se debe adoptar para reducir los riesgos y costos de enfrentar un proceso judicial.

DISTRISEGURIDAD respeta los preceptos constitucionales y legales cuidándose de cumplir los procedimientos administrativos, técnicos, contractuales y financieros en observancia de las normas vigentes en cada una de las materias, lo cual se evidencia en el éxito litigioso que ha tenido durante su existencia, durante la cual ha registrado un mínimo de condenas en su contra, sin embargo, constantemente a través del Comité de Conciliación ha buscado la manera de implementar mejores prácticas para continuar blindando jurídicamente a la entidad.

En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría Técnica en coordinación con el Comité de Conciliación, elaboraron el presente documento que contiene la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la DISTRISEGURIDAD que se o sometiera a revisión y aprobación de los integrantes del Comité de Conciliación y deberá ser adoptada a través de la Resolución bajo los siguientes ejes temáticos a saber:

(1) Política en materia de derechos de petición; (2) Política en Política frente a acciones de tutela; (3) Política en materia de contratación; (4) Política sobre conflictos; (5) Política administrativa; (6) Política en expedición de certificados. (7) Implementación de herramientas tecnológicas; (8) Políticas para los apoderados de la entidad; (9) Políticas sobre informes técnicos para tender solicitudes de administrativas o judiciales de conciliación; (10) Políticas acoger líneas jurisprudenciales; (11) Políticas deber de información a entidades distritales por tramites catastrales que les afecten; las cuales hace parte integral de la resolución en mención.

Ahora bien, la coordinación jurídica emitió la circular con el propósito de señalar lineamientos metodológicos para la formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico por parte DISTRISEGURIDAD ha resuelto expedir el presente manual con fundamento en dicha circular, convirtiéndose en un instrumento para organizar al interior de la entidad, la adopción de políticas de prevención de daño antijurídico. El Comité de Conciliación y la Secretaría técnica

del comité usaron la Metodología de la Agencia de Defensa Jurídica el estado como modelo para la formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la DISTRISEGURIDAD

2. OBJETIVO.

Garantizar que se dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en los contratos de prestación de servicios, que por su necesidad de ejecución se deben ajustar a lo dispuesto en el inciso No.3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

El presente manual es una herramienta para expedir Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, es decir, los lineamientos generales que permitirán a la DISTRISEGURIDAD evitar o reducir la ocurrencia de riesgos y costos que puede verse obligada a asumir tras resultar condenado en un proceso judicial; esto, a partir de la identificación y análisis de las deficiencias administrativas o misionales que causan daño y derivan en reclamaciones en contra de la entidad y/o situaciones que comprometan la responsabilidad de sus funcionarios y contratistas, para lo cual se define el proceso mediante el cual se formularán, implementarán y evaluarán tales Políticas una vez se adopten al interior de la entidad.

Adicionalmente, con su expedición se pretende promover el desarrollo de una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico al interior de la entidad.

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La Política de Prevención del Daño Antijurídico en Materia de Contrato Realidad en DISTRISEGURIDAD tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Capacitar a los funcionarios, trabajadores y contratistas de la Entidad para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los contratos de prestación de servicios con el fin de no configurar contrato realidad.

- Propender por la construcción de una cultura institucional basada en los principios constitucionales, así como dar las pautas para implementar los ajustes razonables necesarios, en aspectos organizacionales tales como la sensibilización frente a la diferenciación entre el ordenamiento jurídico aplicable al contrato de prestación de servicios y el del contrato laboral, con el fin de prevenir la ocurrencia del contrato realidad.

- Definir lineamientos y pautas para la prevención de la configuración del contrato de realidad y de los demás riesgos jurídicos en el ejercicio diario de la entidad.

- Implementar los ajustes necesarios con el fin de fortalecer y garantizar lo dispuesto en los contratos de prestación de servicios de conformidad con lo establecido en las obligaciones contractuales y la respectiva ejecución del mismo, donde se enfatice la forma como se atenderá el cumplimiento del objeto del contrato y donde el supervisor se ciña a

lo dispuesto y acordado en el contrato.

- Capacitar a supervisores respecto a los elementos del contrato realidad con el fin de establecer medidas para que no se configure en los contratos de prestación de servicios y los demás riesgos relacionados con la actividad contractual

- Implementar los ajustes necesarios para fortalecer y garantizar que en los contratos de prestación de servicios queden establecidos el objeto y las obligaciones generales y específicas y se dé cumplimiento a las mismas.

- Diseñar e impartir capacitación a fin de que los supervisores de los contratos de prestación de servicios conozcan los elementos constitutivos de la relación laboral y la prestación personal de un servicio

3. ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN

La Política Institucional para la Prevención del Daño Antijurídico de DISTRISEGURIDAD en atención a la estructuración del contrato realidad, busca eliminar la configuración de los elementos constitutivos de la relación laboral a partir de los contratos de prestación de servicios y serán aplicables a todas las dependencias del ente descentralizado.

DISTRISEGURIDAD ha venido evidenciando con base en la actividad litigiosa, los posibles riesgos o causas de daño antijurídico en el ejercicio de sus actividades en materia laboral, a efectos de establecer la política de prevención y reducir la litigiosidad en las reclamaciones administrativas que posiblemente desencadene en demandas en contra de la entidad.

De conformidad con lo anterior, la finalidad del presente documento es la de desarrollar e implementar un plan de acción, en el cual se incluyan estrategias de prevención en las fases precontractual y ejecución del contrato, que evite la configuración y declaración de una relación laboral por falencias en la fase de celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios, por las actuaciones del supervisor y por la indebida elaboración del acto administrativo que resuelve la solicitud elevada por el contratista que considera que existió una verdadera relación laboral.

Aunado a lo anterior, es necesario prevenir acciones que menoscaben el patrimonio de DISTRISEGURIDAD. Por cuanto es necesario adoptar una política de prevención del daño antijurídico que permita administrar los hechos, garantizar las condiciones de ejecución de los contratos de prestación de servicios y evitar la materialización del daño consistente en la declaratoria de contrato realidad y una eventual condena al pago de indemnización moratoria.

4 DESARROLLO

4.1 DEFINICIONES

Daño Antijurídico: Es el detrimento perjuicio menoscabo que se causan a personas sus bienes su libertad honor afectos o creencia sin que exista un título jurídico válido o que la persona no se encuentra en el deber jurídico de soportar o que exceda el conjunto de cargas públicas previstas en la ley.

Litigio: Proviene del latín Litis que significa “Traba en un proceso judicial en la demanda y su contestación”

Modelo de Gestión Jurídica Pública: Sistema Integral de Distriseguridad, dirigido a la administración, orientación, desarrollo y seguimiento de la gestión jurídica, en busca de alcanzar altos estándares de eficiencia y seguridad jurídica que faciliten la toma de decisiones, la protección de los intereses del Distriseguridad y la prevención del daño antijurídico.

Comité de Conciliación: Instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad o empresa pública.

Política de Prevención del Daño Antijurídico: Conjunto de acciones administrativas de carácter preventivo formuladas y proferidas por el Comité de Conciliación de la entidad u organismo distrital, tendientes a impedir o evitar que se configure un daño antijurídico, originado por la acción u omisión de los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones, o de los contratistas en la ejecución de sus actividades; así como, a fomentar las buenas prácticas por parte de las áreas o dependencias de las entidades, con el fin de contribuir a la mitigación, disminución y eliminación de las falencia administrativa o misional que pueden llegar a generar litigiosidad.

Política pública: Usó consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales administrativas regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar[1], Una política pública corresponde a una alternativa para solucionar un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio, las cuales se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas.

Prevención: El Diccionario de la Lengua Española la define como la “Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.”. En el sector público, ello se traduce en la identificación y análisis oportuno de los actos, hechos y operaciones administrativas que tengan o puedan tener la potencialidad de causar daño a terceros, con el fin de tomar las medidas necesarias para evitar su materialización.

4.2 MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia:

Artículo 6: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 90 "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.".

Ley 446 de 1998 . El artículo 75 dispuso que las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, deberán integrar un comité de conciliación conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que se le señalen, disposición que fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009, el cual reguló lo pertinente a los Comités de Conciliación, estableciendo las reglas para su integración y funcionamiento.

Ley 2220 del 2022 "*por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones*" Los numerales 1° y 2° del artículo 120 establece como funciones del Comité de Conciliación formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.

Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 ***"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho":*** Artículo 2.2.4.3.1.2.2. "El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.". Así mismo, el Artículo 2.2.4.3.1.2.5. Se establece como una de las funciones del Comité de Conciliación, el "Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.".

Circular Externa No. 5 del 27 de septiembre de 2019 Proferida por la ANDJE sobre los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Circular Externa No. 9 del 24 de julio de 2023 Proferida por la ANDJE sobre los lineamientos para la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención de daño antijurídico.

4.3 ETAPAS Y METODOLOGÍA

Para formular una política de prevención se deben agotar las siguientes etapas generales:

i. Identificar el problema: puede tratarse de un proceso, procedimiento o actuación de la administración que tiene fallas por acción u omisión y se constituye como generador de daño antijurídico.

ii. Búsqueda de solución: Consiste en tomar acción para eliminar o disminuir la situación generadora del daño.

iii. Seguimiento y evaluación: Determinar la forma en que se identificará la eficacia de la solución planteada y sus consecuencias.

Para ello se tendrán en cuenta las siguientes políticas operacionales**:**

- ✔ Todas las dependencias y sus servidores trabajarán coordinadamente y cooperarán para prevenir la materialización del daño antijurídico y la instauración de acciones judiciales en contra de la Entidad.

- ✔ Todas las áreas podrán identificar una tipología de daño, con el fin de diseñar o formular las recomendaciones o líneas de acción tendientes a prevenir la ocurrencia de las situaciones de riesgo del daño antijurídico. Los resultados serán presentados a la Oficina Asesora Jurídica quien presentará el proyecto al Comité de Conciliación para su aprobación.

- ✔ En el año se estudiarán por parte del Comité de Defensa, Conciliación y de Repetición al menos dos (2) estrategias de prevención de daño antijurídico, que serán el insumo para la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico.

- ✔ Los insumos de información para identificar las causas potencialmente generadoras de daño antijurídico son:
  - Las sentencias desfavorables.
  - Los conceptos jurídicos emitidos en la entidad.
  - Las solicitudes de conciliación prejudicial.
  - Temas de alto impacto para la entidad.
  - Derechos de petición.

- ✔ Adicionalmente se podrán tener en cuenta otros que se consideren pertinentes.

- ✔ Para el seguimiento, el Comité de Defensa Judicial, Conciliación y Repetición realizará la citación al directivo del área responsable de la implementación y ejecución de la política y sus acciones.

- ✔ Las decisiones adoptadas por el Comité de Defensa Judicial, Conciliación y de Repetición son de obligatorio cumplimiento.

4.3.1 Pasos en la Metodología para la formulación, adopción y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la DISTRISEGURIDAD

Se acogerá el procedimiento para formular y ejecutar políticas de prevención propuesto por la Secretaría Técnica, cuyo contenido hace énfasis en la necesidad de integrar todas las dependencias de la entidad (estratégicas, misionales y de apoyo), para recopilar de primera mano los insumos que permitan identificar los problemas o dificultades, las posibles soluciones y para que, una vez elaborada la política, la apropien e implementen desde sus puestos de trabajo, pues si bien la instancia competente para la formulación y adopción de una política es el Comité de Conciliación, su éxito dependerá de la capacidad de recepción que tenga el recurso humano de la entidad al respecto, puesto que la prevención del daño no es una tarea exclusiva de la Defensa Jurídica, sino un elemento transversal a todas las actividades desarrolladas por la entidad.

Debe tenerse en cuenta que el daño se puede presentar en otras áreas e incluso, por actores distintos: profesionales no abogados, técnicos, asistenciales, etc. De ahí que, una vez identificadas las situaciones que puedan generar daño antijurídico, se deban tomar las medidas necesarias en términos de actores, causas y procesos, destinadas a prevenir su ocurrencia en el futuro, en razón a ello se establece la siguiente metodología para la formulación, adopción y seguimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico

A) Pasos para su formulación, implementación y seguimiento

a) Identificar el problema y priorizar los casos reiterados o recurrentes agrupados por supuestos fácticos análogos.
b) Identificar las causas y determinar la dependencia en donde ocurre la falla.
c) Elaborar la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico para solucionar, mitigar o controlar la falla, reflejada en el plan de acción.
d) Formular y adoptar la política de prevención del daño antijurídico.
e) Implementar la política de prevención de daño antijurídico.

Identificación de la actividad litigiosa. La actividad litigiosa de DISTRISEGURIDAD registra un nivel medio de acuerdo al análisis de la cantidad de demandas en contra y a que la Entidad pocas veces es condenada. Durante la vigencias 2024, se recibieron dos demandas, y 3 tres solicitudes de conciliación, correspondiente al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, así las cosas para la elaboración de la presente política se dejará como base el riesgo identificado y que corresponde a la causa de la demanda presentada en enero de 2024, riesgo que guarda relación con el histórico de la actividad litigiosa presentada en los años 2020, 2021, 2022 y 2023 previamente analizadas en la Política de Prevención del daño antijurídico de los años inmediatamente anteriores, para dar trazabilidad a la actividad litigiosa de la Entidad.

Es importante para la entidad continuar trabajando e implementando acciones sobre la causa que generaron estas demandas, por cuanto su causa ha sido reiterada. Teniendo en cuenta que la actividad litigiosa no ha sufrido variaciones y se mantiene la causa generadora de controversia referidas a asuntos de derecho administrativo laboral; se proyectará un nuevo plan de acción para ser implementado en la vigencia 2025.

Lo anterior, para prevenir futuras demandas por la misma causa y buscando mejorar la gestión de las dependencias involucradas en el proceso de estructuración del proceso contractual, de acuerdo con la identificación del riesgo que generó las demandas recibidas en el año 2024.

El diseño e implementación del correspondiente plan de acción es el resultado de la información obtenida del riesgo identificado, así mismo de la revisión y orientaciones del Comité de Conciliación.

B) Involucrados en el procedimiento de políticas de prevención en la DISTRISEGURIDAD:

Los destinatarios de los lineamientos generados bajo esta metodología serán todos los servidores o contratistas que hagan parte del recurso humano de la entidad, no obstante, cada uno participará en diferentes momentos durante el proceso según el tema objeto de estudio.

- **Grupo interdisciplinario.** Encargado de priorizar las causas recurrentes o reiteradas, así como de identificar la falla administrativa, la dependencia en donde ésta ocurre, y de proponer alternativas para solucionar, mitigar o controlar la falla. Este grupo podrá integrarse por personal de las diferentes dependencias de acuerdo con las causas recurrentes o reiteradas que den lugar a la formulación de la política de prevención del daño antijurídico.

- **Dependencia en donde ocurre la falla.** Es la dependencia llamada a solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad e implementar la política de prevención del daño antijurídico que formule y expida el Comité de Conciliación, ejecutando el correspondiente plan de acción.

- **Comité de Conciliación.** Instancia que actúa como sede de estudio, análisis, formulación y expedición de políticas sobre prevención del daño antijurídico. Realiza el seguimiento, evaluación, ajustes y modificaciones correspondientes.

- **Secretaría Técnica del Comité de Conciliación.** será el enlace entre dicha instancia y los demás intervinientes en la elaboración de la política de prevención del daño antijurídico. También será la responsable del manejo, conservación y custodia de los documentos que se originen en la aplicación de los presentes lineamientos.

C) Actividades a desarrollar:

Para la elaboración de las políticas de prevención del daño antijurídico conforme al memorando (o la que lo sustituya):

Primer, segundo y tercer paso a cargo del Grupo Interdisciplinario:

1. El Comité de Conciliación creará el Grupo interdisciplinario, con el fin de que desarrolle las actividades.

2. Determinar los casos en los cuales la entidad distrital ha sido condenada, las solicitudes de conciliación extra judiciales y judiciales, las reclamaciones y actuaciones administrativas que puedan llegar a generar litigiosidad, entre otros.

3. Establecer el periodo a analizar, con un corte de mínimo de tres (3) años.

4. Identificar en una matriz o ficha los casos reiterados o recurrentes con base en:

a. Sentencias condenatorias y laudos arbitrales.
b. Decisiones de conciliación extrajudicial o judicial tomadas por el Comité de Conciliación.
c. Actividad pre contractual, contractual o postcontractual, entre otras.
d. Valores de los pagos que realice la entidad por casos resultantes de la sumatoria de las sentencias, conciliaciones y reclamaciones realizadas en cada caso.
e. La frecuencia con que se presentan los casos, esto es, la cantidad de veces que se repite en un lapso de tiempo determinado por la entidad u organismo distrital, conforme al numeral 3 de este paso.

5. Priorizar los casos, tanto en virtud de la cuantía como de la frecuencia, para focalizar los esfuerzos de generación de política de prevención del daño antijurídico.

6. Identificar la causa y extraer la falla y/o el error cometido.

7. Establecer y analizar las causas.

8. Identificar la (s) dependencia (s) en donde ocurre la falla.

9. Presentar al Comité de Conciliación los resultados del análisis, por medio de un informe detallado y completo que precise cada uno de los puntos estudiados (administrativos, financieros, técnicos, jurídicos), y los demás que se consideren pertinentes.

10. El Comité de Conciliación asigna al Grupo interdisciplinario, la elaboración de la propuesta de la política de prevención del daño antijurídico, y determina el plazo para su entrega.

11. Elaborar la(s) alternativa (s) de solución y el plan de acción que contenga el proyecto de propuesta de la política, el cual contendrá frente a cada una de las fallas o error cometido lo siguiente:

a) Las acciones y medidas que mitiguen o resuelvan la causa primaria.
b) El presupuesto estimado para la solución.
c) El cronograma para su desarrollo el cual debe incluir el plazo o periodicidad de seguimiento.
d) Los resultados esperados.
e) Los indicadores para su medición.
f) Las áreas responsables de la implementación de la propuesta.

Cuarto, sexto y séptimo paso a cargo del Comité de Conciliación:

1. Conocer la propuesta de política y el plan de acción.

2. Analizar la propuesta de política de prevención de daño antijurídico y el plan de acción asociado, así como solicitar los ajustes a que hubiere lugar.

3. Formular la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.

4. Solicitar a través de la Secretaría Técnica adelantar las gestiones a fin de que se disponga de los recursos técnicos, humanos, administrativos, financieros, etc, para su ejecución.

5. Adoptar mediante Acuerdo la política. Dicho Acuerdo estará acompañado del documento de formulación de la política, el plan de acción y los demás soportes que fundamentaron la adopción de esta.

6. Solicitar a las áreas correspondientes que las acciones y medidas del plan de acción sean

incluidas, cuando se requiera, en la planeación operativa anual y estratégica de la entidad.

7. Socializar la política al interior de la entidad (Intranet, página web, etc.).
8. La dependencia a cargo de la implementación presentará al Comité de Conciliación un informe de esta, según lo establecido en el documento de formulación y adopción de la política de prevención del daño antijurídico, y en el Plan de Acción.

9. Realizar el seguimiento al avance de los indicadores definidos en el plan de acción.

10. El Comité de Conciliación evalúa si la política formulada y adoptada ha funcionado y si se ha podido implementar.

11. El Secretario Técnico del Comité de Conciliación, documentará el avance de la política de prevención del daño antijurídico.

12. Ajustar, con base en los resultados del seguimiento y evaluación, la política de prevención del daño antijurídico y el plan de acción correspondiente.

13. Modificar, de ser necesario, el documento mediante el cual se formuló la política de prevención del daño antijurídico.

14. Adoptar las modificaciones a que haya lugar y realizar los ajustes en los procesos y procedimientos correspondientes.

Quinto paso a cargo de la dependencia donde ocurre la falla:

1. Implementar el plan de acción, ejecutando sus actividades en el periodo y demás condiciones previstas allí.

2. Presentar informe al comité de conciliación

3. Ejecutar actividades en el periodo y con las condiciones previstas.

4. Acatar las recomendaciones del comité.

D) Producto.

Acto de adopción de la política de prevención del daño antijurídico expedido por el Comité de Conciliación.

5. POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO 2024-2025 IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS - POLÍTICA DE DEFENSA CONTRATO REALIDAD.

5.1 ANTECEDENTES

Para su elaboración se realizó un diagnóstico con información o insumos de la Oficina Jurídica de Distriseguridad el cual evidenciaban 13 Procesos relacionados con conflictos por contrato realidad y consecuente pago de prestaciones sociales, el cual representaba el 44,8% de la litigiosidad.

Actualmente, existen varias demandas o procesos iniciados aún no notificados a la entidad recogidos de la base de datos de la rama judicial que aumentaron significativamente el número y porcentaje estimado del 70% de procesos de contratos realidad por la contratación de intermediación de cooperativas con los salvavidas del DIstrito con respecto al total de procesos existentes

Insumo: LITIGIOSIDAD - Área Jurídica.

Causa: CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD

Justificación: Durante la vigencia 2022 - 2023 se identifica proceso en contra de la entidad en donde las partes demandantes alegan la Configuración del Contrato Realidad y adicionalmente se encuentra calificado como riesgo alto de pérdida.

Subcausas:

- Podría generarse el daño por el desconocimiento por parte de los supervisores, de los riesgos que se tiene al impartir instrucciones a los contratistas, en el marco de la configuración de un contrato realidad

- Podría generarse el daño por contratación mediante intermediación laboral de cooperativas y otras agencias.

- Podría generarse el daño al no interrumpir el contrato de una persona por más de 30 días en subsiguientes procesos contractuales con el mismo objeto, la misma área de trabajo, y las mismas actividades.

Tenemos también como antecedente la adopción de políticas de prevención en esta materia adoptada por el Distrito de Cartagena en la Resolución 3608 del 2023 de las cuales adoptaremos las estrategias y lineamientos y algunas medidas de mejoramiento que se adaptan a

Distriseguridad

DISTRISEGURIDAD					
PLAN DE ACCIÓN DISTRITO DE CARTAGENA -ADAPTACIÓN A DISTRISEGURIDAD					
Causas primarias o subcausas	Medida	**Mecanismo**	**Cronograma**	**Responsable**	**Divulgación**
La desnaturalización de la temporalidad de contrato de prestación de servicios, y la Configuración de los tres elementos constitutivos de relación laboral, subordinación, emuneración y actividad personal.	Circular informativa	1 Expedir instrucciones para la contratación por prestación de servicios frente a la revisión de los objetos. Obligaciones específicas y su duración, evitando coincidir con las funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público. 2. realización de un cuestionario para la evaluación de los temas tratados.		PUE -JURÍDICO	WEB Correos electrónicos. sigob
La desnaturalización de la temporalidad de contrato de prestación de servicios, *y* la configuración de los tres elementos constitutivos de relación laboral, subordinación, remuneración *y* actividad personal.	Jornada de capacitaciones se hacen en la socialización según la necesidad para instruir a contratistas *y* Supervisores	3. Se realizarán Socializaciones y capacitaciones virtuales/ presenciales		ÁREA JURÍDICA /	WEB Correos electrónicos.

5.2 ESTRATEGIAS Y LINEAMIENTOS

El presente documento está dirigido a quienes ejercen funciones de dirección en las distintas áreas misionales de la entidad, a las y los jefes de oficina y a quienes coordinan y supervisan la ejecución de contratos de prestación de servicios. Y pretende promover la prevención del daño antijurídico por la desnaturalización de este tipo de contratos y, en consecuencia, la configuración del contrato realidad.

Se trata de una causa transversal de litigiosidad que afecta a entidades públicas del orden nacional, local; Por tanto, se emitirán los siguientes lineamientos en la materia.

Este documento consta de cuatro capítulos. El primero desarrolla las generalidades del contrato de trabajo. El segundo aborda las generalidades del contrato de prestación de servicios. El tercero

contiene los lineamientos encaminados a prevenir la configuración del contrato realidad y, finalmente, el cuarto presenta las conclusiones.

Para la elaboración del documento se analizó la normativa y la jurisprudencia vigentes sobre la materia, especialmente, la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, SUJ-025-CE-5 2-2021 del 9 de septiembre del 2021[1].

I Análisis jurídico

Para iniciar se debe resaltar que la Constitución Política determina en el artículo 53 la "primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales", como también que el Código Sustantivo del Trabajo define el contrato laboral y sus elementos esenciales en los siguientes términos:
"*Artículo 22. Definición.*

Artículo 22. 1. 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.

2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

Artículo 23. Elementos esenciales. [Modificado por el art. 1, Ley 50 de 1990]

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales:

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

[1] Esta sentencia es de carácter vinculante para la resolución de conflictos cuya competencia este atribuida a la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y aplica a todas las controversias pendientes de solución tanto en sede administrativa como en sede judicial. Sobre el particular, la ANDJE expidió el lineamiento que desarrolla la interpretación y aplicación de la Sentencia de Unificación No. 2013-01143, en relación con la configuración del contrato realidad, el cual puede ser consultado en:
https://www.defensaj uridica.gov.co/docs/B ibliateca Digital/Documentos%20com partidos/0370.pdf

modalidades que se le agreguen."

En relación con la posibilidad de que en la ejecución de un contrato de prestación de servicios profesionales celebrado con una persona natural se configure uno de naturaleza laboral, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dispuesto, por medio de la sentencia T – 426 de 2015, lo siguiente:

"*5. El principio del contrato realidad en la administración pública.*

5.1. El artículo 53 de la Constitución Política enuncia los principios mínimos fundamentales que deben regir el estatuto del trabajo, y presenta los derechos y principios que rigen los vínculos de carácter laboral, entre ellos, el principio del contrato realidad.

Este enunciado constitucional de la prevalencia de la realidad sobre la forma en materia laboral es desarrollado en el artículo 23 del C.S.T., subrogado por el artículo 1º de la Ley 50 de 1990, disponiendo el nacimiento ipso facto del vínculo laboral cuando se cumplen los elementos esenciales del contrato de trabajo, esto es, una prestación personal del servicio, bajo subordinación y recibiendo una remuneración a cambio.

5.2. La supremacía de la realidad ante las formas ha sido el criterio definitivo de múltiples decisiones de esta Corporación, por lo que mediante la verificación material de los elementos referidos como características esenciales del contrato de trabajo conlleva a reconocer la relación laboral y desvirtuar cualquier otra forma de vinculación.

Este principio fue desarrollado en sentencia C-154 de 1997, donde la Corte abordó el estudio del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 porque se cuestionó si la presencia de una relación laboral de facto en los contratos de prestación de servicios no reconocida por las entidades estatales contratantes, ha dado lugar a prácticas discriminatorias en contra de los contratistas y desventajas en materia de garantías y derechos laborales.

En el análisis de rigor, con el fin de solventar la problemática distinguió el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral mediante la contraposición de sus elementos: El contrato de prestación de servicios se caracteriza porque (i) tiene como objeto realizar una actividad relacionada con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada la entidad contratante, (ii) el desarrollo de lo encomendado es autónomo e independiente y, (iii) la vigencia del contrato es temporal. Por el contrario, el contrato laboral se trata de un vínculo mediante el cual "se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo".

Al respecto de la disimilitud del contrato laboral y el contrato de prestación de servicios, este Tribunal sostuvo que "el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin

derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente". (…)"

Recientemente, la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación No. 2013-01143-01 (1317-2016) el 9 de septiembre de 2021, por medio de la cual dispuso:

"(...)La jurisprudencia de esta corporación ha sido enfática en la garantía del principio de primacía de la realidad sustancial sobre la forma a la hora de determinar el tipo de vinculación realmente existente, de conformidad con el artículo 53 constitucional. Por lo tanto, si se llegan a constatar los elementos materiales para que exista una relación de trabajo, se debe determinar y declarar el vínculo laboral, independientemente del nomen iuris que se le haya dado, pues los contratos tienen la naturaleza que se deriva de su contenido real."

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala sostendrá la siguiente tesis: en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas (artículo 53 de la Constitución Política), la relación jurídica que unía a las partes es la de una relación laboral encubierta o subyacente, toda vez que en el plenario se probaron los elementos esenciales de esta y, además, la referida vinculación se extendió en el tiempo a través de diversos contratos sucesivos con un objeto semejante. (…)

Una vez expuesto lo anterior, resolvió en la parte resolutoria "Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes":

> *(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. (…)* negrilla nuestra.

Posteriormente la Sección Segunda del Consejo de Estado, el día 11 de noviembre de 2021 procede a resolver las solicitudes de aclaración y/o adición de sentencia y señala:

"(…) Por lo anterior, es del caso aclarar que esta corporación en ningún momento ha pretendido desestimular la utilización de este tipo de contratos; por el contrario, lo considera un importante instrumento de gestión pública que apunta, fundamentalmente, a la solución y atención de determinadas necesidades de las diferentes entidades y organismos de la Administración. Sin embargo, como se dijo en la sentencia de unificación, lo que se busca es neutralizar la práctica extendida al interior de algunas entidades de utilizar, indebidamente, este tipo de contratos para burlar los derechos salariales y prestacionales de quienes, en realidad, más que contratistas autónomos e independientes, son verdaderos servidores del Estado, sometidos a un régimen de subordinación y dependencia que es de suyo contrario a los propósitos que tuvo el legislador al consagrar este tipo de contratos como estatales, de los cuales, en estricto rigor y cuando son celebrados conforme a la ley, no surge ninguna relación de naturaleza laboral.

En segundo término, el Ministerio Público plantea lo siguiente: «(...) se hace entonces necesario aclarar o adicionar las subreglas establecidas en la sentencia de unificación, en cuanto a los conceptos de "límite estrictamente necesario" y el plazo establecido como de solución de continuidad, toda vez que un proyecto de inversión puede tomar varios años, aunque por principio de anualidad, los contratos de prestación de servicios para desarrollarlo únicamente se pueden celebrar por anualidades, con lo cual ¿habría que esperar un período de 30 días hábiles, entre cada anualidad, para celebrar con la misma persona, la prestación de servicios requerida por el contrato de inversión, a fin que no se configure un contrato realidad?// Y si la respuesta es afirmativa ¿querría ello decir que un contrato de prestación de servicios, se entendería como laboral por el principio de realidad sobre la forma, a partir de su renovación "sin solución de continuidad" de los 30 días que enuncia la sentencia?». (…)

Lo anterior quiere significar que si no están dados los presupuestos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, no puede hablarse de una relación laboral encubierta. Por lo tanto, el término de treinta (30) días hábiles, a que alude la segunda regla de unificación, tal como se dijo en la sentencia del 9 de septiembre de 2021, debe entenderse como un indicador temporal para inferir que no hay solución de continuidad entre un contrato y otro sucedáneo, y solo para efectos de la prescripción de derechos laborales. (…)

(…) un solo contrato de prestación de servicios podría dar lugar al surgimiento de una relación laboral encubierta, cuando el contratista no obre realmente conforme a la autonomía e independencia que son propias de este tipo de vinculación, sino bajo la subordinación y dependencia de la entidad contratante.
(vi) Ahora bien, cuando una entidad celebra de manera continuada o sucesiva contratos de prestación de servicios con una misma persona natural, bajo las mismas condiciones de subordinación o dependencia, y la celebración de esos contratos se da dentro del término de treinta (30) días hábiles, señalados en la segunda regla, debe concluirse, tal como se indicó en la

sentencia de unificación, que el contrato precedente y el (o los) sucedáneo forman parte de «(...) una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente (...)», pero, solamente, para concluir que esos contratos configuran una única relación laboral, para efectos de prescripción de los derechos laborales, salariales y prestacionales. (…)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda,
Resuelve:
Primero. Aclarar la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, proferida el día 9 de septiembre de 2021, por esta Sección, respecto de las cuestiones formuladas por el Ministerio Público, en los términos indicados en la parte considerativa de esta providencia. (…)"

II. Generalidades sobre el contrato de trabajo

l. El trabajo es un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas[2]

2. El contrato de trabajo se define como "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 subordina ción de la segunda y mediante remuneración"[3].

3. Le ley establece los elementos esenciales para que se repute la existencia de un contrato de trabajo[4]

a. La actividad personal del trabajador, es decir, que este realice la labor contratada por sí mismo.

b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, lo que implica que este último le imparta órdenes y le imponga reglamentos, lo que se debe mantener durante todo el tiempo de duración del contrato de trabajo.

c. El salario como retribución del servicio.

4. En materia laboral rige el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas[5], lo que significa que, reunidos los tres elementos señalados, "...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[6]'

[2] Cfr. Artículo 25 de la Constitución Nacional (C.N.)
[3] Cfr. Artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T.)
[4] Cfr. Ordinal lº del artículo 23 del C.S.T
[5] Al respecto el artículo 53 de la C.N: "El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales : (...) primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales". Así mismo, consultar, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-960 de 2007, noviembre 14 de 2007. Tesis reiterada, entre otras, en los siguientes fallos: T-018 de 2016, enero 29 de 2016 y T-392 de 2017, junio 20 de 2017.
[6] Cfr. Ordinal 2º del artículo 23 del CST.

III. Generalidades sobre el contrato de prestación de servicios

I. El contrato de prestación de servicios que se analiza, para efectos de este lineamiento, es el previsto por la Ley 80 de 1993[7]

2. Se define como aquel que celebran "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"[8] . Estos contratos no generan una relación laboral ni dan lugar al pago de prestaciones sociales.

3. De esta definición legal, se extraen los siguientes deberes para las entidades públicas:

a. Celebrar el contrato con personas naturales.

b. Establecer como finalidad el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad
c. Determinar que las actividades que se van a llevar a cabo no pueden ejecutarse por personal de planta o requieren conocimientos especia 1 izados.

4. Se caracteriza por ser temporal, excepcional y garante de la autonomía del/la contratista.

S. Debe cumplir los requisitos, las formalidades y los principios propios de un contrato estatal, de los cuales se destacan los siguientes:

a. Constar por escrito

b. Observar los principios de transparencia , economía y responsabilidad.

c. Dar cumplimiento al deber de planeación, como aquel que "...tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financier o y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar"12 .

d. Pagar los honorarios al/la contratista, como contraprestación del cumplimiento del objeto contractual.

---

[7] Cfr. Ordinal 3º del artículo 32.
[8] Cfr. Artíc ulo 32 de la Ley 80 de1993. Al respecto, consultar, entre otras, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsecc ión A, sentencia 2013-04117-01(2813-16), marzo 8/2018. Sobre la constitucionalidad de la expresión "cuando no puedan realizarse con personal de planta" ver: Corte Constitucional, sentencia C-154 de1997, marzo 19 de 1997.

VI. Lineamientos para la prevención de la configuración del contrato realidad

I. El contrato de prestación de servicios se desconfigura al comprobarse la existencia de los tres elementos constitutivos de una relación laboral: la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación .

2. Para evitar que esto ocurra, la entidad debe garantizar que el contrato de prestación de servicios no se convierta en un mecanismo para encubrir relaciones de carácter laboral.

3. La entidad no debe incurrir en hechos indicadores de una relación de jerarquía y debe procurar por relaciones horizontales con sus contratistas.

4. Para lograrlo, las entidades deben observar los siguientes lineamientos en las diferentes etapas del contrato de prestación de servicios:

Prevención durante la planeación del contrato de prestación de servicios

a. Considerar, que el contrato de prestación de servicios solo tiene lugar en los eventos en os que la entidad pública contratante necesite llevar a cabo labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que exceden su capacidad organizativa y funcional[9]

b. Determinar en Jos estudios previos los siguientes aspectos encaminados a evadir cualquier hecho indicador de una relación laboral:

i) Justificar y soportar la insuficiencia de personal de planta, o el requerimiento de conocimientos especializados para el desarrollo de las actividades.

ii) Señalar, que, de preferencia, el contrato se ejecute a través de la entrega de productos.

iii) Establecer la obligación de entregar un plan de trabajo.

iv) Puntualizar si el/la contratista deberá asistir a reuniones internas o externas a la entidad.
v) Sustentar y motivar, si por la naturaleza de las obligaciones, se requiere que su cumplimiento se dé en un horario específico y/o en las instalaciones de la entidad. En este evento, debe haber una correlación directa entre el horario de trabajo, la permanencia del/la contratista en las instalaciones de la entidad y las actividades a desarrollar.

vi) Enfatizar en los estudios previos que el/la contratista gozará de autonomía e independencia en la ejecución del objeto a contratar.

[9] Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado: "...los contratistas estatales son simplemente colaboradores episódic os y ocasionales de la Administración, que vienen a brindarle apoyo o acompañamiento transitorio a la entidad contratante, sin que pueda predicarse de su vinculación algún ánimo o vocación de permanencia" Sección Segunda, sentencia 2013-01143 (1317-2016), septiembre 09/2021.

vii) Plasmar en los estudios previos la necesidad, los requisitos de experiencia y la formación académica de la persona que se pretende contratar y evitar ambigüedades en el perfil. En todo caso, los núcleos de conocimiento establecidos en el perfil deben ser completamente afines.

viii) Redactar de forma clara, concreta y detallada el objeto contractual y las obligaciones del/la contratista y evitar cualquier tipo de ambigüedades.

c. Planificar de forma detallada el contrato para que se ejecute durante el término estrictamente indispensable y se cumpla, a cabalidad, con el objeto contractual[10]

d. Capacitar a quienes ejercen la supervisión de los contratos sobre el alcance de sus funciones y recordarles que no tienen la calidad de jefes o jefas del/la contratista. Por el contrario, sus principales gestiones son la vigilancia del debido cumplimiento del objeto contractual; la solicitud de informes de actividades y velar por la oportunidad y calidad del producto.
Prevención durante la ejecución del contrato de prestación de servicios

a. Respetar la autonomía técnica, administrativa y financiera del/la contratista[11], para lo cual no deberá incurrir en los siguientes comportamientos[12]:

i) Imponer reglamentos propios de los /las funcionarios/as de planta.

ii) Solicitar el cumplimiento de horarios y la presencia física del/la contratista en las instalaciones de la entidad, salvo que en los estudios previos y en el contrato haya quedado suficientemente justificado y expresamente plasmado la necesidad de que este o esta cumpla con sus obligaciones dentro de un horario específico y en sus instalaciones.

iii} Exigir el cumplimiento de horas de compensación para descansos remunerados (Semana Santa o fin de año).

iv) Otorgar vacaciones, días libres, permisos o licencias, como se hace con los/las funcionarios/as de planta (día del cumpleaños, día de la familia, etc.).

v) Establecer turnos para almuerzos y remplazos ante la ausencia de personal de planta.

vi) Solicitar la asistencia a reuniones cuando no estén relacionadas con el objeto contractual.

vii) Enviar mensajes, instrucciones o recomendaciones, a través de medios físicos o electrónicos, que son propias de una vinculación legal y reglamentaria.

---

[10] El Consejo de Estado señaló en sentencia de unificación: que "el principio de planeación está relacionado de forma directa con el principio de legalidad, cuya observancia en la formulación de los documentos que conforman la etapa precontractual, en cada proceso de selección pública, es manifestación de una correcta y transparente planeación (sic). En este sentido, la exigencia de introducir un "término estrictamente indispensable" 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 " Sección Segunda, sentencia 2013-01143 (1317-2016). septiembre 09/2021.

[11] A diferencia de lo que ocurre en el contrato de trabajo, en el contrato de prestación de servicios el/la contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad desde el punto de vista técnico y científico en cuanto a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado.

[12] Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia 2013-01143 (1317-2016), septiembre 09/2021.

viii) Incluir a los/las contratistas en grupos y/o mensajes masivos de correo electrónico u otros medios digitales para asuntos administrativos o misionales de la entidad, salvo que se trate de instrucciones dirigidas únicamente a quienes tengan un contrato de prestación de servicios y que guarden relación con el objeto contractual.

ix) Entregar dotación e implementos de trabajo (escritorio, computador, teléfono, correo electrónico, etc.), salvo que en los estudios previos se justifique la necesidad de que la entidad suministre este tipo de elementos.

x) Adelantar procedimientos disciplinarios, a través de la oficina de Control Interno Disciplinaría, contra los/las contratistas[13]. En caso de incumplimientos contractuales, deberá acudir a los procedimientos y la normativa aplicable para el efecto.

xi) Realizar evaluaciones de desempeño que solo corresponden a los/las funcionarios/as de planta de la entidad.

xii) Variar las condiciones de tiempo, modo y lugar en la prestación de los servicios, sin que se suscriba otrosí para el efecto.

b. Coordinar entre quien supervisa y el/la contratista, cómo y cuándo se dará cumplimiento al objeto del contrato. En el plan de trabajo se deben puntualizar las fechas de entrega de los productos, la asistencia a reuniones o cualquier otro aspecto relativo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que se desarrollará el objeto contractual[14]

c. Canalizar de forma exclusiva, a través de quien supervisa el contrato, las recomendaciones, sugerencias, comentarios o aportes, en términos de tiempo y calidad de los productos y de las obligaciones del/la contratista.

d. Dar cumplimiento al plan de trabajo que se haya estipulado en el contrato y no imponer requerimientos no contemplados en este.

e. Abstenerse de solicitar actividades que estén por fuera del objeto contractual y de las obligaciones.

---

[13] Si bien, en los términos del artículo 70 de la ey 1952 de 2019, Código General Disciplinario, los/las contratistas son sujetos discipllnables cuando ejercen funciones públicas, es decir, prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado, la competencia está en cabeza de la Procuraduría General del Nación y no de las oficinas de control interno disciplinario, pues estas solo son competentes para conocer de asuntos contra servidores públicos (inciso 5° del artículo 2 de la Leyl952 de 2019). Sobre el particular, se puede consultar el concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, el 6 de mayo de 2019: https://apps.procuraduria.gov.co/gd/docs/ cto_ pgn_0000098_2019.html#NF7 .

[14] Sobre el particular el Consejo de Estado ha sostenido: "(...) el principio de coordinación, ínsito en los contratos de prestación de servicios, consiste en la sincronización de las actividades que ejerce el contratista con las directrices que imparte el contratante para la ejecución eficiente y eficaz del contrato, por lo que es indispensable que exist a una concertación contractual, en la que aquel cumple su contrato con independencia, sin embargo, en armonía con las condiciones necesarias impuestas por su contraparte, respecto de las cuales esta ejerce control, seguimiento y vigilancia al pacto suscrito. Diferente es la subordinación, en virtud de la cual existe una sujeción del trabajador hacia su empleador y, en tal sentido, este cuenta en todo momento con la posibilidad de disponer del trabajo de aquel, quien a su vez tiene la obligación correlativa de obedecerle. En efecto, el empleador impone las condiciones de tiempo, modo y lugar, inclusive con sus propios elementos o instrumentos, para que el trabajador desarrolle sus labores, sin que le asista ningún tipo de independencia" Sección Segunda, sentencia 90305-01(2143-19}, octubre 09 de 2020.

f. Aplicar estos lineamentos y usar de manera adecuada los medios tecnológicos y de comunicaciones, cuando la prestación del servicio se lleve a cabo de manera remota por parte del/la contratista[15]

g. Verificar y garantizar el cumplimiento de estos lineamientos cuando el/la contratista subcontrate la prestación del servicio con terceros para el cumplimiento de actividades íntimamente ligadas a la misión y objetivos de la entidad contratante. Lo anterior, porque puede derivarse una solidaridad de la entidad contratante y el/la contratista en caso de que se configure un contrato realidad en favor del/la subcontratista[16]

Para estos efectos, la entidad deberá:

i) Garantizar buenas prácticas en la contratación de obras o labores, para evitar el ocultamiento de relaciones laborales implícitas respecto de los/las subcontratistas.

ii) Fortalecer los mecanismos de supervisión contractua l para evitar que se configure un contrato realidad entre el/la contratista y el/la subcontratista que lleve a una solidaridad laboral entre ellos.

h. Analizar con anticipación si el contrato requiere una prórroga, en cuyo caso deberá estar debidamente justificada la necesidad de su suscripción. En este evento, deberá prorrogarse por el término estrictamente indispensable.

Prevención con posterioridad a la etapa de ejecución del contrato de prestación de servicios

a. Evitar incurrir en hechos cumplidos de la administración.

b. impulsar una restructuración de la planta de personal ante la autoridad competente, en caso de que se evidencie que las actividades desarrolladas por los/las contratistas se convirtieron de carácter permanente.

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN

FASE	ACTIVIDAD	FECHA	RESPONSABLE	PRODUCTO
Sensibilización borrador de la política	Se da a conocer a las diferentes áreas de la	Martes 03 de diciembre hora 10: am-	Área jurídica	Acta de socialización

[15] El fenómeno de la deslocalización laboral ha llevado a que las actividades a desarrollar por los/las funcionarios/as y contratistas puedan ejecutarse en lugares diferentes a las instalaciones de la entidad empleadora o contratante.
[16] Cfr. Artículo 34 del CST.

	entidad la política pública para observaciones	plataforma team		
Presentación de la política pública ante el comité de conciliación	Socialización de la política pública ante el comité de conciliación	Marzo de 2024	PUE JURÍDICO	Acta de comité de conciliación
Presentación de la política pública ante el comité de gestión	Socialización y aprobación de la política pública ante el comité de gestión y desempeño	Marzo del 2025	PUE JURÍDICO PUE PLANEACIÓN	Acta de reunión comité de gestión
Adopción de la política pública ante el comité de conciliación y de gestión	Se adopta la política pública mediante acto administrativo	Marzo 2025	Comité de conciliación	Acto administrativo Acta de reunión comité de conciliación y de gestión
Socialización de la política definitiva a la entidad	Publicación de la política pública de compra en la página web	Marzo 2025	TIC	Publicación en página web
Implementación de la política pública	Circulares informativas de lineamientos sobre el cumplimiento de la política	abril del 2025	PUE JURÍDICO	Circulares de lineamientos
Seguimiento de la política pública	1 Revisión del informe de seguimiento de la política realizado por OACI 2 Emisión de circulares y directivas de acuerdo a la revisión del seguimiento	Cronograma control interno	control interno área jurídica	Informes

6. PLAN DE ACCIÓN

(Anexo 1. Resolución de aprobación)

INTRODUCCIÓN

La presente política busca mitigar diversos riesgos jurídicos a los que se enfrenta Distriseguridad, garantizando la aplicación de medidas preventivas en distintas áreas de la gestión contractual y operativa de la entidad. Para ello, se ha diseñado este Plan de Acción, el cual abarca estrategias y medidas concretas para la reducción de riesgos asociados a: demandas por inmersión o ahogamiento, demandas por acciones populares en materia de seguridad, demandas por contrato realidad, y demandas por incumplimiento y revisión contractual de todo tipo de contratos.

Está encaminado a dar cumplimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en el Establecimiento Público Distriseguridad, causado por la configuración del contrato realidad, por lo que se impartirá instrucción de la misma a fin de que todas las dependencias del ente

descentralizado, sus directores, jefes y asesores involucrados, deban velar para su implementación y cumplimiento, mediante actividades de socialización y apropiación por parte de los funcionarios que desempeñen roles de supervisión en los respectivos contratos de prestación de servicios

OBJETIVO : Desarrollar e implementar estrategias de prevención del daño antijurídico en Distriseguridad, con un enfoque integral en la identificación y mitigación de los riesgos asociados a la litigiosidad, garantizando la seguridad jurídica de la entidad a través de lineamientos claros y su socialización progresiva durante el año 2025.

ESTRATEGIAS Y ACCIONES E INDICADORES

Estrategia	Acciones	Responsables	Periodicidad	Documentos de evidencia	Indicadores SMART (anexo2 resolución de aprobacion)
Capacitación a funcionarios y contratistas sobre contrato	Realización de jornadas de capacitación sobre riesgos del contrato realidad,	Área Jurídica y Talento Humano	Anual	Listados de asistencia, materiales de capacitación	- % de funcionarios capacitados. - N° de jornadas realizadas N° de areas capacitadas / Total de areas
Creación de lineamientos para la supervisión de contratos	Establecimiento de pautas claras para supervisores y capacitaciones para no generar riesgos de Daños por incumplimiento contractual y demandas contractuales	Comité de Conciliación y Oficina Jurídica	Semestral	Manual de supervisión de contratos, registros de capacitaciones circular	- % de supervisores capacitados. - % de cumplimiento de lineamientos en supervisión de contratos.
Monitoreo y seguimiento de demandas por contrato realidad	Análisis de litigiosidad y tendencias en demandas contra la entidad.	Comité de Conciliación	Trimestral	Informes de seguimiento, estadísticas de litigiosidad	- % de reducción en demandas por contrato realidad.

Creación de lineamientos para Prevención de demandas por acciones populares en materia de seguridad	Capacitación a Líderes Comunales y Frentes de seguridad sobre las competencias y alcance de Distriseguridad y publicaciones Web, redes y Periódicos.	D operativa - comunidades Publicidad Medios y TIC	Anual	Publicaciones Actas de capacitación	- % de JAC y Frentes de seguridad capacitados. - N° de jornadas realizadas Nro de publicaciones

7. SEGUIMIENTO

Para medir la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, se definieron indicadores que permiten valorar o medir uno o varios hechos en un periodo de tiempo determinado, con los cuales se pretende efectuar el seguimiento de las políticas diseñadas mediante los indicadores de gestión.

8. CONCLUSIONES

I. 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 reconocer que todas las personas tienen derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

2. Una correcta planeación, ejecución y terminación del contrato de prestación de servicios llevará a prevenir que se configure el contrato realidad.

3. La subordinación es el 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.

DOCUMENTO PARA APROBACIÓN

En este se indica tipología y número de documento de revisión fecha, hora y suscribientes.

El presente documento fue proyectado el 04 de diciembre del 2024 y reajustado por el área jurídica el día 13 de marzo del 2025 . Para su posterior aprobación en los respectivos comités de gestión y de conciliación.

Proyectó: Leonardo Mendoza Cohen- Asesor Externo

María Alejandra Arana-Asesora Jurídica Externa

Ajustó: Harold Kortright Ripoll – Asesor Externo

Reajustó: Juan Vicente Villarroya - Asesor Jurídico Externo.

Revisó. Edgard Eduardo Martínez Cogollo-PUEJ Distriseguridad (Secretario Técnico Comité de Conciliaciones)

DOCUMENTO DE APROBACIÓN

Esta Política Institucional fue aprobada mediante reunión del comité de gestión y de conciliaciones de 11 de junio del 2025.