



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Unidad Administrativa Especial Cuerpo
Oficial de Bomberos

ACUERDO 002 DE 2025

Hoja N.º 1 de 21

ACUERDO 002

"Por el cual se adopta la Política de Defensa Judicial y prevención del Daño Antijurídico con el fin de evitar la configuración de contratos realidad en la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá"

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTA D.C.

En ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 3 de la Resolución Interna 1644 del 30 de diciembre de 2022, el numeral 1 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, artículo 218 Decreto Distrital 479 de 2024 y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 90 de la Constitución Política consagró que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Que el artículo 209 Ibídem, determinó que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que la Ley 446 de 1998, reglamentado por el Decreto nacional 1716 de 2009, en su artículo 75 estableció que: "Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un Comité de Conciliación, conformado por los funcionarios de nivel directivo que se designen y cumplirán las funciones que le señalen"

Que el Decreto No. 1069 de 2015 'Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho', definió en su artículo 2.2.4.3.1.2.2. al Comité de Conciliación, como 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, señalando como una de las funciones de los Comités de Defensa Judicial y Conciliación de las Entidades Públicas del orden nacional, departamental, distrital,

la de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico y diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.

Que mediante la Directiva 025 de 2018 la Secretaría Jurídica Distrital profirió los "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".

Que mediante Resolución No. 1644 del 30 de diciembre de 2022, se modificó el reglamento interno del Comité de Conciliación en la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, estableciendo en su artículo 7, lo siguiente:

"ARTICULO 7º. FUNCIONES DEL COMITÉ DE CONCILIACION. El Comité de Conciliación de la Unidad Administrativa Especial, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico al interior de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.*
- 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la Unidad.*
- 3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandada o condenada, y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados judiciales, con el objeto de proponer correctivos.*
- 4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación y de los demás mecanismos alternativos de resolución de conflictos, pactos de cumplimiento, así como de los procesos sometidos a arbitramento.*
- 5. Determinar, en cada caso, la procedencia e improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o por intermedio del apoderado, actuará en las audiencias de conciliación, y de pacto de cumplimiento, previo análisis de las pautas y precedentes jurisprudenciales consolidadas, de una manera que se concilie en aquellos casos en donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.*
- 6. Enviar a la Dirección Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, el informe semestral de gestión judicial SIPROJ-WEB y a la Oficina de Control Interno de la unidad, dentro de la primera semana de enero y la primera semana de julio de cada año.*

7. *Evaluar los procesos condenados con fallo condenatorio con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no iniciar la acción de repetición.*
8. *Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.*
9. *Aprobar en el primer bimestre de cada vigencia, el Plan Anual de Acciones para la recuperación del Patrimonio Público.*
10. *Dejar constancia de las razones de la decisión de iniciar o no el proceso de repetición.*
11. *Definir los criterios para la selección de abogados externos, que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y someter la selección de estos para su aprobación.*
12. *Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional en derecho.*
13. *Dictar su propio reglamento”*

Que el Decreto Distrital No. 479 de 2024 define en su artículo 211, la prevención del daño antijurídico de la siguiente manera: "*Conforme lo establece el presente decreto consiste en solucionar, mitigar o controlar la falencia administrativa o misional que genera litigiosidad. De acuerdo con lo señalado en el Artículo 122 de la Ley 2220 de 2022, la prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en este se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad*".

Así mismo frente a la Política de prevención del daño antijurídico determina que " *En atención a lo señalado en la "Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico" de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es la solución que se plantea a los problemas administrativos que generan reclamaciones y demandas, y consiste en el uso consciente y sistemático de los recursos a cargo de la entidad a través de mandatos y sobre prioridades de gasto relacionadas con la reducción de eventos de daño antijurídico.*".

De otra parte en el numeral 6 del artículo 215, del mencionado Decreto, estableció dentro de las competencias de los Comités de Conciliación referidas a la representación judicial y extrajudicial del Distrito Capital, la de "realizar seguimiento al cumplimiento de las sentencias condenatorias, así como de las conciliaciones o pactos de cumplimiento, transacciones u otros medios alternativos de solución de conflictos suscritos por parte de la



entidad u organismo al que pertenecen, a fin de determinar las acciones preventivas o correctivas para su adecuado cumplimiento y desarrollar políticas de prevención del daño antijurídico”.

Que la Secretaría Jurídica Distrital expidió las Circulares 060 del 27 de diciembre de 2024 y 002 del 3 de julio de 2025, que contienen lineamientos para evitar la configuración del contrato realidad.

Que de conformidad a lo anterior, se formula la presente política de defensa judicial y daño antijurídico con el propósito de establecer un marco de actuación integral para la prevención del daño antijurídico derivado de la contratación por prestación de servicios; por lo que su objetivo es mitigar los riesgos asociados a la configuración del “contrato realidad” y fortalecer la defensa judicial de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (UAECOB).

Esta política reconoce la importancia de una gestión contractual rigurosa y transparente, no solo como un imperativo legal, sino como un pilar fundamental para la protección del patrimonio público y la garantía de los derechos laborales.

A través de lineamientos claros y detallados para las etapas precontractual, contractual y post-contractual, se busca dotar a la entidad de herramientas efectivas para anticipar, gestionar y neutralizar los factores que generan litigiosidad y condenas judiciales; así como de definir criterios objetivos para evaluar la procedencia de conciliaciones judiciales o extrajudiciales en aquellos casos donde se encuentren probados los elementos del denominado *contrato realidad*.

En la actualidad, la UAECOB registra un total de 19 procesos judiciales relacionados con contrato realidad; de ellos, once ya han concluido: en seis casos se profirieron sentencias favorables en primera instancia, de las cuales tres no se apeló por parte de los demandantes, dos fueron confirmadas en segunda instancia y uno se revocó la decisión en segunda instancia en sentido desfavorable para la Entidad; mientras que en los otros cinco procesos la decisión inicial fue desfavorable, en tres de ellos se mantuvo la decisión desfavorable en segunda instancia y dos fueron revocadas para resultar favorables.

Por su parte, ocho procesos continúan activos, dos de ellos cuentan ya con fallo de primera instancia favorables para la Entidad, todos actualmente en trámite de apelación pendiente de decisión. Los otros seis se encuentran en curso sin decisión de primera instancia a la fecha.

Este panorama evidencia que, si bien la Entidad ha obtenido decisiones favorables en un número importante de procesos, persiste un riesgo judicial significativo que exige la implementación de medidas integrales de prevención y defensa.

La situación descrita debe analizarse en el contexto de la estructura organizacional de la UAECOB, integrada actualmente por 33 funcionarios de planta, de los cuales 6 ostentan derechos de carrera administrativa y los demás se encuentran en provisionalidad, junto con un componente operativo cercano a 660 bomberos. Esta configuración refleja la naturaleza eminentemente técnica y misional de la Entidad, orientada a la atención de emergencias, incendios, explosiones, rescates e incidentes con materiales peligrosos.

Tal carácter fue reconocido expresamente en el Acuerdo Distrital 637 de 2016, que determinó al Cuerpo Oficial de Bomberos como una Unidad Administrativa Especial del sector central, de orden distrital, con autonomía administrativa y presupuestal, y de naturaleza técnica y especializada. Posteriormente, mediante los Decretos Distritales 555 de 2011 y 359 de 2022, hoy derogados por el decreto 644 de 2025, se ajustó su estructura interna para responder a nuevas exigencias institucionales, incluyendo la creación de dependencias como la Oficina Jurídica y la Oficina de Control Disciplinario Interno.

El Decreto Distrital 644 de 2025, establece como objeto principal la prevención y atención de emergencias e incendios (art. 1º), distribuyendo sus responsabilidades en áreas misionales, de apoyo y de control interno, de acuerdo con estudios técnicos de cargas laborales desarrollados con la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Así, la composición actual de la planta y el robusto componente operativo se enmarcan en una trayectoria normativa que ha buscado profesionalizar la carrera bomberil, garantizar la eficiencia en la gestión del riesgo y asegurar la capacidad institucional de respuesta inmediata frente a emergencias.

En cuanto al marco normativo de creación de empleos públicos, cabe resaltar que la UAECOB ha desarrollado y ajustado su Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales a través de diversos actos administrativos, entre ellos las Resoluciones 841 de 2015, 1130 de 2015, 644 de 2017, 1061 de 2020 y 1122 de 2022, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución, la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 785 de 2005 y el Decreto 1083 de 2015.

Dichos instrumentos han definido la planta de personal y las condiciones para el ingreso, permanencia y ascenso en el servicio, asegurando la alineación con el Sistema General de Carrera Administrativa y las necesidades técnicas propias de la misión institucional.

El análisis de la situación actual de la UAECOB, así como el estudio de la normativa y jurisprudencia vigente, demuestran la necesidad de adoptar un enfoque proactivo que vaya más allá de la simple reacción ante las demandas. Se trata de construir una cultura de prevención que permea todas las áreas de la entidad involucradas en el proceso contractual, desde la planeación hasta la liquidación, y que promueva la formalización del empleo público

como la principal estrategia para reducir la dependencia de la contratación por prestación de servicios para el cumplimiento de funciones misionales y permanentes.

En este contexto, la política se estructura como una guía práctica para los ordenadores del gasto, supervisores, subdirecciones, y demás funcionarios con responsabilidades contractuales, con el fin de asegurar que cada decisión se tome con base en criterios técnicos, jurídicos y de conveniencia para la entidad, minimizando así la exposición a riesgos y contingencias judiciales, los cuales se basaran en los siguientes objetivos y fundamentos legales:

I. OBJETIVOS

- Establecer lineamientos y controles rigurosos en la etapa precontractual para garantizar que la contratación de servicios responda a criterios de estricta necesidad, temporalidad y especialidad, evitando su uso para el cumplimiento de funciones de carácter permanente.
- Fortalecer las competencias de los supervisores de contratos para que ejerzan un seguimiento y control efectivo, enfocado en el objeto contractual y el respeto por la autonomía del contratista, previniendo cualquier acto que pueda configurarse como subordinación.
- Definir un protocolo claro para la etapa post-contractual que asegure la correcta liquidación de los contratos, el archivo organizado de la documentación y el análisis de lecciones aprendidas para la mejora continua de los procesos.
- Establecer criterios objetivos y estratégicos para la defensa judicial de la entidad, incluyendo la evaluación de la viabilidad de la conciliación temprana como mecanismo para la terminación de procesos con alta probabilidad de condena.
- Promover la formalización del empleo público a través de la realización de estudios de cargas laborales, la identificación de necesidades de personal y la participación activa en los procesos de selección, como medida estructural para reducir la dependencia de la contratación por prestación de servicios.
- Fomentar una cultura de prevención del daño antijurídico en toda la entidad, a través de la capacitación continua, la difusión de buenas prácticas y la articulación interinstitucional con los entes rectores en materia jurídica y de servicio civil.

II. Marco Normativo y Jurisprudencial

La presente política se fundamenta en un marco normativo y jurisprudencial que establece las bases para la prevención del daño antijurídico en materia de contratación estatal y la protección de los derechos laborales.

A continuación, se relacionan las principales disposiciones que orientan su contenido:

1. Constitución Política

- Artículo 2º: Consagra como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, protegiendo de manera especial los derechos de las personas.
- Artículo 53: Establece el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades en las relaciones laborales, otorgando prevalencia a los hechos sobre la apariencia contractual.
- Artículo 90: Consagra la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, ocasionados por acción u omisión de las autoridades públicas.
- Artículo 122: Dispone que 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.

2. Leyes

- Código Sustantivo del Trabajo (CST), Artículo 23: Define los elementos esenciales del contrato de trabajo: (i) la actividad personal del trabajador, (ii) la continuada subordinación o dependencia respecto del empleador, y (iii) el salario como retribución del servicio.
- Ley 80 de 1993, Artículo 32, Numeral 3º: Regula los contratos de prestación de servicios, estableciendo que solo podrán celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, y que en ningún caso generan relación laboral ni prestaciones sociales.

- Ley 909 de 2004: Regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, y establece el marco para diferenciar las funciones de planta de aquellas que se desarrollan bajo contratación por servicios.
- Ley 1444 de 2011: Otorga competencias a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para diseñar e implementar políticas de defensa jurídica del Estado.
- Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), Artículo 74: Introduce medidas de eficiencia administrativa que impactan la actividad contractual de las entidades estatales.
- Ley 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación): Regula la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos, aplicable a las controversias entre particulares y el Estado.

3. Decretos reglamentarios y concordantes

- Decreto 165 de 1997, art. 2º: Modificó el art. 32 de la Ley 80 de 1993, precisando aspectos de la contratación de prestación de servicios.
- Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.4.9: Autoriza la contratación directa de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, siempre que se verifique la idoneidad o experiencia requerida. En el caso de trabajos artísticos exclusivos, la justificación debe constar en los estudios y documentos previos.

4. Circulares, directivas e instrumentos de gestión

- Directiva 001 de 2021 – Secretaría Jurídica Distrital: Compiló lineamientos de gestión jurídica contractual en el Distrito Capital, destacando causas frecuentes de contrato realidad: contratistas realizando funciones permanentes de planta, existencia de subordinación y uso reiterado de OPS en lugar de vínculos temporales. Proporciona criterios jurisprudenciales (funcional, igualdad, temporalidad, excepcionalidad) y medidas para que la supervisión se ejerza bajo relaciones de coordinación, no de subordinación.
- Circular Conjunta 026 de 2021 – Secretaría Jurídica Distrital y Secretaría General: Emitió orientaciones a las entidades distritales con base en la Sentencia de Unificación No. 2013-01143-01 (1317-2016) del Consejo de Estado. Estableció criterios para justificar OPS en estudios previos, fijar duraciones estrictamente indispensables, delimitar objetos ocasionales y prevenir la subordinación en la ejecución. También resaltó la necesidad de acciones preventivas del daño antijurídico en las políticas institucionales.

- Circular Externa 003 de 2023 – Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE): Define pautas para el diseño, ejecución y supervisión de contratos de prestación de servicios, tomando como referencia la Guía de Supervisión e Interventoría de Colombia Compra Eficiente. Incluye señales de alerta sobre desnaturalización del contrato y se complementa con la Guía de Buenas Prácticas en Materia de Contrato Realidad de la ANDJE, que aporta lineamientos sobre diligencia institucional, caracterización de elementos estructurales, análisis probatorio y prevención del daño antijurídico.
- Instrumento de Gerencia No. 15 (agosto 2023): Documento técnico sobre la prevención del contrato realidad en el Distrito Capital, que integra directrices de la Secretaría Jurídica Distrital y de la ANDJE, analiza las políticas distritales y la jurisprudencia aplicable, y formula recomendaciones estratégicas para reducir riesgos judiciales y financieros.
- Circular 060 de 2024 – Secretaría Jurídica Distrital: Actualizó lineamientos de prevención frente a la contratación por OPS, en atención al número creciente de procesos judiciales. Subrayó la obligación de motivar la insuficiencia de planta o necesidad de conocimientos especializados, fijar duraciones indispensables, delimitar objetos ocasionales, asegurar la autonomía del contratista y mantener supervisión basada en condiciones contractuales.
- Circular Conjunta 002 de 2025 – Secretaría Jurídica Distrital y Departamento Administrativo del Servicio Civil: Reforzó lineamientos para prevenir la configuración del contrato realidad y fortalecer la formalización del empleo público en el Distrito Capital.
 - Etapa precontractual: obliga a justificar la insuficiencia de personal de planta o la necesidad de especialización, preferir contratos por productos, exigir planes de trabajo y garantizar autonomía del contratista.
 - Ejecución contractual: prohíbe imponer reglamentos internos, horarios, vacaciones, beneficios o dinámicas propias de funcionarios de planta; y advierte que cualquier variación de condiciones debe formalizarse mediante otrosí.
 - Formalización del empleo público: recuerda que las modificaciones de planta deben basarse en estudios técnicos, criterios de razonabilidad y procesos de concertación sindical, con conceptos favorables del DASCD, Hacienda y Secretaría General. Destaca la meta de reducir progresivamente OPS y ampliar planta, conforme al Plan de Desarrollo "Bogotá Camina Segura"

(Acuerdo 927 de 2024) y al Plan de Formalización “Formalizar para Servir: La ciudadanía Primero” (2024).

Jurisprudencia

- **Corte Constitucional:**

- Sentencia C-154 de 1997: sobre la naturaleza del contrato de trabajo y el principio de primacía de la realidad.
- Sentencia C-614 de 2009: respecto a la contratación estatal y el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos.
- Sentencia T-266 de 2024: reiteró la prohibición de encubrir relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios.

- **Consejo de Estado:**

- Sentencia de Unificación No. 2013-01143-01 (1317-2016): fijó criterios sobre el contrato de prestación de servicios, la relación laboral encubierta, la temporalidad y la solución de continuidad.
- Sección Segunda, Subsección B, Rad. 25000-23-42-000-2019-05345-00 (12 de diciembre de 2023): reiteró parámetros jurisprudenciales en casos de contrato realidad frente a entidades públicas.

Conforme a las consideraciones anteriores, el Comité de Conciliación de la Unidad Administrativa especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá,

ACUERDA

ARTICULO 1. Adoptar la Política de Prevención del Daño Antijurídico y Defensa Judicial para la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá con el fin de prevenir, mitigar y gestionar eficazmente los riesgos asociados a la configuración del contrato realidad, protegiendo el patrimonio público y promoviendo la formalización del empleo como pilar de la gestión del talento humano.

ARTICULO 2. La política está dirigida a implementar las siguientes medidas con el fin de prevenir la configuración del Contrato Realidad:

A. Medidas a adoptar en la etapa precontractual

La etapa precontractual es determinante para prevenir la configuración del contrato en realidad, pues allí se define la necesidad, se sustenta la decisión de contratar bajo la modalidad de prestación de servicios y se diseñan los instrumentos contractuales que garantizarán la autonomía del contratista.

En consecuencia, se deberán observar los siguientes lineamientos:

1. **Evaluación y justificación de la insuficiencia de personal de planta o requerimiento de conocimientos especializados.** Antes de iniciar cualquier proceso de contratación se deberá realizar un análisis riguroso que demuestre la inexistencia de personal de planta con las capacidades o el tiempo disponible para ejecutar las funciones requeridas, o bien, la necesidad de conocimientos altamente especializados que no se encuentran en la planta de personal. Esta justificación, debidamente documentada, será la base para la decisión de contratar y deberá reposar en los estudios previos.
2. **Preferir la contratación por productos o resultados.** Siempre que sea posible, la contratación deberá priorizar la entrega de productos, informes, asesorías, planes, diagnósticos o resultados específicos, evitando que se configure una relación de disponibilidad horaria o de ejecución de tareas genéricas que puedan asimilarse a la subordinación laboral.
3. **Establecimiento de un plan de trabajo obligatorio.** El contratista deberá presentar un plan de trabajo detallado que incluya actividades, cronograma, entregables y plazos de ejecución. Este instrumento será la guía para el seguimiento y la supervisión, y permitirá concentrar la relación en los resultados y no en la forma de ejecución.
4. **Claridad sobre la asistencia a reuniones.** En los estudios previos y en el contrato deberá quedar expresamente señalado si el contratista debe asistir a reuniones internas o externas. De ser así, la necesidad debe justificarse y su frecuencia limitarse a lo estrictamente indispensable para la coordinación y seguimiento de los productos.
5. **Sustento de la necesidad de tiempo específico y/o permanencia en instalaciones.** El contrato deberá justificar si el cumplimiento de las obligaciones exige el trabajo en un espacio de tiempo específico o en las instalaciones de la entidad. Esta necesidad solo se aceptará en casos excepcionales, como cuando la información necesaria para el trabajo sea confidencial y no pueda salir de la entidad, o cuando se requiera el uso de instrumentos, recursos o plataformas que solo puede suministrar la administración.

6. **Declaración explícita de autonomía e independencia.** Los estudios previos y los documentos contractuales deberán incluir una cláusula expresa en la que se indique que el contratista gozará de plena autonomía técnica, administrativa y financiera en la ejecución del objeto, enfatizando que la relación tiene naturaleza civil o comercial y no laboral.
7. **Redacción clara y detallada del objeto y de las obligaciones.** El objeto contractual y las actividades a cargo del contratista deberán estar descritas de forma específica y sin ambigüedades, evitando disposiciones que permitan interpretaciones equívocas o que sugieran subordinación.
8. **Parámetros de temporalidad y montos máximos de contratación.** La contratación por prestación de servicios no podrá atender necesidades permanentes de la entidad. Se deberán establecer límites temporales estrictos y montos máximos de vinculación por OPS, en proporción con la planta de personal existente, a fin de impedir que se genere una nómina paralela.
9. **Preguntas guía en la planeación.** Para estructurar adecuadamente el proceso, las entidades deberán responder, entre otras, las siguientes cuestiones:
 - ¿Se requiere la prestación de manera presencial, en campo o virtual?
 - ¿Es necesario que el servicio se preste en turnos o en horario habitual de la entidad?
 - ¿Debe asistir a reuniones recurrentes o solo cuando sea estrictamente necesario?
 - ¿Se exige la entrega de productos determinados o un plan de trabajo?
 - ¿El plazo de ejecución es suficiente e indispensable para el objeto del contrato?
 - ¿La redacción de obligaciones garantiza autonomía e independencia?
 - ¿Los requisitos de experiencia y formación son pertinentes para la necesidad?
 - ¿Se han identificado todos los riesgos en la matriz correspondiente?
10. **Énfasis en la Temporalidad, Episodicidad y Ocasionalidad:** Se incorpora de manera más explícita el principio fundamental de que las actividades contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios deben ser de naturaleza temporal, episódica y ocasional. La vinculación de contratistas bajo esta figura no debe tener ánimo o vocación de permanencia, y su propósito es brindar un apoyo transitorio

para actividades específicas que no pueden ser asumidas por el personal de planta o que requieren conocimientos especializados por un tiempo determinado. Esta declaración servirá como un recordatorio constante de la naturaleza excepcional de este tipo de contratación y ayudará a guiar las decisiones y acciones de los funcionarios de la UAEcob.

11. **Referencia jurisprudencial y normativa.** Se deberá tener en cuenta lo definido por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación No. 2013-01143-01 (1317-2016), que estableció reglas claras sobre el contrato de prestación de servicios, la temporalidad y la solución de continuidad, así como los lineamientos de la Circular 026 de 2021, la Circular 060 de 2024 y la Circular Conjunta 002 de 2025, que refuerzan la necesidad de motivar la insuficiencia de personal, limitar las duraciones al tiempo estrictamente indispensable y priorizar la formalización del empleo público.

B. Medidas a adoptar en la etapa contractual

La etapa contractual exige que la supervisión y el seguimiento se desarrolle de forma tal que se respete la autonomía del contratista y no se introduzcan elementos propios de una relación laboral.

Los lineamientos son los siguientes:

1. **Seguimiento y supervisión enfocados en el objeto contractual.** El supervisor deberá verificar que se cumplan las obligaciones pactadas y que los productos o servicios entregados tengan la calidad requerida, sin impartir instrucciones sobre la manera en que el contratista organiza su trabajo.
2. **Evitar la subordinación de hecho.** Los funcionarios de la entidad, incluidos jefes o coordinadores de área, no podrán impartir órdenes al contratista. Solo el supervisor designado podrá orientar la ejecución, en el marco de coordinación, no de subordinación.
3. **No exigir cumplimiento de horarios o permanencia en instalaciones (salvo justificación).** El contratista no podrá ser obligado a cumplir horarios de planta ni a permanecer en las instalaciones, salvo que la necesidad haya sido sustentada en la etapa precontractual y expresamente prevista en el contrato.
4. **No conceder beneficios de planta.** Los contratistas no podrán recibir vacaciones, permisos, días libres, descansos compensatorios, licencias o incentivos que corresponden a los empleados públicos.

5. **No imponer cargas de exclusividad.** Los contratistas podrán desarrollar otras actividades o contratos siempre que no interfieran con el objeto contractual, pues la exclusividad es un indicio de subordinación.
6. **No exigir uso de recursos de la entidad (salvo justificación).** En principio, el contratista debe aportar sus propios medios de trabajo. Solo se permitirá el uso de recursos institucionales si se justificó como necesario en los estudios previos.
7. **No renovación automática de contratos.** Cada renovación deberá estar precedida de un nuevo estudio de necesidad y conveniencia, evitando la apariencia de permanencia.
8. **Formalidad en modificaciones.** Ninguna variación en tiempo, modo o lugar de la prestación podrá realizarse informalmente. Toda modificación deberá constar en otrosí o acta de ejecución.
9. **Documentación exhaustiva del cumplimiento.** Se mantendrá un registro claro y detallado de entregables, informes, reuniones de coordinación y demás evidencias que demuestren el carácter civil de la relación.
10. **Capacitación continua a supervisores.** Los supervisores recibirán formación periódica en prácticas para prevenir la configuración del contrato realidad, enfatizando que la indebida clasificación contractual puede generar responsabilidad disciplinaria o incluso dar lugar a acción de repetición en casos de dolo o culpa grave.
11. **Base de datos institucional.** La entidad mantendrá actualizada una base de datos de todos los contratos de prestación de servicios, con identificación de contratistas, objeto contractual, actividades y vigencias, como herramienta de control y prevención de la duplicidad o permanencia indebida.
12. **Temporalidad estricta de actividades contratadas.** Se garantizará que las actividades contratadas sean transitorias, ocasionales y no permanentes. Si se identifica que la necesidad tiene carácter estructural o permanente, deberá adelantarse la gestión para su incorporación a la planta de personal, en cumplimiento del artículo 122 de la Constitución Política, de la Ley 909 de 2004 y de las disposiciones del Decreto 1083 de 2015 sobre gestión del empleo público.

C. Medidas a adoptar en la etapa postcontractual

La etapa postcontractual constituye un momento clave para consolidar la trazabilidad del contrato de prestación de servicios y dejar constancia documental de que la relación fue de carácter civil, evitando con ello reclamaciones judiciales posteriores. Para tal fin, se recomienda:

1. **Liquidación clara y detallada del contrato.** Todo contrato de prestación de servicios deberá ser objeto de liquidación, ya sea bilateral o unilateral, en la que se deje constancia de: (i) el cumplimiento integral del objeto contractual, (ii) la entrega y aprobación de los productos o servicios pactados, (iii) la conformidad de la entidad con la calidad y oportunidad de los mismos, y (iv) la inexistencia de obligaciones pendientes. Esta liquidación debe incluir un apartado expreso donde se reafirme la naturaleza del contrato.
2. **Consolidación de la trazabilidad documental.** La entidad debe archivar de forma organizada todos los documentos que evidencien la ejecución del contrato: estudios previos, plan de trabajo, actas de coordinación, entregables, informes de supervisión y acta de liquidación. Estos soportes serán fundamentales en eventuales procesos judiciales para demostrar la ausencia de subordinación.
3. **Evaluación del contratista.** El supervisor deberá emitir un informe final en el que evalúe la calidad, pertinencia y oportunidad de los productos o servicios entregados. Esta evaluación debe versar sobre el cumplimiento del objeto civil del contrato, reforzando así la naturaleza no laboral de la relación.
4. **Registro en bases de datos institucionales.** Todos los contratos liquidados deberán actualizarse en la base de datos institucional, con información sobre el contratista, el objeto, la duración y el resultado de la ejecución. Este registro permitirá controlar la recurrencia de contratistas para funciones similares y prevenir que la acumulación de contratos evidencie permanencia indebida.
5. **Prevención del daño antijurídico.** En el acta de liquidación y en los informes de cierre debe dejarse constancia de que: (i) no existió subordinación ni dependencia, (ii) el contratista actuó con autonomía técnica, administrativa y financiera, y (iii) las actividades ejecutadas tuvieron carácter temporal, ocasional o de apoyo.
6. **Activación de acciones correctivas.** Si durante la ejecución o en la liquidación se evidencia que la actividad contratada es recurrente, permanente o estructural, la entidad deberá activar los mecanismos de planeación para revisar la planta de personal y, en su caso, adelantar los trámites de modificación conforme a la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.

D. Formalización del Empleo Público

Esta sección aborda el compromiso de la UAEcob con la formalización del empleo público, reconociendo que esta es una estrategia fundamental para reducir la dependencia de la contratación por prestación de servicios para funciones permanentes y, por ende, el riesgo de contrato realidad.

- **Realización de estudios de cargas laborales y necesidades de personal:** La UAECOB se compromete a realizar periódicamente estudios de cargas laborales y de necesidades de personal, con el fin de identificar las funciones permanentes que actualmente son desempeñadas por contratistas de prestación de servicios y que podrían ser asumidas por personal de planta.
- **Priorización de la creación de empleos de planta:** Con base en los estudios de cargas laborales y la disponibilidad presupuestal, la entidad adelantara los procesos a su cargo para la creación de empleos de planta para el desempeño de funciones permanentes, buscando reducir progresivamente la contratación por prestación de servicios para este tipo de actividades.
- **Participación activa en procesos de selección de la CNSC:** La UAECOB participará activamente en los procesos de selección de personal que adelante la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin de proveer los empleos de planta con personal idóneo y calificado, garantizando la transparencia y el mérito en la vinculación.
- **Promoción de la capacitación y desarrollo profesional:** La entidad promoverá la capacitación y el desarrollo profesional de sus servidores públicos, con el fin de fortalecer sus competencias y garantizar su permanencia en la entidad, contribuyendo a la estabilidad y calidad del empleo público.
- **Seguimiento a políticas de formalización:** Se realizará un seguimiento continuo a la implementación de las políticas de formalización del empleo público, tanto a nivel interno, con el fin de evaluar su impacto, identificar desafíos y realizar los ajustes necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

ARTICULO 3. Parámetros que se deben seguir frente a la defensa judicial:

1. Criterios y Procedimiento para la Evaluación de Ofertas Conciliatorias

El Comité de Conciliación de la UAECOB evaluará la procedencia de una oferta conciliatoria en aquellos procesos donde se advierta, de manera objetiva y sustentadas en material probatorio, la existencia de evidencia suficiente sobre la configuración del contrato realidad.

Esta evaluación se fundamentará en un análisis técnico-jurídico riguroso que considere tanto los aspectos probatorios como las implicaciones patrimoniales para la entidad.

1.1. Metodología de Análisis

Para realizar esta evaluación, el Comité deberá adelantar las siguientes actividades:

- **Análisis riguroso e integral del caso:** Se utilizará la metodología establecida en las fichas de conciliación del Sistema Único de Información de Procesos Judiciales (SIPROJ), complementada con los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Este análisis comprenderá la evaluación sistemática de los

hechos, el acervo probatorio disponible, la jurisprudencia aplicable y los precedentes judiciales relevantes para el caso concreto.

- **Verificación de los elementos constitutivos de la relación laboral:** Se examinará de manera detallada si en el caso específico se configuran los tres elementos esenciales que determinan la existencia de una relación laboral: (i) la prestación personal del servicio por parte del contratista, (ii) la subordinación o dependencia continuada respecto de la entidad, y (iii) el salario o remuneración como contraprestación por los servicios prestados. Este análisis deberá ser exhaustivo y estar soportado en evidencia documental y testimonial.
- **Evaluación de la solidez y contundencia del material probatorio:** Se realizará un análisis crítico de la fuerza probatoria de los elementos de juicio aportados por el demandante, con especial énfasis en aquellas pruebas que demuestren la existencia de subordinación, tales como testimonios de funcionarios, comunicaciones internas, registros de asistencia, asignación de funciones, uso de elementos institucionales, y cualquier otra evidencia que revele el ejercicio de poder de dirección por parte de la entidad.
- **Análisis de la prescripción de los derechos reclamados:** Se verificará si ha operado el fenómeno jurídico de la prescripción respecto de los derechos objeto de la controversia, según la jurisdicción contencioso administrativa.

Momentos Procesales para la Evaluación

Reconociendo que la certeza sobre la configuración del contrato realidad puede surgir en diferentes momentos del proceso judicial, especialmente después de la práctica de pruebas testimoniales que revelen la existencia de subordinación, se habilita al Comité de Conciliación para evaluar la viabilidad de la conciliación en los siguientes momentos procesales:

- **Etapa prejudicial:** Cuando se presente solicitud de conciliación extrajudicial y exista evidencia documental suficiente que permita determinar la configuración de los elementos del contrato realidad.
- **Audiencia inicial del proceso judicial:** En todos los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho tendientes a que se reconozca la existencia de un contrato realidad se dará el escenario de conciliación en la audiencia inicial, conforme a lo establecido en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En esta audiencia, el Comité podrá presentar la propuesta conciliatoria que haya sido previamente evaluada y aprobada, o manifestar su disposición a conciliar si las circunstancias del caso así lo ameritan.

- **Durante el proceso judicial, posterior a la audiencia de pruebas:** Una vez concluida la etapa probatoria y antes de la emisión de la sentencia de primera instancia, , momento en el cual se cuenta con el panorama probatorio completo que permite una evaluación más precisa de las posibilidades de éxito en el proceso, el abogado a cargo podrá presentar el caso ante el comité de conciliación si considera que existe material probatorio suficiente del que se desprenda la configuración del contrato realidad.
- **En segunda instancia:** Cuando se haya presentado impugnación contra la decisión de primera instancia, ya sea favorable o desfavorable para la UAECOB, el Comité podrá formular una propuesta conciliatoria si las circunstancias del caso y la valoración probatoria así lo ameritan, valorando las pruebas obrantes en el expediente como la jurisprudencia aplicable al caso.
- **Traslado de decisiones prejudiciales:** Cuando el Comité de Conciliación haya adoptado una decisión en etapa prejudicial, esta podrá ser trasladada y presentada en la audiencia inicial del proceso judicial como expresión de la posición institucional, siempre que se mantenga la identidad entre los hechos, las pretensiones y las pruebas que sustentaron la conciliación extrajudicial y aquellos que fundamentan la demanda judicial. Si durante el proceso emergen nuevos elementos probatorios o se modifican las circunstancias del caso, el Comité deberá realizar una nueva evaluación que considere dichos cambios.

Principios Orientadores de la Decisión

La decisión de conciliar deberá estar debidamente motivada desde el punto de vista técnico y jurídico, y estará orientada por los siguientes principios:

- Protección del patrimonio público: Se buscará siempre la protección de los intereses patrimoniales de la entidad, evitando el pago de sumas que no correspondan legalmente o que excedan los derechos efectivamente causados.
- Eficiencia procesal: Se procurará evitar la extensión innecesaria de los litigios cuando exista certeza sobre la configuración del contrato realidad y la alta probabilidad de una condena.
- Reconocimiento de derechos ciertos e irrenunciables: Teniendo en cuenta que en los procesos de contrato realidad se discuten derechos laborales de carácter fundamental, cierto e irrenunciable, el reconocimiento y cuantificación de las prestaciones sociales, aportes al sistema de seguridad social y demás conceptos legales dependerá de las circunstancias específicas de cada caso, el tiempo de duración de la relación, las funciones efectivamente desempeñadas y las condiciones particulares en que se desarrolló la prestación del servicio.

- Proporcionalidad: La fórmula conciliatoria deberá guardar proporción con el daño efectivamente causado y los derechos realmente vulnerados, evitando tanto el desconocimiento de derechos legítimos como el reconocimiento de prestaciones no causadas.

Documentación y Seguimiento

Todas las decisiones del Comité de Conciliación que contengan una oferta conciliatoria deberán quedar debidamente documentadas en actas que contengan la motivación técnica y jurídica de la decisión adoptada, los criterios utilizados para la evaluación del caso, los medios probatorio y las consideraciones que llevaron a determinar la procedencia o improcedencia de la conciliación. Esta documentación servirá como precedente interno y como herramienta para la mejora continua de los procesos de evaluación y toma de decisiones en materia de defensa judicial.

Coordinación interinstitucional y trazabilidad

La defensa judicial se articulará la dependencia que celebró el contrato objeto del litigio y la dependencia en la que se desarrollaron las actividades para:

- Obtener evidencia sobre la naturaleza del servicio contratado.
- Levantar trazabilidad sobre funciones asignadas, supervisión ejercida y cumplimiento del objeto contractual.
- Determinar si hubo uso indebido de la figura contractual.

ARTICULO 4. Medidas Preventivas Complementarias:

Se contemplan como medidas de carácter preventivo que busquen reducir o eliminar la probabilidad de que se generen escenarios de litigio por uso indebido de contratos de prestación de servicios, las siguientes:

- **Capacitación periódica a las dependencias responsables de la contratación:** Se desarrollarán sesiones de formación semestrales dirigidas a equipos de talento humano, planeación, supervisores de contrato y demás funcionarios con funciones contractuales, sobre los límites legales de la contratación por prestación de servicios, la prohibición de tercerización laboral para funciones permanentes y la identificación de riesgos de configuración de relación laboral encubierta.
- **Sistema de alertas tempranas en los procesos contractuales:** Se implementará un mecanismo de revisión de los proyectos de contrato de prestación de servicios en el que se identifiquen casos de riesgo, tales como: encadenamiento de contratos con

el mismo objeto, asignación de funciones misionales, contratación por más de un año sin interrupciones, o referencias explícitas a horarios, jefaturas o funciones de subordinación. Las alertas generarán informes preventivos para su revisión por la Oficina Jurídica.

- **Revisión jurídica previa desde la óptica del riesgo de daño antijurídico:** Los proyectos de contratación que involucren prestación de servicios personales serán sometidos a una validación previa por parte del área jurídica, con enfoque en la prevención de escenarios de responsabilidad patrimonial. Este análisis será exigido como requisito previo a la publicación del proyecto en el SECOP.
- **Establecimiento de mesas de trabajo interinstitucionales:** La UAEcob participará en mesas de trabajo interinstitucionales con la Secretaría Jurídica Distrital, Secretaría de Seguridad, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y otras entidades relevantes. Estos espacios servirán para el intercambio de información, la identificación de buenas prácticas, la resolución de dudas y la formulación de propuestas conjuntas para mejorar la gestión de la contratación por prestación de servicios y la formalización del empleo público en el Distrito.
- **Promoción de la difusión de información y sensibilización:** La UAEcob colaborará en la difusión de información y en campañas de sensibilización sobre la importancia de la prevención del daño antijurídico y la formalización del empleo público.

Estas acciones preventivas permiten fortalecer la cultura de la legalidad en la contratación, y complementan los mecanismos de defensa judicial para reducir la exposición al riesgo de condenas por configuración de contrato realidad.

ARTICULO 5. Implementación, Seguimiento y Revisión de la Política

La implementación de la presente política, estará a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, en articulación con las demás dependencias involucradas en los procesos de contratación de prestación de servicios.

La política tendrá una revisión anual, la cual incluirá:

- Análisis del comportamiento de la litigiosidad, donde se evaluará el número de demandas presentadas, sentencias condenatorias y conciliaciones realizadas relacionadas con controversias por contrato realidad.
- Revisión de la evolución de la jurisprudencia nacional que incida en la configuración del contrato realidad o que imponga nuevas cargas probatorias a las entidades públicas como la UAEcob.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Unidad Administrativa Especial Cuerpo
Oficial de Bomberos

ACUERDO 002 DE 2025

Hoja N.º 21 de 21

- Revisión de las recomendaciones del Comité de Conciliación y de la Secretaría Jurídica Distrital.
- Como parte del proceso de seguimiento, la Oficina Jurídica elaborará un informe de gestión anual que deberá presentarse al Comité de Conciliación, con recomendaciones de mejora o actualización de la política. Este ejercicio garantizará su vigencia, efectividad y articulación con el sistema de gestión institucional de la UAECOB.

ARTICULO 6. El presente Acuerdo fue aprobado en sesión de Comité, realizado el 15 de diciembre de 2015 y rige a partir de la fecha de su expedición.

Se firma a los veintiséis (26) días del mes de diciembre de 2025, por los miembros del Comité de Conciliación de la UAECOB.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

PAULA XIMENA HENAO ESCOBAR M.C.
Directora

FATIMA VERONICA QUINTERO NUÑEZ
Subdirectora de Gestión Corporativa

JOSE ANDRES PONCE CAICEDO
Subdirector de Gestión Humana

MONICA MARIA PEREZ BARRAGAN
Jefe Oficina Jurídica

MANUEL EDUARDO CASTILLO GUZMAN
Jefe Oficina Asesora de Planeación

Proyecto: *Monica Herrera Ceballos - Profesional Especializada OJ*
Posada Escalante & Gomez S.A.S- Contratista OJ

Aprobó: *Monica Maria Pérez Barragán- Jefe Oficina Jurídica*

