



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

RECTORÍA
RESOLUCIÓN No. 709

(22 de diciembre de 2023)

***“Por la cual se actualiza la Política de Prevención del
Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”***

El Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en ejercicio de sus facultades y atribuciones legales, en especial, de las conferidas por el artículo 66 de la Ley 30 de 1992 y el literal g) del artículo 16 del Estatuto General de la Universidad, y

CONSIDERANDO

Que, conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado debe responder por los daños que cause sin justificación alguna y que, como consecuencia de dichos daños (“daño antijurídico”), debe resarcir patrimonial y económicamente los perjuicios causados.

Que se hace necesario promover una cultura proactiva de la gestión del daño antijurídico al interior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, mediante la identificación y el análisis de los hechos generadores de daño antijurídico, que incluya una completa indagación sobre las deficiencias administrativas o misionales de la entidad, que están generando reclamaciones en su contra, con contenido indemnizatorio-patrimonial.

Que, con la prevención, se evita o aminora la causación del daño antijurídico, como resultado del quehacer institucional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el cual deberá impactar en las posibles demandas, así como en las reclamaciones judiciales y administrativas que se lleguen a instaurar en contra de la entidad.

Que, según el inciso primero del artículo segundo de la Resolución de Rectoría 208 de junio 7 de 2019. ***“Por medio de la cual se adopta la reglamentación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”***, el Comité de Conciliación de la entidad ***“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 Universidad”***.

Que, en cumplimiento de dicha función, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, se reunió y procedió a realizar el análisis de informes, la identificación de problemas, la búsqueda de causas, la concertación de soluciones, así como la formulación de las medidas, correctivas y preventivas, que permitan el adecuado ejercicio de la función pública, en cada uno de los procesos y procedimientos que realiza la entidad.

Que, en consecuencia, mediante Resolución de Rectoría No. 241 del 19 de octubre de 2020, se implementó la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

RECTORÍA

RESOLUCIÓN No. 709

(22 de diciembre de 2023)

***“Por la cual se actualiza la Política de Prevención del
Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”***

Que el artículo 5º de la mencionada resolución establece como un mecanismo de actualización de la política de prevención el siguiente:

*“3) **Representación Judicial:** Se efectuará el análisis de los procesos judiciales con fallo desfavorable para la entidad, a través de la realización de un análisis jurisprudencial, de conformidad con el formato que se expida para el efecto. En consecuencia, los abogados responsables de los procesos enviarán un informe inicial a la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, respecto de los procesos Judiciales con fallo definitivo en contra de la entidad, junto con la ficha del análisis jurisprudencial del proceso, la cual debe contener el medio de control, el demandante, el problema jurídico, la determinación del tema, una síntesis de los hechos, las causas que originaron la sentencia y el valor de la condena.*

b) Con base en el análisis y evaluación de los informes sobre derechos de petición, conciliaciones y procesos judiciales en contra de la institución, junto con los respectivos análisis jurisprudenciales, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad determinará los asuntos con fundamento en los cuales se actualizará la política de prevención del daño antijurídico, mediante el estudio de los problemas identificados, así como el planteamiento de las soluciones procedentes y pertinentes. ”

Que, en virtud de lo anterior, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se reunió en Sesión Ordinaria 07 de 2023, decidieron los miembros del comité de conciliación:

*“Por unanimidad, los miembros del comité de conciliación deciden **MODIFICAR LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**, en el sentido de establecer como Política de Prevención del Daño Antijurídico, la prohibición de la contratación por prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la Universidad, entiéndase presupuesto de la Universidad o por Convenios, de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa, en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial, y/o que tenga o haya tenido demandada a la Institución, para el reconocimiento del llamado “contrato realidad” y el consecuente pago de las prestaciones sociales, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico de la Universidad distrital Francisco José de Caldas.*

Para el dar cumplimiento a lo anterior, la Oficina Jurídica deberá:

1. *Socializar a toda a la comunidad la decisión tomada por los miembros del Comité de*



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

RECTORÍA

RESOLUCIÓN No. 709

(22 de diciembre de 2023)

“Por la cual se actualiza la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”

Conciliación, a efectos de dar cumplimiento a tal disposición por parte de los supervisores y ordenadores del gasto de la Universidad.

2. *Proyectar documento técnico de justificación de acuerdo con los argumentos mencionados en la presente sesión.*
3. *Proyectar acto administrativo de modificación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.*
4. *Socializar Política de Prevención del Daño Antijurídico y sus modificaciones a todos los supervisores y ordenadores del gasto.*
5. *Modificar el formato de estudios y documentos previos de contratación CPS a efectos de dejar directriz tendiente a la verificación previa ante la oficina jurídica, de no tener o haber tenido acciones en contra de la Universidad para el reconocimiento del contrato realidad.*

Lo anterior, atendiendo las recomendaciones hechas por el abogado a cargo, por la Oficina Asesora Jurídica y por los miembros del Comité de Conciliación, las cuales fueron expuestas en la presente acta.”

Que, como consecuencia de lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica procedió a dar cumplimiento a la modificación aprobada por el comité y presentó ante los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en Sesión Ordinaria 16 de fecha 23 de octubre de 2023, el documento técnico de justificación de modificación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, frente a la cual los miembros por unanimidad decidieron:

*“Por unanimidad, los miembros del comité de conciliación deciden **MODIFICAR** la decisión de marzo de 2023 en cuanto a la Política De Prevención Del Daño Antijurídico, atendiendo a la recomendación hecha por el abogado a cargo, y por los miembros del comité de conciliación, la cual quedará de la siguiente forma:*

“Por unanimidad los miembros del Comité de Conciliación deciden modificar la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el sentido de establecer como política de prevención del daño antijurídico se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada la institución en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico de la universidad distrital francisco.”



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

RECTORÍA
RESOLUCIÓN No. 709

(22 de diciembre de 2023)

“Por la cual se actualiza la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”

Para el efecto se deberá atender lo dispuesto en el documento técnico de justificación y la secretaría técnica del comité deberá ejecutar la presente decisión con los trámites administrativos necesarios.

*Por unanimidad, los miembros del comité de conciliación deciden **APROBAR** el documento técnico de justificación de la modificación de la Política De Prevención Del Daño Antijurídico, atendiendo a la recomendación hecha por el abogado a cargo, y por los miembros del comité de conciliación.”*

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1º. Actualizar La Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la cual fue implementada a través de la Resolución de Rectoría No. 241 del 19 de octubre de 2020, en el sentido de incluir como parte de la misma, la decisión tomada por los miembros del comité de conciliación de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2º Como consecuencia de lo anterior, **Modificar** la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el sentido de establecer como política de prevención del daño antijurídico se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada la institución en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de conformidad con el documento técnico de justificación de que trata el documento adjunto a la presente resolución y que forma parte integral de ésta, el cual fue previamente aprobado y adoptado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad.

PARÁGRAFO. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial, diseñará una estrategia de implementación de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial, que incluya su divulgación a todas aquellas áreas de la Universidad cuya misión esté relacionada con los hechos generadores del daño, donde cada servidor público, y contratista de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa, involucrado, debe conocerla, así como sus antecedentes, las tareas que debe desempeñar para su cumplimiento y los resultados que con ésta se



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

RECTORÍA

RESOLUCIÓN No. 709

(22 de diciembre de 2023)

“Por la cual se actualiza la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”
espera obtener, junto con los indicadores para su medición, mediante campañas de divulgación y capacitación.

ARTÍCULO 3º. El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C. a los veintidós (22) días del mes de diciembre de 2023

Este documento es fiel
copia digital del original
SECRETARÍA GENERAL

Dr. GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ Ph.D.
RECTOR

Proyectó:	Natalia Perez Fernández	CPS OAJ	
Revisó y aprobó:	Johana Carolina Castaño González	Jefe Oficina Asesora Jurídica	
Revisó:	Juan Carlos Amaya Pico	Asesor de Rectoría	

MODIFICACIÓN POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO
ANTI JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO
JOSÉ DE CALDAS

COMITÉ DE CONCILIACIÓN
OFICINA ASESORA JURÍDICA





Tabla de contenido

FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DE LA MODIFICACIÓN DE LA POLÍTICA	3
Normatividad General respecto del Daño Patrimonial	3
Normatividad Interna respecto del daño antijurídico en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas	3
Análisis de antecedentes Jurisprudenciales	4
Responsabilidad de los Servidores Públicos	7
TÉRMINOS Y DEFINICIONES	8
ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN	10
JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN A LA POLÍTICA	12
MODIFICACIÓN DE LA POLÍTICA	16
ENCARGADO DE EJECUTAR LA POLÍTICA	17
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	18



FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES DE LA MODIFICACIÓN DE LA POLÍTICA

Normatividad General respecto del Daño Patrimonial

la Constitución Política de 1991, estableció en su artículo 90, el concepto de “daño antijurídico”, como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado. Ahora bien, el daño antijurídico no es más que aquel daño que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la Administración, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta

De otro lado, La Ley 446 de 1998, establece en su artículo 75, la obligación par 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, de integral un comité de conciliación.

Así mismo, la Ley 2220 del 30 de junio de 2022¹ Estableció en su artículo 117 lo siguiente:

“ARTÍCULO 117. Comités de Conciliación. Los Comités de Conciliación son 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.”

En estricto sentido, indica el artículo 120, que son funciones del Comité de Conciliación, las siguientes:

“ARTÍCULO 120. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

- 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.*
- 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.*
- 3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos (...)*

Normatividad Interna respecto del daño antijurídico en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Que el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia reconoce y garantiza la autonomía universitaria, en los aspectos académicos, administrativos y financieros.

Que, el artículo 28 de la ley 30 de 1992, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, así como *“establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.”*

Que el Acuerdo 03 de 1997 establece, en su artículo 16, literal g), la competencia del Rector de la Universidad Distrital para expedir manuales de cargos, funciones y procedimientos administrativos.

¹ “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE CONCILIACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Que en virtud de la autonomía de la que se encuentra revestida la Universidad, se han proferido distintos actos administrativos tendientes a la reglamentación del comité de conciliación de la Universidad², y los distintos actos proferidos en aras de la prevención del daño antijurídico³ de la entidad pública.

Que en virtud de la autonomía la Universidad expidió la Resolución de Rectoría No. 208 de 2019 “*Por medio de la cual se adopta la reglamentación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”.

Que el artículo 2° de la mentada Resolución establece la Naturaleza jurídica del Comité de Conciliación, y menciona que “*El Comité de Conciliación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 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 Universidad.*”

De otro lado el Artículo 3°. Menciona que es “*Objeto del Comité de Conciliación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, adoptar las medidas tendientes a asegurar una defensa idónea de los intereses litigiosos de la Universidad, a la vez, que constituirá una herramienta fundamental para el desarrollo de la política de conciliación en los procesos judiciales y prejudiciales, la prevención del daño antijurídico, contribuyendo a la racionalización de los recursos públicos.*”

En estricto sentido el Artículo 4°. Menciona sobre la adopción de Políticas, que: “*Corresponde al Comité de Conciliación adoptar políticas en materia de defensa judicial en aquellos casos recurrentes, para asistir ante los despachos judiciales o extrajudiciales con una posición institucional unificada y coherente, cuando se debatan temas con identidad fáctica, jurídica y coincidencia temporo-espacial, cuando sea del caso.*”

En virtud de lo anterior, el comité de conciliación a través de diferentes sesiones aprobó la formulación de una Política de Prevención del Daño Antijurídico en la Universidad, y para el efecto proferió la Resolución de Rectoría 241 de 2020, “*Por la cual se implementa la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”.

Análisis de antecedentes Jurisprudenciales

Al respecto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expidió el documento “*Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad*”, en el cual analiza las decisiones judiciales proferidas en la jurisdicción constitucional, contenciosa administrativa y ordinaria sobre este tema⁴, del cual tomaremos para este apartado los elementos más importantes para la política de prevención del daño antijurídico.

En relación con los elementos que configuran el contrato de trabajo, explica el documento que, la jurisprudencia ha analizado diversas cuestiones: “*en materia de prestación personal ha resuelto dos (2) problemas*

² Resolución de Rectoría No. 208 de 2019 “*Por medio de la cual se adopta la reglamentación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”.

³ Resolución de Rectoría 241 de 2020, “*Por la cual se implementa la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”.

⁴ Agencia Nacional de Defensa Jurídica. *Comunidad Jurídica. Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad*. Disponible en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/Contrato-Realidad.pdf>



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

jurídicos que guardan relación con la presunción de la existencia de la relación laboral y la realización de trabajo en equipo. Respecto del elemento de la subordinación se ha pronunciado en torno a ocho (8) cuestiones atinentes a la configuración de indicios que demuestran la existencia de este elemento en relación con las funciones encomendadas y la forma en que se ejerce la supervisión del contrato; y finalmente, en lo que respecta al salario ha dado respuesta a dos (2) problemas jurídicos sobre eventos en los cuales la prestación del servicio es gratuita, pero se configuran los demás elementos de la relación laboral, y respecto de la fijación del monto reconocido como salario”⁵.

Respecto de la prestación personal del servicio, ha sido definida por la jurisprudencia como la realización de “*actividades que requieren poner directamente el esfuerzo personal en el cumplimiento de una labor*”⁶. Entorno a este asunto, existen dos problemas jurídicos en la jurisprudencia, siendo el primero de ellos si: ¿se presume la existencia de una relación laboral con una persona vinculada por medio de contrato de prestación de servicios, cuando se demuestra que hubo ejecución personal de la labor? Para ello existen dos posiciones jurisdiccionales respecto a este concepto. La primera, en la jurisdicción contenciosa, según la cual, la prestación personal por sí sola permite presumir la existencia de una relación laboral, pues se requieren probar, si quiera de forma sumaria, los demás elementos, estos son: la subordinación y el salario. Mientras que en el ámbito de la jurisdicción ordinaria la prueba de la prestación personal del servicio genera la presunción de una relación laboral, sin embargo, esta presunción es de carácter legal y admite pruebas en aras de desvirtuarla.

Por otro lado, respecto al elemento de la subordinación, el cual ha sido definido por la jurisprudencia como “*aptitud o facultad del empleador de dar órdenes o instrucciones al trabajador y de vigilar su cumplimiento en cualquier momento, durante la ejecución del contrato y la obligación permanente del asalariado de obedecerlas y acatarlas cumplidamente*”⁷; y que para considerar acreditada la subordinación en una relación con el Estado se requiere tener conciencia de todo lo ocurrido en la ejecución del contrato, dado que, la esencia de la configuración de una relación laboral se deriva de la realidad⁸.

Acorde con lo anterior, la jurisprudencia ha considerado unos hechos indicadores para la configuración de la subordinación, los cuales se presentan en las funciones encomendadas y en la forma que se ejerce la supervisión del contrato. En ese contexto, bien puede ocurrir:

- Que la labor encargada sea permanente.
- **Se renueve el mismo objeto contractual respecto de la misma persona.**
- Se desempeñen funciones relacionadas con el objeto social de la entidad.
- Se asignen funciones iguales a las personas vinculadas por una relación legal y reglamentaria o por un contrato laboral, entre otros.

Acto seguido, corresponde analizar si: *¿la celebración de contratos de prestación de servicios sucesivos para realización de actividades propias de la entidad pública, pactados en condiciones iguales a las que son ofrecidas a los funcionarios públicos, constituye un indicio esencial para la configuración del elemento de la subordinación cuando se pretende declarar la existencia de una relación laboral?*

⁵ *Ibidem*. Página 8.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 13 de noviembre de 2003, radicado, 23001-23-31-000-2000-3810-01 (2956-02) C.P.: Alejandro Ordóñez Maldonado.

⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 1 de julio de 1994, radicado 6258, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸ Agencia Nacional de Defensa Jurídica. Comunidad Jurídica. Op. Cit. Página 11.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Ante la pregunta anteriormente planteada, la jurisprudencia ha reiterado que las condiciones descritas, sí configuran el elemento de subordinación indispensable para la declaratoria de una relación laboral, y, por tanto, debe revisarse las condiciones en cada caso. Adicionalmente, el Consejo de Estado, ha reiterado que el contrato de prestación de servicios debe ser transitorio, por lo que su prolongación en el tiempo podría dar lugar a la configuración de una relación laboral⁹.

En el texto arriba mencionado, se refiere a la jurisprudencia citada que *“significa esto que el referido contrato no procede para el desempeño de funciones de carácter permanente, o lo que es igual, que el contrato de prestación de servicios no tiene por finalidad remplazar a la planta de personal, y en ese sentido, la permanencia del cargo o labor, desconociendo su carácter transitorio, es indicio en la configuración de una declaratoria de contrato realidad”*¹⁰.

En la misma perspectiva, procede el análisis en relación con la forma cómo se ejerce la supervisión del contrato de prestación de servicios, pues las irregularidades en la labor de verificación y seguimiento también pueden derivar en hechos indicadores de subordinación. Por ejemplo: (i) cuando al contratista se le dan órdenes de cómo, dónde y cuándo se debe realizar una actividad; (ii) la vigilancia constante en la realización de la actividad, con acciones como “evaluaciones de desempeño”; (iii) el requerimiento para que permanezca en las instalaciones de la entidad; (iv) el sometimiento al reglamento del personal; (v) la exigencia de autorizaciones para ausentarse; (vi) la obligación en el uso de uniformes; (vii) la variación constante de las condiciones de tiempo, modo y lugar en la prestación de los servicios; y (viii) la sanción por incumplimiento de órdenes, entre otros.

Finalmente, respecto del elemento de la relación laboral denominado salario, el documento referido indica que es la suma de dinero que recibe el trabajador como contraprestación por los servicios prestados¹¹, razón por la cual, corresponde resolver la pregunta que plantea la jurisprudencia: *¿la suma de dinero pactada como contraprestación por la labor realizada en el marco de un contrato de prestación de servicios, puede ser considerada salario, para efecto de la configuración de una relación laboral?*

En este caso, la posición que ha sostenido la jurisprudencia es que, cuando se pacta como retribución directa por la actividad realizada una suma de dinero variable o se le da connotación de honorarios, ese hecho por sí solo no logra desvirtuar la existencia de un contrato de prestación de servicios para dar paso a la configuración de un contrato realidad¹².

La implementación de tales recomendaciones, debería tener un impacto directo en la litigiosidad que afronta y afrontará la universidad en los próximos años, pues es claro que la temática abordada (configuración del contrato realidad) tiene una antigüedad importante que solo hasta ahora está siendo revelada, precisamente con miras a corregir las situaciones que han llevado a la Universidad a afrontar las condenas judiciales analizadas para la formulación de la PPDA.

9 Consejo de Estado, Sección Segunda. sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

10 Agencia Nacional de Defensa Jurídica. Comunidad Jurídica. Op. Cit. Página 13.

11 “constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio”. Corte Constitucional. Sentencia C-521 de 1995.

12 Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, sentencia de 31 de mayo de 2011, Exp. 36238. M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia del 22 de julio de 2009, Exp. 35201, M.P: Eduardo López Villegas.



Responsabilidad de los Servidores Públicos

En aras de brindar herramientas de prevención de conductas disciplinarias para el fortalecimiento institucional en el desarrollo de la Administración Distrital y la lucha contra la corrupción, La Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Jurídica Distrital, a través de Circular 029 de 2022, mencionó lo siguiente:

1. La contratación pública como instrumento de gestión

*El contrato estatal, como expresión de la función administrativa, es un instrumento del que se sirve el Estado para alcanzar los fines establecidos en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, en tal sentido, "la actividad contractual en el Estado social de derecho es una modalidad de gestión pública, regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política como parámetros específicos del cumplimiento de la función administrativa"*¹³

Este instrumento de gestión pública, además permite hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a cargo de la administración, con la colaboración de los particulares quienes, en su condición de contratistas, se encuentran supeditados al cumplimiento de los fines y principios estatales reconocidos en la Constitución Política, sin perjuicio de perseguir, con la ejecución de sus obligaciones contractuales, la legítima obtención de utilidades.

En ese orden de ideas, el negocio jurídico que celebra la administración para el cumplimiento de los fines a cargo del Estado, se caracteriza por estar regido por las disposiciones civiles y comerciales que de acuerdo a la naturaleza del objeto se les puede aplicar, salvo las materias especialmente reguladas en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

Así las cosas, se hace alusión a un sistema normativo de carácter mixto, que se encuentra orientado por los principios propios de la contratación estatal, en consonancia con los de la función administrativa y la gestión fiscal, que a su vez está limitado por el régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio del Estatuto Contractual Colombiano.

2. Faltas relacionadas con la contratación Pública

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

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

13 Corte Constitucional, (7 de octubre de 2009), Sentencia C-713 de 2009, Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Al respecto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica Estado, el 20 de octubre de 2021, emitió una comunicación interinstitucional¹⁴ en donde se plasmaron unas conclusiones relevantes de la sentencia de unificación de jurisprudencia del 9 de septiembre de 2021¹⁵ En dicho documento, además se recalcó a todas las entidades públicas del orden nacional la existencia de "la prohibición de usar la figura del contrato de prestación de servicios con personas naturales de manera indiscriminada para encubrir, disfrazar u ocultar verdaderas relaciones laborales" y se entregaron unas recomendaciones en materia de prevención del daño antijurídico.

Igualmente, se debe tener en cuenta que Corte Constitucional, en la Sentencia C056 de 2013, expuso lo siguiente:

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

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, acoge los lineamientos que en general expide la Secretaria Jurídica Distrital en lo que en materia de Prevención del Daño Antijurídico hace referencia, por lo tanto, las recomendaciones realizadas en dicha Circular, se tornan precedentes implementarlas para el efecto de la presente modificación.

TÉRMINOS Y DEFINICIONES

- **Configuración del contrato realidad:** El Consejo de Estado¹⁶ en la sentencia del 27 de enero de 2011 definió la configuración del contrato realidad como: aquella que aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales¹⁷.
- **Contrato de prestación de servicios¹⁸:** La jurisprudencia de las Altas Cortes¹⁹ ha establecido una serie de elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, a saber: (i) excepcionalidad,

14 Lineamiento sobre la interpretación y aplicación de la Sentencia de Unificación 201301143 proferida por el Consejo de Estado en relación con la configuración del contrato realidad

15 Consejo de Estado Sección Segunda, (9 de septiembre de 2021), Sentencia 05001233300020130114301 (1317-2016).

16 Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 26 de julio de 2018, consejero ponente: César Palomino Cortés expediente: 68001-23-31-000-2010-00799-01.

17 En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

18 *Ibidem*. Página 5.

19 Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de agosto de 2003. Exp. 17001-23-31-000-1999-0526-01. M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado; sentencia del del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Corte



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

pues solo se pueden celebrar con el fin de atender actividades que no puedan desarrollarse con el personal de planta o requieran conocimientos especializados; (ii) temporalidad, ya que su duración dependerá del tiempo estricto que conlleve la ejecución de la actividad contratada; (iii) autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas, y en razón de su especialidad, desde el punto de vista técnico y científico, se presume que conoce la mejor manera de cumplir la labor; y, (iv) remuneración, la cual se efectúa a través de honorarios.

- **Política de Prevención del Daño Antijurídico:** Esta definición delimita lo que una política de prevención debe contener, en particular: (i) identificación de un problema: el proceso, procedimiento, o actuación que se constituye como generador del daño antijurídico y ocasionan litigiosidad en la entidad durante el desarrollo de sus actividades; (ii) un plan de acción para eliminar o disminuir las situaciones generadoras de daño; (iii) el cronograma y recursos del plan de acción; y (iv) un plan para su seguimiento y evaluación. Así, el documento de la PPDA es un plan de acción integral a llevar a cabo por parte de la institución para solucionar, mitigar o controlar la problemática generadora del daño antijurídico.
- **Daño antijurídico²⁰:** Entendido como la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar.
- **Prestación personal del servicio²¹:** Actividades que requieren poner directamente el esfuerzo personal en el cumplimiento de una labor.
- **Salario²²:** Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio.
- **Subordinación o dependencia²³:** Es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo. Por otro lado, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Constitucional. Sentencia C- 154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, sentencia del 17 de mayo de 2004. Exp. 22357. M.P. Luis Javier Osorio López.

20 Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C, Sentencia del 29 de enero de 2018, consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Expediente: 25000-23-36-000- 2015-00405-02 (59179), demandante: Andrés Enrique Abella Fajardo y otros, demandado: Superintendencia Financiera de Colombia.

21 Consejo de Estado, sección tercera, subsección C, consejero ponente: Enrique Gil Botero, sentencia del 23 de mayo de 2012, expediente: 17001-23-3-1000-1999-0909-01(22592), actora: Melva Rosa Rios Castro y Otros, demandado: Municipio de Anserma.

22 Corte Constitucional, en la sentencia C-521 de 1995.

23 Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (0316-2014), actora: Magda Viviana Garrido Pinzón, demandado: Unidad Administrativa Especial de Arauca.



ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se reunió en Sesión Ordinaria 14 del 30 de junio de 2022, y, en el punto 4.2.1 del orden del día propuesto, se debatió y aprobó la modificación a la Política de Prevención del Daño Antijurídico (en adelante PPDA) implementada en la Universidad, a través de la Resolución de Rectoría 241 del 19 de octubre de 2020, en lo referente al Contrato Realidad.

Como consecuencia de lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica procedió a dar cumplimiento a la modificación aprobada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad y presentó ante sus miembros, en Sesión Ordinaria 24 del 29 de diciembre de 2022, la Cartilla denominada “CONTRATO REALIDAD – POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO” a ser socializada con toda la comunidad universitaria, como parte de la PPDA en temas relacionados con la declaratoria y reconocimiento del contrato realidad en la Universidad, frente a la cual los miembros por unanimidad decidieron aprobarla.

Así las cosas, se procedió a socializar a toda la comunidad universitaria la presente cartilla informativa que hace parte de la PPDA de la Universidad Distrital, a través de la Resolución de Rectoría No. 020 del 19 de enero de 2023 “*Por la cual se actualiza la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”, en aras de dar aplicación a la misma y evitar así un detrimento patrimonial a las arcas de la Universidad por las eventuales condenas judiciales por la configuración del contrato realidad.

De otro lado, y como quiera que el alto grado de litigiosidad en la universidad por concepto de demandas por reconocimiento de contrato realidad y los fallos desfavorables, conlleva a que constantemente el comité de conciliación deba proponer políticas que prevengan el daño antijurídico, con ocasión de ello, en Sesión Ordinaria 07 de 2023, decidieron los miembros del comité de conciliación:

*“Por unanimidad, los miembros del comité de conciliación deciden **MODIFICAR LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**, en el sentido de establecer como Política de Prevención del Daño Antijurídico, la prohibición de la contratación por prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la Universidad, entendiéndose presupuesto de la Universidad o por Convenios, de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa, en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial, y/o que tenga o haya tenido demandada a la Institución, para el reconocimiento del llamado “contrato realidad” y el consecuente pago de las prestaciones sociales, en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico de la Universidad distrital Francisco José de Caldas.*

Para el dar cumplimiento a lo anterior, la Oficina Jurídica deberá:

- 1. Socializar a toda a la comunidad la decisión tomada por los miembros del Comité de Conciliación, a efectos de dar cumplimiento a tal disposición por parte de los supervisores y ordenadores del gasto de la Universidad.*
- 2. Proyectar documento técnico de justificación de acuerdo con los argumentos mencionados en la presente sesión.*
- 3. Proyectar acto administrativo de modificación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.*
- 4. Socializar Política de Prevención del Daño Antijurídico y sus modificaciones a todos los supervisores y ordenadores del gasto.*
- 5. Modificar el formato de estudios y documentos previos de contratación CPS a efectos de dejar directriz tendiente a la verificación previa ante la oficina jurídica, de no tener o haber tenido acciones en contra de la Universidad*

Página 10 de 32

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

para el reconocimiento del contrato realidad.

Lo anterior, atendiendo las recomendaciones hechas por el abogado a cargo, por la Oficina Asesora Jurídica y por los miembros del Comité de Conciliación, las cuales fueron expuestas en la presente acta.”

Así las cosas y para dar cumplimiento a lo decidió por el Comité la Oficina Jurídica a través de correo electrónico de fecha 28 de marzo de 2023, socializó a toda la comunidad universitaria dicha decisión, en aras de implementarla a partir de la fecha por parte de los diferentes supervisores y ordenadores de gasto de la Universidad.

Finalmente a través del oficio OJ-00655 del 21 de junio de 2023, la Oficina Asesora Jurídica en cumplimiento de las directrices impartidas por el comité de conciliación, socializó a todos los ordenadores de gasto y supervisores, los antecedentes de la expedición de las diferentes políticas adoptadas por el comité, y socializó a las personas que actualmente tienen demandada a la Universidad, para que den estricto cumplimiento a la Política de Prevención generada por la Universidad, en virtud, no sólo de su autonomía sino de mandatos legales que obligan a las entidades a prevenir el daño antijurídico.

Que como consecuencia de lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica procedió a dar cumplimiento a la modificación aprobada por el comité y presentó ante los miembros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en Sesión Ordinaria 16 de fecha 23 de octubre de 2023, el documento técnico de justificación de modificación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, frente a la cual los miembros por unanimidad decidieron:

*“Por unanimidad, los miembros del comité de conciliación deciden **MODIFICAR** la decisión de marzo de 2023 en cuanto a la Política De Prevención Del Daño Antijurídico, atendiendo a la recomendación hecha por el abogado a cargo, y por los miembros del comité de conciliación, la cual quedará de la siguiente forma:*

“Por unanimidad los miembros del Comité de Conciliación deciden modificar la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el sentido de establecer como política de prevención del daño antijurídico se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad entendiéndose presupuesto de la universidad o por convenios de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada la institución en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.”

Para el efecto se deberá atender lo dispuesto en el documento técnico de justificación y la secretaría técnica del comité deberá ejecutar la presente decisión con los trámites administrativos necesarios.

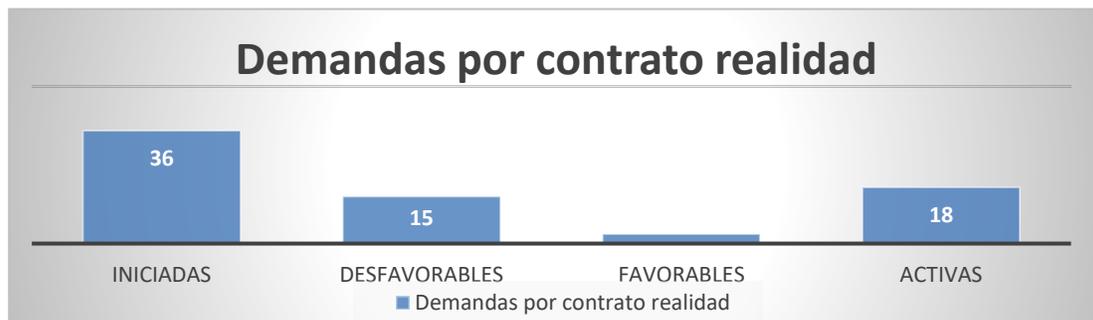
*Por unanimidad, los miembros del comité de conciliación deciden **APROBAR** el documento técnico de justificación de la modificación de la Política De Prevención Del Daño Antijurídico, atendiendo a la recomendación hecha por el abogado a cargo, y por los miembros del comité de conciliación.”*



JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN A LA POLÍTICA

En ese contexto, y considerando la litigiosidad actual de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”, se identificó la eventual configuración del contrato realidad en diferentes escenarios, por lo que se ha procedido a evaluar el registro histórico de decisiones judiciales (absolutorias o condenatorias) que haya afrontado la Universidad recientemente; del resultado de dicho estudio, se pudo establecer con claridad lo siguiente:

Del Universo total de demandas interpuestas en contra de la Universidad por contrato realidad, tenemos que se han presentado un total de:



Actualmente la Universidad Distrital Francisco José de Caldas tiene un Universo de **CIENTO TREINTA Y CUATRO (134)** demandas activas en contra, de las cuales **DIECIECHO (18)** son iniciadas para el reconocimiento del contrato realidad, obteniendo aproximadamente el 25% del total de las demandas iniciadas.

NO. PROCESO	ID	ENTIDADES	TIPO DE PROCESO	VR. TOTAL
2016-00238	547233	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 20.770.200,00
2017-00143	588574	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 133.676.543,00
2018-00183	584737	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 131.665.327,00
2018-00398	583026	I.D.R.D (3)	ORDINARIO LABORAL	\$ 49.000.000,00
2019-00312	612903	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 36.259.188,00
2019-00398	684305	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 69.963.945,00
2019-00464	651266	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 43.890.150,00
2019-00537	627794	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 65.882.855,00
2019-00685	584733	U.D.F.J.C. (1)	ORDINARIO LABORAL	\$ 120.000.000,00
2019-01214	627776	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 210.385.028,00
2020-00026	668517	U.D.F.J.C. (1)	CONTRACTUAL	\$ 27.598.545,00
2021-00001	677769	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 17.936.389,00
2021-00367	704619	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 218.451.134,00
2021-00600	676588	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 99.557.500,00
2022-00029	696199	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 50.000.000,00
2022-00339	731161	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD	\$ 100.000.000,00
2022-00473	738480	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 802.429.041,00
2023-00056	740440	U.D.F.J.C. (1)	NULIDAD Y RESTABLEC	\$ 148.903.229,00
				\$ 2.346.369.074,00

Fuente: Sistema de Procesos Judiciales -SIPROJ



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

De las dieciocho demandas iniciadas para el reconocimiento del contrato realidad, el total de las pretensiones suma un valor de **DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$ 2.346.369.074)**.

Ahora bien, de las sentencias desfavorables por concepto de contrato realidad, tenemos que se ha pagado un total de **CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES CUARENTA Y UN MIL DOSCIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$ 197.041.216)**, de conformidad con lo reportado en el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ:

Entidad	No. Proceso	Resolución	Fecha Resolu	Valor	Concepto	Rubro
UNIVERSIDA	2013-00015	381	2016-10-24	\$ 26.644.224,00	SENTENCIAS JUDI	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
UNIVERSIDA	2013-00015	381	2016-10-24	\$ 1.318.700,00	COSTAS PROCESA	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
UNIVERSIDA	2013-00090	673	2015-12-28	\$ 10.671.901,00	SENTENCIAS JUDI	OTROS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
UNIVERSIDA	2013-00433	443	2019-11-15	\$ 25.728.289,00	SENTENCIAS JUDI	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
UNIVERSIDA	2013-00433	443	2019-11-15	\$ 12.414.565,00	SENTENCIAS JUDI	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
UNIVERSIDA	2016-00253	442	2019-11-15	\$ 18.886.059,00	SENTENCIAS JUDI	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
UNIVERSIDA	2016-00253	442	2019-11-15	\$ 74.181.172,00	SENTENCIAS JUDI	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
UNIVERSIDA	2016-00253	442	2019-11-15	\$ 27.196.306,00	SENTENCIAS JUDI	GASTOS GENERALES - SENTENCIAS JUDICIALES
				\$ 197.041.216,00		

Fuente: Sistema de Procesos Judiciales -SIPROJ

Ahora bien, se encuentran en trámite de cumplimiento y pago las siguientes sentencias judiciales desfavorables, que reconocieron el vínculo laboral:

Proceso	Asunto	Estado	VALOR PRETENSION SIPROJ	Concepto	OBSERVACIONES
25000234200020130011001.	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 110.984.372	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
1100133502920160025901.	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 58.345.244	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
25000234200020130174901.	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 222.072.608	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
11001333502220200013301.	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 31.256.479	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
11001334205220210000100.	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 40.043.392	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
11001334205620190008901.	Contrato Realidad	En tramite de recurso de reposicion en contra de la	\$ 99.670.930	SENTENCIA JUDICIAL	Resolucion de cumplimiento 379 del 14/07/2023
201800704	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 472.580.698	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
11001333502020170026500.	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 22.902.714	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
11001333502120190010501.	Contrato Realidad	En tramite de recurso de reposicion en contra de la	\$ 64.682.344	SENTENCIA JUDICIAL	Resolucion de cumplimiento 396 del 26/07/2023
11001-33-42-051-2021-00001-01	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	24.893.500	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento
11001-33-35-028-2016-00386-01,	Contrato Realidad	En recursos humanos para liquidación	\$ 17.732.977	SENTENCIA JUDICIAL	Pendiente de cumplimiento

Página 13 de 32

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10

Carrera 7 No. 40 B – 53 Piso 9º PBX: 3239300 Ext: 1911 – 1919 – 1912 Bogotá D.C. – Colombia
www.udistrital.edu.co

Acreditación Institucional de Alta Calidad. Resolución No. 23096 del 15 de diciembre de 2016
juridica@udistrital.edu.co



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Así las cosas, tenemos que se adeuda aproximadamente por concepto de pago de sentencias judiciales por contrato realidad la suma de **MIL CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$ 1.165.165.258)**.

Por otro lado, se tienen activas 3 solicitudes de conciliación extrajudicial tendientes a obtener el reconocimiento por contrato realidad, las cuales suman una cuantía de **DOSCIENTOS TRECE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$ 213.694.736)**.

NO. PROCESO	ID	ENTIDADES	TIPO DE PROCESO	VR. TOTAL
E-2023-407421	752330	U.D.F.J.C. (1)	CONCILIACIÓN EXTRAJ	\$ 100.000.000,00
E-2023-518022	762443	U.D.F.J.C. (1)	CONCILIACIÓN EXTRAJ	\$ 86.078.002,00
E-2023-545699	766757	U.D.F.J.C. (1)	CONCILIACIÓN EXTRAJ	\$ 27.616.734,00

Fuente: Sistema de Procesos Judiciales -SIPROJ

De tal suerte, si se suman las pretensiones de las demandas y conciliaciones activas, el valor pagado por sentencias desfavorables y el pendiente por pagar, se tiene un aproximado total en pretensiones por el denominado contrato realidad de **TRES MIL NOVECIENTOS VEINTIDOS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$ 3.922.270.284)**.





**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Ahora bien, se ha identificado que algunos de los contratistas que actualmente tienen vínculo contractual con la Universidad, tal cual se comunicó en oficio OJ-00655 del 21 de junio de 2023, tienen demandada a la Institución para el reconocimiento del contrato realidad, lo que a todas luces, se convierte en un alto riesgo de daño patrimonial para la Universidad, como quiera que ha dichas personas, les han declarado el reconocimiento del vínculo laboral bien sea en sentencia de 1° instancia o ya con fallo definitivo, y el consecuente pago de las prestaciones sociales.

Es por ello, que de seguir con el vínculo sucesivo de contratos con las mencionadas personas, y con aquellas que sin demandar se encuentren en situación similar del riesgo de desnaturalizarse el vínculo, se estaría incurriendo por parte del funcionario público que firme el contrato, en la falta establecida en el art. 54 de la Ley 1952 de 2019²⁴, relacionada con la Contratación Pública.

“1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”

Así mismo, se estaría en contravía de la Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 9 de septiembre de 2021, proferida por el Honorable Consejo de estado, mediante la cual se recalcó a todas las entidades públicas la existencia de *"la prohibición de usar la figura del contrato de prestación de servicios con personas naturales de manera indiscriminada para encubrir, disfrazar u ocultar verdaderas relaciones laborales"* .

En virtud de lo anterior, y dado al gran impacto que sufre para el patrimonio público de la Institución las condenas y pretensiones en materia litigiosa por el contrato realidad, se hace imperioso que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con ánimo de prevención del daño antijurídico, diseñe e implemente una política, desde el más alto nivel directivo de la entidad, tendiente a prevenir, en cuanto sea previsible, la ocurrencia de situaciones que generen condenas judiciales, que afecten su patrimonio con ocasión de la suscripción de contratos e prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que puedan llegar a generar una verdadera relación laboral con la Universidad.

Lo anterior, implica que, con la participación, en general, de las personas vinculadas a la entidad, y, en particular, de aquellas relacionadas con las áreas donde tuvieron ocurrencia las situaciones que originaron las condenas en contra de la Universidad, se diseñen medidas y mecanismos, para evitar la ocurrencia de este tipo de situaciones; medidas y mecanismos, que serán expedidas por el Rector, en su condición de primera autoridad ejecutiva de la Universidad.

Precisado lo anterior, es posible señalar que la formulación e implementación de una “política de prevención del daño antijurídico”, en síntesis, consiste en la aplicación de la denominada “teoría de administración de la calidad total”, recomendada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y por la Secretaría Jurídica Distrital, que consiste en:

²⁴ *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Poner en consideración de toda la estructura directiva de la organización administrativa las **causas que originan litigios**, analizando dichas causas y el motivo de que sean frecuentes.

Buscar **solución** a la problemática y que dicha propuesta sea implementada en la organización, particularmente por los grupos que conocen la situación que está generando dificultades. Esta solución debe ser objeto de discusión y consenso, de las dependencias y personas, que puedan estar involucradas en los hechos u omisiones generadoras de daño antijurídico.

La solución (política) requiere de la existencia de **cambios organizacionales y de la institucionalización de procedimientos** que garanticen que no vuelva a repetirse el daño.

Para finalizar este punto, baste con indicar que, como se establece en el “Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico” de la ANDJE, se entiende por política pública el “*uso consciente y sistemático de los recursos públicos a través de decisiones legales, administrativas, regulatorias y sobre prioridades de gasto específico que se pretende solucionar*” (ANDJE, 2013). Así, una política pública es una alternativa de solución a un problema planteado que implica el uso de recursos públicos y una decisión de tipo legal, administrativo o regulatorio. Las políticas < sic > públicas se plantean y ejecutan con base en prioridades presupuestales, técnicas y políticas. Específicamente, la política de prevención es la solución de los problemas administrativos que generan litigiosidad e implica el uso de recursos públicos para reducir los eventos generadores del daño antijurídico”¹.

MODIFICACIÓN DE LA POLÍTICA

El contenido del presente documento es aprobado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se Adopta como Política de Prevención de Daño Antijurídico, entendido como aquel que puede ser prevenido por la entidad, el cual será publicado al interior de la Universidad para su cumplimiento y desarrollo.

Para cumplir con las disposiciones del Comité de Conciliación tomada en Sesión Ordinaria 16 de 2023, tendiente a “*modificar la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el sentido de establecer como política de prevención del daño antijurídico se analice y estudie la conveniencia de la contratación directa por prestación de servicios profesionales y o de apoyo a la gestión con cargo a cualquier unidad ejecutora de la universidad entiéndase presupuesto de la universidad o por convenios de la persona natural que tenga en trámite de reclamación administrativa en solicitud de conciliación extrajudicial o judicial y o que tenga o haya tenido demandada la institución en aras de proteger el patrimonio y prevenir el daño antijurídico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.*” se hace necesario lo siguiente:

Socializar lineamientos para la prevención de eventuales litigios en contra de la Universidad, así como mejorar las prácticas administrativas para evitar que se generen actuaciones que conlleven a la configuración del ‘*contrato realidad*’, así:



En la fase previa a la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión

Para prevención del daño antijurídico se deberá:

- i. Tener en cuenta las disposiciones y lineamientos contenidos en la cartilla informativa que hace parte de la PPDA de la Universidad Distrital, implementada a través de la Resolución de Rectoría No. 020 del 19 de enero de 2023 “*Por la cual se actualiza la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”, en aras de dar aplicación a la misma y evitar así un detrimento patrimonial a las arcas de la Universidad por las eventuales condenas judiciales por la configuración del contrato realidad.
- ii. Analizar y estudiar la conveniencia de la contratación directa de aquella persona que tenga intereses litigiosos contra la Entidad. Es decir, que no se configure la falta establecida en el art. 54 de la Ley 1952 de 2019²⁵, relacionada con la Contratación Pública.

“1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”

- iii. La Oficina Asesora Jurídica comunicará de manera trimestral a la Oficina de Contratación y a los ordenadores de gasto el listado de demandas iniciadas en contra de la Universidad por parte de personas naturales.

ENCARGADO DE EJECUTAR LA POLÍTICA

El comité de conciliación de la Universidad, a través de la Secretaría Técnica, deberá comunicar a todas las dependencias administrativas y académicas de la Universidad la presente modificación, a efectos de que den cumplimiento a las medidas adoptadas en aras de la prevención del daño antijurídico, específicamente las establecidas en el ítem anterior, correspondientes a

** Tener en cuenta las disposiciones y lineamientos contenidos en la cartilla informativa que hace parte de la PPDA de la Universidad Distrital, implementada a través de la Resolución de Rectoría No. 020 del 19 de enero de 2023 “Por la cual se actualiza la Política de Prevención del Daño Antijurídico y de Defensa Judicial en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, en aras de dar aplicación a la misma y evitar así un detrimento patrimonial a las arcas de la Universidad por las eventuales condenas judiciales por la configuración del contrato realidad.*

** Analizar y estudiar la conveniencia de la contratación directa de aquella persona que tenga intereses litigiosos contra la Entidad. Es decir, que no se configure la falta establecida en el art. 54 de la Ley 1952 de 2019.*

²⁵ “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Para lo cual, en la justificación de los estudios previos deberán sustentar de acuerdo a dichas disposiciones la necesidad de la contratación del CPS y analizar la conveniencia de la misma en aras de la prevención del daño antijurídico.

Las dependencias involucradas, deberán de manera semestral rendir un informe a la Oficina Asesora Jurídica, respecto de la implementación de las medidas y deberá adjuntar las evidencias correspondientes.

Así mismo la secretaria Técnica del Comité de Conciliación, comunicará a la Vicerrectoría Administrativa y Financiera, a la Oficina de Contratación y a la Oficina de Extensión, las decisiones acá tomadas, a efectos de que den cumplimiento de la medida adoptada tendiente a la prevención del daño antijurídico en lo que se refiere a la siguiente acción:

La Oficina Asesora Jurídica comunicará de manera trimestral a la Oficina de Contratación y a los ordenadores de gasto el listado de demandas iniciadas en contra de la Universidad por parte de personas naturales.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

El Rector de la Universidad expedirá el acto administrativo que implemente la presente modificación a la Política de Prevención de la Universidad el cual será socializado con toda la comunidad Universitaria.

Una vez expedida y socializada, la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación diseñará una estrategia de implementación de la política de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial, que incluya su divulgación a todas aquellas áreas de la Universidad cuya misión esté relacionada con los hechos generadores del daño, donde cada servidor público y contratista de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa, involucrado, debe conocer la política, sus antecedentes, las tareas que debe desempeñar para su cumplimiento y los resultados que con ésta se espera obtener; de igual forma los indicadores para su medición a través de campañas de divulgación y/o capacitación.