



**HOSPITAL
DEL SARARE**
Empresa Social del Estado

GUÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, ANÁLISIS, SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE CONTRATO REALIDAD

De Apoyo – Gestión Jurídica- Defensa Jurídica



Sistema Integrado
de Gestión



WWW.HOSPITALDELSARARE.GOV.CO

*Evolucionamos pensando
en Usted*



Contenido.

1	OBJETIVO.....	3
2	ALCANCE.	3
3	DEFINICIONES.	3
4	ROLES Y RESPONSABILIDADES.....	6
5	MARCO NORMATIVO.....	8
6	LÍNEA JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL CONTRATO REALIDAD.....	11
6.1	Primera unificación: sentencia de Sala Plena del 18 de noviembre de 2003 (Rad. IJ-0039)	11
6.2	Sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16 del 25 de agosto de 2016: prescripción y derechos pensionales.....	12
6.3	Sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021: uso indebido del contrato de prestación de servicios y solución de continuidad.....	12
6.4	Estado actual de la línea jurisprudencial	13
7	MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO	13
8	EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS.....	14
9	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	17
10	CONTROL DE CAMBIOS.....	18



1 OBJETIVO.

Establecer los lineamientos para la identificación, recopilación, análisis, actualización y aplicación de la jurisprudencia relacionada con el contrato realidad en la E.S.E. Hospital del Sarare, especialmente de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, con el propósito de orientar la gestión contractual, fortalecer la toma de decisiones institucionales, prevenir la configuración de relaciones laborales encubiertas y reducir el riesgo de daño antijurídico..

2 ALCANCE.

La presente guía aplica a la Gerencia, Oficina Jurídica, al Comité de Conciliación y a las demás áreas de la E.S.E. Hospital del Sarare cuyas actuaciones administrativas, contractuales, laborales o asistenciales puedan verse afectadas por cambios o criterios jurisprudenciales.

Comprende la consulta, identificación, clasificación, análisis, socialización y seguimiento de las decisiones judiciales relevantes para la entidad. Incluye, entre otras materias, la línea jurisprudencial relacionada con el contrato realidad y las sentencias de unificación del Consejo de Estado que puedan incidir en la contratación de prestación de servicios, la defensa judicial y la formulación de medidas para la prevención del daño antijurídico.

3 DEFINICIONES.

Para efectos de la presente guía, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Jurisprudencia:** Conjunto de decisiones emitidas por los jueces y tribunales en las que se interpretan y aplican las normas jurídicas a situaciones concretas.
- **Línea jurisprudencial:** Conjunto organizado de decisiones judiciales que permite identificar la evolución, continuidad o cambio de la posición de un tribunal frente a un problema jurídico determinado.
- **Sentencia de unificación:** Decisión judicial mediante la cual un órgano de cierre establece o consolida un criterio uniforme de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, con el propósito de garantizar seguridad jurídica e igualdad en las decisiones.

TRD. 301.13.60

- **Órgano de cierre:** Máxima autoridad judicial de una jurisdicción, encargada de unificar la interpretación de las normas y orientar las decisiones de los demás jueces y tribunales.
- **Consejo de Estado:** Máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, competente para conocer controversias relacionadas con las actuaciones de las entidades públicas y para unificar la jurisprudencia en asuntos de su competencia.
- **Precedente judicial:** Regla o criterio jurídico establecido en una decisión judicial anterior que debe ser considerado al resolver casos posteriores con hechos y problemas jurídicos similares.
- **Problema jurídico:** Pregunta concreta que debe resolverse mediante el análisis de los hechos, las normas aplicables y los criterios jurisprudenciales vigentes.
- **Regla jurisprudencial:** Criterio jurídico que se deriva de una decisión judicial y que sirve como orientación para resolver casos semejantes.
- **Contrato de prestación de servicios:** Modalidad contractual mediante la cual una persona natural o jurídica desarrolla actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de una entidad, con autonomía técnica y administrativa y sin que, en principio, se genere una relación laboral.
- **Contrato realidad:** Situación en la que, pese a existir formalmente un contrato de prestación de servicios, se demuestra que en la práctica estuvieron presentes los elementos propios de una relación laboral, especialmente la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación continuada.
- **Subordinación:** Facultad permanente de impartir órdenes, instrucciones, horarios o condiciones sobre la manera en que una persona debe desarrollar sus actividades. Constituye un elemento determinante para establecer la existencia de una relación laboral.
- **Prestación personal del servicio:** Ejecución directa de las actividades contratadas por parte de la persona vinculada, sin que pueda delegarlas libremente en un tercero.

TRD. 301.13.60

- **Remuneración:** Pago o contraprestación económica recibida por la realización de una actividad o la prestación de un servicio.
- **Litigiosidad:** Conjunto de demandas, procesos judiciales, reclamaciones y controversias jurídicas en las que se encuentra involucrada la entidad.
- **Riesgo jurídico:** Posibilidad de que una actuación, decisión, omisión o práctica institucional genere consecuencias legales, administrativas, económicas o reputacionales para la entidad.
- **Daño antijurídico:** Perjuicio que una persona no está jurídicamente obligada a soportar y que puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.
- **Prevención del daño antijurídico:** Conjunto de acciones, controles y medidas adoptadas por la entidad para identificar y reducir las causas que puedan generar reclamaciones, condenas o responsabilidades judiciales.
- **Análisis jurisprudencial:** Proceso de revisión e interpretación de decisiones judiciales para identificar hechos relevantes, problemas jurídicos, argumentos, reglas de decisión y posibles efectos para la entidad.
- **Seguimiento jurisprudencial:** Revisión periódica de nuevas decisiones judiciales que puedan modificar, complementar o reafirmar los criterios aplicables a las actuaciones de la entidad.
- **Actualización jurisprudencial:** Incorporación de nuevos pronunciamientos judiciales a los documentos, matrices, conceptos, políticas, procedimientos y demás instrumentos institucionales.
- **Socialización:** Actividad mediante la cual se comunican a las dependencias y servidores competentes los criterios jurisprudenciales que puedan afectar sus funciones o la toma de decisiones.

TRD. 301.13.60

- **Política de prevención del daño antijurídico:** Instrumento institucional que define las causas de litigiosidad y establece acciones orientadas a disminuir la ocurrencia de hechos que puedan generar responsabilidad o condenas contra la entidad.
- **Comité de Conciliación:** Instancia administrativa encargada de formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico, evaluar la procedencia de la conciliación y orientar la defensa de los intereses jurídicos de la entidad.
- **Dependencia responsable:** Área o servidor designado para realizar la consulta, análisis, registro, actualización, socialización o aplicación de los criterios jurisprudenciales identificados.

4 ROLES Y RESPONSABILIDADES.

Gerencia: Promover la aplicación de los criterios jurisprudenciales relevantes en la toma de decisiones institucionales.

Facilitar los recursos y mecanismos necesarios para la consulta, análisis, actualización y socialización de la jurisprudencia.

Impulsar la implementación de las recomendaciones orientadas a prevenir riesgos jurídicos y la ocurrencia del daño antijurídico.

Garantizar la articulación entre las dependencias responsables de aplicar los lineamientos jurisprudenciales.

Oficina Jurídica: Consultar periódicamente las decisiones judiciales emitidas por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones. Identificar las sentencias de unificación y los precedentes judiciales que puedan incidir en la gestión administrativa, contractual, laboral, asistencial y judicial de la entidad. Analizar los hechos, problemas jurídicos, fundamentos y reglas jurisprudenciales contenidos en las decisiones seleccionadas. Elaborar y mantener actualizada la matriz o instrumento institucional de análisis jurisprudencial. Emitir conceptos y recomendaciones sobre la aplicación de los criterios jurisprudenciales en las actuaciones de la entidad. Presentar al Comité de Conciliación las líneas jurisprudenciales relacionadas con las causas de litigiosidad y los riesgos de daño antijurídico. Socializar los cambios jurisprudenciales relevantes con las dependencias involucradas. Verificar la incorporación de los criterios jurisprudenciales en los actos administrativos, contratos, procedimientos, políticas y demás instrumentos institucionales que corresponda.

Comité de Conciliación: Conocer y analizar las líneas jurisprudenciales relacionadas con las principales causas de litigiosidad de la entidad. Formular directrices institucionales para la

TRD. 301.13.60

aplicación de los precedentes y las sentencias de unificación relevantes. Definir medidas de prevención del daño antijurídico con fundamento en los riesgos identificados mediante el análisis jurisprudencial. Recomendar acciones de mejora frente a prácticas administrativas o contractuales que puedan generar reclamaciones o procesos judiciales. Realizar seguimiento a la implementación de las medidas preventivas aprobadas. Promover la articulación del análisis jurisprudencial con la política institucional de prevención del daño antijurídico. Dejar constancia en las actas de las decisiones, recomendaciones y compromisos derivados de los análisis efectuados.

Área de Contratación: Aplicar los criterios jurisprudenciales relacionados con la contratación estatal y, especialmente, con la celebración y ejecución de contratos de prestación de servicios. Verificar que la necesidad contractual se encuentre debidamente justificada y que las actividades contratadas se desarrollen con autonomía e independencia. Evitar la inclusión de condiciones que puedan configurar subordinación laboral, tales como órdenes permanentes, horarios propios de los empleados públicos o controles ajenos a la coordinación y supervisión contractual. Incorporar en los estudios previos, contratos, informes de supervisión y demás documentos contractuales las recomendaciones preventivas emitidas por la Oficina Jurídica y el Comité de Conciliación. Informar oportunamente sobre situaciones que puedan representar riesgos de configuración de una relación laboral encubierta.

Oficina de Talento Humano: Identificar las necesidades permanentes de personal que deban ser atendidas mediante empleos de planta, conforme con la estructura, disponibilidad presupuestal y normativa aplicable. Apoyar el análisis de las actividades desarrolladas por contratistas cuando estas puedan coincidir con funciones permanentes asignadas a empleos de la entidad. Suministrar la información requerida para el estudio de las causas de litigiosidad asociadas con asuntos laborales y administrativos. Participar en la formulación e implementación de las acciones preventivas relacionadas con la vinculación, administración y gestión del talento humano.

Supervisores de contratos: Vigilar el adecuado cumplimiento del objeto, las obligaciones y los productos establecidos en el contrato. Ejercer la supervisión dentro de los límites de la coordinación contractual, sin impartir órdenes que configuren subordinación o dependencia laboral. Evitar la imposición de horarios, permisos, turnos, llamados de atención disciplinarios u otras condiciones propias de una relación legal y reglamentaria o laboral. Documentar objetivamente el seguimiento realizado a la ejecución del contrato. Informar a la Oficina Jurídica y al área de Contratación sobre situaciones que puedan generar riesgos jurídicos o evidenciar una posible desnaturalización del contrato de prestación de servicios. Aplicar las recomendaciones institucionales derivadas del análisis jurisprudencial.

Líderes de procesos y responsables de dependencias: Identificar las decisiones judiciales que puedan tener incidencia en las actividades y responsabilidades del proceso a su cargo. Participar



TRD. 301.13.60

en la implementación de las medidas correctivas y preventivas definidas por la Oficina Jurídica y el Comité de Conciliación. Revisar y ajustar los procedimientos, formatos, controles y prácticas institucionales cuando se identifiquen cambios jurisprudenciales aplicables. Suministrar oportunamente la información requerida para el análisis de casos, riesgos jurídicos y causas de litigiosidad.

Socializar con sus equipos de trabajo los criterios jurisprudenciales relacionados con sus funciones.

Servidores públicos y contratistas: Conocer y aplicar, dentro del ámbito de sus responsabilidades, los lineamientos institucionales derivados del análisis jurisprudencial. Asistir a las jornadas de capacitación o socialización convocadas por la entidad. Informar a su superior, supervisor o dependencia competente sobre actuaciones que puedan representar riesgos jurídicos para la entidad. Cumplir las medidas preventivas adoptadas para reducir la litigiosidad y prevenir el daño antijurídico.

Oficina de Control Interno: Verificar, en el marco de sus funciones de evaluación independiente, la existencia y aplicación de controles relacionados con la gestión jurisprudencial y la prevención del daño antijurídico. Evaluar el cumplimiento de las acciones de mejoramiento derivadas de auditorías, diagnósticos, análisis jurisprudenciales o decisiones del Comité de Conciliación.

Formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento de los controles institucionales, sin asumir responsabilidades propias de la gestión jurídica o administrativa.

5 MARCO NORMATIVO.

El punto de partida es en primera lugar, el artículo 53 de la Constitución Política que consagra como principio mínimo fundamental del estatuto del trabajo la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; en segundo, los artículos 122 y 123 constitucionales, conforme a los cuales los empleos públicos se acceden por los cauces legales de vinculación, de modo que la declaratoria de un contrato realidad no convierte al contratista en empleado público; finalmente, tercero, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que autoriza los contratos de prestación de servicios con personas naturales únicamente para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad que no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, en ningún caso con vocación de permanencia y sin que generen, en principio, relación laboral ni prestaciones sociales.



TRD. 301.13.60

La Corte Constitucional, en la sentencia C-154 de 1997, declaró exequible dicha disposición bajo el entendido de que la ausencia de relación laboral solo se predica del contrato de prestación de servicios genuino, es decir, aquel ejecutado con autonomía e independencia.

a presente guía se fundamenta en las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y jurisprudenciales relacionadas con la observancia del precedente judicial, la contratación estatal, la gestión jurídica y la prevención del daño antijurídico.

Constitución Política de Colombia

Artículo 53: consagra los principios mínimos fundamentales que orientan las relaciones laborales, entre ellos la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. En virtud de este principio, cuando se acrediten los elementos propios de una relación laboral, debe prevalecer la realidad en que se ejecutó la actividad sobre la denominación formal otorgada al vínculo.

Artículos 122 y 123: establecen que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y determinan quiénes tienen la condición de servidores públicos. Por lo tanto, la declaratoria judicial de la existencia de una relación laboral encubierta no implica, por sí misma, que el contratista adquiriera la condición de empleado público, debido a que el acceso al empleo público está sujeto al cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales correspondientes.

Artículo 125: dispone, como regla general, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que el ingreso y ascenso se realizan previo cumplimiento de los requisitos y condiciones determinados por la ley. Esta disposición permite diferenciar el reconocimiento de los derechos derivados de un contrato realidad del acceso formal a un empleo público.

Artículo 230: determina que los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley y reconoce la jurisprudencia como criterio auxiliar de la actividad judicial. Su interpretación sistemática con los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima sustenta el deber de observar los precedentes judiciales aplicables.

Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

TRD. 301.13.60

El numeral 3 del artículo 32 define los contratos de prestación de servicios como aquellos celebrados por las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con su administración o funcionamiento.

La norma señala que estos contratos solamente pueden celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Asimismo, dispone que no generan relación laboral ni prestaciones sociales y deben celebrarse por el término estrictamente indispensable.

En consecuencia, la contratación de prestación de servicios debe conservar su naturaleza temporal y ejecutarse con autonomía e independencia, sin utilizarse para encubrir relaciones laborales ni atender indefinidamente necesidades permanentes bajo condiciones de subordinación.

Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Artículo 10: establece el deber de las autoridades de aplicar de manera uniforme las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto, deben considerar las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Artículo 102: regula el mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, cuando se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos establecidos en una sentencia de unificación.

Artículos 269 y siguientes: regulan el procedimiento judicial aplicable a las solicitudes de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado.

Estas disposiciones respaldan la necesidad de que la entidad identifique, analice y aplique las sentencias de unificación que resulten relevantes para sus actuaciones administrativas.

Ley 2220 de 2022 – Estatuto de Conciliación

Establece las disposiciones relacionadas con la conciliación y el funcionamiento de los comités de conciliación de las entidades públicas. Dentro de sus responsabilidades se encuentra el análisis de

TRD. 301.13.60

las causas que generan conflictos y condenas, así como la formulación de políticas y medidas dirigidas a prevenir el daño antijurídico.

En este sentido, el análisis de la jurisprudencia constituye una herramienta para que el Comité de Conciliación adopte decisiones, formule directrices de defensa jurídica y establezca medidas preventivas frente a las principales causas de litigiosidad institucional.

Decreto 1069 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho

Reglamenta, entre otros aspectos, el funcionamiento de los comités de conciliación, la defensa jurídica del Estado y la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico. Sus disposiciones orientan a las entidades públicas en la identificación de las causas de litigiosidad y en la adopción de acciones dirigidas a disminuir la ocurrencia de hechos que generen reclamaciones, procesos judiciales o condenas.

6 LÍNEA JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL CONTRATO REALIDAD

Sección central del documento donde se detalla, paso a paso, el contenido principal.

- Explicación estructurada de políticas, normas, roles, y procedimientos relacionados con un área o sistema.

6.1 Primera unificación: sentencia de Sala Plena del 18 de noviembre de 2003 (Rad. IJ-0039)

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 18 de noviembre de 2003 (Rad. IJ-0039), unificó por primera vez la materia y fijó la tesis del restablecimiento del derecho: demostrados los tres elementos de la relación laboral, prestación personal del servicio, subordinación o dependencia continuada y remuneración, el contratista tiene derecho al pago de las prestaciones sociales dejadas de percibir, a título de restablecimiento del derecho, sin que ello implique su conversión en empleado público ni el derecho al reintegro, pues el acceso a la función pública exige los requisitos constitucionales y legales de vinculación.

Desde entonces la subordinación se erige en el elemento diferenciador determinante: la coordinación de actividades con la entidad no la configura, pero la sujeción a órdenes, horarios, turnos e instrucciones permanentes sí.

6.2 Sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16 del 25 de agosto de 2016: prescripción y derechos pensionales.

La Sección Segunda, en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016 (C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-15), CE-SUJ2-005-16), proferida en el caso de una docente contratista que laboró por más de trece años sin recibir prestaciones sociales, reconoció la existencia de la relación laboral, pero moduló sus efectos económicos en el tiempo, y fijó las siguientes reglas de unificación, recogidas en la compilación oficial de la Comisión de Relatoría:

- Prescripción trienal de las prestaciones sociales: quien reclame el reconocimiento de la relación laboral con el Estado debe hacerlo dentro de los tres (3) años siguientes a la terminación del vínculo contractual.
- Imprescriptibilidad de los aportes pensionales: la prescripción no aplica frente a los aportes al sistema de pensiones, por tratarse de derechos periódicos y fundamentales; la entidad debe computar el tiempo laborado y realizar los aportes faltantes.
- Ni caducidad ni conciliación previa: las reclamaciones sobre aportes pensionales no están sujetas a caducidad ni requieren agotar conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.
- Pronunciamiento oficioso sobre pensión: aunque no se solicite expresamente, el juez debe decidir sobre los aportes pensionales si declara la existencia de la relación laboral.
- Restablecimiento del derecho, no indemnización: las prestaciones se reconocen como consecuencia de la nulidad del acto que negó la relación laboral, no como reparación integral de perjuicios.
- Base de liquidación: las prestaciones se calculan sobre los honorarios pactados en el contrato, no sobre el salario de los empleados de planta.

6.3 Sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021: uso indebido del contrato de prestación de servicios y solución de continuidad.

La Sección Segunda, en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 (C.P. William Hernández Gómez, Rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-16), SUJ-025-CE-S2-2021), al declarar la relación laboral encubierta de una contratista que prestó servicios entre 2005 y 2011 mediante contratos sucesivos, unificó los criterios sobre el uso indebido de los contratos de prestación de servicios y fijó las siguientes reglas, igualmente recogidas en la compilación oficial:

TRD. 301.13.60

- Término estrictamente indispensable: los contratos de prestación de servicios solo pueden celebrarse por el tiempo necesario para cumplir el objeto contratado, justificado en los estudios previos, y no pueden utilizarse para cubrir funciones permanentes de la entidad.
- Solución de continuidad: si entre un contrato y otro no transcurren más de treinta (30) días hábiles, se presume que no hubo interrupción de la relación laboral, lo que permite reconocer una única relación laboral continua para todos los efectos prestacionales y pensionales.
- No devolución de aportes a salud: aunque se declare la existencia de la relación laboral, no procede devolver al contratista los aportes a salud que realizó, por tratarse de recursos parafiscales con destinación específica.

6.4 Estado actual de la línea jurisprudencial

De la evolución descrita se extrae la siguiente regla de decisión consolidada, vinculante para la administración y para los jueces:

- (i) El contrato de prestación de servicios es excepcional, temporal y autónomo;
- (ii) Demostrada la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación continuada, se declara la existencia de la relación laboral por primacía de la realidad;
- (iii) La consecuencia es el restablecimiento del derecho, consistente en el pago de prestaciones sociales liquidadas sobre los honorarios pactados, sin conversión en empleado público ni reintegro;
- (iv) Las prestaciones prescriben a los tres años contados desde la terminación del vínculo, pero los aportes pensionales son imprescriptibles y deben ordenarse aun de oficio;
- (v) Los contratos sucesivos con interrupciones no superiores a treinta días hábiles configuran una sola relación continua; y
- (vi) No procede la devolución de los aportes a salud efectuados por el contratista.

7 MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURIDICO

En atención a la línea jurisprudencial expuesta, y como desarrollo del plan de mejoramiento, el Comité de Conciliación de la entidad adoptará y hará seguimiento a las siguientes medidas preventivas, que se incorporan a la política de prevención del daño antijurídico:

- A. Todo contrato de prestación de servicios deberá justificar expresamente su temporalidad (término estrictamente indispensable), la imposibilidad de atender la necesidad con

TRD. 301.13.60

- personal de planta y la autonomía técnica del contratista, absteniéndose de utilizar esta modalidad para funciones permanentes de carácter misional o administrativo.
- B. Se promoverá ante la gerencia y la junta directiva el estudio técnico de rediseño de planta respecto de las actividades permanentes que hoy se atienden mediante contratistas, como medida estructural de reducción del riesgo.
 - C. Se instruirá a los supervisores para que la coordinación contractual no derive en actos de subordinación (imposición unilateral de horarios y turnos, órdenes disciplinarias, control de asistencia propio de empleados), documentando la autonomía en la ejecución.
 - D. Se llevará registro de las interrupciones entre contratos sucesivos con un mismo contratista, en el entendido de que las inferiores a treinta (30) días hábiles presumen continuidad de la relación; se advierte que el fraccionamiento artificial de contratos no elimina el riesgo y puede comprometer otras responsabilidades.
 - E. Se verificará el pago oportuno y completo de los aportes de los contratistas, dada la imprescriptibilidad de los derechos pensionales y la obligación de la entidad de asumir los aportes faltantes en caso de declaratoria de contrato realidad.
 - F. El Comité de Conciliación estudiará las solicitudes de conciliación y de extensión de jurisprudencia a la luz de las reglas aquí analizadas, en particular la prescripción trienal, la base de liquidación sobre honorarios y la imprescriptibilidad de aportes, a fin de conciliar cuando exista alto riesgo de condena y defender técnicamente los casos en que los elementos de la relación laboral no estén acreditados.
 - G. La Gerencia a través de la Oficina Asesora Jurídica o de Asesores Especializados capacitará periódicamente a supervisores y al área de contratación sobre esta línea jurisprudencial y mantendrá actualizado el presente documento conforme a las nuevas sentencias de unificación que profiera el Consejo de Estado.

8 EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS.

La evaluación y administración de los riesgos derivados de la aplicación o desconocimiento de los criterios jurisprudenciales tiene como finalidad identificar oportunamente las situaciones que puedan generar reclamaciones, procesos judiciales, condenas, afectaciones económicas o responsabilidades para la E.S.E. Hospital del Sarare. La gestión de estos riesgos deberá articularse con la Política de Gestión Integral del Riesgo, la Política de Prevención del Daño Antijurídico y los procesos de gestión jurídica, contratación y talento humano.



N.º	Riesgo identificado	Control	Responsable del control
1	Desconocimiento o aplicación inadecuada de sentencias de unificación y precedentes judiciales aplicables a la entidad.	Realizar consulta periódica de las páginas oficiales de los órganos de cierre; actualizar la matriz de análisis jurisprudencial; emitir conceptos y socializar los cambios relevantes.	Subproceso defensa jurídica
2	Falta de actualización de la jurisprudencia aplicable a las actuaciones administrativas, contractuales, laborales y asistenciales.	Establecer revisiones periódicas, registrar las decisiones relevantes y verificar la actualización de políticas, procedimientos, formatos y conceptos institucionales.	Subproceso defensa jurídica y líderes de los procesos involucrados.
3	Celebración de contratos de prestación de servicios para atender necesidades permanentes de la entidad.	Verificar la justificación de la necesidad contractual, su temporalidad, la insuficiencia de personal de planta y la correspondencia con la planeación institucional del talento humano.	Área de Contratación, Oficina de Talento Humano y dependencia solicitante.
4	Configuración de una relación laboral encubierta por la existencia de subordinación o dependencia frente a contratistas.	Capacitar a los supervisores; diferenciar la coordinación contractual de la subordinación; evitar la imposición de horarios, permisos, llamados de atención disciplinarios u órdenes permanentes.	Supervisores de contratos, Área de Contratación y Oficina Jurídica.
5	Coincidencia entre las actividades contratadas y las funciones permanentes asignadas a empleos de la planta de personal.	Comparar las obligaciones contractuales con el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales y solicitar concepto jurídico cuando se identifiquen posibles coincidencias.	Oficina de Talento Humano, Área de Contratación y Oficina Jurídica.
6	Contratación sucesiva de una misma persona para desarrollar actividades similares durante periodos prolongados.	Revisar la continuidad, duración y recurrencia de los contratos; evaluar la necesidad institucional y adoptar medidas de planeación o	Área de Contratación, Oficina de Talento Humano y Comité de Conciliación.



N.º	Riesgo identificado	Control	Responsable del control
		fortalecimiento de la planta cuando corresponda.	
7	Deficiente justificación de la necesidad contractual o de la imposibilidad de atenderla con personal de planta.	Aplicar una lista de verificación a los estudios previos; exigir soportes técnicos, administrativos y presupuestales suficientes antes de la celebración del contrato.	Dependencia solicitante y Área de Contratación.
8	Supervisión inadecuada o deficiente documentación de la ejecución contractual.	Utilizar formatos institucionales de seguimiento; verificar productos y obligaciones; conservar evidencias objetivas de la autonomía del contratista y reportar oportunamente las novedades.	Supervisores de contratos.
9	Falta de implementación de recomendaciones jurídicas o de decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación.	Definir responsables, plazos e indicadores; realizar seguimiento a los compromisos y dejar evidencia de su cumplimiento en actas e informes.	Comité de Conciliación, Oficina Jurídica y líderes responsables.
10	Reiteración de prácticas que hayan generado demandas, reclamaciones o condenas contra la entidad.	Analizar las causas de litigiosidad; formular planes de mejoramiento; hacer seguimiento a su efectividad y actualizar la Política de Prevención del Daño Antijurídico.	Comité de Conciliación y Oficina Jurídica.
11	Falta de socialización de los cambios jurisprudenciales a las dependencias responsables.	Programar jornadas de socialización y capacitación; conservar registros de asistencia y verificar la incorporación de los criterios comunicados en la gestión institucional.	Oficina Jurídica y líderes de proceso.
12	Debilidad en el seguimiento y monitoreo de los riesgos jurídicos identificados.	Actualizar periódicamente el mapa o matriz de riesgos; evaluar la efectividad de los controles y presentar los resultados al Comité de Conciliación y a la alta dirección.	Oficina Jurídica, Comité de Conciliación y Oficina de Control Interno, según sus competencias.

TRD. 301.13.60

9 REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

Dentro de esta se tendrá en cuenta documentos y demás aportes en los que se basó para la realización de los documentos, por lo que deberán ser citados según el link de donde se halló, o si es de forma física, el libro en el que se basó.

- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre de 1993.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.081 del 30 de junio de 2022.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1069 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo de 2015.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2021, 9 de septiembre). Sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, radicación 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). C. P. Rafael Francisco Suárez Vargas.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2016, 25 de agosto). Sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16, radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015). C. P. Carmelo Perdomo Cuét
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2003, 18 de noviembre). Sentencia de unificación, radicación IJ-0039. C. P. Nicolás Pájaro Peñaranda. Demandante: María Zulay Ramírez Orozco.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). Gestor Normativo. Función Pública.

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (s. f.). Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de políticas de prevención del daño antijurídico. ANDJE.
- E.S.E. Hospital del Sarare. (2025). Política de prevención del daño antijurídico. Documento institucional.
- E.S.E. Hospital del Sarare. (2026). Política de Gestión Integral del Riesgo. Documento institucional.

10 CONTROL DE CAMBIOS.

REVISIÓN No.	FECHA DE APROBACIÓN DD/MM/AAAA	DESCRIPCIÓN DE CAMBIOS	RESPONSABLE DEL CAMBIO
1	12/08/2026 Acta No 16 del comité de Conciliación	Creación del Documento	Subproceso Defensa jurídica (Abogado externo y Asesor Jurídico de la ESE). Para someter a aprobación en el comité de conciliación