

A stylized illustration in a light beige color showing several human figures in various poses, some with arms raised, arranged in a circular pattern. A large, light beige triangle is positioned in the upper right quadrant of the illustration.

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA

**Aprobada por el Comité de Conciliación en sesión No. 10 del 18 de julio de 2025 y adoptada
mediante Resolución No. 285 del 11 de agosto de 2025**

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTI JURÍDICO 2025 - 2027

1. ANTECEDENTES

La Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC), como entidad de reciente creación, enfrenta el desafío de establecer procesos administrativos robustos que prevengan riesgos jurídicos y patrimoniales. La ausencia de antecedentes litigiosos no exime a la entidad de potenciales conflictos derivados de actuaciones contractuales, sancionatorias o laborales, lo que podría generar daño antijurídico y afectar el patrimonio público.

La necesidad de estas políticas surge de un análisis predictivo que identificó vulnerabilidades en áreas críticas como la contratación pública, los procedimientos sancionatorios y la delimitación de relaciones laborales. Decisiones previas, como el Decreto 1069 de 2015 y las circulares de la ANDJE, exigen a las entidades formular estrategias proactivas de defensa jurídica. Además, jurisprudencia relevante del Consejo de Estado ha enfatizado la importancia de principios como la planeación, transparencia y legalidad en la gestión contractual.

La RMBC, al carecer de historial litigioso, adopta un enfoque preventivo basado en benchmarking institucional y buenas prácticas, alineado con el Manual Operativo MIPG. Esto busca institucionalizar protocolos claros, capacitar funcionarios y garantizar cumplimiento normativo desde su fase fundacional, mitigando así riesgos futuros y fortaleciendo la confianza pública.

2. OBJETIVO

Establecer directrices y mecanismos de prevención para evitar daños antijurídicos en la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC), mediante la implementación de políticas proactivas en materia contractual, sancionatoria y laboral, con el fin de proteger el patrimonio público, garantizar el cumplimiento normativo y fortalecer la gestión institucional bajo principios de transparencia, legalidad y eficiencia.”

3. ALCANCE

Esta política aplica a todos los funcionarios, contratistas y colaboradores que hacen parte de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC), con especial énfasis en las siguientes dependencias:

- Subdirección de Gestión Corporativa
- Subdirección de Planeación Regional y Metropolitana
- Subdirección de Gestión de Proyectos
- Oficina Jurídica
- Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Oficina Asesora de Comunicaciones y Participación Ciudadana
- Oficina de Control Interno
- Comité de Contratación
- Comité de Defensa Judicial

Procesos y actividades regulados:

- Procedimientos contractuales, incluyendo planeación, ejecución, supervisión y liquidación de contratos.

- Procesos sancionatorios, como declaratorias de incumplimiento, imposición de multas, cláusulas penales y caducidad contractual.
- Contratación de personal bajo modalidad de prestación de servicios, asegurando que no se configuren relaciones laborales encubiertas.

Marco normativo de referencia:

- Constitución Política de Colombia (Artículos 2, 90, 123 y 209).
- Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 (Estatuto General de Contratación Pública).
- Decreto 1069 de 2015 (Reglamentación de políticas de defensa jurídica).
- Ley 1712 de 2014 (Transparencia y acceso a la información pública).
- Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia sobre contratación y responsabilidad estatal.
- Manuales y lineamientos internos de la RMBC, así como directrices de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La política es de obligatorio cumplimiento y busca estandarizar prácticas para prevenir daños antijurídicos, garantizando la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los fines misionales de la entidad.

4. DECLARACIÓN DE COMPROMISOS

La Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) asume los siguientes compromisos para garantizar la implementación efectiva de la Política de Prevención del Daño Antijurídico:

a) Cumplimiento Normativo Estricto

Aseguraremos que todos los actos administrativos y contractuales se ajusten a la Constitución, las leyes (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1069 de 2015) y la jurisprudencia aplicable, con cero tolerancias a desviaciones que expongan al patrimonio público.

b) Capacitación Continua

Implementaremos programas de formación anuales para funcionarios enfocados en: prevención de riesgos antijurídicos, planeación, contratación y manejo de procedimientos sancionatorios, con una cobertura mínima del 90% del personal involucrado.

c) Transparencia Activa

Publicaremos en el sistema electrónico de contratación pública, de manera oportuna y completa, toda la información relacionada con contratos, sanciones y decisiones administrativas, cumpliendo con los estándares de la Ley 1712 de 2014.

d) Optimización de Procesos Sancionatorios

Garantizaremos que el 100% de los procedimientos de declaratoria de incumplimiento, multas o cláusulas penales cumplan los plazos legales, con resoluciones debidamente motivadas y notificadas, para evitar nulidades.

e) Prevención de Relaciones Laborales Encubiertas

Aplicaremos protocolos obligatorios para diferenciar contratos de prestación de servicios de vínculos laborales, incluyendo revisiones jurídicas previas y auditorías semestrales, con cero casos de “contrato realidad” en la vigencia.

f) Asignación de Recursos

Destinaremos anualmente los recursos financieros y técnicos necesarios para la implementación de esta política, incluyendo herramientas tecnológicas, asesoría jurídica especializada y auditorías externas.

g) Monitoreo y Mejora Continua

Mediremos trimestralmente el avance de los indicadores (ej. Reducción de demandas, cumplimiento de plazos) y ajustaremos las acciones con base en los resultados, mediante informes presentados al Comité de Defensa Judicial.

h) Cultura Institucional de Legalidad

Promoveremos, desde la alta dirección, una cultura de ética y prevención, donde todo colaborador reporte oportunamente riesgos potenciales.

5. ASPECTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Teniendo en cuenta la ausencia de litigiosidad por parte de la entidad derivada del trámite e imposición de sanciones en materia contractual, se procedió a efectuar su análisis a partir de dos herramientas: diagnóstico predictivo y benchmarking institucional.

Las Políticas de Prevención de Daño Antijurídico se formulan con un horizonte de implementación de dos (2) años calendario, contados a partir de su aprobación.

6. POLITICA DE PREVENCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO

A continuación, se presentan las políticas de prevención de daño antijurídico de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca:

6.1. Política de Prevención de Daño Antijurídico No. 1

Contratación Eficaz y Transparente en la RMBC (Aplicación de los principios de Planeación, Economía y Transparencia de la Contratación en la RMBC).

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, está sujeta al régimen de contratación y, por ende, emplea en sus procesos de contratación las distintas modalidades previstas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 principalmente en la ejecución de los proyectos a su cargo y como tal, es responsable de la debida ejecución de los contratos y convenios hasta su liquidación.

Así, el objeto central de la presente política y las instrucciones contenidas en ella es el de establecer directrices para la estructuración de los proyectos, de manera que se encuentren debidamente planeados y diseñados bajo claros parámetros de implementación del principio de

planeación, que emerge de la aplicación integral y adecuada de los principios de transparencia, economía, y responsabilidad.

Dentro de este marco conceptual, se tiene que el Estatuto General de la Contratación, establece la necesidad de la planeación del contrato. En efecto, este es uno de los principios más importantes y complejos en el ámbito contractual, no solo por cuanto su cumplimiento permite adoptar las medidas y acciones tendientes a materializar la ejecución de los proyectos, sino porque su ausencia compromete en gran medida la responsabilidad de la administración, por ello no en pocas oportunidades las decisiones de órganos de control e incluso de los jueces se basan en la ausencia del mismo para sancionar a servidores públicos y condenar a la administración.

En efecto, planear es trazar un camino o ruta a seguir con la finalidad de alcanzar un objetivo determinado o ejecutar un proyecto, adelantándose en lo posible a las vicisitudes que se puedan prever en su ejecución adoptando para ello las mejores prácticas y/o acciones encaminadas a conjurar sus efectos en caso de materializarse algún riesgo, todo ello tendiente a cumplir con el objetivo trazado.

Bajo los anteriores parámetros la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha sido reiterativa al exponer que es obligación de las entidades el respeto del principio de planeación, lo cual implica, que antes de adelantar cualquier proceso de selección es indispensable que los funcionarios a cargo establezcan de manera detallada y completa cuál es la necesidad que se va a atender, y la forma de satisfacerla, esto es, el tipo de contrato que se a celebrar, las características técnicas precisas de lo que se requiere contratar, el valor del contrato, la existencia de recursos suficientes para pagarlo, la disponibilidad en el mercado nacional o internacional de los bienes o servicios que se requieren y los procedimientos que la ley exige para la selección del contratista; en este sentido estableció:

“[...] [l]as entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse,

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287.

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.

En sentencia posterior, la misma Corporación², indicó que además de otros principios consagrados para efectos de la contratación estatal y si bien no se encuentra consagrado de manera expresa, el principio de planeación forma parte de todo el trámite contractual, desde su preparación hasta la suscripción del contrato, como herramienta de cumplimiento de los fines del Estado, mediante el cual, se establecen objetivos y metas de lo que se requiere contratar y se determina el procedimiento adecuado para hacerlo; por ello, para esta Corporación, tal principio de planeación se traduce en que la preparación, suscripción, ejecución e incluso la liquidación del contrato, no pueden surgir de la improvisación, sino el fruto de una tarea programada y consiente que ubique el contrato dentro de los planes y programas mismos de las entidades, cumpliendo con ello, con el fundamento constitucional que impone la aplicación de dicho principio. A este respecto señaló:

“[...] Así pues, además de los principios de transparencia, economía, celeridad y selección objetiva, consustanciales al procedimiento contractual, debe darse cuenta de otro que si bien no cuenta con consagración expresa en el ordenamiento jurídico colombiano, sin lugar a la menor hesitación forma parte de toda actuación estatal conducente a la selección de un contratista y a la celebración y ejecución del correspondiente vínculo negocial: el de planeación, como herramienta empleada en los estados sociales de derecho con el propósito de procurar la materialización de los fines del Estado o, en otros términos, de alcanzar la satisfacción de los intereses generales y la garantía de la efectividad de los derechos e intereses de los administrados; planeación asociada a la concepción general de la misma como instrumento de fijación tanto de objetivos y metas, como de los medios o procedimientos para alcanzarlos; como forma de programar la distribución de los gastos estatales en función de los ingresos que se pretende recaudar, de suerte que los mismos se reflejen en el presupuesto general de la Nación y en el de cada entidad estatal. En materia de contratación estatal, por tanto, el principio de planeación se traduce en el postulado de acuerdo con el cual la selección de contratistas, la celebración de los correspondientes contratos, así como la ejecución y posterior liquidación de los mismos, lejos de ser el resultado de la improvisación, deben constituir el fruto de una tarea programada y preconcebida, que permita incardinar la actividad contractual de las entidades públicas dentro de las estrategias y orientaciones generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro orden diseñadas por las instancias con funciones planificadoras en el Estado. De hecho, aún cuando, como se indicó, el multicitado principio de planeación carece de consagración normativa expresa en el Derecho positivo colombiano, su contenido y alcances bien pueden delinarse como consecuencia de la hermenéutica armónica de un conjunto de disposiciones de rango tanto constitucional – artículos 2, 209, 339 a 353 de la Carta Política– como legal –artículos 25 (numerales 6, 7 y 11 a 14) y 26 (numeral 3) de la Ley 80 de 1993–, con remarcado acento tras la expresa catalogación de la contratación estatal como mecanismo de promoción del desarrollo por el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 [...].”

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101- 8031.

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

Reiterando y ampliando su postura sobre este principio, dicha Corporación³ indicó, que el cumplimiento del deber de planear los contratos estatales, implica que estos deben corresponder a negocios debidamente pensados y diseñados en pro del interés público, que exige a las administraciones públicas la racionalización y organización de sus actividades dirigidas a la obtención de fines adecuados a través de la contratación; por tanto, los negocios contractuales, no pueden ser producto de la improvisación y la mediocridad, en tanto la falta de planeación contractual trae graves y nefastas consecuencias que atentan contra la esencia del interés general y el patrimonio público.

Ahora bien, el anterior principio se encuentra íntimamente ligado con otro importante principio, como lo es el de Transparencia, cuyo origen y razón de ser de este importante principio, reside en la posibilidad de brindarle a la ciudadanía una herramienta por medio de la cual se le garantice el acceso a la información de manera oportuna, completa y sin restricciones, permitiéndole a ésta ser partícipe de las decisiones que las afectan y ejercer control a las actuaciones de la administración.

El principio de transparencia constituye el bastión en la lucha contra la corrupción, y por medio del cual se garantiza en gran medida la objetividad y el control social que debe estar inmerso en todas las actuaciones administrativas a fin de evitar decisiones arbitrarias y subjetivas. Principio que por demás guarda estrecha relación con el principio de publicidad, que rige el ejercicio de la función administrativa, según el artículo 209 constitucional.

En efecto, el Consejo de Estado, se ha referido a este principio en materia contractual en los siguientes términos:

“(...) El principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como la claridad y la nitidez en la actuación contractual para poder hacer efectiva la supremacía del interés general, la libre concurrencia de los interesados en contratar con el Estado, la igualdad de los oferentes, la publicidad de todo el iter contractual, la selección objetiva del contratista, el derecho a cuestionar o controvertir las decisiones que en esta materia realice la Administración, etc. La libre concurrencia de los interesados implica la posibilidad de estos de acceder e intervenir en el proceso de selección y la imposibilidad para la Administración de establecer, sin justificación legal alguna, mecanismos o previsiones que conduzcan a la exclusión de potenciales oferentes. Y es que de no ser así se conculcaría también el deber de selección objetiva porque al excluir posibles proponentes se estaría creando un universo restringido de oferentes en el que perfectamente puede no estar la mejor oferta (...)”⁴

“(...) El principio de transparencia persigue la garantía que en la formación del contrato, con plena publicidad de las bases del proceso de selección y en igualdad de oportunidades de quienes en él participen, se escoja la oferta más favorable para los intereses de la administración, de suerte que la actuación administrativa de la contratación sea imparcial, alejada de todo favoritismo y, por ende, extraña a cualquier factor político, económico o familiar. Por consiguiente, este principio aplicado a la contratación pública,

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de abril de 2013, EXP. 27315

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., Veinticuatro (24) de Marzo de dos mil once (2011) Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00752-01(18118)

excluye una actividad oculta, secreta, oscura y arbitraria en la actividad contractual y, al contrario, propende por una selección objetiva de la propuesta y del contratista del Estado para el logro de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses colectivos, en forma clara, limpia, pulcra, sana, ajena a consideraciones subjetivas, libre de presiones indebidas y en especial de cualquier sospecha de corrupción por parte de los administradores y de los particulares que participan en los procesos de selección contractual del Estado. La Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entroniza este principio principalmente en los procedimientos de selección, en la definición de las bases de los mismos -elaboración de los pliegos y términos de referencia- y en la publicidad que debe darse a éstos y a la contratación pública en general. La intención del legislador fue establecer, como regla general, procedimientos regulados de selección objetiva del contratista, con fundamento en “los conceptos de seguridad, corrección y moralidad administrativas, así como en el principio de igualdad de oportunidades para que cualquier persona que esté en posibilidad de contratar con la administración tenga acceso a ella”. En tal virtud, en el artículo 24 -original- de la Ley 80 de 1993¹⁴ desarrolló el principio de transparencia, en el sentido de disponer que la escogencia del contratista para la celebración de contratos con entidades estatales se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, con el objeto de permitir la participación de un mayor número de personas que, en igualdad de condiciones, esté en capacidad de prestar el servicio o ejecutar la obra, excepto en los casos en que por determinadas condiciones especiales que ameritan cierta celeridad o especificidad para satisfacer las necesidades de las mismas, se requiera acudir a formas de contratación directa. También estableció el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, como expresiones de este principio, la publicidad y contradicción de los informes, conceptos y decisiones que se adopten en los procesos, a través de la oportunidad que debe dar la administración a los interesados de conocerlos y controvertirlos (art. 24 No. 2), para lo cual podrán examinar todas las actuaciones de las autoridades, las cuales serán públicas, solicitar que la adjudicación se haga en audiencia pública (art. 24 No. 3) y obtener copia, con las reservas de ley, de las actuaciones y de las propuestas recibidas (art. 24. No. 4). Igualmente, el principio de transparencia obliga a la administración a indicar los requisitos objetivos necesarios para participar, así como a definir reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de los ofrecimientos, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto de la licitación o concurso (art. 24 No. 5); señalar las reglas de adjudicación del contrato en los avisos de apertura de la licitación o concurso y en los pliegos de condiciones (art. 24 No. 6); y motivar los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, y los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia (art. 24 No. 7). De otra parte, en desarrollo de este principio las autoridades deben ejercer sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley y, por ende, no pueden actuar con desviación o abuso de poder y, adicionalmente, les está prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el estatuto de contratación (art. 24 No. 8). En conclusión, el principio de transparencia, previsto en el artículo 24 de la Ley

¹⁴Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

80 de 1993 garantiza otros principios, entre los que se encuentran los de imparcialidad, igualdad, moralidad y selección objetiva en la contratación, para lo cual se instrumenten procedimientos de selección, con actuaciones motivadas, públicas y controvertibles por los interesados, con el fin de elegir la mejor oferta (...)"

En sentido similar la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció respecto del citado principio en los siguientes términos:

"(...) A través del principio de Transparencia, el cual es desarrollado por el artículo 24 del estatuto contractual, no solo se materializan otros principios como los de publicidad e igualdad, sino también se evita la corrupción y se satisface el interés general. Adicionalmente, el principio de transparencia garantiza la imparcialidad de las autoridades administrativas y la escogencia objetiva e imparcial de los contratistas. En Principio concordancia con lo anterior, la Jurisprudencia de esta corporación ha identificado como expresiones del principio de transparencia : i) la igualdad de todos aquellos interesados en contratar con la entidad (ii) la existencia de reglas y condiciones objetivas, neutras y claras para la presentación de ofertas , iii) el reconocimiento del derecho de contradicción, iv) la publicidad de las actuaciones, v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación de las propuestas y de los actos de adjudicación o de declaratoria de desierta de la licitación u vi) la selección objetiva del contratista que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la entidad (...)."i

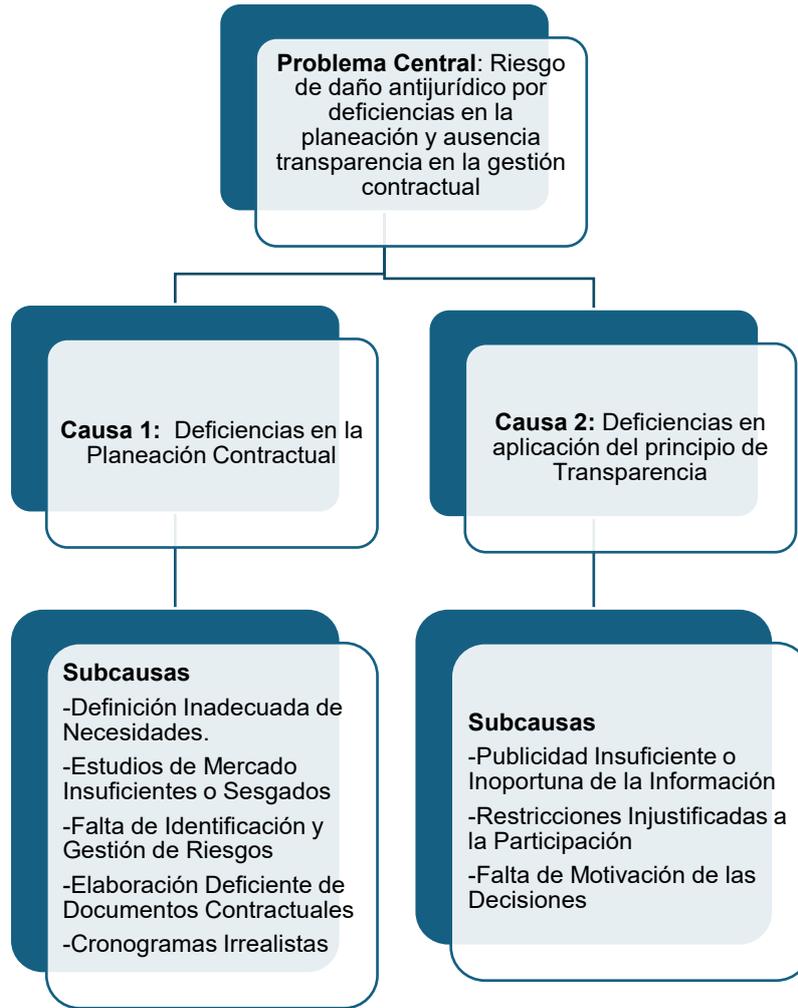
Como se puede observar y concretamente en materia de contratación pública, este principio garantiza que cualquier interesado en un proceso de contratación pública conozca la totalidad de la información y sus reglas de participación y su ejecución sin restricción alguna, de manera que éste pueda conocer y confeccionar su oferta de manera adecuada y completa, y que la administración haga pública cada una de sus decisiones en el iter contractual, de manera que el contratista pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción, y que la ciudadanía ejerza un control sobre las actuaciones de la administración.

Los anteriores lineamientos legales y jurisprudenciales determinan entonces la trascendental importancia del principio de planeación en todas las esferas de la contratación, y la necesidad de su acatamiento.

6.1.1. Posibles Causas

Teniendo en cuenta la ausencia de litigiosidad por parte de la entidad derivada del trámite e imposición de sanciones en materia contractual, se procedió a efectuar su análisis a partir de dos herramientas:

- **Diagnóstico predictivo.** Se realizó un análisis de riesgos potenciales usando metodologías como el árbol de problemas hipotéticos, priorizando aspectos sensibles en la planeación contractual y transparencia.



Fuente: Elaboración Propia.

- **Benchmarking Institucional:** Se revisó modelo de entidades con alta nivel de contratación, a fin de identificar buenas prácticas en esta gestión.

Del diagnóstico realizado, se identifican causas recurrentes en el ámbito público, entre las que se destacan:

- **Definición Inadecuada de Necesidades:** No realizar un análisis riguroso de las necesidades reales de la entidad y de los usuarios puede llevar a contratar bienes o servicios innecesarios, con especificaciones erróneas o que no cumplen con el propósito esperado, generando sobrecostos, ineficiencia o incumplimientos.
- **Estudios de Mercado Insuficientes o Sesgados:** No investigar adecuadamente las condiciones del mercado, los posibles proveedores y los precios justos puede resultar en la selección de ofertas desfavorables, sobrepagos o la contratación con proveedores no idóneos.
- **Falta de Identificación y Gestión de Riesgos:** No prever los posibles riesgos legales, técnicos, financieros y operativos asociados a la contratación impide establecer medidas preventivas y planes de contingencia, aumentando la probabilidad de problemas futuros.

- **Elaboración Deficiente de Documentos Contractuales:** Pliegos de condiciones ambiguas, incompletas o con cláusulas contradictorias pueden dar lugar a interpretaciones erróneas, incumplimientos y disputas entre las partes.
- **Cronogramas Irrealistas:** Establecer plazos de ejecución imposibles de cumplir puede generar incumplimientos contractuales y la imposición de sanciones.
- **Publicidad Insuficiente o Inoportuna de la Información:** No divulgar de manera adecuada y en los plazos establecidos la información relevante sobre los procesos de contratación (convocatorias, participantes, propuestas, evaluaciones, contratos) dificulta el control ciudadano y de los órganos de control, generando sospechas de irregularidad.
- **Restricciones Injustificadas a la Participación:** Establecer requisitos de participación desproporcionados o discriminatorios puede limitar la competencia y favorecer a ciertos oferentes, generando reclamaciones por violación del principio de igualdad.
- **Falta de Motivación de las Decisiones:** No fundamentar adecuadamente las decisiones adoptadas en las diferentes etapas del proceso contractual (admisión de propuestas, evaluación, adjudicación) puede generar dudas sobre su objetividad y legalidad.

6.1.2. Estrategia de prevención del Daño Antijurídico.

La estrategia para minimizar el riesgo de incurrir en daño antijurídico en los procesos de contratación de la RMBC mediante la aplicación rigurosa de los principios de planeación y transparencia, garantizando la legalidad, eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión contractual, se construyó a partir de los siguientes pilares estratégicos:

1. **Fortalecimiento de la Planeación Contractual:** A través de la definición de los procesos y procedimientos claros, se promueve la planificación rigurosa, exhaustiva y participativa de cada contratación.
2. **Garantía de la Transparencia Integral:** Promover la apertura y accesibilidad de la información en todas las etapas del proceso contractual.
3. **Desarrollo de Capacidades y Cultura de Legalidad:** Fomentar el conocimiento normativo y la ética en los funcionarios involucrados en la contratación.
4. **Implementación de Mecanismos de Control y Seguimiento:** Establecer herramientas para la supervisión y evaluación de los procesos contractuales.

A continuación, se relacionan acciones y/o controles a implementar en las tres líneas de defensa, de acuerdo con lo componentes señalados anteriormente:

Componentes y Acciones Específicas:

Pilar 1: Fortalecimiento de la Planeación Contractual

- **Análisis Riguroso de Necesidades:**
 - Implementar metodologías claras para la identificación, priorización y descripción detallada de las necesidades de la entidad (Segunda línea de defensa).

- Documentar de manera exhaustiva el origen y la justificación de cada necesidad (Primera línea de defensa).
- Estudios de Mercado Exhaustivos y Actualizados:
 - Documentar las fuentes de información y la metodología utilizada en los estudios de mercado (Primera línea de defensa).
 - Actualizar periódicamente la información del mercado para garantizar su pertinencia (Primera línea de defensa).
- Identificación y Gestión Proactiva de Riesgos:
 - Implementar metodologías para la identificación, análisis y evaluación de los riesgos asociados a cada contratación (legales, técnicos, financieros, operativos, reputacionales) (Segunda línea de defensa).
 - Documentar el proceso de gestión de riesgos en cada expediente de contratación (Primera línea de defensa).
- Selección Objetiva y Justificada del Tipo de Contratación:
 - Selección del tipo de procedimiento de contratación más adecuado a la naturaleza del objeto y al monto, garantizando la aplicación de los principios de economía, eficiencia y eficacia (Primera línea de defensa).
 - Justificar de manera detallada la elección del procedimiento de contratación en el expediente (Primera línea de defensa).
- Elaboración de Documentos Contractuales Claros y Precisos:
 - Desarrollar modelos de pliegos de condiciones y contratos estandarizados y actualizados, con cláusulas claras, precisas y que definan de manera inequívoca los derechos y obligaciones de las partes. (Segunda línea de defensa).
 - Revisar jurídicamente los documentos contractuales antes de su publicación y firma. (Segunda línea de defensa).
 - Incluir mecanismos claros de solución de controversias. (Segunda línea de defensa).
- Establecimiento de Cronogramas Realistas:
 - Elaborar cronogramas detallados para cada etapa del proceso contractual, considerando los tiempos necesarios para cada actividad y los posibles imprevistos. (Segunda línea de defensa).
 - Realizar un seguimiento riguroso del cumplimiento de los cronogramas. (Segunda línea de defensa).
- Previsión y Asignación Adecuada de Recursos:
 - Asegurar la disponibilidad de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para la ejecución del contrato antes de iniciar el proceso de selección. (Primera línea de defensa)

Pilar 2: Garantía de la Transparencia Integral

- Facilitar la Participación Ciudadana y de los Interesados:
 - Publicar las respuestas a las preguntas y observaciones de manera oportuna y consolidada. (Segunda línea de defensa).
 - Promover la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los procesos contractuales. (Segunda línea de defensa).
- Motivación Exhaustiva de los Actos Administrativos:
 - Fundamentar de manera clara y detallada todas las decisiones adoptadas en las diferentes etapas del proceso contractual, especialmente aquellas relacionadas con la admisión, evaluación y adjudicación de propuestas. (Segunda línea de defensa).
 - Documentar los criterios de evaluación y su aplicación en cada caso. (Segunda línea de defensa).
- Garantía de la Igualdad de Oportunidades y la Libre Competencia:
 - Establecer requisitos de participación objetivos, proporcionales y no discriminatorios (Segunda línea de defensa).
 - Garantizar la igualdad de trato a todos los participantes en los procesos de selección (Segunda línea de defensa).
 - Implementar mecanismos para prevenir y sancionar prácticas restrictivas de la competencia (Segunda línea de defensa).
- Seguimiento y Publicidad de la Ejecución Contractual:
 - Publicar información periódica sobre el avance físico y financiero de los contratos (Primera línea de defensa).
 - Elaborar las modificaciones, suspensiones o terminaciones anticipadas de los contratos, con su debida justificación (Primera línea de defensa).
 - Publicar los informes de supervisión e interventoría (Primera línea de defensa).

Pilar 3: Desarrollo de Capacidades y Cultura de Legalidad

- Programas de Formación y Capacitación Continua:
 - Desarrollar programas de capacitación dirigidos a los funcionarios involucrados en la contratación pública, abordando temas normativos, principios éticos, gestión de riesgos, planificación contractual y transparencia. (Segunda línea de defensa)
 - Actualizar los contenidos de la capacitación de acuerdo con los cambios normativos y las mejores prácticas. (Segunda línea de defensa)

Pilar 4: Implementación de Mecanismos de Control y Seguimiento

- Canales de Denuncia Seguros y Confidenciales:
 - Establecer canales para que los funcionarios, contratistas y ciudadanos puedan denunciar posibles irregularidades en los procesos de contratación, garantizando la confidencialidad y la protección del denunciante. (Segunda línea de defensa)

La implementación efectiva de esta estrategia integral, con el compromiso de la alta dirección y la participación de todos los funcionarios de la RMBC, permitirá construir una gestión contractual sólida, transparente y con un bajo riesgo de incurrir en daño antijurídico, fortaleciendo la confianza pública y garantizando el uso adecuado de los recursos del Estado.

6.1.3. Resultados esperados.

- **Mayor Formalización y Estructura en la Planeación:** Se espera observar un aumento significativo en el porcentaje de procesos de contratación que cuenten con análisis de necesidades detalladas, estudios de mercado exhaustivos y planos de gestión de riesgos documentados.
- **Incremento de la Transparencia Activa:** Se prevé una publicación más completa y oportuna de la información relevante de los procesos contractuales en la plataforma electrónica y otros medios de difusión.
- **Mejora en la Capacitación del Personal:** Se espera un aumento en el número de funcionarios involucrados en la contratación que hayan recibido formación específica en planeación, transparencia y normativa aplicable.
- **Implementación de Mecanismos de Control Iniciales:** Se espera la puesta en marcha y el funcionamiento efectivo de los canales de denuncia y los procesos de control interno preventivo.
- **Mayor Claridad y Precisión en los Documentos Contractuales:** Se anticipa una mejora en la calidad de los pliegos de condiciones y contratos, con cláusulas más claras y menos ambiguas.

6.1.4. Indicadores para su medición.

Indicadores de Gestión (Miden el cumplimiento y la eficiencia de los procesos y acciones implementadas):

- **Reclamaciones por transparencia en procesos de contratación:**

- *Fórmula:* $(\text{N}^\circ \text{ de quejas o reclamaciones recibidas por falta de transparencia} / \text{Total de procesos de contratación}) \times 100$
- *Objetivo:* monitorear la percepción de los interesados sobre la transparencia sobre cada proceso de contratación.

- **Cobertura de los programas de capacitación:**

- *Fórmula:* $(\text{N}^\circ \text{ de colaboradores involucrados en la contratación que han participado en la capacitación} / \text{Total de colaboradores involucrados en la contratación citados}) \times 100$
- *Objetivo:* medir la cobertura de participación en los programas de formación.

Indicadores de Resultados (Miden el impacto de la estrategia en la prevención del daño antijurídico):

- **Litigios o controversias por procesos de contratación:**

- *Fórmula:* (Número de litigios o controversias judiciales iniciadas en materia contractual/Número de procesos de contratación)
- *Objetivo:* medir el impacto de la gestión contractual.

- **Reclamaciones o quejas por procesos de contratación:**

- *Fórmula:* (Número de reclamaciones o quejas formales presentadas por contratistas o ciudadanos relacionadas con irregularidades en la contratación/Número de procesos contractuales)
- *Objetivo:* medir transparencia y legalidad en los procesos de contratación.

6.1.5. Responsables

De acuerdo con la identificación de las causas del problema, este podría presentarse en todas aquellas áreas de la entidad relacionadas con la planeación, estructuración y coordinación de los contratos, **las cuales constituirán la primera línea de defensa**, por lo que existen algunos mecanismos que promueven la mejora continua y las buenas prácticas, particularmente las siguientes:

- Subdirección de Gestión Corporativa
- Subdirección de Planeación Regional y Metropolitana
- Subdirección de Gestión de Proyectos
- Oficina de Tecnologías de la información y comunicaciones
- Oficina Asesora de Comunicaciones y Participación Ciudadana

La segunda línea está conformada por el Comité de Contratación y la Oficina Jurídica, quienes velarán por el seguimiento al cumplimiento de los controles y/o actividades previstas en la primera línea.

Finalmente, **la Oficina de Control Interno ejercerá la tercera línea de defensa**, que, a través de ejercicios de auditoría, seguimiento y/o monitoreo, podrá evaluar el cumplimiento de disposiciones internas y externas asociadas a esta política.

6.2. Política de Prevención de Daño Antijurídico No. 2

Declaratoria de incumplimiento, para efectos de caducidad, multa, cláusula penal pecuniaria y efectividad de las garantías.

Conforme lo establecido en el Estatuto General de Contratación, se tiene que las entidades estatales al contratar buscan el cumplimiento de los fines estatales⁵, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los

⁵ Constitución Política, artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

administrados que colaboran con estas en la consecución de dichos fines⁶.

No obstante lo anterior, el cumplimiento de los fines del Estado y de la contratación se ve perturbado o frustrado por el incumplimiento, la mora o en general, la atención deficiente de los objetos contractuales, por lo que la ley reviste a la administración de facultades unilaterales para que en ejercicio de su deber de vigilancia y control del contrato puedan, si a ello hay lugar después de un debido proceso, declarar el incumplimiento, con miras a la imposición de multas conminatorias que lleven al contratista a cumplir con lo pactado, o la imposición de cláusulas penales, para obtener una indemnización anticipada de los perjuicios causados con el incumplimiento parcial o definitivo del contrato, o la declaratoria de caducidad por incumplimientos graves para terminar de forma anticipada el contrato, aprehender la actividad y garantizar con ello los fines estatales buscados con el contrato o, finalmente, con miras a declarar el siniestro que active las garantías de que goza el contrato, precisamente para respaldar su cumplimiento o indemnizar la falta del mismo.

En últimas, el procedimiento de declaratoria e incumplimiento e imposición de sanciones no es el fin mismo de la contratación estatal, sino un medio que, garantizando un debido proceso al contratista, constituye a su vez un vehículo para garantizar el cumplimiento del contrato u obtener la indemnización de perjuicios cuando a ello hubiere lugar por el incumplimiento parcial o total sin razón justificada por parte del contratista.

Así, el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 prevé el derecho a un debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual señalando:

ARTICULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. *El debido proceso será un principio rector en materia sancionadora de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponden a las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la administración pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. (...)*...

En concordancia, el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 regula expresamente el procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, asignando al ordenador del gasto la función de instruir los procesos de averiguación sobre eventuales incumplimientos, partiendo de los informes que al respecto emitan los interventores o supervisores, según sea el mecanismo de vigilancia contractual. Al respecto, señala la norma:

ARTICULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal caso observaran el siguiente procedimiento: (...) ...*

De manera adicional, dado que se trata de un procedimiento administrativo que puede tener implicaciones sancionatorias, es pertinente el contenido del párrafo del artículo 47 de la Ley 1437, C.P.A.C.A. el cual señaló:

⁶ Ley 80 de 1993, artículo 3°.

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

PARÁGRAFO. *Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.*

No obstante, el inciso tercero del artículo 2º de este mismo Código, estableció:

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

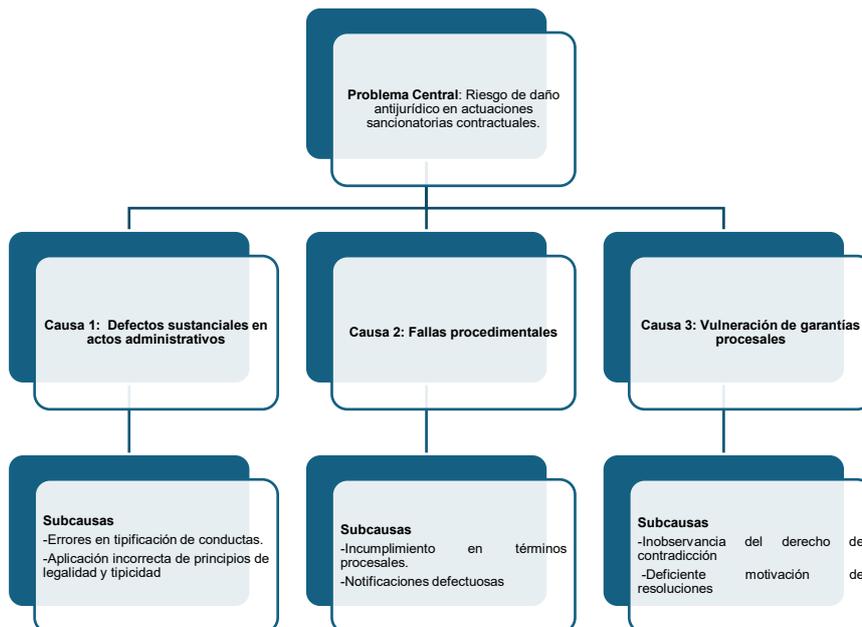
Así queda claro que, si bien el trámite del proceso de incumplimiento en materia contractual se rige por el régimen especial previsto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en aquello no previsto en estas disposiciones aplica el Código de Procedimiento Administrativo contenido en la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011.

6.2.1. Posibles causas.

Teniendo en cuenta la ausencia de litigiosidad por parte de la entidad derivada del trámite e imposición de sanciones en materia contractual, se procedió a efectuar su análisis a partir de dos herramientas:

Diagnóstico predictivo. Se realizó un análisis de riesgos potenciales usando metodologías como el árbol de problemas hipotéticos, priorizando aspectos sensibles en procedimientos sancionatorios

Benchmarking Institucional. Se revisó modelo de entidades con alta nivel de contratación y litigiosidad derivada de su potestad sancionatoria como apoyo en la formulación de la política de la entidad. Así como otros modelos o políticas implementadas por entidades de reciente creación, como lo es el caso de la UPIT.



“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Del diagnóstico realizado, se identifican causas recurrentes en el ámbito público, asociadas principalmente a deficiencias en la gestión y al manejo inadecuado de los procedimientos relacionados con incumplimientos. Estas falencias generan precisamente los riesgos que se pretenden mitigar, lo que fundamenta el diseño de la presente política. Entre dichas causas se destacan:

- Defectos sustanciales en actos administrativos
 - Errores en tipificación de conductas.
 - Aplicación incorrecta de principios de legalidad y tipicidad
- Fallas procedimentales
 - Incumplimiento en términos procesales.
 - Notificaciones defectuosas
- Vulneración de garantías procesales
 - Inobservancia del derecho de contradicción
 - Deficiente motivación de resoluciones

Adicionalmente a ello, también se encontraron:

Demora o dilación injustificada en el inicio y trámite de los procedimientos de declaratoria de incumplimiento, que derivan en la pérdida de oportunidad contractual por vencimiento de términos o por caducidad de la potestad sancionatoria de la administración.

Contenido inadecuado o incompleto de los informes de interventoría y/o supervisión de inicio del procedimiento de incumplimiento. Frente a este aspecto, las fallas que se presentan son:

- Redacción, confusa tanto en lo fáctico (ausencia de especificación clara de las causas del incumplimiento y de los hechos que lo configuran), como en lo jurídico (cita inadecuada o improcedente de normas y cláusulas contractuales).

- Indeterminación o falla sobre la forma de hacer la tasación de las multas o de los perjuicios y, por tanto, en la valoración de la sanción.
- Presentación inoportuna del informe de incumplimiento. Lapsos amplios e injustificados entre el momento de la ocurrencia del hecho y la presentación del informe.

6.2.2. Estrategia de prevención del Daño Antijurídico.

Aun en ausencia de antecedentes judiciales, esta política surge de la necesidad de consolidar buenas prácticas, asegurar el cumplimiento normativo desde el primer momento de operación y armonizar los procesos internos con principios de transparencia, eficiencia y protección de derechos fundamentales. Su diseño también se nutre de lecciones aprendidas por otras entidades. De este modo, la política apunta a cimentar una cultura de legalidad a través de formación continua y lineamientos precisos garantizando así sostenibilidad y credibilidad pública desde la fase inicial del proyecto."

- Prevención proactiva:
 - Implementar protocolos y/o procedimientos y capacitación antes de que surjan problemas, no como reacción a crisis.
 - Adoptar buenas prácticas de otras organizaciones (benchmarking).
- Institucionalización de procesos:
 - Formalizar sistemas de monitoreo, controles internos y evaluación continua.
 - Alinear procedimientos con marcos normativos (ej. leyes, derechos humanos) desde el diseño inicial
- Construcción de confianza:
 - Comunicar el compromiso con la legalidad para fortalecer la reputación ante socios, Estado, contratistas y ciudadanos.
- Herramientas:
 - Capacitación continua: Formar a empleados y líderes en ética y normativas aplicables.
 - Protocolos claros: Guías paso a paso para evitar ambigüedades en la toma de decisiones.
 - Indicadores: Métricas para evaluar riesgos y ajustar estrategias (ej. auditorías internas).

Adicionalmente a lo anterior, se ha considerado incluir las siguientes medidas que contribuyen a mitigar o resolver las causas que pueden originar un daño, tales como:

- Acatar y dar estricto cumplimiento en lo pertinente el Manual de Contratación, referido a la declaratoria de incumplimiento para la imposición de multa, cláusula penal y caducidad.
- Interacción y consulta permanente de los manuales, guías, documentos tipo⁷ y mesa de servicio de Colombia Compra Eficiente, en especial la Guía para el ejercicio de las

⁷ <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>

"Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA"

funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las entidades estatales. Dicha interacción comprende el intercambio de información, retroalimentación de los documentos e información producida por dicha entidad.

- Incluir desde el inicio en los pliegos de condiciones y posteriormente en los contratos, la obligatoriedad de reportar una dirección física y/o electrónica en la que se autorice recibir notificaciones y correspondencia por parte de los contratistas, aseguradoras y sus apoderados (cuando a ello haya lugar). Al inicio de cada audiencia ratificar dicha información. En el caso de estructuras plurales (consorcios o uniones temporales), tal registro deberá exigirse para cada uno de los integrantes de éstas.
- Instruir a los supervisores e interventores sobre la necesidad de enviar el informe que da lugar al posible inicio de los procedimientos de incumplimiento de manera oportuna e inmediata a la ocurrencia de los hechos que lo configuran.
- Instruir a los supervisores, interventores y funcionarios relacionados con el procedimiento de incumplimiento, sobre la prudencia requerida al referirse al eventual incumplimiento y a los hechos que lo sustentan, para que durante todo el trámite y hasta tanto no se haya tomado una decisión definitiva, se califiquen los hechos como de “posible incumplimiento”, absteniéndose de prejuzgar y de pronunciarse sobre los hechos por fuera del trámite contractual o en medios de comunicación, a fin de evitar recusaciones y trámites adicionales innecesarios.

6.2.3. Resultados esperados.

- Informes de interventoría o supervisión, según sea el mecanismo de vigilancia contractual, claros, oportunos y precisos, para lo cual se elaborará un modelo de informe que refleje la información real y actual de ejecución y las acciones a seguir.
- Oportunidad en el inicio y trámite de los procesos sancionatorios
- Actos administrativos claros expresos y exigibles
- Cobro efectivo de las multas y cláusulas penales impuestas.

6.2.4 Indicadores Para Su Medición.

Indicadores de Gestión (Proceso)

Miden la eficiencia, eficacia y cumplimiento de las actividades durante el trámite sancionatorio.

- Resolución de sanciones:
 - *Fórmula:* $(N^{\circ} \text{ de sanciones resueltas en plazo} / \text{Total de sanciones}) \times 100$
 - *Objetivo:* Garantizar que el 90% de los casos se resuelvan dentro del plazo legal.
- Resolución de recursos de reposición:
 - *Fórmula:* $(\text{Recursos resueltos} / \text{Recursos presentados}) \times 100$
 - *Objetivo:* Resolver el 100% de los recursos en primera instancia.
- Cumplimiento de notificaciones:
 - *Fórmula:* $(N^{\circ} \text{ de notificaciones realizadas correctamente} / \text{Total de notificaciones requeridas}) \times 100$

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

- *Objetivo: Alcanzar un 95% de notificaciones válidas.*

Indicadores de Resultados (Impacto)

Miden el efecto final del proceso sancionatorio en el cumplimiento contractual.

- *Reducción de incumplimientos contractuales:*
 - *Fórmula: (N° de incumplimientos antes vs. después de las sanciones)*
 - *Objetivo: Disminuir en un 40% los incumplimientos reiterados.*
- **Recuperación económica por sanciones:**
 - *Fórmula: Suma de multas impuestas y cobradas / Total de multas impuestas*
 - *Objetivo: Recuperar el 80% del monto sancionado.*

6.2.5. Responsables

De acuerdo con la identificación de las causas del problema, este se presenta en todas aquellas áreas que se encuentran relacionadas con la ejecución y seguimiento de los contratos, **quienes ejercen la primera línea de defensa**, por lo que se han identificado como posibles dependencias en las que se han de fortalecer los mecanismos de subsanación de éstas, las siguientes:

- Subdirección de Gestión Corporativa
- Subdirección de Planeación Regional y Metropolitana
- Subdirección de Gestión de Proyectos
- Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Oficina Asesora de Comunicaciones y Participación Ciudadana

Algunas de las acciones a implementar desde esta primera línea de defensa, están asociadas a:

- Asistencia obligatoria a capacitaciones, en especial las organizadas de manera recurrente por Colombia Compra Eficiente.
- Acatar y dar estricto cumplimiento en lo pertinente el Manual de Contratación, referido a la declaratoria de incumplimiento para la imposición de multa, cláusula penal y caducidad.
- Interacción y consulta permanente de los manuales, guías, documentos tipo⁸ y mesa de servicio de Colombia Compra Eficiente, en especial la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las entidades estatales. Dicha interacción comprende el intercambio de información, retroalimentación de los documentos e información producida por dicha entidad.
- Reportar oportunamente las desviaciones en la ejecución contractual, que puedan conllevar al incumplimiento del objeto contractual.
- Realizar y presentar oportunamente los informes de presunto incumplimiento.

La segunda línea está conformada por el Comité de Defensa Judicial y la Oficina Jurídica, quienes velarán por el seguimiento al cumplimiento de los controles y/o actividades previstas en la primera línea. Entre algunos de los controles de esta línea se encuentran:

- Incluir desde el inicio en los pliegos de condiciones y posteriormente en los contratos, la obligatoriedad de reportar una dirección física y/o electrónica en la que se autorice recibir notificaciones y correspondencia por parte de los contratistas, aseguradoras y sus

⁸ <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

apoderados (cuando a ello haya lugar). Al inicio de cada audiencia ratificar dicha información. En el caso de estructuras plurales (consorcios o uniones temporales), tal registro deberá exigirse para cada uno de los integrantes de éstas.

- Hacer seguimiento a los resultados obtenidos en los indicadores asociados a esta política de defensa judicial.

Finalmente, la Oficina de Control Interno ejercerá **la tercera línea de defensa** quien, a través de ejercicios de auditoría, seguimiento y/o monitoreo, podrá evaluar el cumplimiento de disposiciones internas y externas asociadas a esta política.

6.3 Política de Prevención de Daño Antijurídico No. 3

Contratación de personal bajo modalidad de prestación de servicios, asegurando que no se configuren relaciones laborales encubiertas.

La utilización recurrente de contratos de prestación de servicios en el sector público, especialmente cuando no se encuentran adecuadamente justificados o son empleados para suplir necesidades permanentes de personal, puede desnaturalizar esta modalidad contractual y dar lugar a relaciones laborales encubiertas. Esta problemática se agrava cuando, en la ejecución del contrato, se presentan elementos propios de una relación laboral, tales como la subordinación, la dependencia jerárquica, la fijación de horarios, la asignación de tareas cotidianas por parte de la entidad contratante.

Desde el punto de vista jurídico, la jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que, independientemente de la denominación del contrato, si en la realidad fáctica se configuran los elementos esenciales de un contrato de trabajo –especialmente la subordinación–, el vínculo deberá ser considerado como una relación laboral. Bajo este criterio, la utilización de contratos de prestación de servicios para ocultar relaciones laborales configura una práctica irregular que puede acarrear graves consecuencias para la entidad pública.

Entre las consecuencias más relevantes se encuentra la posibilidad de que el contratista acuda a la jurisdicción laboral, con el fin de obtener el reconocimiento del contrato realidad y, en consecuencia, el pago de:

- Salarios dejados de percibir conforme al régimen laboral aplicable.
- Prestaciones sociales (primas, cesantías, intereses, vacaciones, entre otras).
- Aportes retroactivos al sistema de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales.
- Indemnizaciones por despido sin justa causa o por terminación unilateral del contrato sin el cumplimiento de las garantías legales.

Desde una perspectiva patrimonial, estas demandas pueden traducirse en condenas económicas significativas, generando un impacto negativo en el presupuesto de la entidad, que debe responder por obligaciones laborales no previstas ni presupuestadas inicialmente. A esto se suma el riesgo disciplinario y fiscal para los funcionarios responsables, por posible desconocimiento de los principios de legalidad, planeación, responsabilidad y economía del gasto público.

En conclusión, el uso inadecuado o desnaturalizado de contratos de prestación de servicios, cuando se acompaña de subordinación o dependencia funcional, constituye una fuente de alto riesgo jurídico, patrimonial y reputacional. Esto justifica plenamente la necesidad de adoptar una

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

política institucional orientada a regular, controlar y racionalizar el uso de esta modalidad contractual, promoviendo el cumplimiento estricto del marco normativo y la protección de los derechos fundamentales.

6.3.1. Posibles Causas



Fuente: Banco Virtual de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico

Causa 1: Redacción contractual que configura subordinación.

- Objetos contractuales que no permiten la autonomía del contratista en la ejecución del contrato.
- Cláusulas ambiguas que permiten interpretación laboral.

Causa 2: Supervisión inadecuada del contrato.

- Deficiencias en la supervisión de los contratos dado que no se limita a la exigencia de los productos contratados, sino que transforma la misma en una relación de subordinación y dependencia.

Causa 3: Uso inadecuado de contratos de prestación de servicios.

- La celebración sucesiva de contratos de prestación de servicios con una misma persona a través de largos periodos en el tiempo, sumado a que los objetos a ejecutar son similares en cada contrato, lo que rompe con la temporalidad de esta clase de vinculación.
- Las Circulares, actos administrativos y correos electrónicos en donde se imparten instrucciones al personal de planta y a los contratistas de la entidad por igual, en relación a horarios de trabajo, compensación de tiempo para épocas festivas, convocatorias a cursos, capacitaciones y eventos de forma obligatoria y que por no diferenciarse sus destinatarios son interpretados como normalización o estandarización de las funciones del personal de planta frente a las del personal de prestación de servicios.

6.3.2. Estrategia de prevención del daño antijurídico.

Prevención proactiva:

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

- Implementación de directrices para evitar subordinación en contratos de prestación de servicios.

Institucionalización de procesos:

- Estudio técnico obligatorio previo a la contratación.
- Revisión jurídica de cláusulas contractuales.

Construcción de confianza:

- Difusión de lineamientos sobre límites contractuales.
- Formación jurídica al talento humano.

Herramientas:

- Capacitación continua: contrato realidad, jurisprudencia, normativa.
- Protocolos claros: criterios para celebrar contratos de prestación de servicios.
- Indicadores: seguimiento al uso, justificación y control de este tipo de contratos.

6.3.3. Resultados esperados

- Estudios técnicos previos en el 100% de contratos de prestación de servicios personales.
- Cero condenas por contrato realidad en la vigencia 2025–2027.
- Supervisión ajustada a la legalidad.
- Personal capacitado en límites contractuales.

6.3.4. Indicadores para su medición

Indicadores de Gestión:

- % de contratos con estudio técnico previo.
- % de supervisores capacitados en contratación civil vs laboral.

Indicadores de Resultados:

- Número de demandas o reclamaciones laborales por contrato realidad.
- Porcentaje de auditorías con hallazgos por subordinación indebida.

6.3.5. Responsables

De acuerdo con la identificación de las causas del problema, este se presenta en todas aquellas áreas que se encuentran relacionadas o que intervienen en la contratación de prestación de servicios en la entidad, principalmente:

- Subdirección de Gestión Corporativa
- Subdirección de Planeación Regional y Metropolitana
- Subdirección de Gestión de Proyectos
- Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Oficina Asesora de Comunicaciones y Participación Ciudadana

Acciones para implementar desde esta primera línea de defensa, están asociadas a:

Diseño de los Documentos Contractuales.

- Elaboración de términos de referencia y estudios previos alineados con la política institucional, incorporando cláusulas y descripciones que eviten ambigüedades respecto a la naturaleza civil del vínculo contractual.
- Revisión y validación conjunta de las obligaciones contractuales, garantizando que no se incluyan funciones, tareas o esquemas de supervisión que impliquen subordinación o integración funcional permanente.
- Inclusión de instrumentos de control y seguimiento que sean compatibles con la autonomía del contratista y respetuosos del marco legal.

Acciones para implementar desde la segunda línea de defensa, conformada por la Oficina Jurídica y que están asociadas a:

Ejecución y Supervisión de los Contratos

- Capacitación periódica a los supervisores y responsables técnicos, orientada a sensibilizar sobre los límites de la relación contractual, la prohibición de subordinación y las responsabilidades derivadas del incumplimiento.
- Generación de espacios de articulación entre áreas técnicas, jurídicas y de talento humano para identificar, en tiempo real, posibles desviaciones o prácticas que puedan configurar relaciones laborales encubiertas.

Finalmente, la Oficina de Control Interno como tercera línea de defensa adelantará:

- Auditoría de cumplimiento y efectividad de la política institucional para la prevención de relaciones laborales encubiertas en la contratación de prestación de servicios.

7. PLAN DE ACCIÓN BIENAL

MEDIDA	MECANISMO	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Fijar lineamientos	Capacitación	Se realizará una jornada de transferencia de conocimiento a los colaboradores de la Entidad respecto a la aplicación del Manual de Contratación.
Fijar lineamientos	Capacitación	Se realizará una jornada de transferencia de conocimiento a los supervisores y colaboradores que apoyen las actividades de supervisión de la Entidad respecto a la aplicación del Manual de Interventoría y Supervisión.

“Se considera copia controlada la documentación ubicada en el Banco de Documentos de la RMBC. Toda copia de este se declara COPIA NO CONTROLADA”

MEDIDA	MECANISMO	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Diseñar procedimiento	Otro	Se diseñarán, gestionarán la aprobación y posterior divulgación, de los procedimientos de la gestión contractual priorizados.

Fuente: Elaboración Propia.

8. DEFINICIONES.

- **Compromiso:** es la obligación o disposición asumida por una persona o grupo para llevar a cabo una acción o cumplir con una responsabilidad de manera consciente y voluntaria.
- **Política institucional:** Es un conjunto de directrices, principios y normas establecidas por una organización para guiar el comportamiento y las decisiones de sus miembros en la consecución de sus objetivos estratégicos y operativos

9. CONTROL DE DOCUMENTOS

Versión	Fecha de aprobación	Descripción de la modificación
1	18/07/2025	Aprobación del documento.

ELABORÓ	Gian Carlo Suescún	Contratista	Oficina Jurídica
REVISÓ TÉCNICAMENTE	Clara Inés Márquez Vásquez	Jefe	Oficina Jurídica
REVISÓ METODOLÓGICAMENTE	Luis Alberto Colorado Aldana Silvana Lorena Chaves Patiño Camilo Andrés Peña Carbonell	Jefe Contratista Contratista	Oficina Asesora de Planeación Institucional.
APROBÓ	Comité de Conciliación y Defensa Judicial – Sesión No. 10 del 18 de julio de 2025	Miembros del Comité	Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca

ⁱ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Edgar González López. Radicación Número: 110001-03-06-000-2017-00042