

**DESPACHO DEL ALCALDE**

**CIRCULAR**

1000-  
 Ibagué,  
 27 AGO 2021

**PARA:** Secretarías de Despacho, Oficinas y Direcciones de la Administración Central Municipal.

**DE:** Alcalde Municipal

**ASUNTO:** Reiteración de lineamientos para la prevención del daño antijurídico por configuración de Contrato Realidad.

La Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué, tiene la función de proporcionar asesoría jurídica bajo criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad y confiabilidad a la Administración Central Municipal y sus diferentes dependencias, asimismo, la de orientar y difundir criterios fundamentales de carácter jurídico que deban observar las dependencias que componen la misma, de conformidad con el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, establecido a través del Decreto 1000 - 0425 del 21 de agosto de 2020, modificado parcialmente por el Decreto 1000-0089 del 9 de marzo de 2021.

A la luz de lo anterior, mediante la Circular 000027 del 10 de agosto de 2020, la referida dependencia impartió unos lineamientos para la prevención del daño antijurídico por la posible configuración de contratos realidad, con el fin de prevenir y mitigar impactos negativos en la Administración Municipal.

En ese sentido, esta circular se expide con el fin de reiterar algunos parámetros que permitan encaminar la actividad de la Administración Central, de manera tal que sea posible prevenir el daño antijurídico por actuaciones relacionadas con el asunto de la referencia.

Para tal efecto, previo a los lineamientos en materia de prevención del daño antijurídico, resulta pertinente dar a conocer algunas de las causas más frecuentes que dan lugar a sentencias judiciales declaratorias de contrato realidad en la Administración Pública, las cuales son:

- ✓ El desarrollo de funciones similares a aquellas que realiza la planta de personal y/o servidores públicos de manera permanente y/o continua, es decir, aquellas propias o que se encuentran dentro del objeto social de la entidad de la Administración Pública, que deben ser ejecutadas por aquellas personas vinculadas por una relación legal y reglamentaria, contrato de trabajo, etc.
- ✓ El cumplimiento de actividades que se realizan como consecuencia de órdenes dadas por la supervisión del contrato o quien haga sus veces, por lo tanto, se destruye el fenómeno de la coordinación y se desvirtúa la autonomía e independencia con la que el contratista estatal debe desarrollar sus obligaciones contractuales.
- ✓ La contratación continua y permanente al servicio de la entidad, no de






Alcaldía Municipal  
**Ibagué**  
NIT. 8001133897



## DESPACHO DEL ALCALDE

manera temporal ni excepcional, es decir, fuera de lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

- ✓ La renovación continua del mismo objeto contractual respecto de la misma persona.

En todos los casos, las actividades relacionadas con la docencia son de carácter subordinado.<sup>1</sup>

En ese sentido, una vez revisadas las causas comunes que dan lugar a la configuración del contrato realidad, los lineamientos a implementar en el marco de la contratación de la Administración Municipal para prevenir el daño antijurídico por contrato realidad en la entidad territorial, son los siguientes:

### 1. Lineamientos generales:

Con el fin de orientar las actuaciones de la Administración Municipal dentro del marco de la legalidad, y en aras de evitar que las relaciones contractuales por prestación de servicios y de apoyo a la gestión decaigan en relaciones de carácter laboral, es pertinente promover la ejecución de las siguientes acciones:

#### A. En la etapa Pre-Contractual:

- Aplicar de manera rigurosa los criterios de Funcionalidad, Igualdad, Temporalidad y Excepcionalidad, establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>, al momento de analizar la necesidad de contratación. Por consiguiente, dicho análisis deberá presentarse ante el Comité de Contratación, a efectos de estudiar la procedencia de la misma y sus consecuencias, de conformidad con lo preceptuado en el Manual de Contratación de la Administración Municipal.
- Establecer de manera clara en los estudios previos, los argumentos que justifican la suscripción de un contrato de prestación de servicios por parte de la Administración Municipal, las condiciones de ejecución del mismo, en virtud del principio de planeación contractual.
- Incorporar de manera detallada a los estudios previos, tanto la solicitud como el certificado de que trata el Decreto Nacional 2209 de 1998, el cual deberá indicar con exactitud la condición en la que se encuentra la parte contratante, de conformidad con lo allí establecido. Además, se deberán precisar los lineamientos concretos para la supervisión de las obligaciones contractuales.
- Establecer las obligaciones contractuales en los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, en el marco del respeto de la autonomía de que goza el contratista y de coordinación que debe primar en la relación contractual, bajo su adecuado seguimiento.
- Evitar la indeterminación y la ambigüedad en la descripción del objeto

<sup>1</sup> Sentencia de Unificación Jurisprudencial de agosto 25 de 2016, Sección Segunda, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de septiembre de 2008. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 2152-06. / Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2003. Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, expediente 4798-02. / Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008. Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05. / Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002. Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 3530-2001. / Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial de agosto 25 de 2016. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.



www.ibagué.gov.co



## DESPACHO DEL ALCALDE

contractual y de las actividades a desarrollar por el contratista. La redacción debe ser clara, específica y no dar cabida a diversas interpretaciones. Esto garantiza que las partes tengan el mismo entendimiento respecto del contenido del contrato y se eviten futuras controversias.

- Para las próximas contrataciones, deberá verificarse que las minutas de los contratos a suscribir estén debidamente ajustadas a las presentes disposiciones.

### B. En la etapa contractual:

- Garantizar el desarrollo de las funciones del contratista establecidas en el contrato, respetando su autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico, sin dejar a un lado, la coordinación con el supervisor del mismo.
- La supervisión del contrato deberá ceñirse a la realización de las presentes acciones frente al contratista:

- ✓ Verificar el cumplimiento de obligaciones contractuales.
- ✓ Solicitar informes periódicos.
- ✓ Determinar tiempos de entrega cuando haya lugar a ello, es decir, cuando éstos no estén delimitados en el contrato.
- ✓ Constatar la calidad del producto que es entregado, para lo cual podrá hacer observaciones, pedir aclaraciones, o incluso pedir al contratista que lo rehaga, cuando aquel no se ajuste a los estándares de calidad pactados.

• Promover desde la supervisión del contrato el seguimiento a las obligaciones contractuales y el desarrollo de procesos sancionatorios direccionados a conminar al contratista al cumplimiento de las mismas, tales como imposición de multas, aplicación de cláusula penal, declaración de incumplimiento, etc.

• Capacitar a los supervisores de contratos en materia de contratación, con el objeto de brindar información clara que permita diferenciar las relaciones contractuales de las laborales, como los elementos que las componen.

• Establecer un cronograma de trabajo con el fin de hacer un seguimiento a las actividades contractuales, de conformidad con lo pactado.

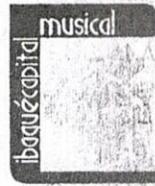
• Iniciar las correspondientes acciones tendientes a garantizar la ejecución del contrato, en caso de un posible incumplimiento.

### C. Acciones concretas que deben evitarse durante la ejecución del contrato:

Durante la etapa contractual, se debe evitar por parte de la supervisión del contrato y/o cualquier funcionario dentro de la entidad frente al contratista, la realización de actos que puedan configurarse en subordinación, como elementos de la relación laboral, tales como<sup>3</sup>:

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 2019. Demandas por contrato realidad: Una causa prevenible. <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/demandas-contrato-realidad-una-causa-prevenible/>





## DESPACHO DEL ALCALDE

- ✓ Órdenes directas, llamados de atención, aprobación de permisos, requerimiento de actividades por fuera de las obligaciones contractuales, capacitaciones, procesos disciplinarios y demás relacionados.
- ✓ Exigir el cumplimiento de horarios y/o reposición de horas laborales por parte del contratista.
- ✓ Exigir la permanencia en las instalaciones de la entidad cuando no sea necesario para el cumplimiento del objeto contractual, o cuando dichas condiciones no fueron establecidas en el contrato suscrito por las partes.
- ✓ Prohibir la delegación del ejercicio de sus actividades a terceros.
- ✓ Exigir disponibilidad de tiempo completo para atender cualquier requerimiento que efectúe la entidad en las mismas condiciones que se exige a un trabajador de planta (personalmente o a través de cualquier medio personal de comunicación) cuando no sea necesario para ejecutar adecuadamente el objeto del contrato.
- ✓ Cualquier otra conducta que destruya la coordinación contractual.

En ese orden de ideas, se insta de manera respetuosa a todas las dependencias de la Administración Central Municipal para que adopten las acciones necesarias y/o pertinentes para la adecuada aplicación de lo dispuesto en la presente circular.

Cordialmente,

**ANDRÉS FABIÁN HURTADO BARRERA**  
ALCALDE DE IBAGUÉ

Vo. Bo. *Andrea Mayoral Ortiz*, Jefe Oficina Jurídica.  
Vo. Bo. *Carlos Andrés Perdomo Rojas*, Asesor Jurídico Externo.  
Proyectó: *Nelson David Caro Súa*, Asesor Jurídico Externo.





Alcaldía Municipal  
**Ibagué**  
NIT. 800113389-7



**DESPACHO DEL ALCALDE  
OFICINA JURÍDICA**

**CIRCULAR 000035**

1030-

Ibagué, 11 Septiembre 2020

**PARA:** Secretarios (as) de Despacho, Jefes (as) de Oficina, Directores (as) de la Administración Central Municipal.

**ASUNTO:** Lineamientos generales para el adecuado cumplimiento de los fallos proferidos por los diferentes despachos judiciales, dentro del medio de control denominado protección de los derechos e intereses colectivos (Acciones Populares).

La Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué, tiene función de asumir la representación judicial, extrajudicial y administrativa del Municipio de Ibagué, así como también la de proporcionar asesoría jurídica bajo criterios de eficiencia, eficacia, oportunidad y confiabilidad a la Administración Central Municipal y sus diferentes dependencias, de conformidad con el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, establecido a través del Decreto 1000 – 0425 del 21 de agosto de 2020.

En ese sentido, esta circular se expide con el fin de establecer unos lineamientos generales, que permitan el adecuado cumplimiento de las sentencias judiciales proferidas dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (Acciones Populares), con el objeto de evitar consecuencias judiciales negativas, especialmente los ocasionados por incidentes de desacato.

Para tal efecto, las medidas a tener en cuenta por parte de la Administración Central Municipal son las siguientes:

**A. Sobre la adopción del fallo judicial en primera instancia.**

Una vez notificada la Administración Central Municipal del fallo proferido por el correspondiente despacho judicial, la Oficina Jurídica adoptará el fallo y vinculará a la dependencia que deberá dar cumplimiento de la orden establecida, sin excepción ni condición distinta a la establecida en la providencia judicial, independientemente de que se hubiere interpuesto el recurso de apelación frente a la misma, en aras de evitar un posible incidente de desacato.



Plaza de Bolívar Palacio Municipal  
Calle 9 2-50  
Código Postal 730008  
Teléfonos: 2611337-2611854 Ext.153  
Email: juridica@ibague.gov.co



[www.ibague.gov.co](http://www.ibague.gov.co)



Alcaldía Municipal  
**Ibagué**  
 NIT.800113389-7



**DESPACHO DEL ALCALDE  
 OFICINA JURÍDICA**

**B. Sobre el cumplimiento del fallo judicial proferido.**

Una vez conocido el fallo judicial adoptado por la Oficina Jurídica, la Secretaría encargada de su cumplimiento pondrá en marcha las acciones correspondientes para ejecutar las órdenes establecidas en la providencia judicial, tendientes a materializar el amparo a los derechos e intereses colectivos correspondientes.

**C. Sobre el cumplimiento del fallo judicial sometido a la materialización previa de una orden dada a una entidad distinta al Municipio de Ibagué.**

Cuando el cumplimiento del fallo por parte de una de las dependencias de la Administración Central Municipal dependa de la ejecución y/o culminación de una obra y/o actividad previa por parte de una entidad distinta a la Administración Central Municipal, deberá requerir a las mismas mediante oficios, programar mesas de trabajo y demás acciones tendientes al cumplimiento de la orden judicial correspondiente, con el fin de que posteriormente, la Administración Central proceda a materializar la orden a su cargo.

Lo anterior, en aras de demostrar al juzgado correspondiente diligencia y compromiso en el cumplimiento de la orden judicial establecida, ante un eventual incidente de desacato.

**D. Sobre un eventual incidente de desacato y la prevención de sus consecuencias negativas.**

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, ha establecido que: "el desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, **la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión, no pudiendo por tanto presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.**" (Negrita por fuera del texto original)

Por lo tanto, ante la conducta negligente y deliberada de un funcionario que desatienda las órdenes judiciales impartidas para hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos, el mismo podrá ser sancionado con multa de hasta cincuenta (50) SMLMV con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses,

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto AP 3508 de 30 de abril de 2003, CP González Murcia. En tanto poder disciplinario la responsabilidad de quien incurre es de carácter subjetivo vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto AP 1522 de 26 de octubre de 2010, CP María Elizabeth García González.



Plaza de Bolívar Palacio Municipal  
 Calle 9 2-59  
 Código Postal 730006  
 Teléfonos: 2611337-2611854 Ext.153  
 Email: juridica@ibague.gov.co



[www.ibague.gov.co](http://www.ibague.gov.co)



Alcaldía Municipal  
**Ibagué**  
NIT. 800113355-7



**DESPACHO DEL ALCALDE  
OFICINA JURÍDICA**

lo anterior en virtud de la potestad sancionadora que ostenta el juez constitucional; sin perjuicio de las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.

En ese sentido, es necesario reiterar que cuando el fallo judicial establezca ordenes a realizar por diferentes sujetos pasivos, donde algunas dependan del cumplimiento de otras, como sería el caso de la Administración Central del Municipio de Ibagué, cuando su cumplimiento dependa de la ejecución previa de una entidad del orden descentralizado o cualquier otra, la Secretaria de Despacho correspondiente, deberá requerir mediante oficios o cualquier otro medio, el cumplimiento de la orden dada, argumentando que su no ejecución imposibilita la materialización del fallo judicial en la parte que le corresponda.

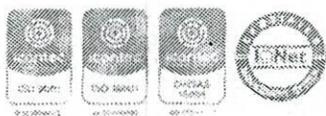
En ese orden de ideas, la dependencia de la Administración Municipal encargada de cumplir la orden secundaria, deberá realizar un constante seguimiento a los oficios remitidos a las diferentes entidades, con el objeto de demostrar ante un posible incidente de desacato, que su omisión se debe exclusivamente al incumplimiento de la orden principal, pero que al mismo tiempo, la Administración no ha sido negligente ni renuente a la ejecución del mismo.

En consecuencia, la Secretaria de Despacho encargada de dar cumplimiento al fallo judicial, tiene la obligación de rendir informes que den cuenta del cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas, o en su defecto, del seguimiento a los requerimientos realizados a las demás entidades, cuando las obligaciones de la secretaria ejecutora dependan del desarrollo de acciones previas por parte de las mismas, tanto al despacho judicial competente según corresponda, como a la Oficina Jurídica, quien es la representante judicial del Municipio, lo anterior con el fin de evitar sanciones ante un incidente de desacato.

Cordialmente,

**Andrea Mayorat Ortiz**  
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Nelson David Caro Súa, Oficina Jurídica.



Plaza de Bolívar Palacio Municipal  
Calle 9 2-59  
Código Postal 730006  
Teléfonos: 2611337-2611854 Ext.153  
Email: [juridica@ibague.gov.co](mailto:juridica@ibague.gov.co)



[www.ibague.gov.co](http://www.ibague.gov.co)