CAPÍTULO I. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN

1.1. Necesidad de una política de prevención del daño antijurídico

Dada la naturaleza de sus operaciones y su trayectoria institucional, RTVC enfrenta distintos riesgos jurídicos en el ejercicio de sus funciones. En particular, se ha identificado que el *riesgo litigioso predominante* para la entidad son los procesos laborales conocidos como demandas de "contrato realidad", en los cuales antiguos contratistas de RTVC buscan el reconocimiento judicial de una relación laboral formal con la entidad. La escogencia de focalizar la Política de Prevención en el tema de *contrato realidad* obedece a varias razones fundamentales:

- Las reclamaciones por contrato realidad constituyen el mayor número de procesos judiciales activos contra RTVC en la actualidad. En los informes de defensa judicial de la entidad, se evidencian procesos de este tipo; por ejemplo, al cierre de 2019 ya se listaban demandas laborales identificadas explícitamente como "Ordinario Laboral – Contrato Realidad" o "Nulidad y Restablecimiento del derecho – Contrato Realidad" en curso contra RTVC. Esta tendencia se ha mantenido en los años recientes, representando una proporción de la carga litigiosa de la entidad.

- En efecto, se han presentado condenas recientes en primera y segunda instancia contra RTVC derivadas de demandas por contrato realidad, que obligaban a reconocer derechos laborales y pagos retroactivos a contratistas.

- Recientemente, la Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre el riesgo que representan los contratos de prestación de servicios mal utilizados. En auditorías recientes a RTVC se han formulado hallazgos relacionados con la gestión del talento humano y la tercerización. Si bien muchos hallazgos de la Contraloría se han centrado en temas financieros y contractuales diferentes, también se ha advertido que la alta dependencia de contratistas y la inexistencia (en el pasado) de estrategias efectivas para prevenir litigios laborales constituían un riesgo institucional.

En virtud de lo anterior, justifica plenamente que RTVC formule e implemente una Política de Prevención del Daño Antijurídico focalizada en el manejo del riesgo derivado de los *contratos realidad*. Esta política se alinea con los objetivos institucionales de buen gobierno y eficiencia en la gestión pública, ya que busca reducir la litigiosidad y proteger los recursos públicos evitando condenas. Además, responde al mandato legal general que tienen todas las entidades del Estado de prevenir el daño antijurídico (mandato derivado del artículo 90 de la Constitución y desarrollado por normas posteriores), y a los lineamientos impartidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) en materia de prevención.

En conclusión, RTVC necesita esta política de prevención para corregir prácticas del pasado, disminuir la cantidad de demandas laborales en su contra, minimizar el riesgo financiero por eventuales condenas y asegurar el cumplimiento de su misión sin las cargas que supone el alto nivel de litigiosidad.

CAPÍTULO II. - MARCO METODOLÓGICO

La elaboración de la presente Política de Prevención del Daño Antijurídico se realizó siguiendo el marco metodológico sugerido por la ANDJE (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado) y adaptándolo a la estructura organizacional de RTVC. La ANDJE, creada mediante el Decreto 4085 de 2011, es la entidad rectora en Colombia en temas de defensa judicial del Estado y prevención del daño antijurídico. Mediante circulares y guías, la ANDJE ha establecido un procedimiento estándar para que las entidades públicas formulen sus políticas de prevención. En particular, se tuvieron en cuenta la guía metodológica *"Paso a Paso para la Elaboración de una Política de Prevención del Daño Antijurídico"* de la ANDJE[1], así como la más reciente Resolución 431 de 2023 de la ANDJE, que actualiza la metodología de identificación y clasificación de riesgos litigiosos (derogando la anterior Res. 353 de 2016). Estos lineamientos proveen un esquema claro de fases y actividades, que el equipo de RTVC adoptó como base para estructurar su política.

2.1. Fases metodológicas

Conforme a las directrices de la ANDJE, el desarrollo metodológico se dividió en las siguientes etapas secuenciales, cada una de las cuales fue documentada rigurosamente:

A. Identificación de la actividad litigiosa y riesgos jurídicos

En esta primera fase se realizó un diagnóstico integral de la litigiosidad histórica y actual de RTVC, con énfasis en determinar *cuáles son los hechos o causas que generan más demandas contra la entidad*. Siguiendo la guía de la ANDJE, el Comité de Conciliación de RTVC (órgano encargado por ley de liderar estas políticas) examinó detalladamente las condenas ejecutoriadas de años anteriores y los procesos judiciales en curso.

Se sistematizaron datos de las demandas judiciales, solicitudes de conciliación y reclamaciones administrativas recientes, para identificar patrones. Este análisis confirmó que el tema contractual-laboral (prestación de servicios vs. relación laboral) es el principal generador de casos. Adicionalmente, se identificaron otros riesgos jurídicos secundarios (por ejemplo, eventuales acciones populares, tutelas de empleados, controversias contractuales con proveedores), pero el riesgo prioritario a atender es el de *contrato realidad*. La **clasificación de riesgos** se apoyó en la metodología ANDJE de segmentar la entidad según su nivel de litigiosidad (alto, medio, bajo) y determinar frecuencia y cuantía de las reclamaciones. El resultado de esta fase fue un mapa de riesgos jurídicos donde el riesgo "Demanda laboral por contrato realidad" aparece con la más alta criticidad.

B. Análisis de causas raíz (causas primarias)

En el marco del análisis de riesgos relacionados con la configuración del contrato realidad, se llevó a cabo un estudio detallado para identificar los factores que contribuyen a la generación de eventos litigiosos. Este ejercicio, realizado conforme a las recomendaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), se centró en comprender las causas subyacentes desde una perspectiva técnica y objetiva, evitando atribuir responsabilidades particulares, pero priorizando la identificación de oportunidades de mejora en los procesos internos.

Para este análisis, se emplearon herramientas como la técnica del árbol de causas y la revisión de expedientes de procesos judiciales, complementadas con mesas de trabajo interdisciplinarias en las que participaron la Oficina Asesora Jurídica, el área de Recursos Humanos y las dependencias

operativas involucradas en la contratación de personal bajo la modalidad de prestación de servicios. Este enfoque permitió un entendimiento integral de las dinámicas que han llevado a la configuración de riesgos en la gestión contractual.

1. **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).** (11 de mayo de 2016). *Paso a paso para la elaboración de una política de prevención del daño antijurídico*. Recuperado de https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Documents/paso_paso_modificaciones_2016.pdf#:~:text=1,las%20%C3%A1reas%20que%20ocasionan%20el

El análisis permitió identificar las siguientes causas generales, las cuales reflejan aspectos estructurales y procedimentales que requieren atención prioritaria:

- **Prácticas de contratación:** Se evidenció el uso de contratos de prestación de servicios para cubrir funciones de carácter permanente, lo cual desvirtúa la naturaleza de esta modalidad contractual, tal como lo establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

- **Falta de capacitación y controles:** Se identificó la necesidad de fortalecer las competencias de las áreas responsables para diferenciar entre las modalidades de contratación laboral y temporal, conforme a las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública.

- **Limitaciones en la planta de personal:** Las crecientes necesidades misionales de la entidad no han sido acompañadas por una ampliación proporcional de la planta de personal, lo que ha derivado en una alta dependencia de contratistas, en contravía de las recomendaciones legales sobre la gestión de recursos humanos.

- **Historial de políticas permisivas:** Algunas políticas anteriores normalizaron la tercerización prolongada, lo que contribuyó a consolidar prácticas que requieren ajustes para alinearse con la normativa vigente.

- **Ausencia de mecanismos de alerta temprana:** No se cuenta con sistemas efectivos para identificar oportunamente configuraciones de subordinación en contratos civiles, lo que dificulta la prevención de riesgos legales.

La identificación de estas causas es fundamental para diseñar estrategias efectivas de prevención del daño antijurídico. Tal como lo establece la Circular 0036 de 2020 de la ADRES, comprender las raíces de los riesgos permite implementar medidas correctivas y preventivas que reduzcan la incidencia de eventos litigiosos relacionados con el contrato realidad.

En este sentido, se priorizó la causa general relacionada con la vinculación irregular de personal bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios para actividades permanentes, ya que de ella derivan subcausas de índole administrativa y legal. Este enfoque permite dirigir los esfuerzos hacia los aspectos de mayor impacto, garantizando una gestión más eficiente y alineada con las disposiciones legales.

El análisis realizado evidencia la necesidad de fortalecer los procesos internos de contratación, capacitación y control, así como de revisar las políticas institucionales en materia de gestión del talento humano. Estas acciones, combinadas con la implementación de mecanismos de alerta

temprana y el ajuste de la planta de personal, contribuirán significativamente a la reducción de riesgos legales y a la optimización de los recursos disponibles, en cumplimiento con los principios de transparencia, eficiencia y legalidad que rigen la contratación pública en Colombia.

C. Formulación del plan de acción preventivo

Con base en las causas raíz determinadas, se diseñó un Plan de Acción enfocado en eliminar o mitigar dichas causas, conforme al Paso 3 de la metodología ANDJE. Este plan de acción constituye el corazón de la Política de Prevención e incluye medidas concretas, responsables y cronogramas. Entre las estrategias definidas en el plan se encuentran, a manera de síntesis**:**

- **Reformas en la política de talento humano**: por ejemplo, revisión de la planta de personal de RTVC y elaboración de propuestas para su ampliación o reorganización, de modo que las funciones misionales permanentes sean atendidas por empleados de planta y no por contratistas.

- **Fortalecimiento de procesos de contratación de personal temporal:** creación de formatos o checklists que verifiquen el cumplimiento de los tres elementos del contrato laboral (personal, subordinación, remuneración), a fin de evitar configuraciones de contrato realidad. Por ejemplo, incluir en cada contrato de prestación de servicios cláusulas explícitas que delimiten la autonomía del contratista y capacitar a los supervisores para que no impartan órdenes con subordinación a dichos contratistas.

- **Capacitación y sensibilización:** ejecución de talleres dirigidos a jefes y funcionarios sobre el principio de primacía de la realidad en materia laboral, explicando las implicaciones jurídicas de una mala contratación. Asimismo, socializar casos en los que RTVC u otras entidades fueron condenadas, para crear conciencia del costo que implican las malas prácticas.

- **Mejoras en el seguimiento y control:** implementación de un sistema de monitoreo continuo de los contratos de prestación de servicios en RTVC (por ejemplo, a través de la Oficina Jurídica e Interna) para detectar tempranamente si alguno comienza a desvirtuar su naturaleza civil. Adicionalmente, incluir en el Comité de Conciliación un informe periódico sobre la situación de estos contratos y posibles riesgos.

- **Acciones correctivas en casos específicos:** atención prioritaria a los procesos judiciales en curso relacionados con contrato realidad, buscando mecanismos de solución temprana (conciliaciones cuando proceda) o realizando una defensa judicial más sólida con apoyo de la ANDJE. También, re-evaluación de contratos vigentes que pudieran ser susceptibles de demanda, para tomar decisiones como terminaciones anticipadas o reconfiguración de las condiciones de prestación de servicios.

Cada una de estas acciones fue detallada indicando responsables internos (Gerencia de RTVC, Oficina Jurídica, Dirección de Talento Humano, etc.), plazos de ejecución y recursos necesarios. El plan de acción tiene un horizonte plurianual, con metas de corto, mediano y largo plazo orientadas a reducir progresivamente el número de contratistas en funciones permanentes y, por ende, disminuir las demandas potenciales. Se destaca que el plan no solo contiene medidas reactivas (atender los procesos existentes), sino sobre todo medidas proactivas y de política institucional que buscan cambiar la forma de operar de la entidad en lo relativo a contratación de personal, alineándola con las

mejores prácticas y la normatividad vigente.

D. Seguimiento, evaluación y ajuste

Finalmente, conforme al Paso 4 indicado por la ANDJE, se diseñó un esquema de seguimiento y evaluación periódica de la Política de Prevención. Se establecieron indicadores clave para medir la eficacia de las acciones (por ejemplo: número de contratos de prestación de servicios reducidos en áreas misionales, disminución en el número de nuevas demandas laborales, porcentaje de cumplimiento de cronogramas de capacitación, etc.). El Comité de Conciliación de RTVC será el responsable de revisar trimestralmente el avance del plan de acción, apoyado en reportes de la Oficina Jurídica sobre la evolución de la litigiosidad. Asimismo, se contempló una evaluación anual integral de la política para determinar resultados: por ejemplo, comparar el estado de los riesgos antes y después de implementarla (se espera, por caso, una reducción en la *probabilidad de ocurrencia* del riesgo de contrato realidad de "alta" a "media" o "baja" en un plazo determinado)., ver capítulo IV del presente documento. Con base en el seguimiento, la política estará sujeta a mejoras continuas: las acciones que no estén dando resultados podrán ajustarse o reemplazarse, y si emergen nuevos riesgos no previstos, se incorporarán al plan.

2.3. Indicadores de litigiosidad

El presente capítulo tiene como objetivo definir el riesgo jurídico prioritario que será el eje de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) 2026–2027 en RTVC. Dada la variedad de procesos judiciales que enfrenta la entidad, se hace necesario priorizar aquel riesgo con mayor impacto potencial, de modo que los esfuerzos preventivos se enfoquen donde resulten más eficaces. La selección del riesgo prioritario se sustenta en un análisis técnico cuantitativo de la carga litigiosa de RTVC, identificando tendencias y concentraciones de casos. En este caso, el análisis apunta al riesgo derivado de demandas por "contrato realidad" como el candidato de mayor relevancia, por lo que este capítulo justifica su escogencia como foco central de la PPDA.

Se demostrarán, con datos y evidencia, las razones de esta priorización: la frecuencia y crecimiento de estos casos, su peso proporcional dentro del total de litigios, su duración e implicaciones, y un índice compuesto de importancia que ubica al contrato realidad por encima de un umbral crítico. En conclusión, se sentarán las bases para el diseño de un plan de acción preventivo concentrado en mitigar este riesgo, optimizando el uso de los recursos institucionales hacia el riesgo con mayor impacto esperado.

2.3.1. Análisis de la carga litigiosa de RTVC

Como punto de partida, se analizó la carga litigiosa actual de RTVC. A septiembre de 2025, la entidad registra en seguimiento técnico 66 procesos judiciales en total. De estos, la mayoría son casos en los que RTVC actúa como parte demandada (37 de 66 casos). Es decir, en más de la mitad de los litigios RTVC está en posición de defendida, enfrentando reclamaciones o demandas en su contra. El resto corresponde a procesos donde RTVC es parte activa (19 como demandante en acciones judiciales que la entidad inicia, 8 como denunciante y 2 como querellante, entre otros roles menores). Esta distribución justifica que la política de prevención se enfoque principalmente en los riesgos asociados a procesos en los que RTVC es demandada, ya que allí es donde se materializa el potencial daño antijurídico (condenas u obligaciones adversas a la entidad).

	Tipo de proceso	Objeto del proceso	Cant. procesos	Proporción casos (%)
5	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	12	32.43
0	ACCIÓN POPULAR	OTROS	7	18.92
10	ORDINARIO LABORAL	CONTRATO REALIDAD	5	13.51
13	REPARACIÓN DIRECTA	OTROS	3	8.11
1	CONTRACTUAL	NULIDAD CONTRACTUAL	1	2.70
2	DECLARATIVO	PROPIEDAD INTELECTUAL	1	2.70
3	EJECUTIVO	FACTURAS ELECTRÓNICAS	1	2.70
4	EJECUTIVO	PAGO COSTAS PROCESALES	1	2.70
6	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	OTROS	1	2.70
7	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	PROCESO DE SELECCIÓN INVITACIÓN ABIERTA	1	2.70
8	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	TRANSFERENCIA RECURSOS PRESUPUESTALES	1	2.70
9	ORDINARIO LABORAL	ACOSO LABORAL	1	2.70
11	ORDINARIO LABORAL	OTROS	1	2.70
12	REPARACIÓN DIRECTA	OCUPACIÓN IRREGULAR	1	2.70

Tabla 1. Distribución de los procesos en los que RTVC es demandada, por tipo de proceso y objeto litigioso (frecuencia absoluta y porcentaje sobre el total de 37 casos). Se observa que los casos se concentran en unos pocos tipos u objetos principales: “contrato realidad” destaca con 17 procesos (45,9%), seguido por acciones populares (18,9%) y reparaciones directas (8,1%), mientras que el resto de las categorías son individuales (2,7% cada una).

El Cuadro resumido anterior detalla el número de procesos por cada tipología de demanda contra RTVC, junto con su proporción relativa. Se evidencia una marcada concentración: los procesos relativos a *contratos realidad* constituyen el grupo más numeroso, con 17 casos que representan el 45,9% de todos los procesos contra RTVC. En segundo lugar se ubican las *acciones populares* (7 casos, 18,9%), seguidas de las *reparaciones directas* (3 casos, 8,1%). En conjunto, estas tres categorías abarcan casi dos terceras partes de los litigios donde RTVC es demandada. El restante ~27% corresponde a una decena de casos dispersos en otras tipologías (p. ej., nulidad de actos administrativos, procesos ejecutivos por costas, acoso laboral, etc.), cada una de ellas con incidencia individual muy baja (un caso por tipo). Esta distribución sugiere que no todos los riesgos litigiosos tienen la misma relevancia cuantitativa; por el contrario, existe un núcleo reducido de causas que concentran la mayor carga litigiosa de la entidad. En términos ilustrativos, la siguiente gráfica muestra visualmente dicha concentración por tipo de proceso y objeto litigioso.

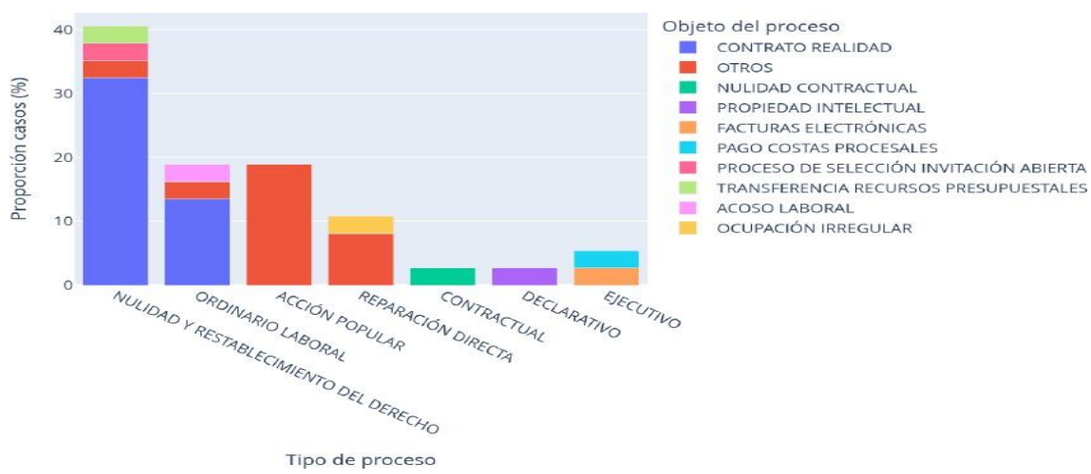


Gráfico 1. Distribución porcentual de los procesos en que RTVC es demandada, desglosada por tipo de proceso y objeto del litigio. Cada barra representa un tipo de proceso, subdividido en segmentos de colores según el objeto de la demanda. Puede apreciarse que la mayor parte de las barras (es decir, de los procesos) se compone de segmentos correspondientes a "contrato realidad" (por ejemplo, dentro de los procesos de tipo ordinario laboral y de nulidad y restablecimiento del derecho) y "acción popular", evidenciando que son estas las materias predominantes en los pleitos contra RTVC. En particular, los segmentos azules de contrato realidad dominan las categorías de proceso laboral y una porción importante de los procesos administrativos, confirmando que este objeto litigioso representa casi la mitad de los casos. Le siguen en importancia los segmentos anaranjados asociados a acciones populares, concentrados enteramente en los procesos de esa misma denominación (Acción Popular) ya que por su naturaleza cada acción popular es un tipo de proceso en sí mismo. Los demás objetos (segmentos menores en otros colores) son residuales en comparación. Gráfico 1, por tanto, refuerza la identificación de *contrato realidad* como el riesgo legal más frecuente para RTVC actualmente, dado su volumen relativo frente a otras causas.

2.3.2. Crecimiento y concentración del riesgo por "contrato realidad"

Al focalizar el análisis en la categoría más numerosa –los procesos por contrato realidad– se encuentran evidencias adicionales de su criticidad. En los últimos años, RTVC ha experimentado un aumento significativo en las demandas por contrato realidad. Entre 2015 y 2019 apenas se registraron *3 casos* con este objeto; sin embargo, a partir de 2020 se observa un repunte: *2 nuevos casos iniciados en 2022*, *4 casos en 2023* y al menos *3 casos más durante el 2024* (corte a septiembre) según los datos de la matriz de procesos. Es decir, más del 50% de todos los procesos de contrato realidad se concentraron entre 2022 y 2024, evidenciando un crecimiento en el periodo reciente. Este comportamiento contrasta con la relativa escasez de casos de esta naturaleza en años anteriores, y sugiere que, si no se toma acción preventiva, la tendencia al alza podría continuar incrementando la carga litigiosa de RTVC en esta materia.

Otra forma de evaluar la concentración del riesgo es analizar la situación de los procesos *activos* (aquellos que aún se encuentran en curso al corte del análisis). Actualmente, RTVC enfrenta 28 procesos activos como demandada, y el patrón de concentración se mantiene: 9 de esos procesos activos corresponden a *contrato realidad*, 7 *acciones populares* y 3 a *reparaciones directas*. En conjunto, estos tres asuntos representan cerca del 68% de los casos activos donde la entidad es parte demandada. Esto implica que aproximadamente dos de cada tres litigios en curso contra RTVC versan sobre contrato realidad, acción popular o reparación directa, con una clara preponderancia del primero. El siguiente gráfico ilustra la distribución de los casos activos por tipo y objeto, evidenciando nuevamente la primacía del contrato realidad:

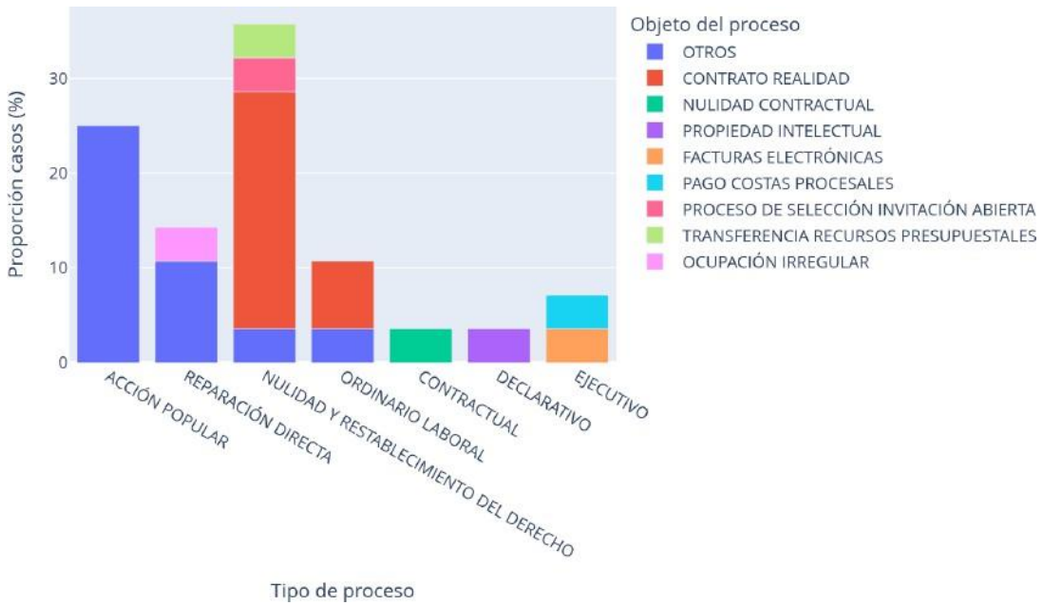


Gráfico 2. Distribución de los procesos activos (en trámite) con RTVC como parte demandada. Se observa que las categorías de *contrato realidad* (segmentos en rojo) y *acción popular* (segmentos en azul) siguen siendo las más representativas. En efecto, "contrato realidad" abarca el 32,1% de los casos activos (9 de 28, sumando sus distintas vías procesales) y "acción popular" otro 25% aproximadamente. *Reparación directa* constituye alrededor de un 11% de los casos activos (3 procesos) y el restante ~32% corresponde a una diversidad de asuntos menores (cada uno representado por segmentos muy pequeños de 3,6% en el gráfico).

El Gráfico 2 demuestra que la concentración del riesgo en contrato realidad no solo existe en el histórico total, sino que se manifiesta también en el flujo vigente de litigios, lo cual agrava su importancia: no es un problema del pasado sino una fuente continua de contingencias para la entidad.

2.3.3. Indicadores cuantitativos del riesgo 'contrato realidad'

Para fundamentar técnicamente la priorización del riesgo de *contrato realidad*, se evaluaron varios indicadores objetivos en comparación con otros tipos de procesos. A continuación, se resumen los hallazgos en frecuencia, proporción, duración e impacto de este riesgo:

- **Frecuencia absoluta:** Los *17 casos* identificados de contrato realidad constituyen el rubro más frecuente dentro de la litigiosidad de RTVC como demandada. Ningún otro objeto de demanda alcanza tal número; la siguiente categoría (acciones populares) tiene menos de la mitad de casos (7). Incluso en términos de casos activos en trámite, contrato realidad mantiene el liderazgo con *9 procesos activos*, superando a cualquier otro tipo. Esto implica que, en términos de carga de trabajo jurídico, las reclamaciones de contrato realidad son las más habituales para la Oficina Jurídica de RTVC.

- **Proporción sobre el total de litigios:** En perspectiva relativa, las demandas por contrato realidad representan casi la mitad (45,9%) de todos los procesos contra RTVC. En otras palabras, uno de cada dos casos en que RTVC es demandada corresponde a reclamos de contratistas que alegan existencia de relación laboral encubierta (*contrato realidad*). A nivel de

casos activos, su peso sigue siendo muy significativo (alrededor del 32% de los litigios en curso, como se observó en Gráfico 2). Este elevado porcentaje evidencia que el riesgo de contrato realidad no es accesorio sino el componente central del pasivo judicial de la entidad.

- **Duración de los procesos:** Los pleitos por contrato realidad tienden a extenderse en el tiempo, lo que agrava su impacto. De los procesos activos, varios superan con creces la media de duración del resto: se ha calculado una duración promedio de aproximadamente 3 años para los casos de contrato realidad actualmente activos en RTVC, con algunos extendiéndose mucho más allá. De hecho, el proceso más antiguo de contrato realidad lleva activo cerca de 110 meses (más de 9 años), lo que contrasta con la mayoría de procesos de otras categorías, generalmente de menor tiempo. Este dato de 9 años sitúa al contrato realidad entre los asuntos más prolongados después de un caso excepcional de nulidad que alcanza 23 años.

  La combinación de alta frecuencia y larga duración significa que los casos de contrato realidad consumen una porción desproporcionada de recursos administrativos y jurídicos a lo largo del tiempo, aumentando la exposición al daño (honorarios, costas, retroactivo de prestaciones, etc.). La duración máxima observada en contrato realidad (9 años) es indicativa de su complejidad y de posibles dificultades en su resolución expedita, lo que refuerza la necesidad de atacarlo preventivamente.

	Fecha de admisión de la demanda	Tipo de proceso	Objeto del proceso	Edad proceso (dias)	Edad proceso (meses)
0	2002-05-03	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	OTROS	8551	280
1	2016-07-08	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	3371	110
2	2017-07-09	ACCIÓN POPULAR	OTROS	3005	98
3	2017-08-17	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	TRANSFERENCIA RECURSOS PRESUPUESTALES	2966	97
4	2018-02-26	REPARACIÓN DIRECTA	OTROS	2773	91
5	2018-12-13	ACCIÓN POPULAR	OTROS	2483	81
6	2018-12-18	REPARACIÓN DIRECTA	OTROS	2478	81
7	2019-02-04	REPARACIÓN DIRECTA	OTROS	2430	79
8	2019-03-05	ORDINARIO LABORAL	CONTRATO REALIDAD	2401	78
9	2019-09-03	ORDINARIO LABORAL	OTROS	2219	72
10	2020-11-19	ACCIÓN POPULAR	OTROS	1776	58
11	2021-04-06	CONTRACTUAL	NULIDAD CONTRACTUAL	1638	53
12	2022-01-21	ACCIÓN POPULAR	OTROS	1348	44
13	2022-05-06	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	1243	40
14	2022-05-22	DECLARATIVO	PROPIEDAD INTELECTUAL	1227	40
15	2023-01-25	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	PROCESO DE SELECCIÓN INVITACIÓN ABIERTA	979	32
16	2023-05-15	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	869	28
17	2023-12-12	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	658	21
18	2024-03-19	EJECUTIVO	PAGO COSTAS PROCESALES	560	18
19	2024-03-20	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	559	18
20	2024-03-23	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	556	18
21	2024-05-14	ACCIÓN POPULAR	OTROS	504	16
22	2024-08-13	ORDINARIO LABORAL	CONTRATO REALIDAD	413	13
23	2024-10-10	EJECUTIVO	FACTURAS ELECTRÓNICAS	355	11
24	2024-11-22	ACCIÓN POPULAR	OTROS	312	10
25	2025-01-22	REPARACIÓN DIRECTA	OCUPACIÓN IRREGULAR	251	8

- **Riesgo de condena:** Además de numerosos y longevos, los procesos de contrato realidad conllevan un riesgo real de resultar adversos para RTVC. De los casos que ya han tenido decisión judicial, varios han requerido llegar hasta la segunda instancia, con resultados mixtos. Existen ejemplos de fallos desfavorables en los que se reconoció la existencia de relación laboral y, por tanto, condenas contra la entidad (incluyendo pago de salarios,

prestaciones e indemnizaciones) – uno de ellos confirmado en segunda instancia en 2025–, así como otros casos con decisiones favorables a RTVC o con prescripción declarada. Este historial sugiere que el desenlace de estos litigios es incierto y podría comprometer significativamente al patrimonio público si la tendencia de demandas continúa. La fase procesal de muchos de los casos activos (varios en etapas avanzadas, incluso en segunda instancia) indica que el riesgo de una condena cuantiosa es más que hipotético. En suma, el impacto potencial de los procesos de contrato realidad –medido tanto en probabilidad de condena como en cuantía de eventuales pagos– es alto en comparación con otros litigios de RTVC.

- **Índice de importancia ponderado:** Para integrar las dimensiones anteriores en un solo criterio técnico, se construyó un índice de priorización de riesgos. Este índice combina la frecuencia de casos y la duración de los procesos, asignando un peso del 70% a la cantidad de procesos y 30% a la duración máxima de los mismos. Previamente, ambos factores se normalizan en una escala de 0 a 1 para hacerlos comparables, evitando que valores extremos distorsionen el resultado (se utilizaron técnicas de normalización robusta para limitar el efecto de outliers). El índice resultante cuantifica la importancia relativa de cada tipología de caso dentro del universo litigioso de RTVC. Al aplicar este modelo, las categorías de contrato realidad obtienen los puntajes más altos del ranking, reflejo de su alta frecuencia y considerable duración. En efecto, al establecer un umbral de corte de 0,4 para seleccionar riesgos prioritarios, se identificó un grupo reducido de procesos clave: *nulidades y restablecimientos del derecho*, *acciones populares*, *contratos realidad* (en cualquiera de sus modalidades procesales) y *reparaciones directas* superaron dicho valor. Contrato realidad destacó dentro de este grupo, alcanzando un índice global superior a 0,4
  y colocándose en los primeros lugares del ranking de importancia. Cabe anotar que la categoría de nulidad y restablecimiento del derecho apareció en el umbral principalmente por un caso extraordinariamente longevo (23 años), pero con una frecuencia muy baja (solo 1 caso); en contraste, contrato realidad combina tanto volumen alto de casos como duraciones prolongadas, lo que le confiere una importancia más estructural que coyuntural. Así, el índice ponderado confirma objetivamente que el contrato realidad es el riesgo más crítico, al menos desde la perspectiva cuantitativa, para enfocarse en la PPDA.

2.3.4. Caracterización de procesos judiciales asociados al contrato realidad

A la fecha, se han presentado 3 los procesos judiciales en los que se ha emitido fallo adverso contra RTVC, con fundamento en el reconocimiento de una relación laboral encubierta bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios. Por ello, la individualización de estas permite dimensionar con mayor precisión el impacto de esta tipología en la contingencia judicial de la entidad. Estas decisiones judiciales tienen como elemento común la aplicación del *principio de primacía de la realidad sobre las formas*, lo cual ha llevado a los jueces a desconocer la naturaleza civil de los contratos formalmente suscritos, al identificar en los hechos los elementos estructurantes de una relación laboral subordinada: la prestación personal del servicio, la continua subordinación al empleador y la remuneración periódica.

El reconocimiento judicial de estas relaciones laborales no formalizadas implica no solo el pago retroactivo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, sino que también pone en evidencia fallas estructurales en los procesos de contratación, supervisión y gestión del talento humano, especialmente en lo que respecta a la delimitación de funciones, el control de horarios y la asignación de tareas propias de un vínculo laboral.

A continuación, se exponen los tres casos a través de sus sentencias judiciales en firme, que ilustran de manera concreta cómo la reiteración de ciertas prácticas administrativas ha derivado en decisiones condenatorias contra RTVC. Estos casos no solo permiten caracterizar patrones de riesgo, sino que ofrecen insumos para orientar acciones preventivas más focalizadas:

- **Proceso Rad. 11001334204920230042001 - Juan Carlos Vargas Cardona**

En este caso, el Tribunal concluyó que entre Juan Carlos Vargas Cardona y RTVC existió una relación laboral encubierta entre enero de 2014 y noviembre de 2019, a pesar de haber estado formalizada mediante contratos de prestación de servicios.

Se comprobó que:

- El demandante ejecutó funciones permanentes como técnico de soporte operativo, sin autonomía en la forma de prestar el servicio.
- Las actividades desarrolladas estaban directamente vinculadas al objeto misional de RTVC y se asemejaban a cargos de planta.
- Existió subordinación y cumplimiento de órdenes institucionales, desvirtuando la naturaleza civil del contrato.
- No aplicó la prescripción trienal, ya que la reclamación fue presentada dentro del plazo legal.

En consecuencia, se reconoció la existencia de un contrato realidad y se ordenó el pago de los derechos laborales correspondientes.

Medio de control	Nulidad y restablecimiento de derecho
Controversia	Contrato realidad

Fecha de admisión de la demanda	23/05/2022
Fecha de sentencia 2da instancia	07/06/2024
Despacho	Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección segunda - Subsección E
Periodo de contratación reconocido	24 de enero de 2014 al 30 de noviembre de 2019
Rol desempeñado	Técnico de soporte de la Presidencia de la República
Departamento	Departamento Administrativo Presidencia de la República
Objeto contractual (inicial)	Prestación de servicios profesionales como técnico de soporte operativo de los contenidos audiovisuales de la Presidencia de la Republica
Objeto contractual (final)	Prestar sus servicios desarrollando actividades de asistente técnico de ingeniería de televisión para las producciones audiovisuales y transmisiones de la Presidencia de la República
Contratos de prestación de servicios desarrollados	8 + 6 prórrogas
Problema jurídico	Determinar si el demandante Juan Carlos Vargas Cardona tiene derecho al reconocimiento del "contrato realidad" durante los períodos en que estuvo vinculado bajo contratos de prestación de servicios con Radio Televisión Nacional de Colombia RTVC, por el período comprendido entre el 24 de enero de 2014 al 30 de noviembre de 2019 con los consecuentes pagos salariales y prestacionales que se derivan de una relación laboral, legal y reglamentaria, o si por el contrario existió una relación eminentemente contractual sin derecho a prestación alguna regida por la Ley 80 de 1993, tal como lo sostiene la entidad accionada (...).
	Consideraciones
Prestación personal del servicio	(...) el demandante ejecutó un mismo objeto contractual de forma permanente.
Remuneración	(...) quedó probado que contratado para desempeñar las funciones de técnico de soporte operativo, y se pactaron los respectivos honorarios por los servicios prestados por el demandante en RTVC.
Subordinación	(...) bajo la óptica de la sana crítica aparecen elementos que permiten establecer que el demandante no tenía libertad para realizar las labores encomendadas, no escogía cómo y cuándo prestar el servicio, seguía instrucciones para cumplir sus tareas por parte de la entidad, y además la labor confiada desarrolla el objeto misional de la entidad, por lo que se

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	encuentra desvirtuada la relación contractual derivada del contrato de prestación de servicios personales.
Condiciones equiparables a personal de planta y del objeto misional de la entidad	En la Resolución 494 del 30 de octubre de 2015, se encontró alguna similitud en funciones con los siguientes empleos: Técnico administrativo 40 T.A., Técnico Operativo 40 T.O. Si bien no existe un empleo que desempeñe las funciones para las cuales fue contratado el demandante, la Sala encuentra que las mismas desarrollan el objeto misional de RTVC, prueba de esto es el estudio previo de cada uno de los contratos de prestación de los servicios que tienen como título "estudios previos contratación misional" en otros "contratación misional y de funcionamiento", o dentro de la determinación y justificación de los factores de selección de otras órdenes de prestación de servicios se mencionó que "teniendo en cuenta que la

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	modalidad de selección para la presente contratación corresponde a. la Contratación directa misional.
Prescripción (dentro de los tres años siguientes al rompimiento del vínculo contractual)	(...) quedó probado que entre el señor Juan Carlos Vargas Cardona y RTVC, existió una relación laboral desde 24 de enero de 2014 al 30 de noviembre de 2019 de forma interrumpida, presentándose una interrupción superior a los 30 días hábiles.
Solución de continuidad	entre (...) a los períodos contractuales comprendidos del 24 de enero de 2014 al 30 de septiembre de 2018 y del 13 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2019 no operó el fenómeno jurídico de la prescripción trienal, en tanto que como quedó demostrado la demandante presentó la reclamación antes que transcurrieran los tres años desde la terminación de cada periodo contractual.

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

Condena	Primero.- Modificar los numerales tercero y cuarto la sentencia proferida el 29 de junio de 2023 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas. En su lugar, se dispone: "Tercero.- Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, se condena a Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC a reconocer y pagar al demandante Juan Carlos Vargas Cardona, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.274.236, todas y cada una de las prestaciones sociales de carácter legal dejadas de percibir, por el período comprendido entre el 24 de enero de 2014 al 30 de noviembre de 2019 interrumpido el 1 de febrero de 2015, del 16 al 18 de enero de 2018 y del 1 de octubre al 12 de diciembre de 2018, entre ellas, las cesantías, los intereses a las cesantías, las primas legales y la compensación de las vacaciones, teniendo en cuenta para su liquidación el valor de los honorarios pactados en cada uno de los contratos de prestación de servicios, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión. Cuarto.- Se condena a Radio Televisión Nacional de Colombia - RTVC, a calcular si existe diferencia entre los aportes realizados mes a mes por el contratista, durante el período comprendido entre 24 de enero de 2014 al 30 de noviembre de 2019 interrumpido el 1 de febrero de 2015, el 16 y 17 de enero de 2018 y del 1 de octubre al 12 de diciembre de 2018, y también los que se debieron efectuar en calidad de empleador y trabajador, teniendo en cuenta los honorarios pactados en cada uno de los contratos de prestación de servicios, debiendo para ello cotizar al respectivo régimen la suma que resultara faltante por concepto de aportes a pensión (riesgo común) siendo necesario que la parte actora acredite las cotizaciones efectuadas, y en el caso en el que exista diferencia o no se hubieran efectuado, deberá asumir el porcentaje correspondiente. Se aclara que los valores a cancelar por concepto de aportes a pensión para ambas partes deben realizarse de forma indexada. El tiempo laborado del 24 de enero de 2014 al 30 de noviembre de 2019 interrumpido el 1 de febrero de 2015, del 16 al 18 de enero de 2018 y del 1 de octubre al 12 de diciembre de 2018, deberá computarse para efectos pensionales en la respectiva entidad de previsión social o fondo privado de pensiones al que se encuentre afiliado el demandante." Segundo.- Confirmar los demás numerales de la sentencia proferida el 29 de junio de 2023 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda, por las

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	razones expuestas. Tercero.- Sin costas en esta instancia. (...)

- **Proceso Rad. 11001334204620230001701 - Ileana Mariuxi Herrera Serna**

El Tribunal reconoció que entre Ileana Mariuxi Herrera Serna y RTVC existió una relación laboral encubierta, bajo contratos de prestación de servicios, hasta el 30 de junio de 2018.

Se demostró que:

- Prestó servicios de manera personal y subordinada como auxiliar administrativa en el área de Producción del Canal Institucional.
- Las funciones ejecutadas eran esenciales para la actividad misional de RTVC,

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

especialmente en la gestión de contratistas.

- Recibía órdenes directas no solo de su supervisora contractual, sino también de autoridades jerárquicas dentro de la entidad, lo que evidencia subordinación estructural.
- Las interrupciones contractuales fueron menores a 30 días hábiles, por lo que el vínculo se consideró continuo.
- La reclamación fue presentada dentro del término de prescripción, por lo que no operó dicha figura.

En consecuencia, el juzgado concluyó la existencia de un contrato realidad y ordenó el pago de los derechos laborales correspondientes.

Medio de control	Nulidad y restablecimiento de derecho
Controversia	Contrato realidad
Fecha de admisión de la demanda	18/01/2023
Fecha de sentencia 2da instancia	24/04/2025
Despacho	Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección segunda - Subsección B
Periodo de contratación reconocido	6 de enero de 2015 y el 30 de junio de 2018
Rol desempeñado	Asistente para la Gestión Administrativa de Producción del Canal Señal Institucional (técnico y auxiliar contable)
Departamento	Subgerencia de televisión – Canal Institucional
Objeto contractual (inicial)	Prestar sus servicios de asistente para la gestión administrativa de producción del canal Señal Institucional
Objeto contractual (final)	Prestar sus servicios de asistente para la gestión administrativa de producción del canal Señal Institucional
Contratos de prestación de servicios desarrollados	6
Problema jurídico	Determinar, si se configuran los presupuestos para declarar la existencia de una relación laboral entre las partes, y se desvirtúan los contratos de prestación de servicios suscritos entre Ileana Mariuxi Herrera Serna y la Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC S.A.S., y como consecuencia de ello, se produciría el reconocimiento y pago de la prestaciones sociales y acreencias laborales solicitadas en la demanda. Para el efecto, se deberá establecer la existencia de los elementos de la relación laboral, en especial el de subordinación.
	Consideraciones
Prestación personal del servicio	Se corrobora que la señora Ileana Mariuxi Herrera Serna prestó de forma personal sus servicios como como auxiliar administrativa a la Radio Televisión Nacional de Colombia - RTVC, de lo que dan cuenta las manifestaciones del demandante, los testimonios recepcionados en la

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	audiencia de pruebas y los contratos de prestación de servicios de donde se puede extraer que la demandante durante la relación laboral (...).

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

Remuneración	(...) Se encuentra probado que la labor desempeñada por la señora Ileana Mariuxi Herrera Serna como auxiliar administrativa, según consta los contratos de prestación de servicios celebrados con la Radio Televisión Nacional de Colombia - RTVC, donde se indica el valor a pagar por las actividades ejecutadas.
Subordinación	(...) las labores propias desarrolladas por la demandante no podían hacerse de manera autónoma, pues, todas y cada una de sus actuaciones debía ser aprobada por la jefe inmediata, quien a su vez era la encargada de asignar las labores a cumplir. Adicional, los testigos dieron a conocer que las ordenes eran dadas por la Subgerente de Radio y Televisión del Canal Institucional y la Directora de Señal Colombia, situación que implica la sujeción a toda la estructura jerárquica de la entidad, así como el acatamiento de las directrices por personas externas y diferentes a la supervisora del contrato.
Condiciones equiparables a personal de planta y del objeto misional de la entidad	En la ponderación de las obligaciones ejecutadas por la demandante, con las pruebas obrantes en el expediente y los testimonios, se arriba a la conclusión que la señora Ileana Mariuxi Herrera Serna debía cumplir múltiples funciones en el área de Producción del Canal Señal Institucional, relacionada con todo el tema de los contratistas, y si bien esto no es de los fines propios de RTVC, no es menos cierto que eran de vital importancia para el cumplimiento de las funciones legalmente atribuidas a la entidad, que de una u otra manera necesitaba de los contratistas para responder con la actividad misional.
Prescripción (dentro de los tres años siguientes al rompimiento del vínculo contractual)	la señora Ileana Mariuxi Herrera Serna, estuvo contratado hasta el 30 de junio de 2018 y radicó su reclamación ante la entidad 6 de diciembre de 2019, es decir, dentro de los tres años siguientes a la terminación de la relación contractual.
Solución de continuidad	(...) las interrupciones presentadas no superan los 30 días hábiles, por tanto, acogiendo el criterio jurisprudencial unificado, por lo que no se puede aceptar la tesis planteada de tomar cada vínculo contractual como independiente para efectos de contar la prescripción porque el vínculo nunca se suspendió (...).

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

Condena	PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia proferida el veintidós (22) de julio de dos mil veinticuatro (2024) por el juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con las razones antes expuestas en la parte motiva de esta providencia. **Sentencia de 1ra instancia:** “PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD del Oficio No. 20191100067461 de 27 de diciembre de 2019, proferido por Radio Televisión Nacional de Colombia - RTVC, por medio del cual se negó la existencia y reconocimiento de una relación laboral derivada de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la señora ILEANA MARIUXI HERRERA SERNA, identificada con C.C. No. 63.508.479, y dicha entidad; durante el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2015 hasta el 30 de junio de 2018, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva del presente proveído. SEGUNDO. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se CONDENA a la RADIO TELEVISIÓN NACIONAL DE COLOMBIA -RTVC, a: a. RECONOCER y PAGAR a la señora ILEANA MARIUXI HERRERA SERNA, identificada con C.C. No. 63.508.479, el auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, auxilio de transporte, subsidio de alimentación, prima de servicios, prima de vacaciones, compensación de vacaciones, bonificación por

“Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión.”

	servicios, bonificación por recreación, si a ellas hubiere lugar, tomando para efectos de su liquidación el valor pagado por honorarios para cada periodo. Lo anterior, deberá realizarse durante el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2015 hasta el 30 de junio de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. Solamente deberán pagarse las prestaciones por el tiempo efectivamente laborado. Es decir, deberá descontarse los periodos en los que existió solución de continuidad como se anotó en la parte motiva del presente proveído. b. PAGAR a ILEANA MARIUXI HERRERA SERNA, identificada con C.C. No. 63.508.479; la cuota parte correspondiente al empleador respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones que no se hubieren efectuado o la diferencia entre lo pagado y lo que se debió cancelar, si la hubiere; tomando para efectos de su liquidación el valor pagado por honorarios para cada periodo. Lo anterior, deberá realizarse durante el periodo comprendido entre 16 de enero de 2015 hasta el 30 de junio de 2018. Dicho pago se efectuará al fondo de pensiones público o privado en el que esté afiliado la demandante en el momento del respectivo pago, y durante las vigencias contractuales. c. ACTUALIZAR las sumas debidas conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA, de conformidad con fórmula expuesta en la parte motiva del presente proveído. TERCERO. Se ORDENA dar cumplimiento a esta providencia con observancia de lo dispuesto en los Artículos 192 y 195 del CPACA. CUARTO. NIEGANSE las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo

- **Proceso Rad. 11001334204920230042001 - Fernando Rincón Castillo**

En este caso, el juzgado identificó la existencia de una relación laboral encubierta, a pesar de estar formalizada mediante contratos de prestación de servicios.

Se probó que:

- Existió prestación personal del servicio, ya que el contratista no podía delegar las actividades sin autorización previa.
- Se verificó la remuneración periódica, con soporte en contratos, pagos y certificaciones.
- Las funciones contratadas —como asistencia técnica, coordinación de planes operativos, elaboración de informes y seguimiento al POA— eran permanentes, no accidentales ni

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

transitorias, e inherentes a la actividad ordinaria de la entidad.

- Se evidenció subordinación funcional, expresada en la exigencia de cumplimiento de órdenes, reglamentos y estándares similares a los aplicados al personal de planta.

Sin embargo, el juzgado declaró la prescripción de las pretensiones laborales (salarios, prestaciones e indemnizaciones), dado que la reclamación fue presentada fuera del término legal de tres años. Únicamente se exceptuaron los aportes pensionales, conforme a interpretación jurisprudencial vigente.

Medio de control	Nulidad y restablecimiento de derecho
Controversia	Contrato realidad
Fecha de admisión de la demanda	01/03/2024
Fecha de sentencia 2da instancia	20/08/2025
Despacho	Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección segunda - Subsección C
Periodo de contratación reconocido	25 de abril de 2013 al 31 de diciembre de 2013 y del 10 de enero de 2014 al 28 de febrero de 2014
Rol desempeñado	Camarógrafo (Técnico y logística para la producción de contenidos audiovisuales)
Departamento	Departamento Administrativo Presidencia de la República, Cooperativa de Trabajo Asociado Soluciones de Audio y Video – SAVI
Objeto contractual (inicial)	El contratista se obliga a prestar sus servicios como asistente técnico de cámara y luces de los proyectos audiovisuales de la Presidencia de la Republica.
Objeto contractual (final)	El contratista se compromete con RTVC a prestar sus servicios como asistente técnico de cámaras y luces de los proyectos audiovisuales de la Presidencia de La República.
Contratos de prestación de servicios desarrollados	11 celebrados (2 reconocidos)
Problema jurídico	Determinar i) si se encuentran configurados los elementos constitutivos de una relación laboral — subordinación, prestación personal del servicio y remuneración como contraprestación del servicio prestado —, que den lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales reclamadas en la demanda o si por el contrario se trata de una relación contractual (coordinación) sin derecho al pago de prestaciones.
	Consideraciones
Prestación personal del servicio	En el sub-lite se acreditó la prestación personal del servicio, dado que los contratos denotan que la labor no era posible ser cedida sin previa autorización de la entidad demandada, lo que da cuenta de que, el cumplimiento del objeto contractual solo podría llevarlo a cabo el contratista, tal como lo expuso en el interrogatorio de parte que le fue

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	practicado en la audiencia de pruebas en primera instancia.
Remuneración	se demostró la remuneración recibida por él como consecuencia de la labor desempeñada, pues en el plenario consta el valor de cada uno de los contratos celebrados entre las partes, certificaciones de los pagos, entre otros documentos que dan fe de ello, punto sobre el cual tampoco existe discusión.
Subordinación	se presume que hay subordinación cuando se exige el cumplimiento de órdenes en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, se imponen reglamentos, y adicionalmente la labor es inherente a la entidad y se evidencia un parámetro de equidad frente a los demás empleados de planta.
Condiciones equiparables a personal de planta y del objeto misional de la entidad	Para la Sala es claro que las actividades encomendadas no eran ocasionales, accidentales o transitorias, ya que los servicios de asistencia técnica, coordinación, elaboración de informes, revisión presupuestal, coordinación y elaboración de planes operativos y proyectos, promoción del liderazgo de las entidades territoriales, inducción de personal, seguimiento al cumplimiento de metas del POA, entre otras, contratadas por la entidad, contradicen el carácter temporal propio de este tipo de acuerdo. - En el presente caso, las actividades desarrolladas son permanentes e inherentes a la dirección del sector salud en el ámbito departamental a cargo de la Unidad

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	Administrativa Especial de Salud de Arauca, en ese orden, corresponden al giro ordinario de la entidad.
Prescripción (dentro de los tres años siguientes al rompimiento del vínculo contractual)	Incluso al tomarse en cuenta cualquiera de las dos fechas previamente citadas, y la de radicación de la petición (16 de agosto de 2023) de reconocimiento de prestaciones sociales ante las entidades demandadas, evidentemente actuó por fuera del término previsto para el efecto de tres (3) años, aunado a lo anterior la demanda fue radicada con posterioridad el 30 de noviembre del mismo año. Por lo tanto, se configuró la excepción de prescripción de las prestaciones sociales, y demás emolumentos, de lo cual únicamente se encuentra exceptuado por interpretación jurisprudencial los aportes para pensión.

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

Condena	PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el nueve (9) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, en cuanto accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda en el proceso correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ejercido por el señor FERNANDO RINCÓN CASTILLO, contra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), Radio Televisión Nacional de Colombia — RTVC S.A.S— y la Cooperativa de Trabajo Asociado Soluciones de Audio y Videos (SAVI), por lo anteriormente expuesto. SEGUNDO.- MODIFICAR los numerales segundo, tercero y cuarto, de la referida sentencia, los cuales quedan así: Segundo. Declarar que entre el señor Fernando Rincón Castillo y la Radio Televisión Nacional de Colombia - RTVC S.A.S., existió una relación de trabajo desde el 25 de abril de 2013 al 31 de diciembre del mismo año, y del 10 de enero de 2014 al 28 de febrero de la misma anualidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Tercero. Declarar probada la excepción de prescripción de los derechos salariales y prestacionales que se derivaron de los contratos de prestación de servicios que se suscribieron y ejecutaron entre el 25 de abril de 2013 al 28 de febrero de 2014, así como el medio exceptivo de inexistencia de solidaridad por las razones expuestas en esta decisión. Cuarto. Condenar a la Radio Televisión Nacional de Colombia - RTVC S.A.S a efectuar las cotizaciones en el respectivo fondo de pensiones en el porcentaje que le correspondía como empleador, para la fecha en que fueron suscritos los contratos, esto es, entre el 25 de abril de 2013 al 31 de diciembre del mismo año, y del 10 de enero de 2014 al 28 de febrero de la misma anualidad. Para el efecto, el demandante deberá acreditar ante RTVC las cotizaciones que realizó al sistema de seguridad social durante el citado periodo, y en el evento de que no las hubiere hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le corresponda como trabajador, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	Las sumas resultantes se ajustarán en su valor, en aplicación de la fórmula indicada en la parte considerativa de la presente providencia." TERCERO.- Sin condena en costas en esta instancia judicial. (...).

La caracterización de estos procesos judiciales permite identificar prácticas reiteradas que generan un alto riesgo legal para la entidad, como la prolongación en el tiempo de los contratos de prestación de servicios, la asignación de funciones propias de un cargo de planta y la ausencia de mecanismos institucionales efectivos para distinguir entre relaciones civiles y laborales. La identificación temprana de estos factores de riesgo es clave para diseñar estrategias de mitigación que integren directrices contractuales claras, controles de legalidad en la etapa de vinculación y fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de gestión del talento humano.

2.3.5. Justificación de la selección y conclusiones

A partir del análisis anterior, se justifica la elección del riesgo "contrato realidad" como eje central de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2026–2027 de RTVC. Las razones se resumen en su altísimo impacto combinado: es la causa de demanda más frecuente contra la entidad, su incidencia va en aumento reciente, agrupa una parte sustancial de los litigios activos, sus procesos tienden a prolongarse en el tiempo (con el consiguiente desgaste institucional), y su potencial de generar condenas onerosas es significativo. En términos del índice de importancia diseñado, contrato realidad supera claramente el umbral crítico, situándose como prioridad natural dentro del universo de riesgos jurídicos mapeados.

Si bien otras categorías como las acciones populares o las reparaciones directas también mostraron relevancia, la naturaleza de *contrato realidad* lo hace especialmente apto para ser objeto de una política preventiva focalizada. Este riesgo se origina en la gestión interna de personal y contratación, ámbito donde es posible diseñar e implementar medidas preventivas específicas (p. ej., directrices de contratación laboral, controles en la vinculación por prestación de servicios, capacitación a áreas operativas sobre las implicaciones de la subordinación laboral, etc.) para reducir la ocurrencia de nuevas demandas. En cambio, riesgos como las acciones populares o las reparaciones directas dependen más de factores externos (p. ej., iniciativas ciudadanas o eventos dañosos accidentales) y cubren temáticas más heterogéneas, por lo que las estrategias preventivas son menos directas o se diluyen. Orientar la PPDA hacia el contrato realidad promete un mayor rendimiento preventivo: cualquier reducción en este frente impactará casi la mitad de la contingencia judicial de RTVC, liberando recursos y evitando futuros pasivos laborales.

"Las copias impresas de este documento se consideran no controladas. Para verificar la versión vigente consulte el Sistema Integrado de Gestión."

	Tipo de proceso	Objeto del proceso	Índice Cantidad procesos	Índice Edad máxima (días)	Ranking
0	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	CONTRATO REALIDAD	1.000	0.601	0.880
1	ACCIÓN POPULAR	OTROS	1.000	0.574	0.872
2	REPARACIÓN DIRECTA	OTROS	0.556	0.558	0.557
3	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	OTROS	0.333	0.973	0.525
4	ORDINARIO LABORAL	CONTRATO REALIDAD	0.444	0.531	0.470
5	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	TRANSFERENCIA RECURSOS PRESUPUESTALES	0.333	0.571	0.404
6	ORDINARIO LABORAL	OTROS	0.333	0.518	0.388
7	CONTRACTUAL	NULIDAD CONTRACTUAL	0.333	0.476	0.376
8	DECLARATIVO	PROPIEDAD INTELECTUAL	0.333	0.446	0.367
9	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	PROCESO DE SELECCIÓN INVITACIÓN ABIERTA	0.333	0.429	0.362
10	EJECUTIVO	PAGO COSTAS PROCESALES	0.333	0.398	0.353
11	EJECUTIVO	FACTURAS ELECTRÓNICAS	0.333	0.384	0.348
12	REPARACIÓN DIRECTA	OCUPACIÓN IRREGULAR	0.333	0.376	0.346

En conclusión, el riesgo derivado de demandas por contrato realidad ha sido seleccionado como prioritario por su elevada frecuencia, tendencia creciente, prolongada duración y potencial impacto económico en contra de RTVC. Esto se alinea con el propósito de la PPDA de anticipar y mitigar proactivamente el daño antijurídico, enfocando los limitados recursos institucionales en las áreas de mayor exposición. En el capítulo siguiente, a partir de esta selección, se delineará el plan de acción preventivo específico para el periodo 2026–2027, con estrategias dirigidas a contener y gestionar el riesgo de contrato realidad, esperando con ello reducir sustancialmente la litigiosidad y las posibles condenas contra RTVC en este ámbito crítico.

CAPÍTULO III - MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL: EL "CONTRATO REALIDAD" EN COLOMBIA

3.1. Fundamentos Constitucionales y Legales del Contrato Realidad

La Constitución Política de Colombia establece la protección del trabajo y el combate a la simulación de relaciones laborales. El Artículo 25 consagra el trabajo como un derecho fundamental que goza de especial protección del Estado, garantizando a toda persona un empleo en condiciones dignas y justas. A su vez, el Artículo 53 enumera los principios mínimos fundamentales en materia laboral, entre ellos la *primacía de la realidad sobre las formalidades* en las relaciones de trabajo. Esta primacía implica que, sin importar el nombre o forma dada a un vínculo, si en los hechos se reúnen las características de una relación laboral, debe reconocerse como tal. Finalmente, el Artículo 90 dispone la responsabilidad patrimonial del Estado cuando con su acción u omisión cause un daño antijurídico; este precepto resulta relevante en tanto la utilización inadecuada de contratos civiles para ocultar verdaderos vínculos laborales puede generar condenas judiciales y perjuicios económicos a la entidad pública.

El marco legal desarrolla estos principios. El Código Sustantivo del Trabajo (CST) en sus artículos 23 y 24 define el contrato de trabajo a partir de tres elementos esenciales:

(i) la actividad personal del trabajador (prestación personal del servicio),
(ii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador frente al empleador (facultad de impartir órdenes sobre el modo, tiempo y cantidad de trabajo, con sujeción a reglamentos) y
(iii) un salario como retribución del servicio. Siempre que concurran estos elementos, existe un contrato de trabajo *real* independientemente de la denominación o forma contractual empleada.

En consecuencia, el CST consagra que las partes no pueden desnaturalizar la relación laboral por acuerdos en contrario, prevaleciendo la realidad sobre lo pactado formalmente.

En el ámbito de la contratación estatal, la normativa ha sido clara en delimitar el uso de contratos civiles de prestación de servicios para evitar encubrir relaciones laborales. La Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación Pública), en su artículo 32 numeral 3, define el contrato de prestación de servicios indicando que es aquel celebrado con personas naturales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad *"cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados"*. La misma norma enfatiza que *"en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable"*.

Adicionalmente, la legislación posterior reforzó la prohibición de usar contratistas en funciones permanentes. La Ley 790 de 2002 (artículo 17) ordenó que las entidades públicas mantengan las plantas de personal necesarias para su funcionamiento, estableciendo que *"en ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes conforme a los decretos de planta"*. De igual forma, normas reglamentarias precedentes como el Decreto-Ley 2400 de 1968 (art. 2°, modificado por D.L. 3074/1968) y el Decreto 1950 de 1973 (art. 7°) ya disponían que para funciones de carácter permanente se deben crear los empleos públicos correspondientes, prohibiéndose la contratación por servicios para desempeñar tales funciones.

La constitucionalidad de estas normas fue confirmada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-614 de 2009[2], que resaltó que dicha prohibición legal es un desarrollo válido de los mandatos superiores en materia laboral. En esa decisión, la Corte subrayó que la regla protege los derechos laborales de los servidores públicos al imponer la relación laboral (con todas sus garantías) para funciones permanentes, reservando el contrato de prestación de servicios solo para labores ocasionales, temporales o especializadas por fuera del giro ordinario de la entidad.

Finalmente, vale mencionar que la normativa en materia de Función Pública, como la Ley 909 de 2004 (sobre empleo público y carrera administrativa), refuerza que el empleo público es la regla general para satisfacer funciones permanentes del Estado. También el Decreto 1083 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Función Pública) y otras directrices obligan a las entidades a revisar periódicamente sus plantas de personal y evitar la proliferación de contratistas en detrimento de la carrera administrativa.

3.2. Jurisprudencia sobre la Primacía de la Realidad y el Contrato Realidad

El desarrollo jurisprudencial colombiano ha consolidado la doctrina de la *primacía de la realidad* y ha establecido parámetros claros para determinar cuándo un contrato de prestación de servicios deviene en un contrato realidad. A continuación, se reseñan las líneas jurisprudenciales más relevantes, distinguiendo la óptica de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado en lo contencioso administrativo, y de la Corte Suprema de Justicia en el campo laboral ordinario, haciendo énfasis especial en el sector público.

3.2.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha protegido consistentemente el derecho al trabajo y aplicado el principio de realidad en múltiples fallos, tanto de control abstracto de normas como de tutela. En la Sentencia C-154 de 1997, al examinar la constitucionalidad de apartes de la Ley 80 de 1993, la Corte resaltó que el elemento determinante para distinguir un contrato de prestación de servicios de uno laboral

---

2. **Corte Constitucional de Colombia.** *Sentencia C-614/09*. Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Exequibilidad del inciso 4° del artículo 2° del Decreto-Ley 2400 de 1968 (modificado por el Decreto-Ley 3074 de 1968). Bogotá D.C., 2009. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm

es la existencia de subordinación o dependencia. Indicó que si la Administración contratante imparte órdenes al contratista sobre la ejecución de la labor contratada y le fija un horario de trabajo, *"se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de contrato de prestación de servicios"*[3]. En otras palabras, la formalidad de llamar "contratista" a una persona no puede privarla de los derechos mínimos de un trabajador si en la práctica actúa como tal.

Este criterio de primacía de la realidad ha sido reiterado en numerosas decisiones de tutela. La Corte ha advertido que la utilización masiva e inapropiada de contratos de prestación de servicios en la administración pública vulnera la Constitución. Por ejemplo, en la T-723 de 2016 señaló que *"el uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución"*, enfatizando que conforme al artículo 53 Superior el principio de primacía de la realidad debe aplicarse tanto en las relaciones laborales entre particulares como en las celebradas por el Estado. La Corte ha sido enfática en que ninguna entidad estatal puede erigir la forma contractual en subterfugio para desconocer derechos laborales. En el mismo sentido, ha catalogado esta práctica como una forma de empleo encubierto que precariza garantías, en línea con recomendaciones de la OIT tendientes a eliminar la simulación de relaciones de trabajo[4].

Varios fallos de tutela de unificación han desarrollado esta doctrina. Recientemente, la Sala Plena de la Corte, en la Sentencia SU-040 de 2018, estudió el caso de una contratista vinculada por varios años bajo contratos de servicios para cumplir funciones misionales en una entidad distrital. La Corte constató la presencia de los *tres elementos de la relación laboral* –prestación personal del servicio, remuneración y subordinación en el cumplimiento de horarios e instrucciones–, concluyendo que existió en realidad un contrato de trabajo y ordenó el pago de todas las prestaciones sociales correspondientes. Si bien en dicho caso no se ordenó la reintegra de la trabajadora (por tratarse de un programa temporal ya terminado), la sentencia fue clara en declarar la existencia de un *contrato realidad* y en aplicar el principio de estabilidad laboral relativa mediante el reconocimiento de sus derechos laborales. En otras decisiones unificadoras, como la SU-448 de 2016, SU-368 de 2022 o la más reciente SU-478 de 2024, la Corte Constitucional ha reiterado los indicios determinantes de una relación laboral encubierta (tales como la continuidad en el servicio por periodos prolongados, la subordinación jerárquica, la exclusividad y la realización de funciones propias del objeto misional de la entidad) y ha unificado criterios sobre las consecuencias de su declaratoria. Incluso ha señalado que la prolongación injustificada de contratos de prestación de servicios para funciones permanentes puede vulnerar derechos fundamentales como la igualdad y la estabilidad en el empleo, dado que coloca al contratista en una situación de desprotección frente a otros servidores públicos que realizan las mismas tareas bajo vínculos formales de planta.

En suma, desde la óptica constitucional hoy está plenamente establecido que prima la realidad

sobre la forma: siempre que en una entidad pública un contratista cumpla personalmente funciones de carácter permanente, bajo dirección o control (subordinación) y reciba remuneración, los jueces constitucionales tenderán a reconocer la existencia de un contrato laboral y, por tanto, la titularidad de derechos como estabilidad laboral, seguridad social y prestaciones sociales. La Corte ha exhortado a las entidades estatales a abstenerse de esta práctica y ceñirse al uso excepcional de los contratos por prestación de servicios para evitar la violación sistemática de los mandatos de la Carta.

---

3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2012-00214 de 2021. *Nulidad y restablecimiento del derecho – Contrato realidad*. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172694#:~:text=%E2%80%9C,como%20la%20fijaci%C3%B3n%20de%20horario
4. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación No. 05001-23-33-000-2013-01143-01 de 09 de septiembre de 2021. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172056

3.2.2. Jurisprudencia del Consejo de Estado (Jurisdicción Contencioso-Administrativa)

En el escenario del litigio administrativo, el Consejo de Estado –particularmente la Sección Segunda, encargada de los asuntos laborales públicos– ha desarrollado la teoría del "contrato realidad" para resolver las demandas de nulidad y restablecimiento de derecho interpuestas por contratistas que alegan haber laborado en condiciones propias de un empleado público. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reconocido que los contratos de prestación de servicios no pueden ser utilizados como instrumento para desconocer derechos laborales de quienes, en la práctica, fungieron como verdaderos servidores. Por ende, haciendo uso del artículo 53 de la Constitución, el Consejo de Estado ha privilegiado la realidad sobre las formas cuando se demuestra que detrás de un contrato estatal subyace una relación laboral encubierta.

Un hito jurisprudencial lo constituyó la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016 (Exp. 2013-00260-01, Subsección B, Sección Segunda), en la cual el Consejo de Estado unificó criterios sobre la configuración y efectos del contrato realidad en el sector público. En esa providencia y decisiones posteriores, se han establecido criterios probatorios y condiciones para declarar la existencia de una relación laboral entre un contratista y la entidad pública:

- Debe acreditarse la prestación personal del servicio y la subordinación o dependencia continuada, entendida como la situación donde la entidad impartió órdenes sobre la forma de ejecutar el trabajo, impuso horarios, controló la labor y el contratista se integró en la organización del ente público.

- Adicionalmente, la *Sección Segunda* exige demostrar la permanencia de la labor (esto es, que la actividad desarrollada sea inherente o *propia de las funciones de la entidad* y realizada de manera continua, no esporádica) y la equidad o similitud funcional, entendida como la equivalencia entre las actividades realizadas por el contratista y las que ejecutan empleados de planta en cargos similares. Estos elementos adicionales –permanencia en el servicio y similitud de funciones– se consideran indicios de que la vinculación contractual fue irregular, "desdibujando" la figura civil para ocultar un verdadero empleo público.

- Comprobados tales presupuestos, la jurisdicción administrativa procede a proteger los derechos laborales del contratista, ordenando el pago integral de las prestaciones sociales

dejadas de percibir (prima de servicios, cesantías e intereses, vacaciones, etc.), aportes a seguridad social y demás emolumentos a los que habría tenido derecho de haber sido vinculado legal y reglamentariamente. Se trata de restablecer el derecho del demandante, usualmente mediante la nulidad del acto administrativo que negó su reclamación laboral y la condena al pago de las sumas correspondientes.

- Sin embargo, no se otorga la condición de empleado público de carrera al contratista ni se ordena su nombramiento, pues para adquirir dicha calidad se requiere cumplir los trámites constitucionales y legales de ingreso (concurso o provisión legal del cargo). Es jurisprudencia pacífica que la declaración judicial de un contrato realidad no equivale a un nombramiento retroactivo, dado que ello contravendría las normas de acceso al servicio público. En lugar de ello, la condena suele ser exclusivamente económica, reconociendo salarios y prestaciones como indemnización por el tiempo servido bajo la modalidad irregular.

El Consejo de Estado también ha delimitado las competencias jurisdiccionales en estos casos. Conforme a su doctrina, cuando el contratista desarrolló funciones equivalentes a las de un empleado público (relación legal y reglamentaria), la controversia pertenece a la jurisdicción contencioso-administrativa; en cambio, si la situación se asemeja a la de un trabajador oficial (relación contractual laboral regida por el CST, típica de algunas entidades públicas de naturaleza industrial o comercial), correspondería a la justicia laboral ordinaria. En todo caso, la Sección Segunda ha sostenido que ninguna de las dos jurisdicciones puede desconocer el principio de primacía de la realidad. Incluso ha habido pronunciamientos sobre el tema de la prescripción o caducidad de las acciones: la unificación de 2016 concluyó que las pretensiones laborales derivadas de contratos realidad no son imprescriptibles, debiendo reclamarse oportunamente (se aplican las reglas de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento, o la prescripción trienal de las acreencias laborales según el caso). No obstante, también se ha protegido el derecho sustancial en eventos donde se alega una violación continuada en el tiempo.

En síntesis, la jurisprudencia contencioso-administrativa vigente establece que, si un contratista del Estado logra demostrar que su contrato de prestación de servicios encubrió una relación laboral, la entidad podrá ser condenada a reconocerle todas las prestaciones sociales y derechos laborales correspondientes al período trabajado. Se busca así garantizar la igualdad y la protección de quienes realizan funciones públicas de forma material, evitando que la Administración eluda sus obligaciones laborales mediante la celebración sucesiva de contratos civiles. El Consejo de Estado ha reiterado que el contrato de prestación de servicios no debe desnaturalizarse: si se usó para funciones permanentes bajo subordinación, se tornará en un *contrato realidad* con todas sus consecuencias jurídicas.

CAPÍTULO IV – PLAN DE ACCIÓN DEL PPDA

Con el objetivo de evitar la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios (es decir, prevenir que se configuren como relaciones laborales encubiertas o *“contrato realidad”*), mediante acciones generales aplicables a cualquier organización. Este plan de acción se basa en tres ejes estratégicos que abordan la capacitación del personal, la implementación de controles de seguimiento y la adopción de medidas correctivas e institucionales. A continuación, se detalla cada eje con sus actividades propuestas, una descripción de dichas actividades y su justificación.

4.1. Eje Propuesto: Fortalecimiento de la Capacitación y Sensibilización

- **Actividades propuestas:** Elaboración de guías de buenas prácticas; programas continuos de capacitación y sensibilización; revisión y mejora de documentos contractuales estándar.

- **Descripción de las actividades propuestas: :** En este eje se busca fortalecer la formación y sensibilización del personal encargado de la contratación y supervisión de contratistas, con el fin de garantizar una adecuada gestión contractual que respete las disposiciones legales vigentes y evite la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios. Las actividades propuestas incluyen la elaboración de una Guía de Buenas Prácticas para la supervisión de contratos, la cual será de consulta obligatoria y contendrá lineamientos claros sobre cómo coordinar las actividades de los contratistas sin incurrir en subordinación.

  - Entre los aspectos fundamentales de esta guía se destacan:
  - No emitir órdenes directas propias de una relación laboral, sino orientar mediante coordinación.
  - Evitar la imposición de horarios fijos, salvo que exista una justificación plenamente documentada.
  - No someter al contratista a reglamentos disciplinarios internos.
  - No exigir asistencia presencial o capacitaciones internas que no estén pactadas en el contrato.

  Además de la guía, se implementará un programa anual de capacitación dirigido a supervisores, jefes y personal administrativo. Este programa incluirá talleres jurídicos sobre la primacía de la realidad y los elementos que definen una relación laboral, socialización de casos reales de entidades sancionadas por configurar contrato realidad, y boletines periódicos con recomendaciones prácticas. Por ejemplo, se enfatizará la importancia de evitar el uso de terminología propia de una relación laboral, como “funciones” o “horario”, en las órdenes dadas a contratistas.

  Finalmente, se propone reforzar las herramientas contractuales desde la fase precontractual y contractual. Esto implica la creación de listas de verificación para los estudios previos de contratación, asegurando que la necesidad del contrato sea temporal o especializada y que las tareas propuestas no correspondan a funciones misionales permanentes. Asimismo, se ajustarán los modelos de contrato para incluir cláusulas que resalten la autonomía del contratista y delimiten claramente la ausencia de subordinación, estableciendo explícitamente que la relación contractual se basa en la coordinación de actividades y tiene un tiempo determinado.

  De acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, las entidades públicas tienen la responsabilidad de garantizar que los contratos de prestación de servicios se ejecuten bajo condiciones que respeten su naturaleza jurídica. Esto incluye evitar la subordinación y asegurar la autonomía del contratista en el desarrollo de sus actividades. La capacitación y formación del personal encargado de la supervisión contractual es una herramienta clave para cumplir con estas disposiciones

- **Justificación:** La implementación de este eje estratégico responde a la necesidad de prevenir riesgos jurídicos asociados al contrato realidad, promoviendo una cultura organizacional basada en el cumplimiento normativo y la gestión eficiente de los recursos humanos. Según lo establecido en el Plan Institucional de Capacitación del Ministerio de Justicia y documentos similares, la formación continua fortalece las competencias técnicas y jurídicas de los supervisores, permitiendo una ejecución contractual alineada con los principios legales.

  En conclusión, este eje de capacitación y sensibilización garantiza que el personal involucrado en la contratación y supervisión de contratistas cuente con las herramientas necesarias para evitar prácticas que desvirtúen la naturaleza de los contratos de prestación de servicios, contribuyendo al cumplimiento de las metas institucionales y la mitigación de riesgos legales

4.2. Eje Propuesto: Implementación de Mecanismos de Seguimiento y Alerta Temprana

- **Actividades propuestas:** Sistema periódico de monitoreo de contratos; auditorías internas o revisiones aleatorias; informes de riesgo periódicos a la alta dirección**.**

- **Descripción de las actividades propuestas:** Este eje tiene como objetivo establecer mecanismos que permitan monitorear de manera continua la ejecución de los contratos de prestación de servicios, garantizando que se cumpla con la normativa aplicable y que no se desvirtúe su naturaleza jurídica. Según lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas están obligadas a realizar una supervisión permanente de los contratos como parte del principio de moralidad administrativa y transparencia contractual.

  Para ello, se propone la implementación de un sistema de seguimiento liderado por el área responsable de la entidad (como la oficina jurídica, talento humano o control interno, según corresponda). Este sistema debe incluir la revisión periódica de una muestra representativa de contratos vigentes, verificando aspectos clave como:

  - Las actividades efectivamente realizadas por el contratista, asegurando que coincidan con las pactadas y sean de carácter temporal.

  - Las interacciones entre el contratista y el supervisor, confirmando que se mantengan dentro de los límites de coordinación y no evidencien subordinación.

  - Las condiciones de trabajo, verificando que no se exijan horarios fijos ni reglamentos internos no estipulados en el contrato.

  Adicionalmente, se sugiere el uso de formatos de verificación donde el supervisor registre mensualmente variables como horas trabajadas, necesidad de presencialidad e instrucciones dadas. También se recomienda realizar auditorías internas aleatorias en las áreas con mayor número de contratistas, conforme a lo estipulado en la Ley 80 de 1993 y el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

  Como medida complementaria, se plantea la implementación de un mecanismo de

alerta temprana. Este mecanismo permitirá identificar contratos que presenten indicios de desnaturalización, como la asignación de responsabilidades permanentes propias de un funcionario de planta o la extensión reiterada de contratos por años. Ante la detección de estas irregularidades, se deben tomar acciones correctivas inmediatas (ver Eje 3). Finalmente, se establece la elaboración de informes periódicos dirigidos a la alta dirección o al comité encargado de riesgos legales, detallando los contratos evaluados, las irregularidades detectadas y las recomendaciones correspondientes.

- **Justificación**: La supervisión y vigilancia de los contratos de prestación de servicios es un deber legal consagrado en la Ley 1474 de 2011, el cual busca garantizar la correcta ejecución del objeto contratado y prevenir la ocurrencia de actos de corrupción. La ausencia de controles continuos ha sido identificada como una causa raíz en la configuración del contrato realidad, según lo dispuesto en los conceptos emitidos por Colombia Compra Eficiente.

  Un contrato de prestación de servicios puede cumplir inicialmente con la normativa, pero sin una supervisión adecuada, existe el riesgo de que con el tiempo derive en funciones o condiciones propias de una relación laboral. Implementar un sistema de seguimiento y alertas permite detectar de manera temprana cualquier señal de desnaturalización del contrato, funcionando como una red de seguridad que complementa las medidas pedagógicas del Eje 1. Dicho enfoque proactivo minimiza el riesgo de demandas o sanciones contra la entidad, ya que las irregularidades se corrigen antes de que generen un daño antijurídico.

  Además, los informes periódicos a la alta dirección fomentan la responsabilidad institucional y el compromiso con la prevención. Cuando los líderes conocen en detalle los riesgos y casos detectados, pueden respaldar las medidas necesarias para reforzar las políticas internas y garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y moralidad administrativa establecidos en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

  En conclusión, este eje estratégico asegura que la prevención no quede solo en la teoría de los manuales, sino que se materialice en la supervisión efectiva de cada contrato, con capacidad de reacción ante cualquier alerta, fortaleciendo la gestión contractual de las entidades públicas.

4.3. Eje Propuesto: Acciones Correctivas y Mejoras Institucionales

- **Actividades propuestas:** Reevaluación de contratos vigentes de alto riesgo; ajuste o terminación de contratos que presenten irregularidades; análisis de necesidades permanentes y planificación de planta de personal.

- **Descripción de las actividades propuestas:** Este eje plantea las medidas a implementar una vez identificados contratos con posibles irregularidades, así como acciones a mediano plazo que permitan alinear la institución con las disposiciones legales sobre contratación laboral. En primer lugar, se realizará una reevaluación exhaustiva de los contratos considerados de "alto riesgo", entendidos como aquellos que, conforme al sistema de monitoreo del Eje 2, presenten alertas serias de

posible *contrato realidad*.

Un equipo designado (por ejemplo, las áreas de jurídica y talento humano) será el encargado de analizar cada caso para determinar el nivel de desnaturalización del contrato. Si se confirma que un contratista está desempeñando funciones propias de un empleado permanente o bajo evidente subordinación, se presentarán recomendaciones específicas. Las decisiones correctivas pueden incluir:

- Ajustar las condiciones del contrato, tales como modificar tareas asignadas o eliminar obligaciones de horario o presencialidad que no estén justificadas.
- Emitir recordatorios formales al supervisor y al contratista sobre los límites de su relación contractual.
- En casos extremos, proceder con la terminación anticipada del contrato si persiste un riesgo alto e inaceptable de desnaturalización.

Estas decisiones deben tomarse de manera individualizada y con base en el análisis técnico y jurídico correspondiente, buscando siempre mitigar el daño antijurídico inminente, como evitar la continuidad de situaciones que puedan derivar en sentencias condenatorias contra la institución.

En segundo lugar, más allá de corregir contratos individuales, se propone realizar un análisis institucional para identificar funciones misionales permanentes que hayan sido cubiertas reiteradamente mediante contratistas. Este análisis debe conducir a la planificación de soluciones estructurales. Una actividad clave es la actualización del estudio técnico de planta de personal o la elaboración de un diagnóstico de cargas de trabajo, conforme a lo señalado en el artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015. Dicho estudio permitirá determinar si la dotación actual de personal de planta es insuficiente y formular propuestas de ampliación o reorganización de la planta de personal a mediano o largo plazo.

De esta manera, las funciones permanentes podrán ser desempeñadas por empleados de planta, garantizando que la contratación por prestación de servicios se reserve exclusivamente para labores temporales, especializadas o complementarias, tal como lo establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

- **Justificación:** La adopción de acciones correctivas es esencial para garantizar el cumplimiento normativo y prevenir riesgos jurídicos derivados de la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios. Según lo señalado en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades exige que las entidades públicas eviten cualquier situación que configure una relación laboral encubierta.

  La reevaluación de contratos vigentes con indicios de "contrato realidad" constituye una medida de prevención secundaria que permite mitigar riesgos antes de que estos se materialicen en demandas o condenas. Esta actitud proactiva demuestra la buena fe y diligencia de la entidad en el cumplimiento de las disposiciones legales, en especial las contenidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474

de 2011.

Por otro lado, el análisis global sobre la planta de personal responde a un principio fundamental: las funciones permanentes de las entidades públicas deben ser atendidas mediante cargos formales, ya sea de planta o nómina, y no a través de contratos de prestación de servicios. Esto se encuentra respaldado por el Decreto 1083 de 2015 y por la Directiva Presidencial 09 de 2018, que orienta a las entidades a eliminar gradualmente el uso indebido de esta modalidad contractual.

Si una entidad mantiene por largo tiempo a contratistas desempeñando funciones misionales y continuas, no solo incumple la normativa, sino que incrementa significativamente la probabilidad de que dichos contratistas reclamen la existencia de un vínculo laboral real, con alta posibilidad de éxito jurídico. Por ello, planificar una regularización de los puestos de trabajo mediante la creación de nuevas plazas, la reorganización de funciones o la limitación de la duración de los contratos es una mejora institucional necesaria y alineada con las buenas prácticas administrativas.

En conclusión, este eje estratégico busca garantizar que las entidades públicas adopten medidas correctivas inmediatas y planifiquen soluciones a mediano plazo para alinear su gestión de recursos humanos con las disposiciones legales, reduciendo así el riesgo de desnaturalización de los contratos de prestación de servicios y fortaleciendo la sostenibilidad jurídica y operativa de la organización.

En atención al análisis de los tres ejes temáticos propuestos, se presenta el siguiente cuadro de control y seguimiento para las actividades de la Política de Prevención, este instrumento se basa en las acciones propuestas en el plan de acción de la política de RTVC y se plantea un seguimiento a través de indicadores de gestión. La Corte Constitucional ha ratificado que este tipo de indicadores son una *herramienta central en el monitoreo* de políticas públicas, ya que permiten una medición integral de su efectividad[5].

4.4. Cuadro de Mando para el Seguimiento de la PPDA 2026-2027

La siguiente tabla detalla las actividades, responsabilidades e indicadores clave para materializar los objetivos de la política de RTVC:

5. Auto 1417 de 2025, seguimiento a órdenes dictadas en la sentencia SU-020 de 2022, Magistrado Ponente: Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Eje Estratégico	Actividad / Mecanismo	Área(s) Responsable(s)	Indicador de Gestión	Indicador de Resultado	Frecuencia de Medición
Fortalecimiento Pedagógico y Contractual *(Ataca las causas raíz de "prácticas inadecuadas" y "falta de capacitación")*	**Creación y Difusión de una guía de buenas prácticas** para supervisores y ordenadores del gasto, que incluya cláusulas explícitas para delimitar la autonomía del contratista.	Oficina Asesora Jurídica.	(Guía de buenas prácticas elaborada, aprobada y publicada / Total de guías programadas)* 100.	Número de supervisores y ordenadores del gasto que certifican la Lectura y conocimiento de la guía.	Semestral.
	Programa de capacitación y sensibilización continua sobre el principio de "primacía de la realidad" y socialización de casos de condenas.	Oficina Asesora Jurídica y Dirección de Talento Humano.	Porcentaje de cumplimiento del cronograma de capacitaciones programadas.	(Número de directivos y supervisores capacitados /Número total de directivos y supervisores a capacitar)* 100.	Trimestral.
Mejoras en Seguimiento y Control *(Ataca la causa raíz de "ausencia de mecanismos de alerta*	**Sistema de monitoreo continuo** de contratos de prestación de servicios	Oficina Asesora Jurídica y Oficina de Control Interno.	Número de Informes de monitoreo presentados al Comité de Conciliación.	Número de contratos identificados con alto riesgo de "contrato realidad" y con plan de acción correctivo definido.	Trimestral

temprana")	**Reevaluación de contratos vigentes** susceptibles de demanda para tomar acciones correctivas como terminaciones anticipadas o reconfiguración de condiciones	Comité de Conciliación con apoyo de la Oficina Asesora Jurídica.	Número de Sesiones del Comité de Conciliación en las que se analiza el Riesgo de contratos vigentes.	Número de Contratos de alto riesgo Sobre los cuales el Comité de Conciliación emite una recomendación o acción correctiva	Trimestral.

Los siguientes indicadores miden el efecto final de todas las actividades implementadas y son el criterio fundamental para evaluar el éxito de la política. Su medición es de carácter anual.

- **Indicador de Impacto 1:** Disminución porcentual del número de nuevas demandas por *contrato realidad* en comparación con el periodo de análisis anterior.
- **Indicador de Impacto 2:** Reducción porcentual del valor total de las pretensiones económicas en las nuevas demandas radicadas por *contrato realidad*.
- **Indicador de Impacto 3:** Variación en la calificación de la probabilidad de ocurrencia del riesgo "contrato realidad", buscando pasar de "alta" a "media" o "baja" en el mapa de riesgos de la entidad.

Para garantizar el cumplimiento formal, se deben seguir los siguientes pasos:

1. **Responsabilidad del Seguimiento:** El **Comité de Conciliación de RTVC** es el máximo responsable de "revisar trimestralmente el avance del plan de acción.
2. **Consolidación y Registro:** El Secretario Técnico del Comité de Conciliación es el encargado de recolectar la información de este cuadro de mando, consolidarla y registrar el seguimiento en el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado **e-Kogui**.
3. **Informe Anual:** Con base en este seguimiento, se debe registrar el informe anual de cumplimiento del plan de acción en el sistema e-Kogui, a más tardar el 28 de febrero de cada año, incluyendo los resultados de los indicadores de gestión, resultado e impacto.

4.5. Disclaimer sobre indicadores y cambios en políticas laborales

En el marco de la implementación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico para el periodo 2026-2027, es importante destacar que los indicadores diseñados para medir el impacto de las acciones implementadas estarán condicionados por factores históricos y estructurales que deben ser considerados al momento de su análisis.

Tal como lo establece la Resolución 5502 de 2023 del Ministerio del Trabajo, los indicadores de gestión, resultado e impacto deben ser registrados y monitoreados anualmente mediante los sistemas dispuestos por el Gobierno Nacional, como el software de prevención del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKogui). Sin embargo, es necesario señalar que los resultados de estos estarán influenciados por el rezago en la resolución de procesos judiciales y conflictos laborales derivados de políticas y prácticas de contratación adoptadas en periodos anteriores.

De acuerdo con la Resolución 3162 de 2021 del Ministerio del Trabajo, los sistemas de seguimiento a indicadores deben considerar las condiciones específicas del contexto laboral y las dinámicas históricas que afectan su medición. En este sentido, aunque la política implementada para el periodo 2026-2027 busca generar cambios estructurales en la gestión de recursos humanos, es importante reconocer que dichos cambios no permitirán alcanzar una fidelidad inmediata en los indicadores, especialmente en lo relacionado con la reducción de conflictos judiciales por contratos laborales desnaturalizados.

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ - SL5359-2021) ha señalado que los conflictos derivados de la tercerización laboral y la configuración de contratos realidad suelen estar relacionados con prácticas históricas y la ausencia de controles efectivos en periodos anteriores, lo cual incrementa la complejidad para medir el impacto de las nuevas políticas en el corto plazo.

Por lo tanto, se hace un llamado a los responsables de la gestión y análisis de los indicadores a considerar que los resultados iniciales pueden no reflejar de manera inmediata los efectos de las medidas adoptadas. Esto, debido a que la política actual está diseñada para generar un impacto progresivo y sostenible en el tiempo, alineándose con los lineamientos establecidos en la Ley 2466 de 2025 y los objetivos del Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2022-2031.

Finalmente, se recomienda que el análisis de los indicadores contemple un enfoque integral que incluya la evaluación de los procesos históricos y estructurales que han contribuido a los conflictos laborales, así como la identificación de oportunidades de mejora continua en la implementación de las políticas actuales. De esta manera, se garantizará una interpretación más precisa y contextualizada de los resultados obtenidos, fortaleciendo la capacidad de la entidad para prevenir el daño antijurídico y promover una gestión laboral ajustada a la normativa vigente.

Nota: La presente Política se actualiza y se aprueba mediante Acta No. 22 del Comité de Conciliación de RTVC del 29 de diciembre de 2025.

9. CONTROL DE CAMBIOS

VERSIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO	ÁREA PRODUCTORA	FECHA DE PUBLICACIÓN
1.	Se realiza nuevamente el cargue del documento en el cual se incluye el logo de RTVC, se incluye control de cambios, así mismo dando cumplimiento a los	Coordinación de planeación	05/10/2026

	lineamientos del manual de marca. V2 y la Guía de Administración de Información Documentada SIG.		