



DIRECCIÓN JURÍDICA NACIONAL Y  
GERENCIA NACIONAL FINANCIERA Y  
ADMINISTRATIVA

---

CIRCULAR CONJUNTA No. 31 DE 2024

**Para:** Vicerrectores, Directores de Sede, Decanos y Directores de Centros e Institutos, Oficina Nacional de Control Interno, Dirección Nacional de Veeduría Disciplinaria, Oficinas Jurídicas, Direcciones Administrativas de Sede, Oficinas de Contratación o quienes hagan sus veces, servidores públicos encargados de la actividad contractual, Supervisores, Interventores, Directores de proyectos, Jefes de dependencias de la Universidad Nacional de Colombia y contratistas.

**Asunto:** Actualización de lineamientos y recomendaciones para atender lo indicado en la Sentencia de Unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021 (SUJ-025-CE-S2-2021), en relación con los contratos de prestación de servicios personales.

En el marco de la Política de Prevención del Daño Antijurídico (2024-2025) de la Universidad Nacional de Colombia, se evidenció la necesidad de actualizar los lineamientos y recomendaciones contenidos en la Circular Conjunta 032/2021, dada la nueva jurisprudencia en materia de contrato realidad y las situaciones expuestas en las capacitaciones sobre la materia.

Por lo anterior, se dispone la modificación de la Circular 032 de 2021, la cual quedará de la siguiente manera:

Mediante Sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, el Consejo de Estado, unificó jurisprudencia sobre i) el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la [Ley 80 de 1993](#); ii) el término de interrupción de la relación laboral y iii) la devolución de aportes en salud que el contratista hubiese asumido de más.

En dicha Sentencia de Unificación se reiteraron los propósitos del contrato estatal de prestación de servicios, exhortando a la racionalidad en el uso de esta figura, debido a que su utilización de forma excesiva se puede traducir en el desconocimiento de las garantías constitucionales propias de la relación laboral. Al respecto, el Consejo de Estado estableció que “el ordenamiento jurídico nacional proscribe la simulación del

contrato estatal de prestación de servicios para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, en tanto dicha práctica no solo es contraria a la Constitución y a la ley, sino que conduce, irremediablemente, a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores”<sup>1</sup>.

**1. Lineamientos generales que buscan precisar cuáles son las pautas que deben tenerse en cuenta para el acatamiento de la Sentencia de Unificación, en el marco de la planeación, celebración y ejecución de los contratos de prestación de servicios que celebre la Universidad Nacional de Colombia.**

El Consejo de Estado estableció, entre otros, los siguientes criterios jurisprudenciales y recomendaciones respecto a los contratos de prestación de servicios celebrados en las entidades públicas:

- a) La temporalidad y la excepcionalidad son características esenciales del contrato de prestación de servicios; esto implica que solo podrá celebrarse por el término estrictamente indispensable para el desarrollo del objeto contractual y deberá estar justificado en situaciones especiales o contingentes relacionadas con el funcionamiento de la Administración. De esta manera, su ejecución no podrá prolongarse indefinidamente en el tiempo para cubrir las necesidades misionales o permanentes de la universidad.
- b) El plazo o término estrictamente indispensable del contrato será aquel que aparece “expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios que, de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento”<sup>2</sup>.
- c) En la etapa precontractual se debe garantizar el respeto de los principios de planeación y legalidad, con la finalidad de fijar y delimitar previamente el objeto contractual y el término de su ejecución pues, como se ha mencionado, tales contratos deberán estar orientados a la satisfacción de una necesidad temporal de la universidad. Asimismo, resulta indispensable que las prórrogas del contrato estén debidamente sustentadas en situaciones excepcionales e imprevistas con respecto a lo establecido en la fase precontractual.

---

<sup>1</sup> C.E., S. de lo Contencioso Administrativo, Sec. Segunda. Sent. SUJ-025-CE-S2-2021, sep. 9/2021. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>2</sup> Ibid.

- d) Durante la vigencia de la relación, el contratista debe conservar un alto grado de autonomía e independencia para el desarrollo del objeto contractual y el cumplimiento de las actividades emanadas del mismo. El Consejo de Estado indicó que el contratista “no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia (...) lo que debe existir entre el contratante y el contratista es una relación de coordinación de actividades, la cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente del objeto contractual”<sup>3</sup>; relación de coordinación que en ningún caso puede resultar en el ejercicio de comportamientos propios de subordinación laboral.
- e) Según la jurisprudencia vigente, los indicios<sup>4</sup> son un instrumento idóneo y eficaz para demostrar al juez la subordinación con miras a que se declare la existencia del contrato realidad. No obstante, hay libertad para demostrar la subordinación mediante diversos medios probatorios.
- f) El Consejo de Estado ha indicado que “normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración, como los servicios de urgencia en el sector salud o la vigilancia, requieren jornadas laborales y turnos específicos para su adecuada ejecución. Por ello, aunque la exigencia de un horario estricto puede sugerir subordinación, esta debe evaluarse en función del objeto contractual convenido.”<sup>5</sup> En este marco, es fundamental entender que los contratistas que ejecutan actividades que por su naturaleza requieran jornadas y turnos específicos deben sujetarse a la coordinación de actividades para el desarrollo eficiente del objeto contractual.
- g) Un solo indicio, como el cumplimiento de horarios, no basta para determinar la existencia de subordinación, pero la acumulación de múltiples indicios puede aumentar significativamente el riesgo de que se reconozca la existencia de un contrato realidad.
- h) En los casos de suscripción sucesiva de contratos de prestación de servicios en los cuales el juez encuentre que el contratista, el objeto y las obligaciones contractuales son los mismos en cada contrato y pretenden satisfacer las mismas

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Por ejemplo, imponer un horario para ejecutar el objeto contractual, exigir al contratista autorizaciones para ausentarse o el cumplimiento del reglamento interno de trabajo.

<sup>5</sup> Op. Cit.

necesidades (indicio del carácter permanente de sus funciones), el juez estudiará si existe o no solución de continuidad<sup>6</sup>.

Así mismo, el Consejo de Estado señaló que, habiendo probado la existencia de la relación laboral encubierta, se debe tener presente el término de treinta (30) días hábiles entre la finalización de un contrato y el inicio del siguiente como indicador temporal de la continuidad del vínculo laboral y como criterio de análisis de la prescripción de derechos.

- i) El término de los treinta (30) días hábiles entre la finalización de un contrato y el inicio de otro no suprime la posibilidad de que llegue a establecerse la existencia de un *contrato realidad*, pues lo relevante es determinar si el contrato se ejecuta de manera autónoma o subordinada.
- j) Este término tampoco implica una prohibición para celebrar contratos de prestación de servicios de manera sucesiva antes del cumplimiento del término de treinta (30) días hábiles, siempre que se enmarquen en las características propias del contrato de prestación de servicios (temporalidad y autonomía). El referido término se estableció, como ya se indicó, con el fin de tener un marco de referencia para el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados en los eventos en los cuales se determine, por parte del juez, la existencia de una relación laboral subyacente.
- k) En virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, la relación jurídica que une a las partes podría considerarse una relación laboral encubierta o subyacente, sin perjuicio de que exista una intermediación laboral o contratación mediante una Empresa de Servicios Temporales.

## 2. Otros lineamientos

- a) En el ejercicio de la supervisión contractual deberá tenerse presente que “el contrato de trabajo se presume entre quien presta cualquier servicio personal y quien lo recibe; corresponde a este último destruir la presunción.” (Art. 20 D. 2127/45)
- b) También deberá tenerse presente que en la Sentencia T-366 de 2023, la Corte Constitucional determinó que en los casos de auxiliares de enfermería que prestan servicios de manera continua a una entidad prestadora de servicios de

---

<sup>6</sup> Según el Consejo de Estado, "cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios; mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpidamente causándose"

salud, se invierte la carga de la prueba, de modo que corresponde a la entidad contratante demostrar que la relación se enmarca dentro de un contrato de prestación de servicios y no cumple con los elementos constitutivos de un contrato de trabajo, con el fin de evitar la aplicación de los efectos legales correspondientes a dicha relación.

### **3. Recomendaciones para la adecuada planeación, celebración y ejecución de los contratos de prestación de servicios u órdenes de prestaciones de servicios celebrados entre la Universidad Nacional de Colombia y personas naturales:**

- a) Atendiendo a la autonomía e independencia que debe primar en los contratos de prestación de servicios, en las órdenes contractuales de prestación de servicios profesionales, técnicos o asistenciales, o de apoyo a la gestión, los jefes de dependencia, directores de proyecto y Supervisores de contratos de prestación de servicios u órdenes de prestaciones de servicios no pueden exceder la potestad de coordinación sobre el objeto contractual. Se deberán evitar medidas que no estén relacionadas con el control, vigilancia o seguimiento respecto de la ejecución de las obligaciones expresamente estipuladas en el contrato, y la emisión de órdenes de obligatorio cumplimiento al contratista.
- b) En el ejercicio de los principios de planeación y legalidad, en el acápite de justificación de la solicitud de contratación deberá plasmarse claramente el análisis de la necesidad de la contratación, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad.
- c) No se puede imponer jornada ni horario de trabajo, sin perjuicio de la precisión temporal requerida en el marco de las acciones de coordinación, y de las necesidades del servicio a contratar. De ser el caso, en los estudios previos y en el contrato debe quedar suficientemente justificado y expresamente plasmada la necesidad de que las obligaciones se cumplan en un horario específico y en las instalaciones. Para ello, se sugiere que el horario se redacte de acuerdo al cronograma o programación establecido por la universidad en razón a la naturaleza de las actividades pactadas<sup>7</sup>.
- d) No se deberá exigir al contratista que pida autorización o permiso para ausentarse de las instalaciones de la Universidad; no obstante, la necesaria y

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, no indicar que “el horario será de 8.00 am a 5.00 pm” sino que se sugiere usar fórmulas como: “el contratista deberá prestar el servicio de atención al público en ventanilla, de acuerdo con la programación y horarios establecidos para tal fin por parte de la Universidad”, “el contratista prestará su servicio de acuerdo a la programación de actividades establecida por la dependencia”, “el contratista prestará sus servicios de acuerdo a los turnos del servicio de consulta externa, definidos por Unisalud”.

permanente comunicación entre el contratista y el Supervisor o Interventor es obligatoria para asegurar la coordinación de las actividades contractuales.

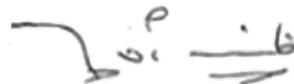
- e) No debe demandarse la permanencia del contratista en las instalaciones de la Universidad para desarrollar el objeto contractual, excepto cuando la ejecución y especificidad de las actividades contratadas requieran necesariamente su presencia física, siempre en el marco de la necesaria coordinación contractual.
- f) En ningún caso puede plantearse la compensación en tiempo de una ausencia del contratista. En caso de ausencias, siempre deberá atenderse la necesaria coordinación para el cumplimiento integral de las actividades contractuales pactadas.
- g) No se pueden asignar obligaciones o actividades que no estén expresamente contenidas en el contrato de prestación de servicios.
- h) No se podrá exigir la asistencia a actividades de capacitación a las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios. En todo caso, la participación por parte de los contratistas podrá darse únicamente con carácter voluntario.
- i) Cuando la prestación del servicio se realice de manera remota, se recomienda usar adecuadamente los medios tecnológicos y de comunicaciones, esto es, sin incurrir en un seguimiento excesivo al cumplimiento del contrato.
- j) Las sugerencias, comentarios y recomendaciones al contratista deberán canalizarse exclusivamente a través del supervisor del contrato y realizarse con el propósito de cumplir las condiciones de tiempo y calidad de los productos y las obligaciones del contratista.
- k) Las funciones y obligaciones asignadas en el Manual de Convenios y Contratos a los supervisores e interventores no son delegables, por lo cual les corresponde garantizar directamente el cumplimiento del contrato en los términos pactados en la orden contractual.
- l) En ningún caso, las obligaciones del contratista deben corresponder a funciones, actividades o tareas similares, idénticas o equivalentes a las asignadas de forma permanente a los funcionarios de planta.
- m) La Universidad no podrá prohibir al contratista la concurrencia de vínculos contractuales, para lo cual deberá tener en cuenta lo dispuesto en la Circular GNFA022 de 2024 y la reglamentación que la derogue o modifique.

- n) Se deberá dar cumplimiento al plazo pactado en las condiciones convenidas en el contrato, sin perjuicio de la verificación del cumplimiento cabal de su objeto. El plazo contractual solo podrá modificarse si se presentan causales justificadas y debidamente demostradas de terminación anticipada o prórroga.
- o) No podrá solicitarse ejecución de actividades a una persona natural, si no se encuentra vigente un contrato de prestación de servicios.
- p) La modalidad de contratación por prestación de servicios en ningún caso podrá usarse para satisfacer necesidades misionales de carácter permanente de la Universidad.
- q) Las prórrogas o adiciones se podrán pactar de manera excepcional, siempre que estén debidamente justificadas en razones de orden técnico por parte del Interventor o Supervisor y, además, deberán cumplirse los principios de planeación, transparencia y responsabilidad. En todo caso, las prórrogas que se pacten deberán estar circunscritas a lo establecido en los documentos precontractuales.
- r) En el marco de la prestación de servicios de salud, las indicaciones e instrucciones que los supervisores o interventores extiendan a los contratistas a su cargo, deben sustentarse en el cumplimiento de la normatividad de habilitación y calidad de servicios de salud, así como en los protocolos y guías aplicables al servicio para asegurar la adherencia estricta a los mismos<sup>8</sup>.

Dada en Bogotá D.C., a los ocho (08) días del mes de octubre de 2024



**MARIA ANGELICA SANCHEZ ALVAREZ**  
Directora de la Dirección Jurídica Nacional



**BASILIO SANCHEZ MANRIQUE**  
Gerente Nacional Financiero y Administrativo

---

<sup>8</sup> Decreto 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".