



El ambiente  
es de todos

Minambiente



**IDEAM**

**Instituto de Hidrología,  
Meteorología y  
Estudios Ambientales**

# FORMULACIÓN DE DIRECTRIZ INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN IDEAM 2021



Bogotá, D.C. Colombia - Sur América  
Sede correspondencia  
Calle 25 D No. 96 B - 70 Bogotá D.C. Código postal: 110911  
PBX (571) 3527160 Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2  
Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180  
Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B - 44 Bogotá D.C. PBX. 2681070  
• [www.ideam.gov.co](http://www.ideam.gov.co)



## TABLA DE CONTENIDO

### INTRODUCCIÓN

#### 1. OBJETIVOS

##### 1.1 GENERALES

##### 1.2 ESPECÍFICOS

#### 2. ALCANCE

#### 3. DEFINICIONES

#### 4. MARCO NORMATIVO

#### 5. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

##### 5.1 IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES

###### 4.1.1. DETERMINAR EL PERÍODO A ANALIZAR Y LOS INSUMOS

###### 4.1.2. ORGANIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS INSUMOS POR CAUSA GENERAL

###### 4.1.3. PRIORIZAR LA CAUSA GENERAL

#### 6. IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS SUBCAUSAS

#### 7. ELABORACIÓN DE LA DIRECTRIZ INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN

### Tablas

Tabla 1 – Conciliaciones extrajudiciales notificadas al IDEAM 01-Ene 2020- 31-Dic 2020

Tabla 2 – Identificación de las sub causas

Tabla 3 – Formato directriz de conciliación





## INTRODUCCIÓN:

De acuerdo con el artículo 2.2.4.3.1.2.2 del Decreto 1069 de 2015, el Comité de Conciliación es *“una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité. Parágrafo. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto”*.

En línea con lo anterior, seguidamente el artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, señala que los Comités de Conciliación de las entidades públicas del orden nacional, tienen dentro de sus funciones (...) *“Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto”*, así como determinar, la procedencia o improcedencia de la conciliación, señalando la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en representación de la entidad.

Ahora bien, la formulación de directrices institucionales de conciliación, permite dar aplicación a los principios de buena técnica administrativa en los comités de conciliación, y establecer prácticas o modelos de conducta al interior de la entidad, que permitan optimizar el proceso de toma de decisiones, mejorar los tiempos de respuesta y aportar elementos de juicio que reduzcan el riesgo jurídico de la conciliación, fortaleciendo así la defensa jurídica de las entidades.

Además, resulta indispensable que los asuntos sometidos a conciliación prejudicial o judicial por parte del Comité de Conciliación de la entidad, se guíen por directrices institucionales de conciliación, también para los efectos consagrados en la Ley 1437 de 2011, en especial con referencia a las siguientes disposiciones: i) parágrafo del artículo 95 que señala: *“(...) en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad, lo cual promueve la terminación definitiva y anticipada de los procesos judiciales;* ii) numeral 1 del artículo 161 que establece: *“cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales;* iii) artículo 176 en la medida que, en los asuntos de naturaleza conciliable, es posible adelantar la transacción.

En virtud de ello, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE, en desarrollo de las funciones asignadas por la Ley 1444 de 2011 y reguladas mediante el Decreto Ley 4085 de 2011, específicamente las enfocadas en materia de prevención del daño antijurídico y la extensión de sus





efectos, formuló el documento “*Metodología para la formulación de directrices institucionales de conciliación-2017*”, el cual contiene una guía metodológica que describe claramente los pasos a seguir por las entidades públicas del orden nacional, para efectos de formular directrices institucionales de conciliación de manera sencilla, clara y estandarizada, que permite efectivizar la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos.

De esta manera el Comité de Conciliación del IDEAM, en cumplimiento de las metas trazadas en el plan anual de acción del Comité de Conciliación 2021, adelantará dicha metodología establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, formulando la siguiente directriz institucional de conciliación, con el fin de que se convierta en una herramienta de gestión que logre estandarizar y agilizar la toma de decisiones frente a cierto tipo de asuntos, de cara a las solicitudes de conciliación extrajudicial, o conciliaciones judiciales.

En consecuencia, una vez elaborada la directriz, el documento será remitido a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para su revisión y respectiva aprobación.

## 1. OBJETIVOS:

### 1.1. GENERALES

Adoptar e implementar una directriz institucional de conciliación al interior del Comité de Conciliación del IDEAM, que permita el análisis ágil y jurídicamente seguro de las solicitudes de conciliación extrajudicial o las conciliaciones judiciales que tengan identidad de problema jurídico, facilitando en general la toma de decisiones sobre dichos asuntos.

### 1.2. ESPECÍFICOS

Optimizar el proceso de toma de decisiones del Comité de Conciliación.

Fortalecer la defensa jurídica de la Entidad y apoyar la del Estado en sus diversos componentes.

## 2. ALCANCE:

El procedimiento comprende desde la identificación y priorización de causas generales y subcausas hasta la remisión de la directriz de conciliación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la correspondiente evaluación metodológica, y posterior aprobación por parte del Comité de Conciliación del IDEAM.

Teniendo en cuenta los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y que la aplicación de la metodología iniciaría a partir del 01 de febrero del 2021, el Comité de Conciliación





procederá a analizar la actividad litigiosa comprendida entre el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2020, aterrizando concretamente en las solicitudes de conciliación extrajudicial.

### 3. DEFINICIONES:

**APODERADO:** Abogado interno o externo a quien le ha sido encomendada la representación judicial o extrajudicial del IDEAM.

**COMITÉ DE CONCILIACIÓN:** Es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la institución.

**DIRECTRIZ INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN:** Es un modo de expresión de la administración mediante el cual se genera una determinada “práctica administrativa”, enfocada, a una estrategia de defensa, que puede influir en las decisiones de sus agentes al establecer en forma permanente, o para un período de tiempo, que determinada tarea se llevará a cabo de una manera específica.

Las directrices de conciliación dentro del marco de la administración pública deben ser entendidas como una herramienta que reduce al máximo los tiempos implementados por los Comités de Conciliación de las Entidades relacionados con asuntos reiterativos.

**JURISPRUDENCIA:** Reglas, criterios o pautas emitidas por Despachos Judiciales que constituyan ratio decidendi o precedente judicial.

**PODER:** Documento por medio del cual se confieren facultades al abogado correspondiente para actuar en el proceso judicial.

**PROCESO JUDICIAL:** Sucesión de actos procesales que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver mediante la decisión de una autoridad judicial, la controversia o solicitud sometida a su conocimiento.

**CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL:** La conciliación es un mecanismo de solución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por si mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.

**PROBLEMA JURÍDICO:** Es un juicio de derecho en abstracto, cuya respuesta será siempre aplicable a los supuestos de hecho que lo fundamentan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> metodología para la formulación de directrices institucionales de conciliación - ANDJE. Octubre de 2017





#### 4. MARCO NORMATIVO:

- Constitución Política
- Decreto 1069 de 2015 (Recoge el Decreto 1716 de 2009)
- Ley 1444 de 2011
- Decreto 4085 de 2011
- Metodología para la formulación de directrices institucionales de conciliación-2017 emitida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### 5. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.

La presente directriz será elaborada con base en la metodología propuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual consiste en tres pasos: 1) Identificación y priorización de causas generales, 2) Identificación y priorización de subcausas y 3) Elaboración de la directriz.

A continuación, se detallan los pasos enunciados:

##### 5.1. IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS CAUSAS GENERALES.

El insumo que se tomará, está compuesto por las solicitudes de conciliación presentadas ante la entidad en el periodo estudiado, excluyéndose demandas, condenas y las acciones de tutela, debido a que en dicho periodo, no existió un número considerable de condenas impuestas en contra de la entidad, así como tampoco fallos de tutela desfavorables a los intereses de la misma.

##### 5.1.1. Determinar el período a analizar y los insumos:

Se efectuó por parte del Secretario Técnico del Comité de Conciliación, la revisión de las solicitudes de conciliación nuevas promovidas en contra de la entidad, en el período comprendido entre el 1 enero 2020 al 31 de diciembre de 2020, identificando los hechos y argumentos expuestos por los convocantes, con el fin de establecer las causas que generaron ese tipo de acciones.

Se evidencia que en dicho lapso de tiempo, el IDEAM fue notificado, de un total general de dos (2) conciliaciones extrajudiciales, todas por la misma causa general.

Con base en lo anterior se clasificó y agrupó este insumo, priorizando principalmente la frecuencia.

A continuación, en la siguiente tabla se describen los aspectos generales de la actividad litigiosa de la entidad en el contexto de las conciliaciones extrajudiciales, causada entre el 1 enero al 31 de diciembre del 2020.





### 5.1.2. Organización y análisis de los insumos por causa general

Tabla 1. Conciliaciones extrajudiciales notificadas al IDEAM, 1- ene 2020; 31- dic 2020, e identificación de la causa general.

NOMBRE DE LA ENTIDAD		INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. IDEAM	NIVEL DE LITIGIOSIDAD	BAJO
PASO UNO: CAUSAS GENERALES				
PERÍODO ANALIZADO		DESDE 01/01/2020	HASTA	31/12/2020
TIPO DE INSUMO	TIPO DE ACCIÓN O MEDIO DE CONTROL	CAUSA GENERAL SEGÚN e-KOGUI	CANTIDAD INSUMO	Conciliable S/N Revisar si existe prohibición legal o restricción jurisprudencial para conciliar.
CONCILIACIÓN	Nulidad y restablecimiento del derecho	CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD	1	S
CONCILIACIÓN	Nulidad y restablecimiento del derecho	CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD	1	S
TOTAL			2	

Conforme a la parametrización que proporciona el sistema e-KOGUI, las causas generales identificadas en las 2 solicitudes de conciliación extrajudicial fueron las siguientes:

- (i) CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD;

### 5.1.3. Priorizar la causa general

Con base en la información obtenida a partir de los insumos enunciados, se concluye que la causa general a priorizar es “CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD”, toda vez que la misma se presentó en el total de conciliaciones extrajudiciales, representando en términos porcentuales si se quiere, el 100% de frecuencia respecto del total de 2 eventos.

A continuación, se ahondará sobre algunos aspectos generales pero de gran importancia, que hacen referencia a la causa priorizada:

Las Altas Cortes Colombianas han venido realizando diferentes pronunciamientos respecto a lo que significa un contrato realidad, principalmente en contraposición a la relación que se constituye con el contrato de prestación de servicios.

Con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, fue la Corte Constitucional quien principalmente desarrolló a nivel jurisprudencial el principio de primacía de la realidad.







Es así como en sentencia C-023 de 1994, precisó al respecto lo siguiente:

*“El derecho opera en la realidad, y tiende exclusivamente hacia ella. Lo real siempre tiene primacía, pues de no ser así, jamás se concretarían en el mundo jurídico las libertades del hombre. No es posible que las formalidades establecidas por los sujetos lleguen a obstruir los beneficios reales para el trabajador y la realidad misma del derecho al trabajo. Y es lógico que así suceda, pues nunca lo substancial puede subordinarse a lo accidental, sino todo lo contrario: los accidentes debe definir cada vez más lo substancial, en lugar de anular la realidad. De no ser así operaría un desorden jurídico, contrario al orden jurídico que inspira la Carta Política”.*

Por su parte el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2 No. 5 de 2016<sup>2</sup>, ratificó el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, cuando en la ejecución de un contrato bajo la modalidad de prestación de servicios se configuran los tres elementos de la relación laboral, previstos en el artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo.

Respecto del elemento relacionado con la subordinación, en dicha providencia precisó lo siguiente:

*“i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo;*

*(ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; (...)”*

Tenemos entonces dos ejemplos que evidencian que hasta la actualidad sostiene la jurisprudencia, que la figura del contrato realidad se aplica cuando se constata la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación continuada propia de las relaciones laborales<sup>3</sup>.

Lo dicho aplica también para quien pretende la declaratoria de existencia de una relación laboral escondida bajo otra modalidad, quien en todo caso tiene el deber de demostrar, a través de los medios probatorios a su disposición, la configuración de los elementos esenciales del contrato de trabajo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente CARMELO PERDOMO CUÉTER, Providencia del 25 de agosto de 2016.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Providencia de fecha 6 de diciembre de 2018, Rad. 25000-23-42-000-2013-05202-01(2700-16)







Continuando el análisis sobre la causa priorizada, resulta pertinente reiterar hasta aquí, que solo cuando se conjugan los tres elementos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, principalmente la subordinación que debe mantenerse en las condiciones puntuales señaladas en la ley y jurisprudencia, es que se considerará que existe un contrato de trabajo, no obstante que entre las partes se haya pactado otro tipo de relación.

Cabe aclarar que el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, al estudiar dicho elemento esencial del contrato de trabajo, ha señalado que el mismo debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo, así:

*“Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, **se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma**, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista **subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo**. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.”<sup>4</sup> (Negrilla y subrayas fuera de texto).*

Por otra parte, la subordinación ha sido definida por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como **un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias**, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos. **Se destaca dentro del elemento subordinación, no solamente el poder de dirección, que condiciona la actividad laboral del trabajador, sino el poder disciplinario que el empleador ejerce sobre éste para asegurar un comportamiento y una disciplina acordes con los propósitos de la organización empresarial y el respeto por la dignidad y los derechos de aquél.**”<sup>5</sup> (Negrilla y subrayas fuera de texto).*

<sup>4</sup> Sección segunda del Consejo de Estado, Subsección “B”, C. P. Gerardo Arenas Monsalve, de fecha 4 de febrero de 2016, Rad. No. 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14):

<sup>5</sup> Sentencia Corte Constitucional C-386 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell





Aterrizando los anteriores conceptos al análisis objeto de la presente metodología, en punto de primacía de la realidad podría señalarse que, dentro de los desarrollos establecidos por las principales sentencias de las Altas Corporaciones se reseñan los siguientes elementos relevantes:

- a. El Consejo de Estado en los análisis realizados sobre la aplicación del contrato realidad en el ámbito de la administración pública, formuló los siguientes criterios complementarios:

i) Criterio funcional: La ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (*artículo 121 de la Constitución*) deben ejecutarse, por regla general, mediante el empleo público (....)

ii) Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública.<sup>6</sup>

iii) Criterio temporal o de la habitualidad: Si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual<sup>7</sup>. Dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esa manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral<sup>8</sup>.

iv) Criterio de la excepcionalidad: Si la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudirse a la contratación pública<sup>9</sup>16. Por el contrario, si la gestión contratada equivale al “giro normal de los negocios” de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual<sup>10</sup>.

- b. El hecho de que se configuren los elementos propios del contrato realidad entre una persona y una institución oficial, no implica que se adquiera la calidad de empleado público, pues esta última actividad es reglada. Sentencia T-903 de 2010.

En ese orden de ideas, se tiene que la figura del contrato realidad únicamente se aplica cuando se constata de concurren la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de septiembre de 2008. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 2152-06.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2003. Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, expediente 4798-02

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008. Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002. Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 3530-2001 (Nota original en el texto).

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial de agosto 25 de 2016. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.





instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación, para configurar dependencia y subordinación continuada propia de las relaciones laborales<sup>11</sup>.

Con fundamento en lo anterior, en los casos en los cuales en una evaluación preliminar sea evidente, no solo que no existen los elementos propios de una relación laboral entre el demandante y el IDEAM, sino que en ningún momento se desdibujó la autonomía propia de la relación, cualquiera que sea la sostenida para con la entidad, resulta inviable considerar la conciliación de este tipo de asuntos.

## 6. IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS SUBCAUSAS.

En este aspecto, se identificarán las subcausas que dieron origen a la causa general priorizada, procediendo con la verificación de los elementos que están relacionados con el hecho determinante del daño por el cual se reclama en la causa general priorizada.

### 6.1.1. Identificación de las subcausas

A continuación, en la siguiente tabla se describirán las subcausas encontradas, partiendo de una descripción de los hechos y de las causas primarias así:

Tabla 2. Identificación de las subcausas

NOMBRE DE LA ENTIDAD	INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. IDEAM		
PASO DOS: IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LAS SUBCAUSAS			
CAUSA A PARTIR DE LA CONCILIACIÓN	HECHOS	SUBCAUSAS	CANTIDAD DE INSUMO
CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD	Observador voluntario que presta sus servicios al IDEAM a cambio de un incentivo, para contribuir con el estudio de los fenómenos hidrometeorológicos y ambientales efectuado por parte del instituto, mediante el análisis de una serie de datos medidos en sitios o estaciones de medición distribuidos sobre el área de la región considerada, formando parte de la "Red Hidrometeorológica y Ambiental del País", sistema que tiene como propósito la colección de datos a través de equipos, instrumentos, sensores y personas naturales que actúan como <u>observadores que prestan este servicio al instituto con carácter voluntario.</u>	Presunta configuración de los elementos que estructuran una relación laboral a razón del incentivo pagado a los observadores voluntarios, por la prestación personal del servicio que brindan al instituto, efectuando reportes periódicos sobre datos meteorológicos, con destino a la "Red Hidrometeorológica y Ambiental del País"	1
CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO REALIDAD	Observador voluntario que presta sus servicios al IDEAM a cambio de un incentivo, para contribuir con el estudio de los fenómenos hidrometeorológicos y ambientales efectuado por parte del instituto, mediante el análisis de una serie de datos medidos en sitios o estaciones de medición distribuidos sobre el área de la región considerada, formando parte de la "Red Hidrometeorológica y Ambiental del País", sistema que tiene como propósito la colección de datos a través de equipos, instrumentos, sensores y personas naturales que	Presunta configuración de los elementos que estructuran una relación laboral a razón del incentivo pagado a los observadores voluntarios, por la prestación personal del servicio que brindan al instituto, efectuando reportes periódicos sobre datos meteorológicos, con destino a la "Red Hidrometeorológica y Ambiental del País"	1

<sup>11</sup> Sentencia de Unificación de Jurisprudencia CE-SUJ2-005-16.





	actúan como <u>observadores que prestan este servicio al instituto con carácter voluntario.</u>		
--	---	--	--

### 6.1.2. Priorizar la subcausa.

Para el análisis e identificación y priorización de las subcausas, se tendrán en cuenta las conciliaciones extrajudiciales que representan el total de la subcausa señalada, lo cual da como resultado priorizar la subcausa correspondiente a *“Presunta configuración de los elementos que estructuran una relación laboral en razón del incentivo pagado a los observadores voluntarios, la prestación personal del servicio que brindan al instituto y los reportes periódicos sobre datos meteorológicos que entregan con destino a la “Red Hidrometeorológica y Ambiental del País”.*

## 7. ELABORACIÓN DE LA DIRECTRIZ INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN

### 7.1. Formular el problema jurídico

Este es el punto de partida del análisis de la controversia, en la subcausa priorizada se identificó el siguiente problema jurídico.

*“¿Entre los observadores voluntarios, quienes prestan un servicio con carácter voluntario a cambio de un incentivo, y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, se configura una relación laboral, legal o reglamentaria, y en consecuencia se generaría que tengan derecho al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, así como el pago de los aportes a seguridad social?”.*

### 7.2. Precisar las fuentes jurídicas

#### Régimen normativo:

Artículos 25, 53, 122 y 125 de la Constitución Política.  
Artículos 23, 24 y 34 del Código Sustantivo del Trabajo  
Decreto 3135 de 1968  
Decreto 3148 de 1968  
Decreto 1042 de 1978





### Reglas, criterios o pautas jurisprudenciales:

Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Providencia del 25 de agosto de 2016.

Sentencia C-154 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-665 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 1º de marzo de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2008-00344-01(0681-11). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Sentencia de Unificación Jurisprudencial de agosto 25 de 2016, Sección Segunda, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. En la misma sentencia se unifico el procedimiento para la prescripción y pago de las prestaciones sociales.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de septiembre de 2008. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 2152-06.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2003. Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, expediente 4798-02.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008. Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002. Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 3530-2001 (Nota original en el texto).

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

Sentencia T-903 de 2010.

### Criterios conceptuales de autoridad:

Documento publicado en la comunidad jurídica del conocimiento, emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “*Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad*”.

Alcance del elemento subordinación en el contrato realidad: Construcción de una línea jurisprudencial de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. Herdy Alexander León Chiviri.





### 7.3. Tesis o respuesta al problema jurídico

No existe una relación de carácter laboral, ni legal o reglamentaria, puesto que para efectos de que una relación entre las partes goce de tal carácter, se requiere la existencia de los elementos esenciales de la misma según lo reglado en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, ello de cara al caso de observadores voluntarios, conlleva analizar, no solo que su actividad se preste en forma personal y que por dicha labor reciba un incentivo que pueda confundirse con una remuneración, sino que además se requiere, que en dicha relación exista subordinación o dependencia, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

En consecuencia, en el caso de los observadores voluntarios que acuden a dicha pretensión, no hay lugar al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, mucho menos de aportes a seguridad social, máxime cuando la subordinación es entendida como aquella facultad para exigir al “servidor público” el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, lo cual no ocurre en estos casos.

Adicionalmente, por el hecho de prestar un servicio, no se le puede otorgar la calidad de empleado público al reclamante, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión como lo ha reiterado el Consejo de Estado en sus líneas jurisprudenciales en torno a dicho escenario<sup>12</sup>.

### 7.4. Formulación de la directriz

### 7.5. Condiciones de aplicación

Esta directriz de conciliación se aplicará siempre que en el asunto pretendido se encuentren acreditados:

- La reclamación del reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, así como el pago de los aportes a seguridad social por parte de quienes prestan apoyo al instituto en calidad de “*observadores voluntarios*”.
- Los elementos de la relación laboral, en especial, la subordinación de los observadores voluntarios, como elemento estructurante de una relación de carácter laboral.

<sup>12</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, de fecha 4 de febrero de 2016, Expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 Referencia: 0316-2014 Actor: MAGDA VIVIANA GARRIDO PINZON, C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE.







## 7.6. Formato

Tabla 3 – Formato directriz de conciliación

<b>DIRECTRIZ INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN No. 02 del 2021</b>
<b>Fecha y acta de aprobación del comité de conciliación:</b>
<b>Objetivo de la directriz:</b> Agilizar la toma de decisiones y evitar el desgaste administrativo, en el análisis de reiteradas solicitudes de conciliación, originadas por el no reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, así como el pago de los aportes a seguridad social por parte de quienes apoyan al instituto en calidad de “ <i>observadores voluntarios</i> ”.
<b>Directriz de conciliación:</b> El IDEAM no promoverá la conciliación de las reclamaciones patrimoniales en los asuntos que se fundamenten en el desconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, así como el pago de los aportes a seguridad social por parte de quienes apoyan al instituto en calidad de “ <i>observadores voluntarios</i> ”.
<b>Causa general:</b> Configuración del contrato realidad.
<b>Subcausa:</b> Presunta configuración de los elementos que estructuran una relación laboral en razón del incentivo pagado a los observadores voluntarios, la prestación personal del servicio que brindan al instituto y los reportes periódicos sobre datos meteorológicos que entregan con destino a la “ <i>Red Hidrometeorológica y Ambiental del País</i> ”.
<b>Problema jurídico:</b> <i>¿Entre los observadores voluntarios, quienes prestan un servicio con carácter voluntario a cambio de un incentivo, y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, se configura una relación laboral, legal o reglamentaria, y en consecuencia se generaría que tengan derecho al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, así como el pago de los aportes a seguridad social?</i>
<b>Tesis o respuesta:</b> No existe una relación de carácter laboral, ni legal o reglamentaria, puesto que para efectos de que una relación entre las partes goce de tal carácter, se requiere la existencia de los elementos esenciales de la misma según lo reglado en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, ello de cara al caso de observadores voluntarios, conlleva analizar, no solo que su actividad se preste en forma personal y que por dicha labor reciba un incentivo que pueda catalogarse como remuneración, sino que además se requiere, que en dicha relación exista subordinación o dependencia, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.
En consecuencia, en el caso de los observadores voluntarios que acuden a dicha pretensión, no hay lugar al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, mucho menos de aportes a seguridad social, máxime cuando la subordinación es entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, lo cual no ocurre en estos casos.
Adicionalmente, por el hecho de prestar un servicio, no se le puede otorgar la calidad de empleado público al reclamante, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de







nombramiento o elección y su correspondiente posesión como lo ha reiterado el Consejo de Estado en sus líneas jurisprudenciales en torno a dicho escenario<sup>13</sup>.

- **Condiciones de aplicación:** La directriz será aplicada siempre que en el asunto pretendido se encuentren probados los siguientes aspectos: (i) La reclamación del reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, así como el pago de los aportes a seguridad social por parte de quienes prestan el servicio de “observadores voluntarios” a favor del IDEAM. Los elementos de la relación laboral, en especial, la subordinación de los observadores voluntarios, como elemento estructurante de una relación de carácter laboral.

**Fuentes jurídicas**

Normativas (X) Jurisprudenciales (X) Conceptuales (X)

**Normativas:** Artículos 25, 53, 122 y 125 de la Constitución Política.  
Artículos 23, 24 y 34 del Código Sustantivo del Trabajo  
Decreto 3135 de 1968  
Decreto 3148 de 1968  
Decreto 1042 de 1978

**Jurisprudenciales:** Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Providencia del 25 de agosto de 2016.

Sentencia C-154 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-665 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 1º de marzo de 2012. Rad.: 25000-23-25-000-2008-00344-01(0681-11). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Sentencia de Unificación Jurisprudencial de agosto 25 de 2016, Sección Segunda, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. En la misma sentencia se unifico el procedimiento para la prescripción y pago de las prestaciones sociales.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de septiembre de 2008. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 2152-06.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2003. Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado, expediente 4798-02.

<sup>13</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, de fecha 4 de febrero de 2016, Expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 Referencia: 0316-2014 Actor: MAGDA VIVIANA GARRIDO PINZON, C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE.





Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008. Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002. Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, expediente 3530-2001 (Nota original en el texto).

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

Sentencia T-903 de 2010.

**Conceptuales:** Documento publicado en la comunidad jurídica del conocimiento, emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “*Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad*”.

Alcance del elemento subordinación en el contrato realidad: Construcción de una línea jurisprudencial de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. Herdy Alexander León Chiviri.

**Vigencia de la directriz:** 01-02-2021

### 7.7. Seguimiento y evaluación de la directriz

El presente documento, será remitido a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Dirección de Políticas, para que se realice la evaluación metodológica a fin de validar que se cumplieron a cabalidad con los pasos señalados en su metodología.

### 7.8. Aprobación del comité de conciliación.

Una vez se logre dicha aprobación, el secretario técnico se encargará de incluir en el orden del día de la próxima sesión del Comité de Conciliación de la entidad, el estudio del presente documento con el fin de lograr su aprobación, implementación y seguimiento.





Al contestar por favor cite estos datos:  
No. de Radicado: 20213000018451-DPE  
Fecha de Radicado: 18-03-2021

Bogotá D.C.

Doctor  
**GILBERTO ANTONIO RAMOS SUÁREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
**INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES**  
Carrera 10 # 20-30  
Bogotá D.C.

**Asunto:** revisión de la directriz institucional de conciliación número 02.

Respetado doctor Ramos:

Sea esta la oportunidad para agradecer su respuesta y apoyo al fortalecimiento de la defensa jurídica en las entidades públicas del orden nacional a través de la formulación de directrices institucionales de conciliación.

Analizada la directriz de conciliación, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado encontró que el comité de conciliación formuló una directriz institucional de conciliación de acuerdo con los lineamientos establecidos en la metodología diseñada por esta entidad.

Ahora, deben centrar su esfuerzo en la difusión, implementación y seguimiento de la directriz, reportando a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando esta lo requiera, información sobre la aplicación de la directriz.

Esta entidad hace un reconocimiento a la voluntad y esfuerzo realizado, les desea éxitos en la implementación de la directriz institucional de conciliación formulada y queda atenta a resolver cualquier inquietud que permita cumplir con el objetivo de fortalecer la defensa jurídica del Estado.

Cordialmente,

**LUIS JAIME SALGAR VEGALARA**  
Director de Políticas y Estrategias

Preparó: José Manuel Nieves Rodríguez.