



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

### Acta No. 001

## Comité Intersectorial de Coordinación Jurídica del Sector Integración Social

**Fecha:** 19 de septiembre de 2018  
**Hora:** 8:30 A.M.  
**Lugar:** Sala de juntas piso 25  
**Asistentes:** Ver planilla de asistencia adjunta (9 personas)

### Orden del día

1. Verificación del quórum y lectura del orden del día
2. Contrato Realidad.
3. Modelo de Gestión Jurídica
4. Proposiciones y varios

### Desarrollo de la sesión

#### 1. Verificación del quórum y lectura del orden del día

Angélica Gómez Torres, secretaria técnica del comité, inició a la sesión verificando el quórum y la asistencia de los invitados (ver anexo No. 1), y procedió con la lectura del orden del día.

#### 2. Lineamientos de Prevención de Daño Antijurídico

Sobre los Lineamientos de Prevención del Daño Antijurídico, la doctora Zulma Rojas de la Dirección de Política e Informática Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital tomó la palabra para exponer el tema y explicó que para la circular que se ha trabajado desde la Secretaría Jurídica para establecer dichos lineamientos, se revisó el número de procesos que existían en contra del Distrito, los antecedentes de cada uno y el comportamiento que se



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

debía adoptar en dichos procesos para así determinar las líneas de defensa y las técnicas para prevenir el daño en las entidades distritales.

Añadió que en dicha revisión se encontró un porcentaje muy alto de demandas por contrato realidad, más o menos unos seiscientos cuarenta y cinco (645) para enero de este año con un alto índice de pérdida. Sobre los seiscientos (645) procesos, la doctora Zulma explicó que son un universo pequeño frente a los quince mil (15.000) procesos activos, pero en los pocos casos que se han sentenciado, sesenta y seis (66), cincuenta (50) han sido fallados a favor de los demandantes, lo que determina un porcentaje desfavorable del 75%, y es una situación que puede estar en ascenso.

Lo que se hizo fue hacer la revisión de algunas de las sentencias, principalmente las de la Jurisdicción Contenciosa que estaban cargadas en SIPROJ, añadió la doctora Zulma. Sobre la obligación de cargar los procesos en el SIPROJ, se resaltó la importancia de cargar todas las sentencias, toda vez que de esos sesenta y seis (66) procesos mencionados, en la mayoría solo se encontraba el audio, pero no estaba la decisión.

Así, la atención de la revisión se basó en mirar causas comunes de condena y, a pesar de que en unos casos el tema era el cumplimiento del horario y en otros el tema era el pago, lo que principalmente las Cortes entraban a discutir era el tema de la subordinación. Sobre la subordinación se encontraron varios argumentos, uno sobre las funciones propias de las entidades, si las personas desarrollan funciones permanentes de la planta de personal y si existe como tal el cargo de planta o no, lo que es controversial en las entidades públicas porque las personas que se contratan son con el objeto de cumplir los fines de la entidad y no habría otro sentido para contratarlas.

Entonces básicamente lo que se entró a analizar en las sentencias es como la subordinación está enfocada en temas de órdenes por parte de los supervisores de los contratos, y se han encontrado casos en los que se han adelantado procesos disciplinarios, se conceden permisos, entre otros y, si bien es cierto que para los abogados es obvio que esto no se puede hacer, para los supervisores no y la circular se debe extender a aquellos.

Otro de los puntos que se reforzó en la circular es que no es ilegal hacer contratos de prestación de servicios, tampoco se puede entrar a satanizarlos, pero es blindar un poco las entidades para ver cómo se hacen estos procesos y no se genera un vínculo de naturaleza laboral sino netamente contractual.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Se definieron unos puntos generales en la circular sobre el proceso contractual, señaló la doctora Zulma que es una función colaborativa con el Estado, que cuando las personas demandan piden que se les vincule a la planta de la entidad, pero no por ello se les va a dar la calidad de servidor público. También se resaltó que la acción de tutela ha venido aplicándose, pero sólo para casos en los que se requiere como acción residual y cuando hay una debilidad manifiesta, así que se reincorporan a la entidad mientras sale el proceso laboral en el que tienen que probar el tema de contrato realidad.

Por su parte, explicó la doctora Zulma que en la Secretaría de Educación no tienen ningún profesor vinculado por contrato de prestación de servicios, sino que los vinculan a través de la planta, así que uno de los temas que hay que entrar a revisar para la Secretaría Distrital de Integración Social e IDIPRON es la relación que se tiene con las personas que prestan servicio de enseñanza.

Por su parte la doctora Jennifer Bermúdez, jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social tomó la palabra para señalar que en la Secretaría hay 1200 maestras de jardines infantiles y se está analizando con el Departamento del Servicio Civil la posibilidad de vincularlos a una planta de personal, el problema es que no hay solo maestras en los jardines sino también nutricionistas, enfermeras y psicólogas que prestan servicio en los jardines y que en el contrato se denominan maestras.

Aunando a lo anterior la doctora Ivonne Diaz de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social explicó que, en algunos casos, esas llamadas "maestras", son auxiliares de aula y eso es lo que en las contestaciones de la demanda se trata de explicarle al juez, no es igual un auxiliar de aula que una persona que ejerce la connotación de maestra y que se asemeja de alguna forma al docente como tal. Añadió la doctora Ivonne que en este momento hay 7 demandas de maestras, de las cuales hay dos sentencias en contra que están en segunda instancia, pero al momento no hay condena. La situación de la Secretaría es bastante complicada señaló, porque las maestras de los jardines para desarrollar la actividad que ejercen deben aplicar unos lineamientos específicos y de eso se están pegando los jueces para decir que existe una subordinación porque hay unos lineamientos para su actuación.

La doctora Zulma añadió que con la circular más allá de mirar los elementos específicos de defensa judicial, lo que se hizo fue enfocarse en el tema de prevención. Hay algunas



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

entidades que están analizando la viabilidad de hacer procesos de conciliación en segunda instancia por los costos, pero cada entidad debe revisar y en la circular no se dijo nada de la línea de defensa. Sobre prevención del daño se trabajó en dos puntos; lo que tiene que ver con la etapa precontractual, uno de los puntos es qué cuando se hagan los estudios previos se haga el análisis de los elementos que propone el Consejo de Estado y eso llevaría a modificar el formato que se tiene de contrato y, exigir al equipo de talento humano que certifique la inexistencia y/o insuficiencia, y esos elementos pueden permitir en un primer momento hacer la defensa de la demanda y, que se realice una revisión de los requisitos mínimos y obligaciones de los contratos porque lo que hacen en muchas entidades es copiar las funciones y la denominación del cargo de planta para los contratos de prestación de servicios.

Sobre la etapa contractual que quedaron expresos en la circular los siguientes puntos:

*“Evitar realizar actos que puedan ser entendidos como configurativos de subordinación, tales como: órdenes directas, llamados de atención, aprobación de permisos, requerimiento de actividades por fuera de las obligaciones contractuales, capacitaciones, procesos disciplinarios etc, cambiándolas por seguimiento a las obligaciones contractuales, desarrollo de procesos sancionatorios encaminados a conminar al contratista al cumplimiento, tales como imposición de multas, aplicación de cláusula penal, declaración de incumplimiento etc”.*

Sobre lo anterior, los funcionarios de las entidades dicen “es que es obvio”, pero por ese tipo de actos es que los condenan. Había casos en las sentencias o en el expediente donde había solicitudes de permiso, y si bien es cierto que hay profesiones donde no requieren permiso porque el trabajo se puede hacer a cualquier hora, en otros no están fácil ya que atienden público o atención médica o atención docente, entonces en estas situaciones los permisos son necesarios y, así tocaría revisar los casos que existen en cada área.

Por su parte el doctor Wilson Guzmán Olaya, jefe de la Oficina Jurídica de IDIPRON, tomó la palabra para señalar que en la entidad hay cuatro (4) demandas, de las cuales una ya fue fallada a favor de IDIPRON. Añadió que teniendo en cuenta la Directiva 015 se han adoptado algunas prevenciones, como unas modificaciones en los procedimientos de contratación en los que se incluyó aspectos puntuales del Consejo de Estado dentro del glosario y añadió el doctor Guzmán que se ha propuesto a través del comité de contratación que se haga una revisión más de fondo de los formatos de estudios previos en los cuales el



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

personal fue contratado en la administración anterior con una revisión detallada frente a la Circular 015. Así que se están adoptando medidas preventivas para los contratos antiguos y prevenir el daño antijurídico.

Otro punto que señaló la doctora Zulma es la planta de personal que está asociada con los proyectos de inversión, pues se pueden dejar recomendaciones para las próximas administraciones, porque muchas veces se cumple el objeto del proyecto solo con contratistas, pero estos son requeridos tiempo completo en razón a las actividades, entonces se debe revisar con el servicio para saber qué cargos se pueden proyectar hacia una planta temporal dado que tampoco se tiene todo el presupuesto para una planta definitiva.

La doctora Jennifer afirmó que es inquietante encontrar contratos de prestación de servicio para auxiliares administrativos y secretarías, que además de tener la misma denominación, hay esos cargos en la planta de personal para llenar esos puestos. Así que, añadió la doctora Jennifer que actualmente contamos con 1800 personas vinculadas a la planta y, en este momento llevamos 8140 contratos. Entonces el comité de contratación lo que aprueba es el plan de adquisiciones y las modificaciones a ese plan, pero no es un comité como los usuales donde se hacen recomendaciones contractuales y se analiza el objeto, el alcance y las obligaciones, aquí no hay ese tipo de comité y en este momento no hay cómo hacerlo con 11.000 contratos al año.

La doctora Jennifer resaltó que en los comités directivos han salido otras preocupaciones como por ejemplo la suspensión “de forma unilateral” a las contratistas en licencia de maternidad, pues la suspensión debe ser de mutuo acuerdo, y es manifiestamente ilegal obligar a un contratista a suspender el contrato y, a pesar de que existe una directiva y una circular que expidió la Secretaría Jurídica, en esta entidad los supervisores dicen que no es posible mantener el contrato porque se le estaría pagando los honorarios y por el otro lado la EPS le estaría pagando la licencia, cuando son relaciones jurídicas totalmente diferentes.

Para finalizar la doctora Zulma señaló que es importante recoger todas las observaciones porque un tema es la norma y la jurisprudencia, pero otro son las particularidades, entonces la Secretaría Jurídica debe revisar situaciones específicas de cada entidad, la aplicación de los lineamientos y en qué temas se requiere profundizar y determinar otras líneas jurídicas para algunas entidades.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Por su parte, añadió la doctora Zulma que lo que se debe hacer en esta Secretaría es más difícil que un tema de reforzar la supervisión en los contratos de prestación de servicios, pues tocaría analizar las particularidades del funcionamiento de la entidad, pero lo que se quiere hacer con la circular es que las personas supervisoras de los contratos conozcan las diferencias del vínculo laboral y la relación contractual, porque las prácticas y las costumbres hacen que el trabajador se sienta tranquilo.

### **3. Modelo de Gestión Jurídica Pública. Decreto 430 de 2018**

Sobre el nuevo Decreto Distrital No. 430 del 2018 que empieza a regir el 1 de octubre y que deroga el Decreto 654, explicó la doctora Zulma, que surge porque con la creación de la Secretaría Jurídica uno de los puntos que se quiere es establecer un modelo más transversal en el tema de ambientación jurídica y que también se coordinen tanto con el tema sectorial como con las entidades descentralizadas.

Así que, añadió la doctora Zulma que con la reforma del 2006 y como se crean los sectores, lo que hace el nuevo decreto es crear una mayor coordinación entre sectores, ya que la dirección jurídica en su momento la Secretaría General, antes solo se entendía con las cabezas del sector y no había una coordinación con las entidades descentralizadas.

En el Decreto 654 se hablaba de Gerencia Jurídica pero ahora es el Marco de Gestión Jurídica, porque es un sistema integral que nos permite buscar unos mecanismos para buscar una solución a las tareas cotidianas que se hacen en todas las áreas jurídicas y no solamente en el marco de la dirección de la Secretaría Jurídica Distrital. Señaló la doctora Zulma, que la Secretaría Jurídica no asesora directamente a cada una de las entidades, ya que cada una tiene sus procesos de apoyo, entonces lo que se quiso plasmar en el nuevo decreto es el marco que guía de todos los temas jurídicos también jurídicos disciplinarios, contractuales y de inspección, vigilancia y control de todas las personas jurídicas. Lo que se quiere con este sistema es establecer unas pautas de cómo se puede desarrollar los temas jurídicos y tomar mejores decisiones, generar mejores mecanismos de eficacia y eficiencia y articular las decisiones que se tomen en el campo jurídico a nivel distrital, teniendo en cuenta la prevención del daño.

El modelo contiene tres componentes, el componente estratégico donde está toda la gerencia, componente temático que es lo que hacen las oficinas jurídicas que en su mayoría son tres actividades; asesoría jurídica, producción y defensa judicial y, componentes



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

transversales de los cuales se escogieron tres, primero la prevención del daño, el fortalecimiento de las competencias del cuerpo de abogados del Distrito y toda la información basado en las tecnologías de la información y comunicaciones, y lo que tiene que ver con la coordinación jurídica distrital.

Entonces si las oficinas jurídicas tienen la función normativa, la función de defensa judicial y de producción, se establecen pautas generales para que se vaya desarrollando estas funciones y se pueda cumplir con unos estándares mínimos que se evaluarán para conocer en que estamos fallando.

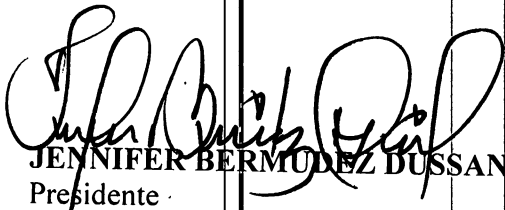
Finalmente, la doctora Zulma explicó cada componente y compartió las presentaciones hechas para conocimiento y revisión de los miembros.

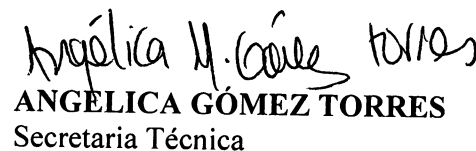
#### 6. Propositiones y varios

Ninguno de los asistentes propuso temas adicionales.

Agotados todos los puntos del orden del día y siendo las 11:05 A.M. del 19 de septiembre de 2017, la Secretaria Técnica del Comité procedió a levantar la sesión.

En constancia de lo anteriormente expuesto, la presente Acta se firma en la ciudad de Bogotá D.C., por el Presidente y Secretaria Técnica del Comité.

  
JENNIFER BERMÚDEZ DUSSAN  
Presidente

  
ANGELICA GÓMEZ TORRES  
Secretaria Técnica

Anexos: Una planilla de asistencia en un (1) folio y dos (2) presentaciones unificadas en Power Point.

Cra. 7 No. 32 - 16 // Ciudadela San Martín  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Tel.: (1) 327 97 97  
[www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)

7  
BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

2310440  
Bogotá D.C.,

Doctora  
**JENNIFER BERMÚDEZ DUSSAN**  
Jefa Oficina Asesora Jurídica  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Carrera 7 No. 32-12  
Ciudad

**Asunto:** Participación en el Comité Intersectorial Jurídico de Integración Social.  
Rad. 1-2018-16505.

Respectada doctora Bermúdez:

En atención a la convocatoria realizada para participar en el Comité Intersectorial Jurídico a efectuarse el 19 de septiembre de 2018 a las 8:30 a.m., de manera atenta le informo que en representación de la Subsecretaría Jurídica asistirá Zulma Rojas Suárez, profesional especializada de la Dirección de Política e Informática Jurídica.

Lo anterior en virtud de lo establecido en el inciso 2º del numeral 2 del artículo 10 del Decreto Distrital 139 de 2017.

Atentamente,



**ANDRÉS MAURICIO ESPINOSA OTERO**  
Subsecretario Jurídico (E)

c.c. N.A.

Anexos: N.A.

Proyectó: Zulma Rojas Suárez – Profesional Especializada *ZR*  
Revisó: Gloria Edith Martínez Sierra – Directora Jurídica Distrital *GM*  
Aprobó: Andrés Mauricio Espinosa Otero – Subsecretario Jurídico (E)

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195

2311520-FT-019 Versión 01

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

FORMATO PLANILLA DE ASISTENCIA

Código: FOR-BS-047

Versión: 0

Fecha: Memo Int 43805 - 23/08/2017

Página: 1 de 2

Tema: Comité Intersectorial Judicial Lugar: Procesos - SDIS Fecha y hora: 19/09/2018 (8:30)

Ítem	Nombres y Apellidos	Documento de identidad	Entidad o Dependencia	Rol / Cargo	Correo institucional y/o personal	Teléfono y Ext. / fax	Firma
1.	Zulma Rojas Suarez	24779166	D. Política	Prof	zrdjas@Secretaria Judicial.gov.co	3813000 Ext 1783	
2.	Jennifer Bermudez	52417620	SDIS / OAS	Jefa	jbermudez@sdis.gov.co	Ext 1114	
3.	Sebastian B. Ibarra	1026257119	SDIS / OAS	Asesor	sbarra@sdis.gov.co	1107	
4.	Bonny Celis	2134498	SDIS / OAS	Asesora	scelis@sdis.gov.co	1162	
5.	Magali Rosero	59830132	SDIS / OAS	Asesora	mrosero@sdis.gov.co	1115	
6.	Jeanne Diaz	02004485	OAS	Asista	jdiaz@sdis.gov.co		
7.	Wilson Guzman	13725812	IPRRU	Jefe OAS	wilguzmano@wilson.gov.co		
8.	América Gómez	5378832	OAS / SDIS	Asesora	amgomez@sdis.gov.co	1114	
9.	Carlos H. Briceño	73583511	OAS / SDIS	Abogado	carlosbriceño@sdis.gov.co		

Tratamiento de datos personales: Los datos personales aquí consignados tienen carácter confidencial, razón por la cual es un deber y un compromiso de los asistentes y de la SDIS no divulgar información alguna en propósito diferente a la de este registro so pena de las sanciones legales a que haya lugar de acuerdo con la Ley 1581 de 2012 y Decreto 1377 de 2013.