

INCIDENCIA DE LAS ÓRDENES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
FRENTE A LAS PLANTAS DE PERSONAL DE LA SECRETARÍA  
DISTRITAL DE GOBIERNO Y LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.  
2008-2018



SANDRA CAROLINA RINCÓN PARRA  
JOSUÉ DARÍO RODRÍGUEZ ACOSTA  
ANGIE LORENA SOCHA GRANADOS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA  
FACULTAD DE DERECHO  
BOGOTÁ D.C  
2018

Incidencia de las Órdenes de Prestación de Servicios frente a las plantas de personal la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá D.C., 2008-2018

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar al título de Abogado  
En la facultad de Derecho  
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Presentado por:  
Sandra Carolina Rincón Parra  
Josué Darío Rodríguez Acosta  
Angie Lorena Socha Granados

Dirigido por:  
La Doctora Myriam Sepúlveda López

2018

NOTA DE ACEPTACIÓN

Asesor Metodológico

---

Jurado 1

---

Jurado 2

---

Fecha, \_\_\_\_\_ del mes de \_\_\_\_\_ del 2018

*Agradecimientos a nuestras familias por su apoyo incondicional en estos años de aciertos y desaciertos, a nuestros compañeros y amigos de estudio que compartieron con nosotros y de una u otra manera hicieron parte de este gran logro, pero en especial a la Doctora Myriam Sepúlveda López Decana de la Facultad de Derecho quien por su entrega y compromiso con la Universidad ha hecho y hará posible el sueño de muchos ser Abogados de la UCMC*

*Empieza haciendo lo necesario, después lo posible, y de repente te encontrarás haciendo lo imposible.*

*San Francisco de Asís*

## **RESUMEN**

Esta investigación está encaminada a analizar las plantas de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia en contraste con las Ordenes de Prestación de Servicios con las que cuentan las dos entidades, para esto, en primer lugar, se realizará un desarrollo teórico que permita comprender el tema de carrera administrativa desde un punto de vista conceptual y legal, de igual forma, se observará el desarrollo y aplicación que ha tenido el concepto de carrera administrativa en la administración pública de Colombia, este desarrollo de igual forma se hará para el tema de órdenes de prestación de servicios.

Una vez hecho este recorrido teórico, se hará el análisis de las plantas de personal y de las personas vinculadas mediante Ordenes de Prestación de Servicios de las dos Secretarías antes mociónadas, esto se realizará a partir de las bases de datos que fueron suministradas por la dos Secretarías, así como, fuentes de información aportada por otras entidades como el DASCD, DAFP, Secretaría de Hacienda del Distrito, entre otras.

Información que se tabulará y se comparará entre sí, para así poder visualizar cuál es la situación de las plantas de personal de estas dos entidades, frente a las órdenes de prestación de servicios y de esta manera proponer una o varias alternativas que lleven a dar una solución al problema planteado.

### **Palabras Claves**

Carrera administrativa, Empleo público, Merito, Clientelismo, Burocracia

<b>INTRODUCCION</b>	<b>6</b>
<b>1. UBICACIÓN DEL PROBLEMA</b>	<b>12</b>
1.1. Descripción del problema	12
1.2. Formulación del problema de investigación	18
1.3. Justificación	18
1.4. Objetivos	20
1.4.1. Objetivo general	20
1.4.2. Objetivos específicos	20
1.5. Formulación de hipótesis	21
1.5.1. Hipótesis general	21
<b>2. MARCOS DE REFERENCIA</b>	<b>22</b>
2.1. Marco histórico	22
2.2. Marco Institucional	24
2.3. Marco jurídico	28
2.3.1. Marco constitucional	28
2.3.2. Marco legal	29
2.3.3. Marco jurisprudencial	32
2.4 Marco teórico conceptual	35
<b>CAPITULO I</b>	<b>39</b>
<b>ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL EMPLEO PÚBLICO EN COLOMBIA</b>	<b>39</b>
1.1. Carrera administrativa	39
1.2. Función Pública	48
1.3. Empleo Público	50
1.3.1 Clasificación	54
1.4. Servidor público	56
1.5. Comisión Nacional del Servicio Civil	59

<b>CAPITULO II</b>	<b>62</b>
<b>COMPOSICIÓN DE LAS PLANTAS DE PERSONAL, EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO Y LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTÁ, 2008-2018.</b>	<b>62</b>
<b>1.1. Secretaría Distrital de Gobierno (SDG)</b>	<b>63</b>
1.1.1. Naturaleza	63
1.1.2. Marco normativo	67
1.1.3. Organigrama	68
1.1.4. Planta de personal	69
<b>1.2. SECRETARÍA DE SEGURIDAD</b>	<b>83</b>
1.2.1 Naturaleza	83
1.2.2. Marco Normativo	86
1.2.3 Organigrama	87
1.2.4. Planta de personal	87
<b>CAPITULO III</b>	<b>97</b>
<b>ANÁLISIS DE LAS ÓRDENES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO Y LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTÁ, AFECTAN LA MISIONALIDAD DE ESTAS DOS ENTIDADES</b>	<b>97</b>
1.1. Ordenes de Prestación de Servicios	98
1.2 Ordenes de Prestación de Servicios en la SDG	104
1.2.1. Nivel local SDG	105
1.2.1.1 Alcaldía Local de San Cristóbal	105
1.2.1.2. Alcaldía Local de la Candelaria	108
1.2.1.3 Nivel central	115
<b>3. METODOLOGIA</b>	<b>119</b>
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>125</b>
<b>5. ALTERNATIVA DE INTERVENCION SOCIO JURIDICA</b>	<b>129</b>
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>142</b>

## LISTADO DE TABLAS Y GRAFICOS

1.FUENTE CONSTRUCCIÓN PROPIA A PARTIR DE GESTOR NORMATIVO PUBLICADO POR EL DAFF.	31
2 FUENTE (CONSTRUCCION PROPIA) SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL	33
3 FUENTE: (CONSTRUCCIÓN PROPIA) CLASIFICACIÓN EMPLEOS PÚBLICOS	56
4 FUENTE: RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO PÁG. 17 EL SERVIDOR PÚBLICO	58
5 FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PROPIA) COMPOSICIÓN SECTOR GOBIERNO EN BOGOTÁ	64
6 FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PROPIA) MARCO JURÍDICO SDG	67
7 FUENTE (CONSTRUCCION PROPIA) INFORMACION EXTRAIDA DE: <a href="http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/organigrama-sdg">HTTP://WWW.GOBIERNOBOGOTA.GOV.CO/TRANSPARENCIA/ORGANIZACION/ORGANIGRAMA-SDG</a> ORGANIGRAMA SDG	68
8 FUENTE: (CONSTRUCCIÓN PROPIA) EVOLUCIÓN PLANTA SDG	69
9 FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PROPIA) PLANTA SDG DECRETO 412 DE 2016	70
10 FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PLANTA SDG	71
11 FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PRIVADA) PERSONAS NOMBRADAS EN PLANTA 2018 SDG	71
12FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL PLANTA SDG	72
13 FUENTE:(CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN CARGOS SDG	73
14 FUENTE: (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL PLANTA SDG	74
15FUENTE: RESPUESTA CNSC CON RADICADO 201608170048 Y AL ACUERDO 2018000006046	75
16 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN CONTRATISTAS SDG	76
17 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL CONTRATISTA SDG	77
18 FUENTE: (CONSTRUCCIÓN PROPIA) CONTRATISTAS POR CADA FDL	78
19 FUENTE:.(CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL CONTRATISTAS FDL	79
20 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) OPS VS PLANTA DE PERSONAL	80
21 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) COMPARATIVO CONTRATOS VS PLANTA DE PERSONAL	81
22 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) NIVEL JERÁRQUICO CONTRATISTAS	82
23 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) RESTRUCTURACIÓN SDG DECRETO 412 DE 2016	82
24 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) SECTOR DE SEGURIDAD	84
25 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) MARCO JURÍDICO SDSCJ	86
26 FUENTE <a href="https://scj.gov.co/es/secretaria-de-seguridad/organigrama">HTTPS://SCJ.GOV.CO/ES/SECRETARÍA-DE-SEGURIDAD/ORGANIGRAMA</a> ORGANIGRAMA SDSCJ	87
27 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) PLANTA DE PERSONAL SDSCJ	88
28 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PLANTA PERSONAL SDSCJ	88
29 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) PLANTA DE PERSONAL SDSCJ POR NIVELES	89
30 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL PLANTA DE PERSONAL SDSCJ	90
31 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) RELACIÓN PLANTA DE PERSONAL VS CONTRATISTAS	91
32 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) COMPORTAMIENTO PLANTA SDG Y SDSCJ	92

33 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR SECRETARÍA	93
34 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL CONSOLIDADO DE LAS DOS SECRETARÍAS	93
35 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DATOS DEL EMPLEO PÚBLICO EN BOGOTÁ INFORMACIÓN DASCD	95
36 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN A NIVEL JERÁRQUICO DE LA PLANTA DE PERSONAL FDL SAN CRISTÓBAL	106
37 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR EL DASCD) COMPARATIVO DEL RECURSO HUMANO FDL SAN CRISTÓBAL	107
38 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) REPRESENTACIÓN GRÁFICA RECURSO HUMANO FDL SAN CRISTÓBAL	107
39 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) PERSONAL VINCULADO EN LA ALCALDÍA LOCAL DE LA CANDELARIA	109
40 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL PERSONA VINCULADAS EN EL FDL DE LA CANDELARIA	110
41 FUENTE MANUAL DE FUNCIONES SDG CONSULTA EN PAGUINA WEB	113
42 FUENTE IMAGEN EXTRAÍDA DEL ORGANIGRAMA DE LA SDG	115
43 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN JERÁRQUICA DE CARGOS DE PLANTA Y CONTRATISTAS 3 DEPENDENCIAS NIVEL CENTRAL	116
44 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL A NIVEL JERÁRQUICO DE LA PLANTA Y DE CONTRATISTAS	117
45 FUENTE (CONSTRUCCIÓN PROPIA) RELACIÓN PLANTA CONTRATISTAS EN LAS TRES DEPENDENCIAS DE SDG	117

## INTRODUCCIÓN

Al desarrollar una discusión frente a la concepción que se tiene de la Administración Pública, se hace necesario mencionar la idea moderna del Estado, la cual se puede definir “como una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción” (Hauriou, 1980, pág. 118); siendo esta premisa la que abren los principales debates encaminados a establecer la calidad de las personas que prestan su labor como servidores públicos al interior de la estructura estatal. En tal sentido se puede inferir que:

El Talento Humano al interior de las organizaciones del Estado es el que le da vida a la administración pública y por ende es el llamado a conducir e innovar los procesos de consolidación de políticas que permitan el eficaz cumplimiento de los compromisos del Estado con la sociedad. (Quintero, 2011, pág. 1)

Por consiguiente, se puede decir que toda persona que presta su servicio al Estado debe estar investida de unos principios éticos que le permitan llevar a cabo sus funciones, acorde a la ley y el reglamento, permitiendo así cumplir con las necesidades de los ciudadanos y lograr el cumplimiento y el desempeño de las entidades públicas, es por esto que:

La conducta asumida por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones está limitada por una ética que dista mucho de la empresarial privada, mucho más en Colombia en donde el quehacer público está regulado hasta en el más mínimo detalle. Pero tal ética es altruista por excelencia, pues está soportada en los valores de la igualdad, moralidad, economía, eficiencia, celeridad, imparcialidad y publicidad. (Gonzalez, 2008, pág. 142)

Por esta razón, la finalidad de quienes prestan su servicio al Estado es la de buscar el bienestar general, tal como lo consagra el artículo segundo de

la constitución política<sup>1</sup> de ahí que sea importante identificar los mecanismos que permiten la vinculación y permanencia de los funcionarios a sus cargos, de aquí, que al hablar del tema de manejo de personal en las entidades públicas se debe hacer referencia al concepto de Carrera Administrativa, visto como un instrumento que permite el manejo del talento humano al interior de la estructura estatal.

Sin embargo, para comprender este concepto se debe tener claro que este aparece y empieza a consolidarse con la aparición del Estado moderno, cuando las personas que servían al rey dejan de hacerlo de una forma sumisa, dejan de depender de éste, por el contrario entran a formar parte de una estructura pública más compleja, es decir, se profesionaliza su servicio, lo que implicó que ya no prestaran su labor a un individuo en particular sino a una colectividad, a una sociedad donde ya no se busca un interés particular si uno colectivo. Situación que se consolidó con las corrientes liberales surgidas tras la revolución francesa donde se evocó esa voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca.

Dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, deberían ser la competencia y la responsabilidad. Es por esto que Perry Becke y Theo Toonen ,como se citó en (Mora, 2011, pág. 5) señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo 5) la selección por mérito e igualdad.

---

<sup>1</sup> ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

De esta manera se hizo necesario la construcción de un mecanismo que permitió administrar ese creciente Estado que cada día se hacía más grande y complejo y el cual empezó a necesitar de personas cada vez más idóneas y con un nivel de profesionalización que le prestaran su servicio y permitan su funcionamiento, situación que conllevó a estructurar el sistema de Carrera Administrativa como un instrumento de administración de personal, fijando en él deberes y derechos, de la administración y el servidor público, donde el ingreso y el ascenso están determinados por la capacidad y el mérito, siendo:

El concurso es así un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios “subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante. (Suescun, 2012, pág. 107)

No obstante la aplicación del sistema de Carrera administrativa en Colombia, ha enfrentado una serie de obstáculos, siendo su mayor detractor la clase política tradicional que ostenta el poder nominador a través de modelos patrimonialistas: clientelismo, padrinazgo botín político entre otros, donde los cargos públicos son vistos como propios y que se puede comprar o heredar y que son susceptibles de estimación económica; siendo utilizados para pagar favores políticos y clientelistas en especial en épocas electorales, limitando de esta manera el mérito en el ingreso a ocupar cargos públicos. Frente a este tema se puede inferir que:

El manejo de este tipo de prácticas es lo que se puede denominar un sistema de botín político, el cual corresponde a aquella concepción donde todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder ya sea de manera lícita o ilícita, ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados entre los más capaces o de mayores méritos, sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción. En el sistema de botín político se utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder". (Benitez, 2005, pág. 5)

De ahí que en la promulgación de la constitución de 1991 y como una forma de contrarrestar este fenómeno clientelista que marcó el manejo de la administración pública por mucho tiempo, se introdujo el título V (de la organización del Estado), un capítulo desarrollado en diez (10) artículos que establecen y regulan todo el tema de la función pública, en concordancia a lo anterior el Departamento Administrativo del Servicio Civil del Distrito (DASCD) en su página oficial concibe:

La carrera administrativa como el mecanismo de selección objetiva idóneo, para verificar que el ingreso, asenso y permanencia en la función pública se efectúe con la observancia de ciertas garantías y principios determinados en la constitución y en la ley. Por lo anterior, se puede decir que a manera general todos los empleos públicos deberán ocuparse cumpliendo los requisitos y concursos establecidos en la mencionada institución, con excepción de aquellos para los cuales la ley ha estipulado otro sistema de selección.<sup>2</sup>

Así problemas como la corrupción, la ineficiencia y el desgreño administrativo en la Administración Pública, vistos como factores

---

<sup>2</sup> Recuperado de internet: [www.serviciocivil.gov.co/portal/transparencia/informacion-interes/glosario/carrera-administrativa](http://www.serviciocivil.gov.co/portal/transparencia/informacion-interes/glosario/carrera-administrativa)

perturbadores del orden jurídico institucional, pueden erradicarse, solo si hay voluntad política que permita que esas prácticas parcializadas o inmorales sobre el ingreso al servicio civil, por dicha razón se hace necesario un sistema de meritocracia, que amplíe su cobertura y evalúe de manera constante los cargos de todos los niveles de la administración, garantizando así que el ingreso siempre sea a través del mérito y la transparencia, de ahí la importancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como entidad rectora del Empleo Público la cual debe garantizar el cumplimiento del canon constitucional y la aplicación de todos los principios que rigen el empleo público en Colombia.

En tal sentido, el desarrollo de este trabajo se indagó cuál ha sido la incidencia que ha tenido la contratación de personas mediante la modalidad de Orden de Prestación de servicios (OPS), en la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) y la Secretaría de Seguridad, convivencia y Justicia (SSCJ) de la ciudad de Bogotá y cómo esta forma de contratar no ha permitido la aplicación de un verdadero sistema de Carrera Administrativa, basado en la transparencia y el mérito de todos aquellos que ocupan cargos públicos en estas dos entidades, situación que va en contravía de la constitución y la ley y que solo contribuye a seguir manteniendo esas prácticas clientelistas de patronazgo en la forma de vincular personas al sector público.

Para esto se llevó a cabo una investigación de tipo teórico, en razón a que se acudió a fuentes secundarias, de igual modo, se tuvo en cuenta un corte explicativo el cual partió del análisis de las variables que permitió encontrar la causa y efecto en la incidencia que han tenido las Órdenes de Prestación de Servicios en la conformación de las plantas de personal de las Secretarías objeto de esta investigación.

Una vez hecho el análisis de la forma como las OPS han incidido en la composición de las plantas de personal de estas dos entidades del Distrito, se plantearon varias alternativas de intervención socio jurídica, por un lado, una que permita corregir esta situación, y que consiste en la construcción de un Proyecto de Acuerdo destinado a la Secretaría Distrital de Gobierno, donde se amplíe la planta de personal conforme a los estudios técnicos que realice esta entidad, con el propósito de eliminar e incorporar muchas de las actuales órdenes de prestación de servicios, a cargos de planta, cobijados bajo el sistema de carrera administrativa, lo anterior, en virtud a los postulados del mérito y las capacidades de quienes ocupen estos cargos.

Para la elaboración del Proyecto de Acuerdo se tomó en cuenta la Secretaría Distrital de Gobierno, puesto que una vez analizada la información se evidenció que las órdenes de prestación de servicios, tienen un mayor impacto a nivel de las Alcaldías Locales de Bogotá D.C., las cuales superan de forma significativa a las personas vinculadas a carrera administrativa de la Secretaría de Gobierno asignadas al nivel local.

Por otro lado, y con el fin de fortalecer el área de derecho laboral administrativo, se elaboró una cartilla en la que se recopilan los conceptos básicos de la carrera administrativa y el empleo público, de tal forma que sean incorporados en la plataforma Moodle de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, y que le permitan al estudiante mejor comprensión del tema.

## 1. UBICACIÓN DEL PROBLEMA

### 1.1. Descripción del problema

Con la expedición de la constitución política de 1991 se generaron muchos cambios en la estructura y organización del Estado, es por esto que se hizo énfasis en la modernización, eficiencia y profesionalización de la administración pública, lo que llevo a que en la carta constitucional se introdujera un capítulo dedicado a la función pública y donde se exalto el tema de carrera administrativa como el instrumento idóneo para el manejo del talento humano en las entidades públicas y donde solo se daría prioridad al principio del mérito la transparencia e igualdad para acceder a un cargo público lo cual ha sido ratificado por la honorable Corte Constitucional donde se afirma que:

El concurso es un instrumento de selección que tiene como finalidad establecer la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo, se rechaza el empleo de factores de evaluación que no sean compatibles con esa finalidad, como por ejemplo cuando se acude a criterios subjetivos o irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen, o cuando se acude a motivos ocultos, preferencias personales, o animadversión o a criterios de tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión política o filosófica, para descalificar al aspirante.<sup>3</sup> (Sentencia C 753, 2008 M.P.: Jaime Araujo Mejia)

---

<sup>3</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10, inciso final del artículo 15, inciso segundo del artículo 17, inciso primero (parcial) del artículo 19, inciso primero (parcial) del artículo 20, inciso segundo del artículo 23 (parcial), inciso primero (parcial) del artículo 24, artículo 25, literal a) y penúltimo y último inciso del artículo 28, literal b) del artículo 31, parágrafo del artículo 56, artículos 58 a 61, literal h) del artículo 65, artículo 66 (parcial), inciso segundo del artículo 67, inciso tercero del artículo 73, artículo 74, artículo 80 (parcial), inciso final (parcial) del artículo 84, artículo 86, artículo 87 (parcial) y artículo 90 del Decreto Ley 091 de 2007 "por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración personal". Resolvió **Primero**. Declarará **INEXEQUIBLES** los apartes demandados de los artículos 10, 15, 17, 19, 20, 23, 24 25, 28 31, 56, 58, 59, 60, 61, 65, 66 67, 73, 80, 84, 86 y 87 del Decreto ley 091 de 2007 por violación del artículo 125, 130 y 150-10 de la Carta Política. **Segundo**. Declarar **EXEQUIBLE de manera condicionada** el inciso primero del artículo 74 del Decreto 091 de 2007 en el entendido que la provisión de cargos en provisionalidad o en encargo en la administración del sector defensa se realizará hasta cuando se provea el cargo respectivo mediante concurso público o hasta cuando se reintegre el titular del cargo, según sea el caso; así mismo deberá ser justificada mediante acto administrativo motivado, en donde se deberán exponer las razones por las cuales se considera que es estrictamente necesario dicha provisión excepcional. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 74 del Decreto 091 de 2007, por violación de los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional. **Tercero**. Declarar **INEXEQUIBLE** el

Sin embargo, transcurridos casi 27 años de expedida la constitución, aún es incipiente la aplicación de la carrera administrativa en Colombia, ya que no ha existido esa voluntad política por parte del legislador que permita su aplicación, por el contrario siempre se le dejan vacíos a la norma para que sea utilizada por algunos como un mecanismo para seguir con ese esquema tradicional de clientela y patronazgo, es así que el Congreso de la República expidió la Ley 27 de 1992, norma que desarrollo el postulado construccional de la función pública consistente en regular el sistema de carrera administrativa en el país que posteriormente fue derogada por tener muchas deficiencias e incongruencias, dándose la necesidad de que el Gobierno Nacional nuevamente tramitara una nueva ley de carrera administrativa ante el Congreso de la República, el cual expidió la ley 443 de 1998 norma que también quedo con deficiencias que conllevaron a que la corte constitucional en sentencia C 372 de 1999 declaró la inexecutable de esta norma en lo referente a la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y otras disposiciones

Esta situación ocasionó una inseguridad jurídica, ya que se generó una interinidad en los cargos públicos ante la inexistencia de un marco normativo que regulara lo relacionado con los procesos de selección, por un periodo de más de 6 años tiempo en el cual no se hicieron nombramientos en carrera administrativa sino que se cubrieron todas las vacantes bajo la modalidad de nombramientos provisionales los cuales se hacían en su gran mayoría sin tener en cuenta un proceso de selección basado en el mérito sino que por el contrario las personas eran nombradas a discrecionalidad de los jefes de personal de las entidades públicas, esta situación se trató de corregir con la expedición de la ley 909 de 2004 por medio de la cual se expiden normas que

---

artículo 90 del Decreto ley 091 de 2007 por violación del derecho fundamental a la igualdad de trato en el régimen de carrera, de conformidad con los artículos 13, 40-7 y 125 de la Constitución Nacional. Cuarto. Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 3° del Decreto ley 091 de 2007 por violación de la Constitución Nacional -artículos 216, 217 y 218 de la Carta Política-.

regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y dictan otras disposiciones.

Esto se da como resultado de la falta de voluntad política, y de un praxis administrativa contraria a la normativa, existe un débil proceso de fortalecimiento institucional en materia de meritocracia y empleo público; una burocracia de profesionales poco estables; un sistema de empleo al servicio del poder político; y una gran normatividad referente a la función pública, paralela a la presencia aun de esquemas tradicionales heredados de la colonia e incrustados en la realidad de la organización estatal (Quintero, 2011, pág. 6)

A partir de la ley 909 de 2004, la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de la convocatoria 01 de 2005, convocó a concurso a más de cien mil cargos de los diferentes niveles, directivo, profesional, técnico y asistencial, de las entidades públicas del nivel central de la administración tanto a orden nacional como territorial, proceso que duró más de 7 años y que no logró suplir en su totalidad los cargos de carrera administrativa; a pesar de que la CNSC siguió adelante proceso para la vinculación de personas a carrera administrativa, el legislador abrió otra brecha en el tema del empleo público, cuando en la ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación) dio vía libre a la modalidad de las órdenes de prestación de servicios.

Tipo de contratación que se ha convertido en la forma como se vincula a gran cantidad de personas a la administración pública, que regula todo el tema de contratación estatal, ya que se estableció la figura de orden de prestación de servicios OPS, donde cualquier persona natural podría vincularse al Estado siempre y cuando cumpliera unas cualidades determinadas, pero no de una forma legal y reglamentaria, como lo es el empleo público, sino con una normatividad del orden contractual que no reconoce esa relación laboral, evadiendo de esta forma el sistema de mérito y observándose como en muchas de las entidades las OPS superan las planteas

de personal en tal sentido la Corte constitucional en sentencia C-094 de 2003 (M.P.: Jaime Córdova Triviño)<sup>4</sup>, establece:

Como puede advertirse, el contrato de prestación de servicios es una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores. Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción. Es claro, entonces, que el contrato de prestación de servicios es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer, que se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista, que tiene una vigencia temporal y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral.

Sin embargo, en la práctica las Ordenes de Prestación de Servicios se volvieron una figura que trasgrede el tema de empleo público, ya que por medio de este tipo de contratación se están realizando labores que deben ser realizadas por funcionarios de planta, además su contratación depende del directivo de cada entidad y de la políticas del gobernante de turno, en su mayoría el objeto contractual implica la realización de actividades específicas, que involucran el cumplimiento de horario, el valor del contrato se divide en

---

<sup>4</sup> 4 Demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Néstor Iván Osuna Patiño contra el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. donde la corte manifiesta que La generación de relaciones laborales con ocasión de la suscripción de contratos de prestación de servicios involucra el desconocimiento del régimen de contratación estatal. Se desconocen múltiples disposiciones constitucionales referentes a la función pública. Se vulnera el régimen laboral porque se propicia la vinculación de servidores públicos con desconocimiento del régimen de ingreso a la función pública y se fomenta la proliferación de distintos tratamientos salariales y prestacionales con la consecuente vulneración de los derechos de los trabajadores. Se desconoce el régimen presupuestal pues se prevén cargos remunerados sin que estén contemplados en la respectiva planta de personal y sin que se hayan previsto los emolumentos necesarios en el presupuesto correspondiente. Se causa un grave detrimento patrimonial al Estado pues como consecuencia de esas relaciones laborales, irregularmente generadas, se promueven demandas en su contra que le significan el pago de sumas cuantiosas.

pagos mensuales como si fuera una remuneración salarial, aspectos que configuran una subordinación frente a la entidad contratante lo cual abre la brecha nuevamente para esos factores de clientelismo y corrupción, en este sentido la corte constitucional en sentencia C 614 de 2009 (M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)<sup>5</sup> establece:

Que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.

En el caso concreto de la Secretaría Distrital de Gobierno y de Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Seguridad estas no son ajenas al tema de las Ordenes de prestación de servicios como una manera de suplir personal más aún cuando esta problemática se relaciona con la gestión Local y que corresponde a las deficiencias derivadas en relación con la estructura y la planta de personal de las Alcaldías Locales, pues por disposición del Estatuto Orgánico de Bogotá el recurso humano requerido para

---

<sup>5</sup> 5 Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2º (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1º (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968. "Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones". (texto demandado) Declarar EXEQUIBLE el último inciso del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968, por los cargos analizados en esta decisión.

la operación del Fondo de Desarrollo Local, el Alcalde Local y las Alcaldías Locales, están a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno, condicionando además la gestión de recursos físicos, técnicos y tecnológicos a la gestión realizada desde el nivel central de la SDG, situaciones que afectan la operación institucional en el territorio y limitan las intervenciones en ellos, condiciones que han venido siendo suplidas a través de la contratación de personal mediante OPS.

Frente a la disposición del talento humano para el caso del nivel profesional, el promedio de servidores públicos de planta asignados a las Alcaldías Locales no supera el 50% de la planta con la que cuenta la Secretaría Distrital de Gobierno, debido a ello, la mayoría de las funciones de planeación de la inversión y control urbanístico a cargo de las localidades se desarrollan a través de contratistas que, por lo general, no conocen a profundidad los temas y presentan altos niveles de rotación, generando un desgaste administrativo que no contribuye a agilizar los procesos. Adicionalmente, las Alcaldías Locales no cuentan con espacios físicos suficientes para los servidores públicos y contratistas que prestan sus servicios, así como para los ciudadanos que la visitan.

En lo que respecta a la entrega de bienes y servicios, la mayoría de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) se comprometen bajo la modalidad de contratación directa. De hecho, durante el periodo comprendido entre 2012 y el primer semestre de 2015, los FDL comprometieron el 44,6% de sus recursos en contratos suscritos bajo la modalidad de contratación directa (incluidas las Ordenes de prestación de servicios). Secretaría Distrital de gobierno (SDG, 2016)

Así mismo, la forma como son nombrados los Alcaldes Locales hace que el tema de las Ordenes de Prestación de servicios OPS sean susceptible

a temas de clientelismo, ya que dicho nombramiento depende de la terna que la Junta Administradora Local envíe al Alcalde Mayor y al ser una corporación de carácter político, genera que los Ediles de una forma directa o indirecta intervengan en la forma como se hace este tipo de contratación.

## **1.2. Formulación del problema de investigación**

Es por lo que la pregunta de investigación planteada es **¿cuál ha sido el nivel de Incidencia de las Órdenes de Prestación de Servicios frente a las plantas de personal en la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá D.C., 2008 - 2018?**

## **1.3. Justificación**

Como ya se ha dicho, en la composición de los Estados modernos uno de sus principales componentes es el recurso humano, más, en un Estado social de derecho como el colombiano, ya que la idoneidad de sus empleados, así como su independencia de las diferentes corrientes políticas que se den en el país, se logra una materialización efectiva de las políticas que conlleven al bienestar de todos los ciudadanos, es por eso que consideramos que esta investigación se hace pertinente. Aun cuando el empleo público se sigue viendo como una especie de botín político, que se da sobre todo en espacios de carácter electoral donde se exaltan esas prácticas clientelistas.

Es por esto que la burocracia en los cargos públicos ha despertado interés en la ciencia política, entre otros aspectos, por la incidencia que tiene en el desempeño de la institucionalidad, por eso es importante observar y garantizar que en los procesos de modernización del Estado existan modelos burocráticos eficientes y transparentes que garanticen que toda labor que debe

realizar el Estado en pro del bienestar y el desarrollo de la sociedad se preste de una manera justa, que busque el interés general y no el de unos pocos que utilizando el clientelismo deterioren la estructura estatal haciéndola lenta y susceptible a fenómenos de corrupción. En tal sentido se puede decir que:

El tipo ideal del modelo burocrático se caracteriza por la existencia de atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones administrativas, dentro de un sistema organizado de mando y subordinación, cuya actividad implica un concienzudo aprendizaje profesional, en la cual la vinculación y permanencia del funcionariado responde a una carrera basada en el mérito (Medina, 2009, pág. 170)

Lo anterior lleva a concluir que si la administración pública cuenta con un personal idóneo para prestar sus servicios y cumplir su finalidad, estas se cumpliría realmente y se tendría un Estado más eficiente, por el contrario si ese empleo público está atado a fenómenos clientelistas y de corruptela donde el ingreso a la administración depende la corriente política, padrinazgo o el pago de favores políticos o electorales hace que la el tema de carrera administrativa sea un obstáculo para ese tipo de modelo.

Por eso reconociendo que aún existe una problemática que enfrenta el empleo público en Colombia, tal como se manifiesta anteriormente, y al ser Bogotá la ciudad que alberga aproximadamente el 16.18%<sup>6</sup> de la población del país, su estructura pública es la que más alberga cargos públicos a nivel territorial es por esto que se considera relevante hacer un análisis para establecer cómo está el tema de empleo público en la ciudad de Bogotá D.C., en específico, la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá D.C., 2008-2018.

---

<sup>6</sup> Recuperado de internet, Página web: <http://www.dane.gov.co/reloj/>

Si bien es cierto se han efectuado bastantes investigaciones frente al tema, solo se han limitado a observarlo desde el punto de vista general y conceptual, lo que hace que el presente trabajo sea relevante, en el sentido que analiza de una forma particular la incidencia de las órdenes de prestación de servicio, frente a las plantas de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá D.C. y como de esta manera se afectan los principios básicos del mérito, igualdad y transparencia que caracterizan el empleo público.

#### **1.4. Objetivos**

##### **1.4.1. Objetivo general**

Analizar la incidencia de las Órdenes de Prestación de Servicios frente a las plantas de personal la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá D.C, 2008-2018

##### **1.4.2. Objetivos específicos**

1. Determinar los antecedentes y las generalidades del Empleo Público en Colombia.
2. Identificar cuál ha sido la composición de las plantas de personal, en la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de Bogotá, 2008-2018.
3. Demostrar cómo las órdenes de prestación de servicios al interior de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de Bogotá, afectan la misionalidad de estas dos Entidades.

4. Plantear alternativas de intervención socio jurídica, que permitan generar un cambio en la percepción y aplicación de la Carrera administrativa en las entidades distritales, así como en los estudiantes de la facultad de derecho; y de las cuales se desarrollarán: un proyecto de Acuerdo y una cartilla dirigida al área de derecho laboral administrativo de la Facultad de Derecho.

## **1.5. Formulación de hipótesis**

### **1.5.1. Hipótesis general**

La función pública colombiana ha configurado la carrera administrativa como un sistema en el manejo de personal dentro del Estado, sin embargo por la falta de voluntad política de los gobernantes ha imposibilitado su implementación, por lo que en los procesos de diseño y transformación de este sistema se han presentado limitaciones y dificultades en la interpretación y aplicación de las normas legales que soportan la Carrera Administrativa; en consecuencia, se ha impedido una consolidación o institucionalización real de la carrera administrativa en el estado colombiano

## **2. MARCOS DE REFERENCIA**

### **2.1. Marco histórico**

La carrera administrativa tiene su origen en la expedición de la ley 165 de 1938 bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo, la cual buscaba cumplir los postulados de la reforma de 1936 ya que dotaría al Estado con personal capacitado en su nuevo papel de interventor en la economía; esta ley aplicaría para los cargos de nivel nacional, departamental y municipal, garantizando nuevos derechos tales como la inamovilidad (estabilidad), ascenso por mérito y competencia, prestaciones sociales y capacitación. (Benitez, 2005). Pero no tuvo un buen comienzo debido al poco presupuesto ya que no se contaba con el personal idóneo y los jefes de la administración no estuvieron preparados para este cambio en la administración pública.

La situación de violencia que atravesó el país en el periodo 1948 -1957, fue otro factor para que el sistema de carrera administrativa no prosperara, afortunadamente se dio otra reforma en el año 1957 donde los cabecillas de los dos partidos políticos Alberto Lleras y Laureano Gómez, acordaron diseñar un sistema de carrera, el cual se dio por el plebiscito de ese mismo año, tomando así la carrera administrativa un rango constitucional. La importancia de esta reforma fue limitar el poder del presidente en la elección y despido de los funcionarios de la administración para los cargos de confianza o de agencia presidencial.

Posteriormente se expidió la ley 19 de 1958, que desarrolla la reforma de 1957, donde señala deberes y derechos del Servicio Civil, la clasificación de empleos y sus requisitos. Sin embargo, la ley 19 de 1958 fue reglamentada por el Decreto-ley 1732 de 1960 "Estatuto de Carrera Administrativa" en el cual se clasificó dos categorías del empleo público siendo libre nombramiento y

remoción y de carrera, estableciendo las pautas para la elección de los servidores públicos teniendo como punto de referencia la idoneidad, capacidad y el mérito.

Los avances que traía esta reforma eran significativos para el desarrollo de la carrera administrativa pero nuevamente no pudo implantarse, ya que no hubo apoyo político pues la aplicación de la ley en el orden nacional fue precaria y “en el orden territorial fue imposible por los apetitos burocráticos de los grupos políticos que exigían a los nominadores la inclusión de adeptos a la nómina oficial” (Rodríguez, 2010, pág. 151). Lo anterior, evidencia cómo la intervención de los grupos políticos ha sido y sigue siendo un obstáculo en el fortalecimiento del empleo público, especialmente en el local.

No obstante, el país se encontraba en constante cambio a nivel administrativo, situación que propicio que en el año de 1968 que expidiera el Decreto 2400 de 1968, por medio del cual se descentralizo “la selección a las unidades de personal de cada organismo, pasar de un estatuto para funcionarios de carrera a un reglamento de administración de personal” (Rodríguez, 2010, pág. 151), pese a lo anterior, está reforma no tuvo el alcance que se quería, pues significo un retroceso para la modernización del Estado, ya que la carrera administrativa se restringió en el orden nacional y se autorizó la incorporación a una gran cantidad de personal con el único requisito “antigüedad”, afectando así nuevamente al postulado del acceso por medio del mérito; y dando pie al fenómeno del clientelismo para impartir sus propias políticas y lograr sus prebendas económicas.

En el marco de la ley 61 de 1987 se modifica la clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción, regulando además lo relativo a la pérdida de los derechos de carrera, la insubsistencia, la Carrera

Diplomática y Consular, clasificación de los servicios y los nombramientos provisionales.

En el transcurso de la expedición de las diferentes leyes y decretos que regulaban la carrera administrativa estuvo presente la intervención de los políticos por no dejar cumplir su finalidad y dejar quietos sus efectos en los diferentes órganos y entidades del Estado ya que esto perjudicaba el clientelismo y el favoritismo y obstaculizaba sus intereses. Es así como este fue un tema en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 “el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado”, fue tanta su importancia que se le dio un espacio importante en la constitución conocido como función pública y elevaron a rango constitucional los diferentes principios que estaban consagrados en diferentes leyes, siendo uno de ellos y el más importante el principio del mérito ya que es la única condición para acceder al cargo de carrera.

## **2.2. Marco Institucional**

Para el desarrollo de este proyecto de investigación se analizara la planta de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno SDG y el de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia SDSCJ de Bogotá 2008-2018, con base a la información suministrada por estas dos entidades y otras más como lo son: Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital DASCD Escuela superior de administración pública ESAP, Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC. A continuación se mirara la misión, visión y objetivos de cada una de las Secretarías que hacen parte de estudio (SDG y SDSCJ) así<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> La información referente a la misión visión y objetivos fue recuperada de la página WEB oficial de cada una de las entidades

## **Secretaría Distrital de Gobierno**

### **Misión**

En la Secretaría Distrital de Gobierno lideramos la articulación eficiente y efectiva de las autoridades distritales para mejorar la calidad de vida de todos los bogotanos. Garantizamos la convivencia pacífica y el cumplimiento de la ley en el Distrito Capital, protegiendo los derechos y promoviendo los deberes de los ciudadanos. Servimos a todos los bogotanos y promovemos una ciudadanía activa y responsable.

### **Visión**

La Secretaría Distrital de Gobierno, será en el 2020 la entidad líder en la articulación de un gobierno democrático, efectivo y confiable para la ciudadanía, reconocida por su modelo de buen gobierno, gestión por sus resultados, innovación institucional.

### **Objetivos Estratégicos**

- Fortalecer la capacidad institucional y para el ejercicio de la función policiva por parte de las autoridades locales a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- Articular efectivamente el esquema institucional y de participación social para la formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias orientadas a la promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos en el Distrito Capital y el respeto a la dignidad humana.

- Articular la formulación y ejecución de lineamientos para el uso del espacio público.
- Fortalecer las relaciones estratégicas de la Administración Distrital con los actores políticos sociales.
- Incrementar la capacidad de atención y respuesta a situaciones de conflictividad social en el Distrito Capital.
- Integrar las herramientas de planeación, gestión y control, con enfoque de innovación, mejoramiento continuo, responsabilidad social, desarrollo integral del talento humano, articulación sectorial y transparencia.
- Asegurar el acceso de la ciudadanía a la información y oferta institucional.

## **Secretaría Distrital de seguridad, convivencia y justicia**

### **Misión**

Liderar, planear, implementar y evaluar la política pública en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia, así como gestionar los servicios de emergencias, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos del Distrito Capital.

### **Visión**

En 2020, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia estará consolidada como el organismo distrital que lidera y articula, con otras

entidades distritales y nacionales, la ejecución de las políticas en materia de seguridad, convivencia, acceso a la justicia, prevención del delito, reducción de riesgos y atención de incidentes.

### **Objetivos estratégicos**

- Formular y liderar la implementación de la política pública distrital para el mejoramiento de la seguridad, convivencia y acceso a la justicia en Bogotá.
- Tomar decisiones con base en información de altos estándares de calidad, en materia de política y gestión de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.
- Fortalecer las capacidades de los organismos de seguridad y justicia del distrito a través de inversiones que mejoren sus capacidades y sus equipamientos para que sean más efectivos en sus acciones.
- Diseñar e implementar acciones que permitan controlar y prevenir el delito, mejorar la convivencia en Bogotá, aumentar la confianza en las autoridades y generar una mayor corresponsabilidad ciudadana en la gestión de la seguridad y la convivencia.
- Asegurar para los bogotanos el acceso a un Sistema Distrital de Justicia que se acerque al ciudadano con servicios de calidad y que articule la justicia formal, no formal y comunitaria. Así mismo, que oriente el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente para que prevenga de manera efectiva la vinculación de jóvenes y adolescentes en actividades delictivas.

- Integrar física y tecnológicamente las entidades del Sistema de Emergencias distrital para dar una eficiente respuesta a la ciudadanía.
- Mejorar la coordinación con las entidades nacionales, regionales y distritales para el óptimo desarrollo de la política de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.

### **2.3. Marco jurídico**

Para el desarrollo de la investigación se tendrá tres aspectos normativos así:

#### **2.3.1. Marco constitucional**

En la Constitución política se encuentra el título V de la organización del Estado, capítulo 2 de la Función pública, el cual es desarrollado en diez (10) artículos, del 122 al 131 donde se fijan los criterios básicos que deben componer la carrera administrativa en Colombia, además se establece el requisito del mérito el cual deben cumplir quienes quieran aspirar a un cargo público mediante concurso.

En este orden de ideas el capítulo el título V de la organización del Estado, capítulo 2 establece que La función pública se debe basar en los principios de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad, los cuales deben regir el actuar de la administración pública, así como todo lo relacionado con el ingreso y permanencia de quienes entran a prestar su servicio al Estado, estableciendo la carrera administrativa como el sistema encargado de gestionar el tema del empleo público en Colombia

Por tal razón, se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil con fundamento en el artículo 130 de la Constitución Política, donde se establece que es un órgano estatal, autónomo e independiente dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y es responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, excepto de las carreras que tienen un régimen especial,

### **2.3.2. Marco legal**

A partir de la constitución política de 1991, se han expedido las siguientes normas con relación a la carrera administrativa:

**Ley 27 de 1992:** Como aporte de esta norma se tiene el hecho de: extendió el sistema de carrera administrativa a las entidades territoriales, organizó la estructura de la carrera administrativa y creó la Comisión Nacional del Servicio Civil asignándole las respectivas funciones; además ordenó los procedimientos mínimos de publicidad para el concurso de méritos y ocupar cargos públicos (ingreso y ascenso).

**Ley 443 de 1998:** Debido a que la ley anterior presentó deficiencias e incongruencias en la mayor parte de su articulado, el gobierno nacional vio la necesidad de tramitar otra norma que unificara y estableciera los criterios y principios de la carrera administrativa y función pública, no obstante el texto de esta ley tuvo muchas inconsistencias que llevaron a la Corte Constitucional para declarar gran parte de sus artículos inexecutable, entre los cuales estaban la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y todo lo referente al concurso de méritos.

**Ley 909 de 2004:** Es la norma que aún se aplica para llevar a cabo los concursos de mérito hoy en día, y es de suma importancia porque fijo tres principios por los cuales se debe regir la función pública, siendo:

1. Igualdad, mérito, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, imparcialidad, celeridad, transparencia y publicidad.
2. Mérito, permite el proceso de selección del personal.
3. Función pública, se enfoca en la prestación adecuada del servicio y la satisfacción del bien común.

**Ley 1033 de 2006.** Mediante esta ley el legislador creó la denominada carrera administrativa especial para el personal civil del Ministerio de Defensa, Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas adscritas y vinculadas al sector defensa, al igual que modificó y derogó algunas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas sobre la carrera especial mencionada.

**Ley 1093 de 2006.** En lo atinente a la convocatoria No. 001 de 2005, esta ley facultó a la Comisión Nacional del Servicio Civil para realizarle cualquier clase de modificación que fuese necesaria.

Por último, esta norma le dio la viabilidad a la Comisión Nacional del Servicio Civil y la convirtió en el ente rector para administrar las convocatorias a cargos, con base al mérito e igualdad.

Una vez entro en vigencia la ley 909 de 2004 el Gobierno Nacional expide los correspondientes Decretos reglamentarios para esta ley y demás regulaciones correspondientes al empleo público en Colombia, siendo las más relevantes las que se relacionan a continuación:

Decretos expedidos por el Gobierno Nacional

Decreto 760 de 2005	Se establece el procedimiento a seguir por la Comisión Nacional del Servicio Civil [CNSC], para el cumplimiento de sus funciones.
Decreto 3232 de 2004	Se reglamentan el artículo 8° y el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 de 2004, sobre composición de la CNSC y, requisitos exigidos a sus miembros; procedimiento para su designación y período de desempeño.
Decreto 770 de 2005	Se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004. Reglamentado por el Decreto 4567 de 2011
Decreto 785 de 2005	Se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales. Reglamentado por el Decreto 2484 de 2014
Decreto 2539 de 2005	Se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos 770 y 785 de 2005.
Decreto 4500 de 2005	Se reglamenta el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, sobre etapas del proceso de selección o concurso. Concursos generales abiertos y utilización de sus listas de elegibles
Decreto 2489 de 2006	Se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la rama ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional
Decreto 1746 de 2006	Se modifica el artículo 89 del Decreto 1227 de 2005, sobre equivalencias de cargos
Decreto 3373 de 2007	Se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, sobre ajuste a la tarifa para el proceso de inscripción y recaudo de los derechos de participación en los concursos.
Decreto 1409 de 2008	Se reglamenta el artículo 18 de la Ley 909 de 2004. Diseño, dirección e implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público [SIGEP]
Decreto 2901 de 2008	Se modifica el artículo 25 del Decreto 1227 de 2005; la CNSC adopta el instrumento para valorar los estudios, publicaciones y experiencia de los aspirantes que cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la convocatoria
Decreto 19 de 2012	Mediante el artículo 228 se modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, sobre reformas de planta de personal.
Decreto 1894 de 2012	Se modifican los artículos 7 y 33 del Decreto 1227 de 2005, sobre la provisión definitiva de los empleos de carrera, retiro de base en una lista de elegibles por nombramiento y posesión.
Decreto 1785 de 2014	Se establecen las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional. Deroga los Decretos 2772 de 2005, 871 de 2006, 4476 de 2007, 3717 de 2010
Decreto 2484 de 2014	Se reglamenta el Decreto 785 de 2005, aplicable a los organismos y entidades del nivel territorial que se rigen en materia de nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones y de requisitos generales
Decreto 894 de 2017	Desconcentra la función de la CNSC para adelantar procesos de selección a nivel territorial

1.FUENTE Construcción propia a partir de Gestor Normativo publicado por el DAFP.

El cuadro anterior nos muestra el desarrollo normativo que el Gobierno Nacional ha dado al tema de carrera administrativa esto con el fin de fortalecer

la administración pública, así como el ingreso, permanencia y retiro de quienes prestan su servicio en está, buscando siempre que las plantas de personal se profesionalicen cada vez más y se rijan bajo los preceptos constitucionales del mérito, la transparencia y la igualdad.

De la lista de Decretos relacionada en el cuadro anterior hay que destacar el 770 y el 785 de 1005 ya que con estos se reestructuro el empleo público en Colombia relacionado al régimen general de carrera, permitiendo así que la CNSC adelantara el primer concurso de méritos en el marco de ley 909 de 2004, el cual salió en el año 2005 a través de la convocatoria 001 y que convocó a más de ciento veinte mil cargos tanto a nivel nacional, como territorial.

Por último, los Acuerdos y Decretos Distritales que determinan la estructura administrativa de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Bogotá, así como la conformación de sus plantas de personal.

### **2.3.3. Marco jurisprudencial**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades con relación a los fines que orientan la carrera administrativa en Colombia en el siguiente cuadro se relacionan y se consolidan varios de los pronunciamientos que ha hecho el alto Tribunal donde se ha hecho referencia a principios como el del mérito y a derechos fundamentales como el debido proceso la igualdad entre otros y ratificando el carácter constitucional de la carrera administrativa

**RELACION DE SENTENCIAS DONDE SE HA HECHO REFERENCIA A LA CARRERA  
ADMINISTRATIVA**

<p>C- 479 de 1992 C- 195 de 1994 C- 040 de 1995 C- 041 de 1995 C- 037 de 1996 C- 030 de 1997 C- 539 de 1998 C- 110 de 1999 C- 109 de 2000 C- 371 de 2000 C- 486 de 2000; C- 292 de 2001 C- 954 de 2001 C- 1177 de 2001 C- 517 de 2002 C- 1079 de 2002 C- 969 de 2003 C- 077 de 2004</p>	<p>En estas sentencias la Corte Constitucional líneas jurisprudenciales apuntando a una consolidación de la Carrera Administrativa. Señalando criterios relativos al sistema de selección, a la buena prestación del servicio público y al logro de los fines del Estado</p> <p>La corte en estas sentencias se enfatiza en reconocer a la carrera administrativa como uno de los mecanismos que concretizan el Estados social de derecho en materia de empleo. En este mismo sentido precisa que el acceso a la función pública se debe dar bajo condiciones de igualdad, y apunta a una vigencia de los principios de eficiencia y eficacia en el servicio público</p> <p>De igual manera enfatiza cómo los derechos subjetivos son reconocidos y promovidos mediante el régimen de carrera administrativa</p>
<p>C-479 de 1992 C-391 de 1993 C-527 de 1994 C-040 de 1995 C-063 de T-315 de 1998</p>	<p>La Corte constitucional mediante estas sentencias ha desarrollado algunos derechos subjetivos en beneficio de los empleados de carrera, tales como el principio de estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro y los beneficios propios de la condición de escalafonado</p> <p>Ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos adquiridos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado propios de la carrera administrativa</p>
<p>C-793 de 2002”, C-408 de 2001 C-487 de 1993”,</p>	<p>En estas sentencias el legislador se pronuncia en aras de la seguridad jurídica de los ciudadanos con respecto a la determinación de la estructura de la función pública</p> <p>Desee el punto de vista jurisprudencial se ratifican los requisitos y oportunidades que se tiene para ingresar a la carrera administrativa, de igual manera se hace referencia a los elementos del empleo público:</p> <p>Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha hecho referencia al vínculo entre los requisitos de los empleos y los principios, valores y fines constitucionales,</p>

Otras sentencias que hay que destacar:

**Sentencia C-195 de 1994.** La Corte Constitucional mediante esta sentencia ratifico que el sistema de carrera administrativa tiene como objeto materializar los principios de eficacia y eficiencia en las entidades públicas y de tal manera prestar un servicio adecuado y cumpla las expectativas del ciudadano frente al cumplimiento de los deberes del Estado con la sociedad.

**Sentencia C-030 de 1997.** En varias leyes que regularon la carrera administrativa dejó la posibilidad del ingreso automático para ocupar cargos públicos, desconociendo de esta manera el proceso de selección que permite calificar al personal mediante el mérito y las capacidades para ocupar cargos de carrera; permitiendo aun que los grupos con poder en el nominador dieran cargos a discrecionalidad. A lo que la corte concluyo que no puede existir norma en el ordenamiento que apruebe el ingreso automático a cargos de carrera.

**Sentencia C-588 de 2009.** Mediante esta sentencia se da vía libre a los concursos de mérito para los empleos públicos, declarando inexecutable el acto legislativo 01 de 2008 el cual estipulaba que las personas que se encontraran en nombramiento provisional antes de la convocatoria 001 de 2005, debían vincularse a carrera de forma directa, a lo que la Corte manifestó que esto era violatoria a los principios del mérito, igualdad, eficacia y eficiencia que rigen la carrera administrativa.

**Sentencia C-1174 de 2005.** Mediante esta providencia la Corte Constitucional individualiza los elementos esenciales del empleo público así: La clasificación y la nomenclatura, las funciones asignadas, los requisitos exigidos para desempeñarlo, la autoridad con que se inviste al titular del mismo

para cumplir las funciones del cargo, la remuneración correspondiente y su incorporación en una planta de persona.

## **2.4 Marco teórico conceptual**

El sistema de carrera administrativa se ha constituido en uno de los pilares de la administración pública y que desde la constitución se le ha dado una concepción que irradia la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, al punto que la jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como un principio fundamental, pilar esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Carta Política de 1991. A esa conclusión ha llegado la Corte Constitucional en sentencia 285 de 2015 donde esta noción se ha fundamentado en tres (3) criterios:

Uno de estos es el Criterio histórico. el cual plantea que en la historia del constitucionalismo colombiano se han hecho una serie de reformas constitucionales como legales, que han ido encaminadas a establecer la carrera administrativa como un instrumento en el cual la vía por excelencia para el ingreso al servicio público se debe construir en una de sus principales características con el fin de eliminar las prácticas clientelistas, de amiguismo o nepotismo, asentadas en la función pública y contrarias al acceso a los cargos del Estado de modo equitativo y transparente, sistema que debe estar basado es en la valoración del mérito de los aspirantes y no de sus respaldos políticos o clientelares.

Otro de los criterios que se debe tener en cuenta es el teórico-conceptual, el cual visualiza la carrera administrativa como un principio de naturaleza constitucional que cumple el doble propósito en primer lugar está el de servir de estándar y método preferente para el ingreso al servicio público, así como conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre

el acceso a los cargos del Estado, las cuales deberán comprenderse de manera tal que cumplan con los requisitos y finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes.

Criterio teleológico. Sobre el particular la Corte ha señalado que el régimen de carrera apunta a la realización de varios fines constitucionalmente valiosos: cumplir con los fines de transparencia, eficiencia y eficacia de la función administrativa y, de manera más amplia, del servicio público.

A través del concurso público de méritos que permite la escogencia de los aspirantes más idóneos; protege el derecho político de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (arts. 13 y 40-7 CP), con la exigencia de un concurso público abierto y democrático en el que solo se deben evaluar las aptitudes y capacidades de los aspirantes; y por último, hace efectivos los derechos subjetivos de los empleados públicos, en especial en cuanto a su estabilidad laboral (art. 53 CP) (Sentencia C 285, 2015).

Lo anterior, lleva a plantear el tema de lo que significa una burocracia estatal y poder así entender las dinámicas que se dan al interior de la administración pública en lo que se refiere al manejo de personal en tal sentido se puede decir que:

La burocracia es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Es importante subrayar que la burocracia, vista desde esta perspectiva, es algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. (Echeverría, 2005, pág. 1)

Partiendo de lo anterior, se infiere que cuando se hace un análisis de lo que significa la burocracia se debe asociar a la situación del empleo público ya que

este es su materia constitutiva fundamental. Para entender el empleo hay que mirarlo desde una dimensión cuantitativa, que hace referencia a un tema numérico y desee una dimensión cualitativa que está encaminada a mirar sus características. Es esta segunda la que resulta más relevante para reconocer los atributos institucionales de la burocracia, más allá del sistema de empleo. No obstante, cuando se relacionan estas dos dimensiones y se establecen cruces entre las mismas se pueden definir cuatro tipos de burocracia. Estos tipos pueden coexistir de forma simultánea en el aparato estatal. Tal como lo expresa (Echeverría, 2005, págs. 8-10) quien explica estos cuatro tipos de burocracia así:

La burocracia administrativa clásica. Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas. Este ámbito está normalmente cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican y que representan los intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana clásica; los funcionarios han accedido por criterios más políticos que meritocráticos, pero pueden tener estabilidad.

La burocracia clientelar. Se caracteriza por baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de confianza o afiliación partidaria.

La burocracia paralela. Lo propio de esta modalidad es la baja autonomía y alta capacidad. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas.

La burocracia meritocrática. Se caracterizan por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Están integradas por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo.

Conforme a lo expuesto anteriormente se puede decir que los tres primeros tipos de burocracia están asociados a este sistema clientelar donde no prevalece el mérito y la calidad de quien ingresa o intenta ingresar a ocupar un cargo público, sino que predomina más este patronazgo político que coacta

a la administración y la convierte en el medio por el cual el gobernante de turno paga favores políticos, siendo el modelo que más está arraigado en administración pública colombiana.

No obstante, en los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por transformar esta situación y poder llegar a una burocracia meritocrática, es por esto que el legislador expidió la ley 909 de 2004 y el Gobierno Nacional ha venido regulando y desarrollando el tema de carrera administrativa, y se ha comenzado a realizar concurso de méritos para ocupar cargos públicos, sin embargo, aún queda mucho por hacer.

## **CAPITULO I**

### **Antecedentes y generalidades del empleo público en Colombia**

En este capítulo se determinarán los antecedentes de cómo surgió en Colombia el empleo público, enmarcado en el sistema técnico de carrera administrativa, tomando como referente la evolución normativa y como su implementación ha tenido constantes dificultades y tropiezos por la intervención de la clase política quien ostenta el poder y ven los cargos públicos como botín mediante el cual se pagan favores en épocas electorales.

Además, se desarrollará de forma sucinta conceptos que componen el sistema de carrera administrativa en Colombia.

#### **1.1. Carrera administrativa**

Cuando se habla de carrera administrativa, no solo debe ser concebida como un simple sistema de manejo de personal en las entidades públicas, sino como el pilar de la estructura pública estatal y mediante la cual se materializan los postulados constitucionales de la función pública.

Todos estos elementos se convierten en referentes analíticos desde el enfoque del nuevo institucionalismo, dado que las normas que sustentan la carrera afectan aspectos de la vida social como el empleo y la burocracia pública y, con el precedente que son los servidores públicos quienes contribuyen con el cumplimiento de los fines del Estado. (Adaime, 2011, pág. 8)

Es aquí donde el servidor público cumple un rol esencial en la administración pública pues gracias a su idoneidad, eficacia y eficiencia encamina a las entidades estatales hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en pro del ciudadano.

Es por esto que el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, establece como regla general que todos los empleos del Estado sean de carrera administrativa, con la finalidad de que las plantas de personal sean las más calificadas y acordes a las necesidades de las entidades, lo cual se ratifica y desarrolla en el artículo 27 de la ley 909 de 2004 y que reza:

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna

Ahora bien, la carrera administrativa en Colombia nace bajo los postulados de la reforma de 1936 y se materializa con expedición de la ley 165 de 1938, bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo y que dotaría al Estado con personal capacitado en su nuevo papel de interventor en la economía; esta ley aplicaría para los cargos de nivel nacional, departamental y municipal, garantizando nuevos derechos tales como la inamovilidad (estabilidad), ascenso por mérito y competencia, prestaciones sociales y capacitación. (Benitez, 2005). Pero no tuvo un buen comienzo debido al poco presupuesto, no se contaba con el personal idóneo y los jefes de la administración no estuvieron preparados para este cambio.

La situación de violencia que atravesó el país en el periodo 1948 -1957, fue otro factor para que el sistema de carrera administrativa no prosperara, afortunadamente se dio otra reforma en el año 1957 donde los cabecillas de los dos partidos políticos Alberto Lleras y Laureano Gómez, acordaron diseñar un sistema de carrera, el cual se dio por el plebiscito de ese mismo año, tomando así la carrera administrativa un rango constitucional. La importancia

de esta reforma fue limitar el poder del presidente en la elección y despido de los funcionarios de la administración para los cargos de confianza o de agencia presidencial.

Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera de Servicio Civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la administración pública, sustituyendo a todos los empleos por nuevos favoritos. (Benitez, 2005, pág. 10)

Lo anterior, era una práctica muy común en la estructura política de la época, ya que a comenzar cada periodo electoral los servidores públicos eran removidos por no pertenecer al partido ganador, situación que se quiso remediar en la reforma de 1957.

Es por esto que en el año 1958 se expide la ley 19, donde señala deberes y derechos del Servicio Civil, la clasificación de empleos y sus requisitos y se crean: el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC); dando así una estructura solida a la administración del personal que tiene entre sus propósitos cumplir los fines del Estado. Esta ley fue reglamentada por el Decreto-ley 1732 de 1960 "Estatuto de Carrera Administrativa" en el cual se clasifico dos categorías del empleo público siendo libre nombramiento y remoción y de carrera, estableciendo las pautas para la elección de los servidores públicos teniendo como punto de referencia la idoneidad, capacidad y el mérito.

Los avances que traía esta reforma eran significativos para el desarrollo de la carrera administrativa pero nuevamente no pudo implantarse, ya que no hubo apoyo político pues la aplicación de la ley en el orden nacional fue

precaria y “en el orden territorial fue imposible por los apetitos burocráticos de los grupos políticos que exigían a los nominadores la inclusión de adeptos a la nómina oficial” (Rodríguez, 2010, pág. 151).

El país se encontraba en constante cambio administrativo, es así que en el año de 1968 se expide el Decreto 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones; decreto “descentralizo la selección a las unidades de personal de cada organismo, paso de un estatuto para funcionarios de carrera a un reglamento de administración de personal” (Rodríguez, 2010, pág. 151).

Seguidamente en el año de 1987 se expide la ley 61, la cual modificó la clasificación de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción, además se reguló lo relativo a la pérdida de los derechos de carrera, la insubsistencia, la Carrera Diplomática y Consular, clasificación de los servicios y los nombramientos provisionales. La importancia de esta ley fue que no le hacia el juego al manejo politiquero (sistema patrimonialista y de botín político). Cabe señalar, que en el sistema patrimonialista, los cargos públicos se consideran como una propiedad privada o un bien, que sirven para que los gobernantes o políticos puedan acceder al poder.

Sistema que aún se vive en nuestro país, pues prevalece una concepción patrimonialista y rentista de los recursos del erario público y de la función pública (Benitez, 2005). y por botín político consiste en que los empleos públicos son desempeñados por las personas que se encuentran adscritas a un movimiento político y que resulta victorioso en las elecciones, contrariando el mandato constitucional de la idoneidad, capacidad y la meritocracia, pues aquí no se tienen en cuenta estos dos requisitos sino quien tenga mayores influencias y mejores padrinos políticos podrán ocupar un cargo. “El sistema de botín político utiliza al aparato estatal como un medio

para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder” (Benitez, 2005, pág. 5).

A medida que se han expedido las diferentes leyes y decretos que regulaban la carrera administrativa, ha estado presente la intervención de los políticos, quienes no han dejado cumplir su finalidad, y por el contrario siempre han querido dejar quietos sus efectos en los diferentes órganos y entidades del Estado, ya que esto perjudicaba el clientelismo y el favoritismo y obstaculizaba sus intereses. En razón a lo anterior, es que el tema de la función pública y el manejo de personal fue un tema relevante en las discusiones que se hicieron al interior en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue tanta su importancia que se le dio un espacio significativo en la constitución conocido como función pública y elevaron a rango constitucional los diferentes principios que estaban consagrados en diferentes leyes, siendo uno de ellos y el más importante el principio del mérito ya que es la única condición para acceder al cargo de carrera.

Lo cual es ratificado en el artículo 28 de la ley 909 establece. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de Carrera Administrativa se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

1. Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos.

2. Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole.
3. Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales.
4. Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección.
5. Especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección.
6. Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos.
7. Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera.
8. Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo.
9. Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección<sup>8</sup>

Esto es confirmado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-588/09 que reviso el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2008 “Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”, donde manifiesta:

El mérito es un factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público y que la Constitución prevé un mecanismo o

---

<sup>8</sup> Ley 909 de 2004

instrumento a través del cual se garantiza un proceso de selección basado en una valoración de la capacidad e idoneidad del aspirante, denominado concurso público de méritos, el cual desarrolla el principio del mérito en el sistema de carrera administrativa se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a esta le corresponde. En efecto los principios generales de la carrera administrativa se enfocan todos ellos a la eficacia del criterio del mérito como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público y, en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general.

Si bien, la carrera administrativa se encuentra regulada en el artículo 125 de la Constitución Política, no obstante, a ello, tiene relación con otros derechos fundamentales, como lo son: el derecho al trabajo, el debido proceso, la igualdad, el habeas data entre otros, en sentencias de la Corte Constitucional, señalan que la carrera administrativa es un principio constitucional y que al desconocerlo estarían vulnerando la totalidad del ordenamiento constitucional y el preámbulo. Por consiguiente, y para evitar tal afectación se debe ir de la mano con los principios de la igualdad, imparcialidad y transparencia, ya que permite que el sistema técnico de carrera administrativa sea la herramienta apta para seleccionar el personal capacitado e idóneo mediante una competencia basada en el mérito y capacitación.

De ahí radica la importancia de la carrera administrativa, pues permite al Estado contar con una planta de personal capaz para atender las necesidades de los ciudadanos, garantizado de esta forma el interés general, fomentando a las entidades estatales la eficacia y eficiencia en su gestión pública; de igual manera, trata de mitigar factores que han impedido su plena efectividad, como el clientelismo, padrinazgo, favoritismo, entre otros.

No obstante, la carrera administrativa no solo protege el interés general sino que otorga derechos subjetivos a los empleados de carrera, entre los

cuales se encuentran: el derecho a la estabilidad en el empleo, el sistema para el retiro de carrera y los propios a la condición del grado, a lo que la corte ha mencionado que los empleados de carrera son titulares de unos derechos adquiridos, entre ellos son carácter fundamental, por tal motivo deben ser protegidos y respetados por el Estado y dan aprobación a la defensa de los mismos mediante el mecanismo constitucional de la acción de tutela, a pesar de que existan otros medios de control.

Por último, cabe reseñar que existen tres modalidades de carrera, la cuales son: 1. Las especiales que son sistemas técnicos de administración de personal creados por la Constitución Política para entidades que no pertenecen a la Rama Ejecutiva o creadas por la ley. No están bajo la vigilancia y administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-. Son carreras especiales creadas por la constitución política las siguientes: Rama Judicial, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Fiscalía General de la Nación, Entes Universitarios Autónomos, Registraduría Nacional de Estado Civil y la Carrera Militar, aunque esta última pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público. Son carreras especiales creadas por la ley la diplomática y consular, la que regula el personal docente y el personal de carrera del Congreso de la República.

2. Los Sistemas Específicos de Carrera se caracterizan porque tienen una singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, y como su nombre le dice, cuenta con normas específicas en cuanto al ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal. La vigilancia de estos sistemas corresponde a la CNSC. Son sistemas específicos de carrera: los que rigen para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS hoy Migración Colombia, INPEC, DIAN, Superintendencias, Departamento Administrativo de

la Presidencia, Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil y el personal científico y tecnológico de las entidades que conforman el Sistema de Ciencia y Tecnología.

3. La carrera general es la que se aplica a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial y a las demás entidades relacionadas en el artículo 3 de la ley 909 de 2004, que establece el campo de aplicación de este sistema de carrera el cual es administrada y vigilado por la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC. Sin embargo, las disposiciones de la carrera general se aplican con carácter supletorio en caso de presentarse vacíos en las carreras especiales, excepto en la carrera militar y de la Registrador. Hasta tanto se expidan las normas de los sistemas específicos que aún no tienen su propio ordenamiento jurídico.

Este sistema ha tenido en nuestro país una larga historia legislativa, si se tiene en cuenta que viene siendo regulado desde el año 1938, pero ha tenido una eficacia relativa, llena de dificultades y de tropiezos que han generado en una verdadera contradicción con el mandato constitucional antes referido (Mazo & Herrera David Alberto, 2014, pág. 10).

Esto se visualizó en la convocatoria 001 de 2005 donde la Comisión Nacional del Servicio Civil, saco a concurso aproximadamente 120.000 cargos para ser suplidos mediante el sistema de carrera en las entidades pertenecientes a nivel central tanto de orden nacional como orden territorial; pero habían intereses personales y políticos para que muchas de las personas que se encontraban en provisionalidad ingresaran de forma directa a la administración sin participar en el concurso, valiéndose de argucias jurídicas para impedir que el concurso siguiera con su trámite, que solo pudieron ser superadas cuanto la Corte Constitucional al respecto.

En estos últimos años el botín político no ha tenido mucha fuerza debido a que cada vez están saliendo más concursos de carrera, pero subsiste para cumplir con sus pretensiones a través de la contratación de servicios de personales o también conocido como “nómina paralela”, donde se podrá observar, más adelante, que en las entidades públicas puede llegar a sobrepasar los contratistas por prestación de servicios que los propios funcionarios de carrera.

## **1.2. Función Pública**

El concepto de función pública nace en el año 1958 mediante la ley 19, donde se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil hoy (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP) y tras varias reformas administrativas adquiere rango constitucional en la carta política de 1991; la función pública tiene varios significados pues puede entenderse como la actividad que se encuentra a cargo del Estado o la encargada de dotar a la administración pública el personal al servicio del Estado. “Este concepto de origen francés entra a complementar el concepto más tradicional de servicio civil, de origen inglés, el cual sólo está referido a los funcionarios de la rama ejecutiva” (Mazo & Herrera David Alberto, 2014, pág. 7). De los anteriores conceptos el que se aplica en Colombia es el segundo y se encuentra actualmente en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En la constitución política se consagra un capítulo dedicado especialmente al tema de la función pública en donde se establece el marco general y todos los aspectos relacionados con la administración del personal que está al servicio del Estado. En tal sentido el término de función pública puede ser visto desde tres aspectos, las cuales conforman globalmente el concepto:

1. General: Se emplea para referirse a las actividades que se encuentra exclusivamente en cabeza del Estado.
2. Recurso Humano: Es el personal, previamente seleccionado en el concurso de carrea, quienes desarrollas las actividades para el cumplimiento de los fines y objetivos del Estado.
3. Relación Laboral: El Estado es el mayor empleador, y aquí se hace referencia al vínculo laboral entre este y los servidores públicos.

Con base a estos criterios permiten definir qué es la función pública, siendo la actividad que establece el Estado y que es desarrollada por una persona natural “recurso humano” de forma directa o indirecta llevando a cabo los fines del Estado. Las actividades que ejercen las personas “servidores públicos” logran cumplir el propósito y objetivos de las entidades estatales, prestando sus servicios en pro de los ciudadanos, y su relación laboral se encuentra establecida en la constitución, leyes y reglamentos.

La Procuraduría General de la Nación, percibe la función pública de la siguiente forma:

La Función Pública se ha referido tradicionalmente al empleo público, es decir, desde la actividad misma y desde el sujeto que como servidor público la realiza. Sin embargo, hoy el rol de la Función Pública, como lo vemos desde la Procuraduría General de la Nación, es del mayor interés porque obedece a un concepto más amplio y complejo que hace referencia también a la forma de responder a las exigencias de la Modernización de la administración pública, tanto en los niveles centrales y territoriales. Por ello la Función Pública busca promover iniciativas desde la prevención que se dirijan a la reforma de la administración en dirección a la eficiencia, eficacia y economía en la acción administrativa. (Procuraduría, 2008)

En conclusión, la función pública tiene mucha importancia en las entidades y organismos del Estado Colombiano ya que establece conjuntos y principios, que permiten encaminar los fines del Estado a través de las personas (servidores públicos) que tienen un vínculo laboral con este; de manera que el objeto del Departamento Administrativo de la Función Pública es:

Fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.<sup>9</sup>

Como institución del nivel ejecutivo del orden nacional y al ser la encargada del fortalecimiento de la función pública en la estructura del Estado, el DAFP se ha convertido en la entidad rectora de la política pública encaminada a desarrollar, orientar y gestionar el empleo público en Colombia para de esta manera ofrecer un servicio de calidad al ciudadano y así cumplir los fines del Estado, lo cual se logra a través de la capacitación constante a las plantas de personal.

### **1.3. Empleo Público**

El empleo público surge en el proceso de modernización del Estado y va de la mano con la función pública, pues es una herramienta jurídico – administrativa que regulan las diversas formas de vinculación laboral con las entidades y organismos del Estado. En la ley 909 de 2004 se define el empleo público en el artículo 19 de la siguiente manera:

---

<sup>9</sup> Recuperado de internet: Página institucional <http://www.funcionpublica.gov.co/>

El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

De la anterior definición permite establecer a las entidades y organismos el perfil de los servidores públicos con los cuales deberá conformar su planta de personal, y de tal manera contar con el recurso humano ideal para el cumplimiento de sus funciones.

Dentro de los antecedentes del empleo público en Colombia, se rescatan cuatro momentos que han sido determinantes en la construcción del contexto actual. Un primer momento, comprendió los años 1800 a 1930, momento colonial de la época, en el lapso de ese periodo las reformas administrativas públicas eran precarias, pues la filiación, participación política, el padrinazgo entre otros, establecían las relaciones laborales. Lo anterior se debía, porque no se contaba con criterios determinados para ingresar a las entidades estatales y ocupar cargos públicos.

Uno de los frentes más recurrentes de dominación hacendataria es el político. La filiación, la participación política y la lealtad entre patrones y trabajadores son aspectos determinantes de las relaciones laborales coloniales político de la época. [...] Este esquema de subordinación económica, social, política e ideológica convierte al hacendado también en padre y jefe político del habitante rural, status que le atribuye prerrogativas sociales y políticas, y evidencia la existencia de una relación fundada en lazos de dependencia paternalistas entre los diferentes grupos de la sociedad [...]. (Conto, 2009, pág. 44)

La intervención política ha estado siempre presente antes y después de la regulación de la carrera administrativa y ha sido el factor principal por el cual no surgió, como se esperaba, pues su eficacia y efectividad fue limitada por

los intereses políticos en los cargos públicos, ya que estos eran considerados como un bien susceptible de valoración económica y como el medio para asegurar la victoria en las elecciones.

En segundo momento, el Estado colombiano se encontraba en un proceso de modernización “años 30” y para llevar tal cometido se trató de establecer el régimen de carrera administrativa como sistema técnico de selección de personal, donde para ocupar cargos de carrera se accedía por los méritos de las personas, pero presentó serias dificultades, debido que se tenía la concepción que los cargos públicos servían a la burocracia pública para cumplir sus intereses personales y existían fuertes rasgos patrimonialistas.

La expedición de la primera Ley de carrera administrativa se consolida en 1938 con tres fines esenciales: abolir la práctica de botín Político y la concepción patrimonialista del empleo público; dotar al Estado de personal capacitado para que pudiera actuar frente a las nuevas políticas de gobierno; y dar estabilidad a los funcionarios públicos. (Benitez, 2005, pág. 8)

La anterior norma que traía unos postulados significativos para la modernización de la administración pública no tuvo un buen comienzo debido al poco presupuesto, no se contaba con el personal idóneo y los jefes de la administración no estuvieron preparados para este cambio

Por tercer momento, el Estado sigue en la búsqueda de su modernización, donde fue un Estado intervencionista y el que le asignó a la administración pública nuevos requerimientos, por lo que se vieron en la necesidad de estructurar un sistema que reuniera criterios coherentes para atender a los requerimientos establecidos, es así que se expidió en el año 1968 el decreto 2400, el cual fue una reforma administrativa de gran

importancia, pues efectivamente fijo una organización estatal coherente y sistemática que desarrollo los aspectos fundamentales de la carrera administrativa y el servicio civil.

Las reformas administrativas que surgieron a partir del decreto 2400, tenían la finalidad de que se adaptaran a las necesidades del Estado moderno y mejorar los aspectos por los cuales las normas anteriores no tenían la efectividad y eficacia necesaria para cumplir sus objetivos; en el transcurrir del tiempo el legislador expide el decreto 1042 de 1978 donde en su artículo segundo establece que es el empleo público “De la noción de empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidos por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la administración pública. Los deberes, funciones y responsabilidades de los diferentes empleos son establecidos por la Constitución, la ley o el reglamento, o asignados por autoridad competente.” La anterior definición la recogieron las siguientes reformas como lo fue en el decreto 1569 y 2503 de 1998, igualmente en su artículo 2, y de la más importante y la que se encuentra vigente ley 909 de 2004.

Un cuarto momento, es donde en la Asamblea Nacional Constituyente fue tanta la importancia de la función pública que se le dio un espacio significativo en la expedición de la constitución política de 1991 “capítulo 2”; de forma general establece que el servidor público es el depositario del interés general y gracias a esto debe actuar conforme a los principios de equidad, progresividad y legalidad (Hernandez, 2004). Para de tal manera cumplir con los postulados constitucionales y desarrollar con diligencia, oportunidad e imparcialidad las actividades encomendadas. Por último, cabe resaltar que en el capítulo de la función público se estableció el ingreso para proveer empleos públicos por medio del sistema técnico de carrera administrativa a través del

concurso y con fundamento en los principios del mérito, capacidad y transparencia, posteriormente desarrollado por la ley 909 de 2004.

### **1.3.1 Clasificación**

Los empleos públicos en Colombia se distinguen de dos fuentes que los clasifican, la primera fuente es de rango constitucional el cual determina que los cargo se fundamentan en razón a la naturaleza, la segunda fuente tiene un carácter legislativo; De un lado, en el artículo 125 de la Constitución se encuentra la primera fuente, pues clasifica a los cargos públicos a partir de la naturaleza de los mismos y en virtud de lo anterior se excluyen los empleos de libre nombramiento y remoción, los de elección popular, los de trabajador oficial y los demás que termine la ley.

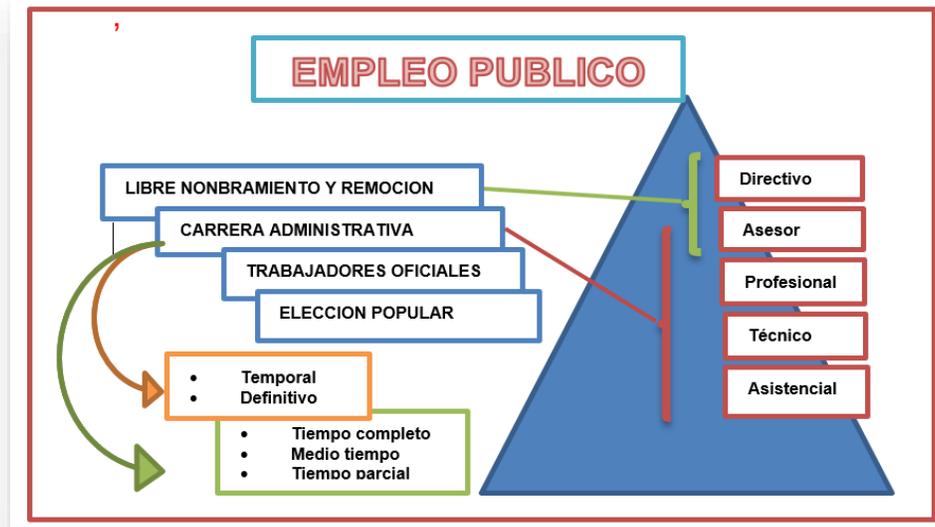
Por otro lado, la segunda fuente que tiene carácter legislativo, y se encuentra en la ley pues está en cabeza del Congreso conforme a la atribución que se le otorgo “en el artículo 150 numeral 23 de la constitución para expedir las leyes que rijan el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servidores” (Hernandez, 2004, pág. 13). Por consiguiente, el legislador creo otra clasificación de empleo.

En la actualidad, hay tres criterios que sirven para clasificar los empleos de origen legislativo. El primero, que se asemeja al de rango constitucional, es el de la “naturaleza general de las funciones del cargo, los requisitos exigidos para su desempeño y de la índole de las responsabilidades exigibles a sus titulares” (Hernandez, 2004, pág. 13). Y a partir de ahí es donde se clasifican los empleos por nivel jerárquico siendo regulado por el decreto Ley 1042 de 1978 en su artículo 3, donde se clasificaba los niveles del empleo público en directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo lo cual fue modificado y reglamentado en los Decretos 770 y 785 de 2005.

Ahora bien, los otros dos criterios se encuentran en la ley 909 de 2004 “ley de carrera administrativa” y aquí los clasifican de la siguiente manera: primer criterio, es según la ordenación de la jornada laboral, Hernández (2004), los identifica en empleos de tiempo completo, de medio tiempo y de tiempo parcial; y como segundo criterio, es según la permanencia prevista para ellos, e igualmente Hernández (2004), menciona que este tipo de empleos son de carácter indefinido y empleos de carácter temporal.

Por último, cabe concluir que en Colombia hay cuatro clasificaciones de empleos públicos a saber:

1. De rango constitucional y en la cual el cargo público se fundamenta en virtud a su naturaleza.
2. Tres de carácter legislativo:
  - 2.1. El primero también tiene un carácter constitucional en razón a su naturaleza de las funciones específicas de la entidad.
  - 2.2. El segundo se caracteriza según la ordenación de la jornada laboral
  - 2.3. Y el tercero se caracteriza según la permanecía prevista para ellos.



3 FUENTE: (construcción propia) Clasificación empleos públicos

#### 1.4. Servidor público

Al hablar de servidor público se tiene que hacer referencia a Alemania, pues se considera este país como la “cuna del funcionario moderno y la carrera administrativa”, gracias a que desarrollo la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho y establecieron los “sentimientos de lealtad y protección del servicio público” (Martinez & Ramirez Mora, 2008, pág. 21). Ahora bien, el servidor público es aquella persona natural que presta sus servicios a favor de la comunidad y el que permite a la administración cumplir con los fines del Estado, lo que se espera que su comportamiento sea recto, intachable ya que la sociedad confía en su honestidad, lealtad y transparencia.

Concepto que retoma el régimen colombiano, por tanto, que en la Constitución de 1991 el servidor público es la persona natural a la cual se le asignan unas funciones estatales y el desempeño de éstas se espera que se realicen bajo los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia entre otros; el factor que caracteriza al servidor público es el vínculo jurídico

legal y reglamentario que tiene con el Estado. Lo anterior tiene fundamento en la separación tripartita del poder público (rama ejecutiva, rama legislativa y rama judicial) queriendo significar “la necesaria especialización en el cumplimiento de las funciones públicas” (Martinez & Ramirez Mora, 2008, pág. 22) que solo los servidores públicos pueden realizar en razón a sus capacidades y competencias en el cargo.

La definición de servidor público se encuentra en la Constitución en el artículo 123 “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.<sup>10</sup> Y en esta definición se encuentran las clasificaciones de servidor público de la siguiente manera:

- ✓ Los miembros de las corporaciones públicas: quienes son los senadores y representante a la cámara del Congreso de la República, los miembros de las Asambleas Departamentales, de los Consejos Distritales o Municipales y de las Juntas Administradoras Locales.
  
- ✓ Los funcionarios o empleados públicos: tienen sustento en el artículo 125 ya que en él se establece: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera (...)” queriendo esto, significar que la personas para ocupar un cargo de carrera y posteriormente, ascender o el retiro es por medio de la carrera administrativa
  
- ✓ Los trabajadores oficiales del Estado: la vinculación de ellos es diferente en la medida que, su relación con el Estado es mediante un contrato de trabajo que les permite, a los trabajadores oficiales de mutuo acuerdo

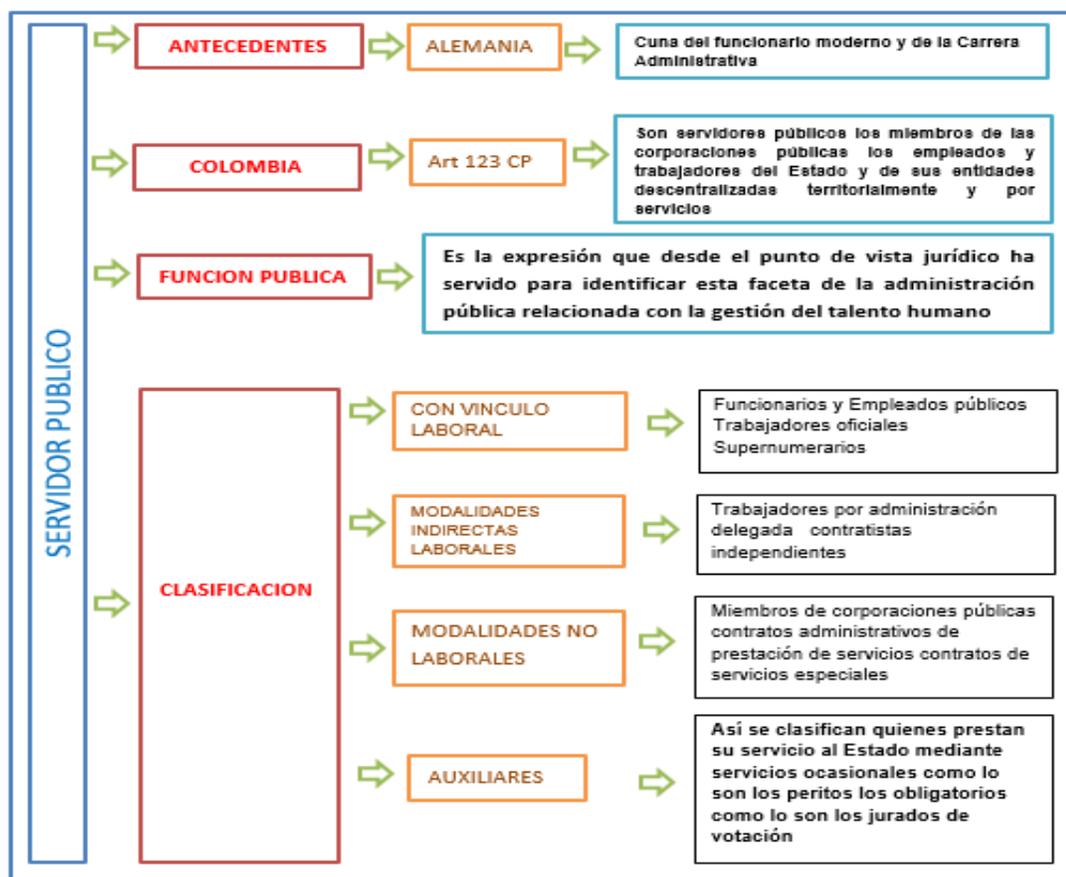
---

<sup>10</sup> Constitución política de Colombia 1991

con la Entidad, negociar sus condiciones laborales como: modo, lugar, tiempo de duración, remuneración entre otros.

Mediante la gráfica que se muestra a continuación se hará un resumen de lo que significa y compone el concepto de servidor público desde la visión que se tiene en la legislación colombiana al respecto

## DIAGRAMA



4 FUENTE: Régimen del Servidor Público pág. 17 El servidor público

Ante lo expuesto se observa que la regulación que la ley hace en las relaciones laborales del Estado con las personas que ejercen sus funciones,

tiene diferentes matices, de acuerdo al modo de incorporación al aparato estatal por cuanto puede desempeñar diferentes funciones dentro del objeto de su actividad laboral, catalogándolo como empleado público o trabajador oficial, también respecto de la calidad de la entidad vinculante, es decir, entidades que están vinculadas a las diferentes ramas estatales como la judicial, ejecutiva y legislativa, así como las empresas que tienen un aporte del Estado al capital social de la empresa como las Sociedades de Economía Mixta.

### **1.5. Comisión Nacional del Servicio Civil**

En el artículo 125 de la Constitución Política establece que: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera (...)” queriendo significar que la carrera administrativa es la regla general para acceder, ascender o retirarse del servicio, por lo que cobra rango constitucional la carrera administrativa como el sistema técnico de administración de personal para que de manera eficiente y eficaz logra garantizar los objetivos de la administración Pública y es aquí donde se vio la necesidad de confiar

A un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio, que garantizara la efectividad del ordenamiento constitucional en la materia, sin depender en su actividad y funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público, aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador (Sent. C-372 de 1999, M.P.: JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO).

Por tal razón, se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil con fundamento en el artículo 130 de la Constitución Política, donde se establece que es un órgano estatal, autónomo e independiente dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y es responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, excepto de la carreras

que tienen un régimen especial, la CNSC no hace parte del rama ejecutiva y de otras ramas y órganos del poder, sin embargo tiene igual de importancia pues sus funciones permiten alcanzar los fines del Estado.

Siendo la CNSC un órgano autónomo es el de más alto nivel a lo que refiere al manejo y control de la carrera de los servidores públicos y es la ley quien determina integración, organización, periodo y funcionamiento, ha dicho la Corte Constitucional sobre la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil que es

Una sola y no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades (Sent. C-372 de 1999, M.P.: JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO).

Para el cumplimiento de las funciones de la CNSC, responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, cuenta con un reglamento de organización y funcionamiento, mediante sala plena eligen dentro de sus miembros al Presidente el cual tiene el periodo de un año y representa de forma legal a la comisión; las decisiones las adoptan en pleno y sesionan por convocatoria que hace el Presidente por una periodicidad de dos días por semana.

La CNSC está conformada por tres miembros lo cuales se eligen mediante el concurso público y abierto, en el cual pueden participar los ciudadanos que cuente con los siguientes requisitos: ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario con áreas afines, postgrado y experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de 7 años.

El periodo de los miembros es de 4 años, tiempo en el cual no podrán ser removidos o retirados, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzosa, en el evento de reemplazar a un miembro de la CNSC, se hará por el tiempo restante. Las vacancias absolutas se suplen en el estricto orden en el que se encuentran en la lista de elegibles y por el periodo restante. Para las vacancias temporales se suplirán por medio de un encargo de un empleado de la CNSC del más alto nivel y que cumpla con los requisitos antes mencionados para ser poder ser miembros de la comisión.

## CAPITULO II

### **Composición de las plantas de personal, en la secretaría distrital de gobierno y la Secretaría de seguridad convivencia y justicia de Bogotá, 2008-2018.**

En este capítulo presenta la composición de la planta de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) y de la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y justicia (SDSCJ) desde el año 2008 a la fecha, para esto se recurrió a cada una de las entidades mediante derecho de petición para que se suministrara información relacionada a las personas vinculadas en planta y mediante Órdenes de prestación de servicios, en respuesta se allego base de datos en formato Excel los cuales se analizaran y desglosaran en el presente capítulo, como complemento se remitió derecho de petición al Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital (DASCD), entidad que también dio respuesta mediante base de datos, información que se va a cruzar con la aportada por parte de la SDG y la SDSCJ, de igual forma se consultó información publicada por la Secretaría Distrital de Hacienda, y la normatividad Distrital frente al tema de personal, en especial de las dos Secretarías.

Conforme a lo anterior es de anotar que a través del Acuerdo distrital 637 de 2016 se creó el sector administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, y en el cual se estableció la misionalidad del sector así:

Liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, las contravenciones y conflictividades, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital en el marco del primer respondiente.

Conforme a lo anterior, este sector quedo integrado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ), cabeza del sector como un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, para su entrada en funcionamiento se suprimió el Fondo de Vigilancia y Seguridad creado por el Acuerdo Distrital 9 de 1980 y reestructurado por el Acuerdo Distrital 28 de 1992, así como Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana dependencias que hacían parte de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG).

En tal sentido las plantas de personal que venían prestando sus servicios en cargos de carrera del Fondo de Vigilancia y Seguridad y de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno, se incorporaron a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, sin solución de continuidad a cargos de igual o equivalente jerarquía, con plena garantía de los derechos laborales de acuerdo con las normas constitucionales y legales.

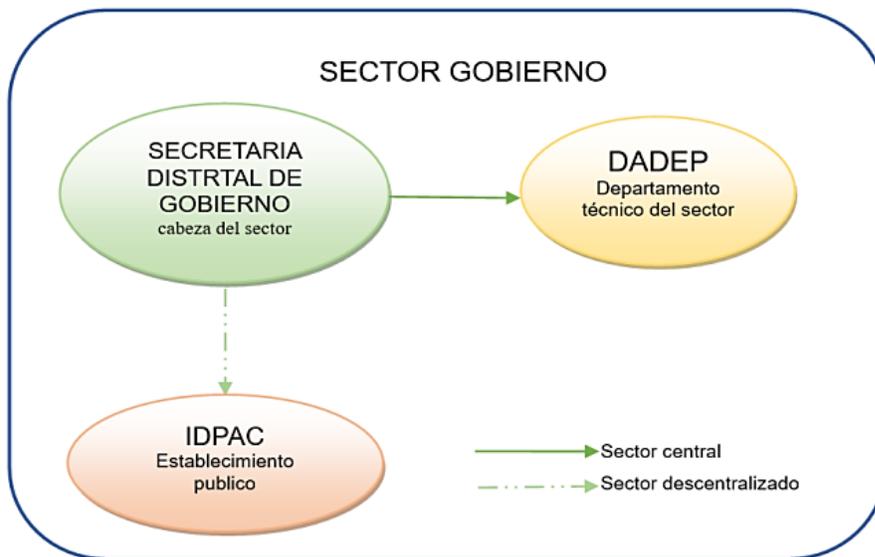
Esta situación se ve reflejada en una disminución de los cargos de la planta de personal de SDG los cuales pasaron a ser parte de la nueva Secretaría de seguridad, es por esto que en el presente capítulo también se realizara un análisis a la planta de personal de la SDSCJ

## **1.1. Secretaría Distrital de Gobierno (SDG)**

### **1.1.1. Naturaleza**

La Secretaría Distrital de Gobierno corresponde a un organismo del Sector Central de la Administración Distrital de Bogotá D.C., que tienen las siguientes características: Pertenece al Sector Administrativo de Gobierno

según lo establecido en los art. 13 y 14 del Acuerdo Distrital 637 de 2016<sup>11</sup>, el nuevo Sector Gobierno está integrado por la Secretaría Distrital de Gobierno, cabeza del Sector, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, el cual dará soporte técnico al sector y por el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal IDPAC como establecimiento público adscrito.



##### 5 FUENTE:(construcción Propia) Composición sector Gobierno en Bogotá

Conforme a la anterior gráfica se deduce que la Secretaría Distrital de Gobierno es la entidad que al ser cabeza del sector es la que establece la política pública y que por disposición del Artículo 23 del acuerdo 257 de 2016, le corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno las siguientes funciones:

Actuar como ente rector del respectivo sector administrativo de coordinación en el Distrito Capital, lo cual implica entre otras facultades liderar y orientar, bajo las directrices del alcalde o Alcaldesa Mayor y de los Consejos

<sup>11</sup> Modifica parcialmente el art. 45 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, en el sentido de ajustar el literal b) ibídem, para cambiar la denominación de un sector administrativo

Superiores de la Administración Distrital, la formulación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos del respectivo Sector Administrativo de Coordinación.

- ✓ Coordinar y dirigir la participación del respectivo Sector Administrativo de Coordinación en la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital.
- ✓ Coordinar el desarrollo de planes, programas y estrategias de los organismos y entidades que integran el Sector Administrativo de Coordinación.
- ✓ Orientar, coordinar y controlar la gestión de las entidades que a cada uno de ellos estén adscritas y vinculadas como pertenecientes al respectivo sector.
- ✓ Diseñar y organizar, en conjunto con los organismos y las entidades que integran el Sector Administrativo de Coordinación, los mecanismos de evaluación de gestión y de resultados.
- ✓ Promover y facilitar la participación de los ciudadanos y ciudadanas para la toma de decisiones y el fortalecimiento del control social de la gestión pública en los asuntos de su competencia.
- ✓ Coordinar acciones y gestionar alianzas del Sector Administrativo de Coordinación con los organismos y entidades correspondientes de los niveles nacional, regional, departamental, municipal y local.
- ✓ Preparar los proyectos de acuerdo, de decreto, de resolución y demás actos administrativos que deban dictarse relacionados con su sector.
- ✓ Coordinar, supervisar y hacer el seguimiento de la implementación y ejecución de las políticas, estrategias, planes y programas distritales en las localidades y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
- ✓ Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de los acuerdos y decretos distritales, las decisiones administrativas para tal efecto.

- ✓ Dirigir y coordinar el proceso de programación presupuestal del sector respectivo.
- ✓ Las demás que el alcalde o Alcaldesa Mayor les asigne o delegue o que les señalen normas especiales.

**Domicilio:** Bogotá D.C.

**Objeto:** La Secretaría Distrital de Gobierno es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la garantía de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles.

**Régimen Jurídico:** La Secretaría tiene el régimen jurídico correspondiente a un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera del nivel territorial de la rama ejecutiva del poder público.

**Dirección y Representación:** Este organismo está dirigido por la persona encargada de las funciones asignadas al Despacho del Secretario Distrital de Gobierno.

### 1.1.2. Marco normativo

DECRETO 339 DE 2005 DEL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2005	Por el cual se ajusta parcialmente la nomenclatura y clasificación de los empleos de la planta de personal de la Secretaría de Gobierno, D.C., de conformidad con los dispuesto en el Decreto Ley No.785 de 2005" con una planta de personal de 528
DECRETO 103 DE 2006 DEL 17 DE MARZO DE 2006	Por el cual se ajusta la planta de personal de la Secretaría de Gobierno a lo dispuesto en el Decreto ley 785 de 2005 que reglamento a la ley 909 de 2004 en relación a la nomenclatura de los empleos públicos, Estableciendo para la Secretaría de Gobierno una planta de 1640 cargos
DECRETO 539 DEL 29 E DICIEMBRE DE 2006	Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones
DECRETO 540 DE 2006 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2006	Por el cual se establece la Planta de d la Secretaría Distrital de Gobierno la cual queda con un No de 1243 cargos
ACUERDO 257 DE 2006	Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones
DECRETO 171 DEL 3 DE MAYO DE 2007	Por el cual se modifica la Planta de la Secretaría Distrital de Gobierno y se Suprime un cargo de la planta
DECRETO 280 DEL 28 DE JUNIO DE 2011	"Por el cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno"
DECRETO 281 DEL28 DE JUNIO DE 2011	"Por el cual se suprime y se crea un cargo en la Planta de Cargos de la Secretaría Distrital de Gobierno"
DECRETO 646 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 2011	"Por medio del cual se modifica la Planta de Empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno" y se establece un No de 1311 cargos para la Secretaría de Gobierno
DECRETO 612 DEL 26 DE DICIEMBRE 2014	"Por medio del cual se modifica la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno suprimiendo y creando unos cargos de la planta de personal
DECRETO 509 DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2015	Por medio del cual se modifica la Planta de Empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno" estableciendo en su planta un No de 1557 cargos
ACUERDO 637 DE 2016,	"Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones
DECRETO 411 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2016	Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones se suprimen dependencias y los empleos asociados al a Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, sus Direcciones de Seguridad y los de la Cárcel Distrital y los de las funciones relacionadas con acceso a la justicia de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, así como algunos otros empleos asociados a procesos transversales que soportarán la gestión de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.
DECRETO 339 DE 2005 DEL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2005	Por medio del cual se modifica la Planta de Empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno" estableciendo una su planta un No de 931 cargos, los 626 cargos que se suprimieron de su estructura pasan a ser parte de la Secretaría de seguridad cread por el decreto 413 del 30 de septiembre de 2016

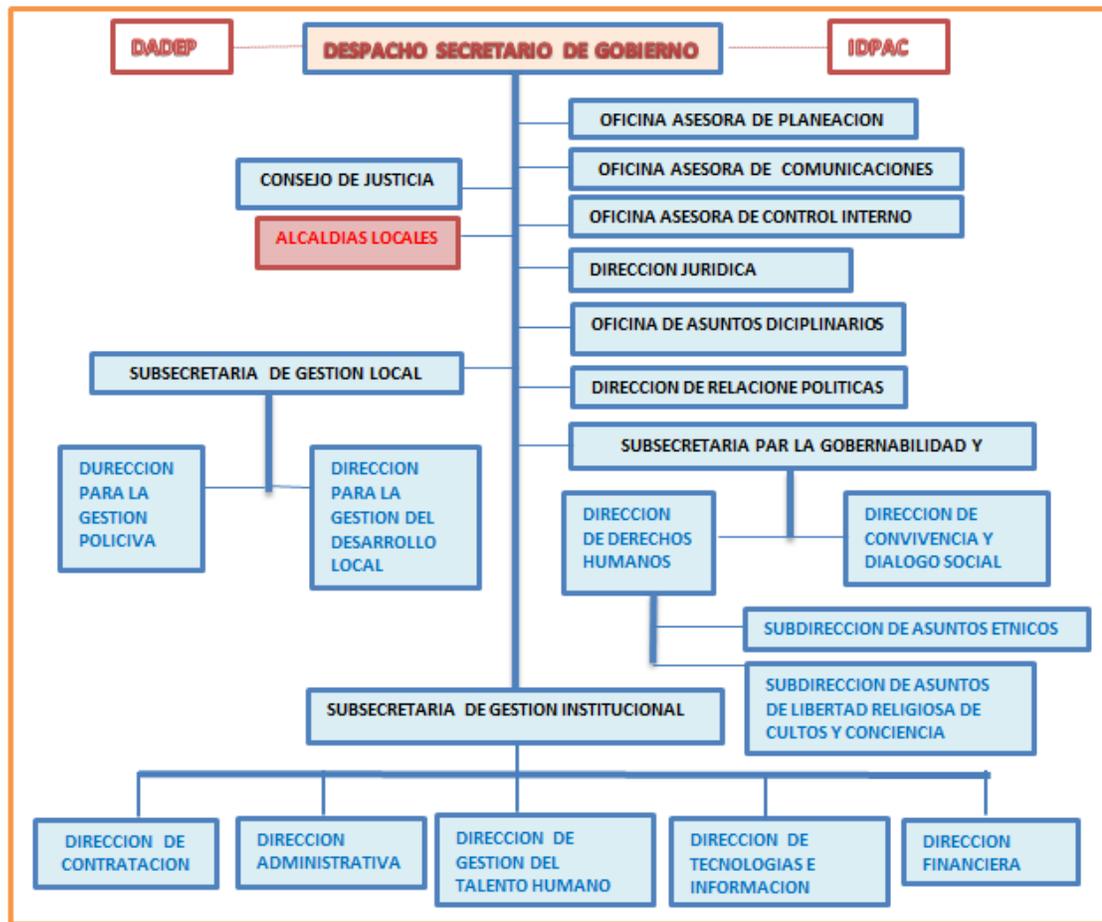
#### 6 FUENTE:(construcción propia) Marco Jurídico SDG

El anterior cuadro recopila la normatividad que ha regido al interior de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) en cuanto a la estructura, funciones

y planta de personal de la entidad, partiendo desde el Decreto 339 de 2005 del 15 de septiembre de 2005 a la fecha, los cuales muestran cual ha sido el comportamiento de la planta en los últimos años

### 1.1.3. Organigrama

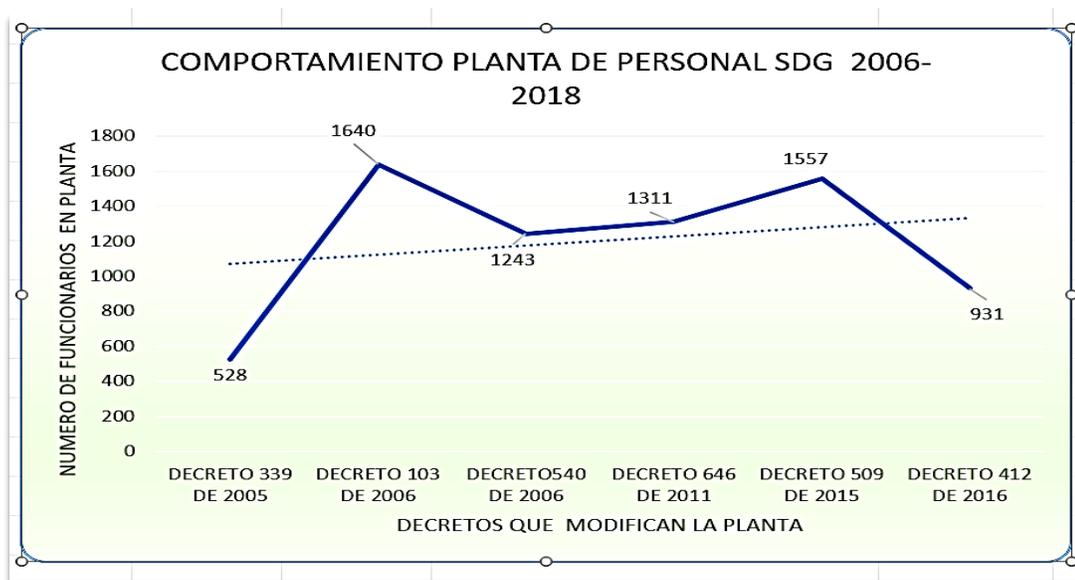
El decreto 411 de 2016 estableció para la Secretaría de Gobierno la siguiente estructura así:



7 FUENTE (CONSTRUCCION PROPIA) INFORMACION EXTRAIDA DE:  
<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/organigrama-sdg> Organigrama SDG

### 1.1.4. Planta de personal

La Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) cuenta actualmente con una planta de personal constituida por 931 empleos, según lo dispuesto en el Decreto 412 de 2016, sin embargo, por medio del siguiente grafico se muestra cual ha sido la composición de la planta de personal de la Secretaría de Gobierno en el periodo comprendió 2005-2016 año en el cual se hizo la última restructuración al interior de la entidad.



8 FUENTE: (Construcción Propia) Evolución planta SDG

Esta gráfica muestra la evolución que ha tenido la planta de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno desde el punto de vista normativo y el cual ha determinado la composición de la planta de personal de la entidad, donde hay resaltar que en el año 2015 todo el componente de seguridad hacia parte de la SDG y se contaba con 1557 cargos en la planta de personal, sin embargo con la restructuración que se hizo en el 2016 mediante el Decreto 412 se redujo la planta a 931 cargos ya que todos los cargos vinculados al

tema de seguridad se suprimieron de la SDG y se incorporaron a la nueva Secretaría de seguridad pasaron a ser parte de la Secretaría Seguridad

De esta manera la planta de Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) en esta restructuración a nivel jerárquico se encuentra distribuida de la siguiente manera:

NIVEL DIRECTIVO Y ASESOR	56
NIVEL PROFESIONAL	448
NIVEL TECNICO	25
NIVEL ASISTENCIAL	402
TOTAL	931

9 FUENTE:(Construcción propia) Planta SDG Decreto 412 de 2016

En esta tabla se muestra que el 48.12% de los cargos corresponde a cargos de nivel profesional un porcentaje aceptable para el tamaño de la planta, sin embargo, el tema del nivel técnico si es precario ya que solo representa el 2.6% de la planta que equivalen tan solo a 25 cargos.

También se resalta que de los 931 cargos 56 corresponden a cargos de nivel directivo y asesor, los cuales son de libre nombramiento y remoción es decir que solo 882 cargos son los que corresponde al sistema de carrera administrativa que porcentualmente se encuentran distribuidos conforme a la siguiente gráfica:

Es de anotar que esta distribución jerárquica está determinada por el Decreto 785 de 2005 Mediante el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.”



10 FUENTE:(Construcción Propia) Distribución Planta SDG

La anterior gráfica muestra que el 95% de la planta de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) corresponde a carrera administrativa distribuido en los niveles Profesional, Técnico y Asistencial, según reporte entregado por la Secretaría Distrital de Gobierno<sup>12</sup>, a la fecha se encuentran nombradas 901 personas en la planta de personal, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera :

NIVEL DIRECTIVO Y ASESOR	55
NIVEL PROFESIONAL	439
NIVEL TECNICO	21
NIVEL ASISTENCIAL	386
TOTAL	901

11 FUENTE:(Construcción Privada) Personas nombradas en planta 2018 SDG

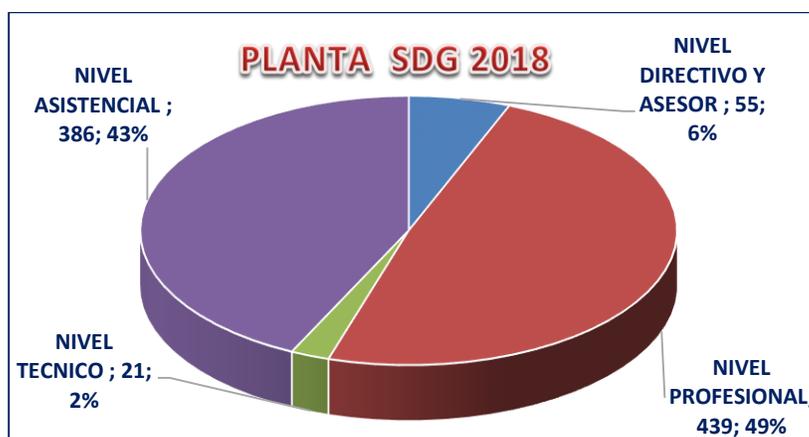
Sin embargo no todos los cargos están con personas nombradas en carrera administrativa, ya que un gran número de estos cargos los están

<sup>12</sup> <http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/directorio-informacion-servidores-publicos-empleados-y-contratistas> y a la información dada en respuesta a memorando radicado en la entidad.

ocupando personas que están con nombramientos en provisionalidad o bajo la modalidad de encargos, como la SDG a la fecha no cuenta con lista de elegibles vigente producto de la convocatoria 001 de 2005 realizada por la CNSC, estos cargos tienen que ser convocados a concurso de méritos y poder cubrir todas estas vacantes que se encuentren en vacancia definida, a la fecha la entidad cuenta con 246 vacantes ocupadas mediante la modalidad de encargo,

Procesos que ha adelantado la entidad para que personas que se encuentran en carrera puedan optar a cargos de mayor nivel jerárquico que se encuentran en vacancia temporal o definida mientras se suplen mediante concurso de méritos o se resuelven las situaciones administrativas particulares de muchos de estos cargos, al momento en que no se puedan cubrir estas vacantes mediante esta modalidad, la entidad en la potestad que le da la ley las cubre mediante nombramientos provisionales.

Conforme a la tabla anterior, la distribución porcentual de los 901 cargos con los que cuenta la Secretaría Distrital de Gobierno sería así:



*12FUENTE:(Construcción Propia) Distribución Porcentual planta SDG*

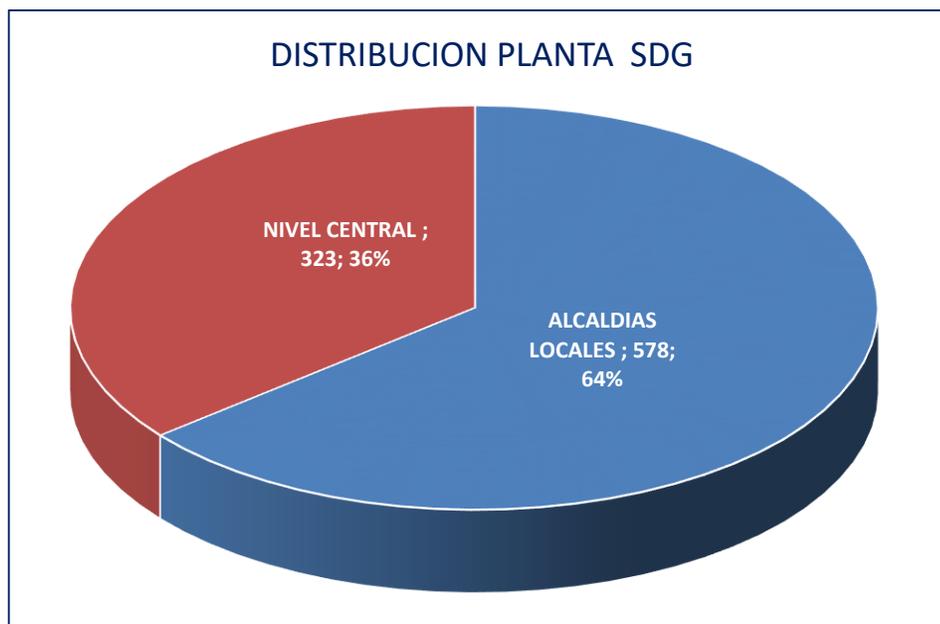
Conforme a la gráfica de distribución porcentual la plata de personal de la Secretaría de Gobierno el 49% corresponde al nivel profesional con 439

cargos, 43% corresponde al nivel asistencial con 386 cargos, 6% corresponde a nivel directivo y asesor con 55 cargos y un 2% corresponde al nivel técnico con 21 cargos. Estos niveles se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

PLANTA DE PERSONAL SECRETARÍA DE GOBIERNO A 2018			
NIVEL DIRECTIVO Y ASESOR	55	NIVEL TECNICO	21
20-9 SECRETARIO DESPACHO	1	367-12 TECNICO ADMINISTRATIVO	1
30-5 ALCALDE LOCAL	20	314-12 TECNICO OPERATIVO	3
32-6 CONSEJERO DE JUSTICIA	9	314-15 TECNICO OPEATIVO	1
9-7 DIRECTOR TECNICO	10	314-17 TECNICO OPERATIVO	4
6-7 JEFE DE OFICINA	2	314-19 TECNICO OPERATIVO	12
115-7 JEFE OFICINA ASESORA	2	NIVEL ASISTENCIAL	386
68-6 SUBDIRECTOR TECNICO	2	407-6 AUXILIAR ADMISTRATIVO	3
45-8 SUBSECRETARIO DE DESPACHO	3	407-13 AUXILIAR ADMISTRATIVO	30
105-7 ASESOR	6	407-19 AUXILIAR ADMISTRATIVO	94
NIVEL PROFESIONAL	439	407-20 AUXILIAR ADMISTRATIVO	56
219-12 PROFESIONAL UNIVERSITARIO	52	407-27 AUXILIAR ADMISTRATIVO	117
219-15 PROFESIONAL UNIVERSITARIO	91	480-13 CONDUCTOR	21
219-18 PROFESIONLA UNIVERSITARIO	109	482-14 CONDUCTOR MECANICO	2
222-19 PROFESIONAL ESPECIALIZADO	13	487-05 OPERARIO	1
222-23 PROFESIONAL ESPECIALIZADO	20	487-09 OPERARIO	2
222-24 PROFESIONAL ESPECIALIZADO	63	425-27 SECRETARIO EJECUTIVO	25
222-30 PROFESIONAL ESPECIALIZADO	5	440-16 SECERTARIO	11
233-23 INSPECTOR DE POLICIA	81	440-17 SECRETARIO	23
227-12 CORREGIDOR	5	440-19 SECRETARIO	1
TOTAL PLANTE DE PERSONAL			901

13 FUENTE:(construcción Propia) Distribución cargos SDG

De esta distribución representada en la anterior tabla, el 36% de la planta de personal corresponde a servidores ubicados en el nivel central, lo que equivale a 323 cargos y el 64% restante corresponde a 578 cargos que se encuentran en el nivel local (20 Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía) tal como se muestra en la siguiente gráfica:



**14 FUENTE: (construcción Propia) Distribución porcentual planta SDG**

La anterior gráfica visualiza la forma como la Secretaría de Gobierno desarrolla sus objetivos, en este caso se entiende por nivel local cada una de los 20 Fondos de desarrollo local o lo que comúnmente se conocen como alcaldías locales y las cuales están determinadas en el Decreto ley 1421 de 1993. Siendo esta parte de la SDG donde se enfoca la mayor parte de actividades y donde se encuentra el 64 % de las personas que están vinculadas o prestan sus servicios en la entidad.

De la distribución porcentual representada en las gráficas anteriores cabe señalar que de los 901 cargos con los que cuenta la Secretaría Distrital de Gobierno, 442 de estos se encuentran en vacancia definitiva los cuales ya fueron reportados a la CNSC para iniciar respectivo concurso, cargos que en la actualidad se encuentran en modalidad de encargo o en nombramiento provisional y los cuales están distribuidos de la siguiente manera:

RESUMEN DE EMPLEOS 2016			RESUMEN DE EMPLEOS 2018		
NIVEL	EMPLEOS	VACANTES	NIVEL	EMPLEOS	VACANTES
Profesional	17	101	Profesional	74	253
Técnico	4	6	Técnico	7	17
Asistencial	13	343	Asistencial	14	172
TOTALES	34	450	TOTALES	95	442

*15FUENTE: Respuesta CNSC con radicado 201608170048 y al Acuerdo 2018000006046*

La anterior tabla muestra los cargos que se encontraban en vacancia definitiva para el año 2016 y que había sido reportados a la CNSC para que fueran convocados a concurso, sin embargo, con la restructuración que se dio en la Secretaría de Gobierno y que conllevó a que la planta de personal se redujera en su número de cargos, dicho reporte tuvo que ser actualizado ante la CNSC. Cargos que en estos momentos ya se encuentran convocados para concurso mediante el acuerdo 2018000006046 de 2018 expedido por la CNSC.

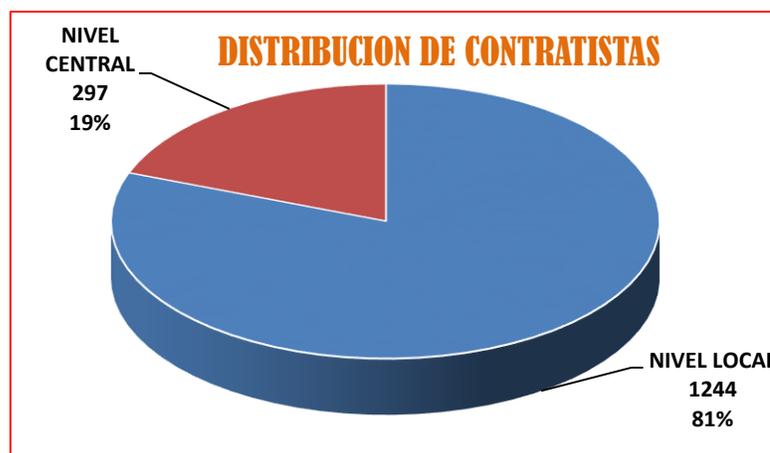
La SDG cuenta con 1541 personas vinculadas mediante la modalidad de Orden de Prestación de Servicios, número de contratistas que se encuentran distribuidos en el nivel Local y el nivel central en tal sentido la siguiente tabla nos muestra el número de contratistas por cada una de las veinte Alcaldías Locales, es de anotar que este número está en constante cambio ya que depende de aspectos propios de cada localidad y del Alcalde Local que este de turno, así mismo otros factores externos como ley de garantías determinan el aumento o reducción de contratos al momento en el que entrar a regir el número de contratos se reduce y cuando deja de regir aumentan, lo mismo pasa al finalizar cada año cuando este tipo de contratos

disminuye ya que por cierre del año fiscal los recursos se limitan y solo a hasta febrero es cuando el número de contratistas comienza aumentar

CONTRTISTA NIVEL CENTRAL Y LOACLIDADES	
Alcaldía Local Antonio Nariño	63
Alcaldía Barrios Unidos	41
Alcaldía Local de Bosa	66
Alcaldía Local de Chapinero	43
Alcaldía Local de Ciudad Bolívar	90
Alcaldía Local de Engativá	104
Alcaldía Local de Fontibón	68
Alcaldía Local de Kennedy	101
Alcaldía Local de la Candelaria	42
Alcaldía Local de Los Mártires	33
Alcaldía Local de Puente Aranda	47
Alcaldía Local de Rafael Uribe	66
Alcaldía Local de San Cristóbal	52
Alcaldía Local de Santafé	52
Alcaldía Local de Suba	123
Alcaldía Local de Sumapaz	27
Alcaldía Local de Teusaquillo	36
Alcaldía Local de Tunjuelito	64
Alcaldía Local de Usaquén	54
Alcaldía Local de Usme	72
<b>NIVEL LOCAL</b>	<b>1244</b>
<b>NIVEL CENTRAL</b>	<b>297</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1541</b>

16 FUENTE (construcción propia) Distribución contratistas SDG

En la siguiente gráfica se muestra la distribución porcentual de los contratistas en la Secretaría Distrital de Gobierno.



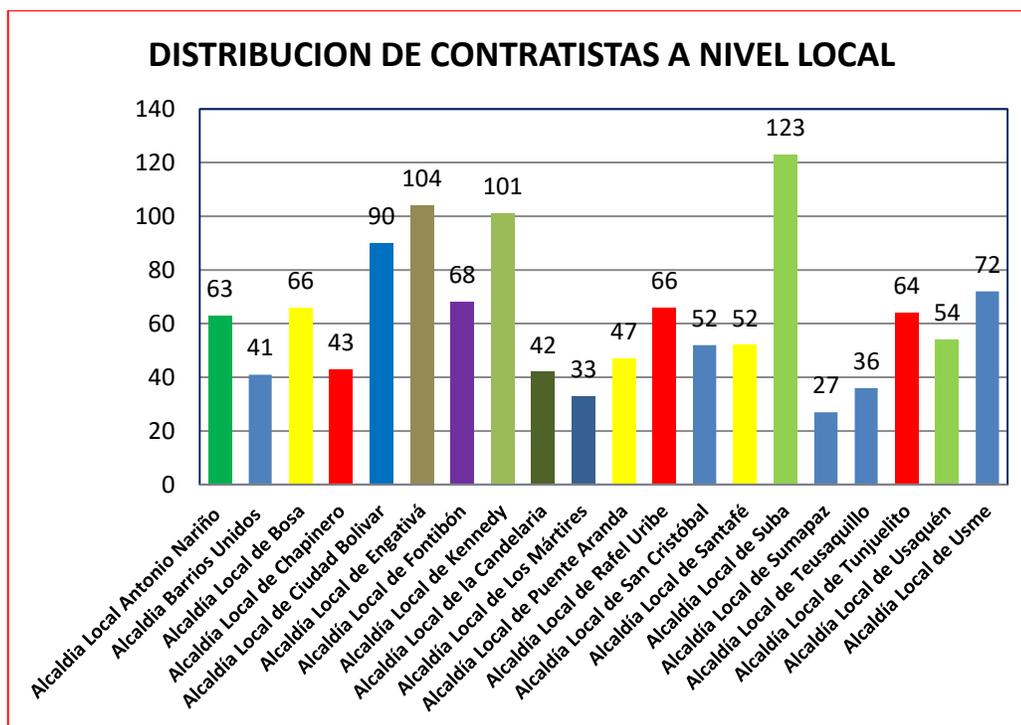
17 FUENTE (construcción Propia) Distribución porcentual Contratista SDG

Al observar la anterior gráfica se muestra que el número total de contratistas que prestan sus servicios en la Secretaría de Gobierno se puede observar que el 19% que representa 297 contratos se encuentran ubicados en las diferentes dependencias del nivel central, mientras que el 81% de los contratistas y que representan 1244 contratos corresponden al nivel local, donde la vinculación de estas personas no depende del Secretario de Gobierno directamente sino por el contrario corresponde es a la potestad de cada uno de los Alcaldes Locales, quienes son los que tienen a su cargo los presupuestos asignados a cada una de las localidades.

En tal sentido el hecho de estar en cabeza de los alcaldes locales el manejo de los recursos y al ser estos los ordenadores del gasto, les permite hacer este tipo de contratación, tal como se observa en las gráficas y tablas anteriores dicha forma de vinculación supera a las personas de planta, tema que va en contravía del mérito y acceso a la administración pública. Sumado a esto se debe tener en cuenta la injerencia que tienen los ediles frente las decisiones que toman los alcaldes, al fin de cuentas son ellos los que conforman la terna que envían al alcalde mayor para que este designe al mandatario local.

Lo anterior implica que al haber un actor político como junta administradora local, la cual interviene en esta elección, haciendo que la mayoría de las órdenes de prestación de servicios sean contratos mediante los cuales se pagan favores políticos. y como se mostrará en el siguiente capítulo hay contratos que ya hacen parte de las actividades y objetivos de la administración pero que la persona que está allí depende es de quien lo recomienda. Y por esto no hay continuidad, afectando en ocasiones la prestación del servicio por ese cambio contante de personas que prestan su servicio en la entidad.

En tal sentido la siguiente gráfica muestra la distribución de las Órdenes de prestación de servicios (OPS) por cada uno de los Fondos de Desarrollo Local (FDL)

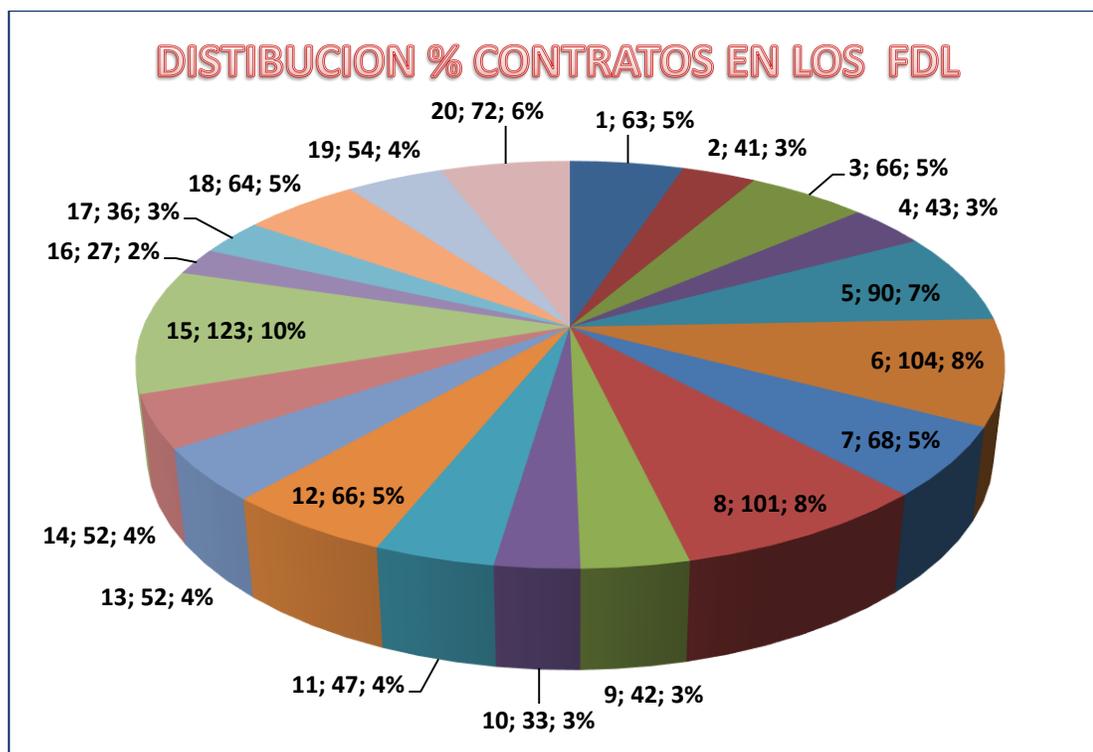


**18 FUENTE:** (Construcción propia) Contratistas por cada FDL

$$\text{PROMEDIO CONTRATISTAS FDL} = \sum \text{FDL} \div 20 \blacktriangleright 1244 \div 20 = 62.2$$

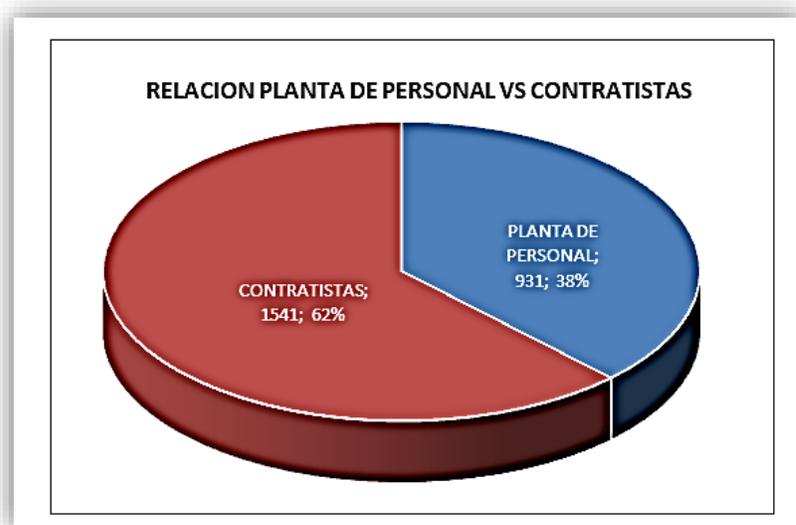
La ciudad cuenta con 20 Fondos de desarrollo Local o Alcaldías Locales, la gráfica anterior muestra que el promedio de contratistas en cada uno de ellos es 62 contratos, siendo la Localidad de suba la que más contratista maneja, con un número de 123 lo cual representa un 10% de las ordenes de Prestación de Servicios a nivel local y la localidad de Sumapaz la que menos tiene con un número de 27 contratos que representa el 2%, sin embargo es de anotar que por ser esta localidad netamente rural no maneja las complejidades que manejan las demás, de ahí el numero bajo de contratistas.

A continuación se muestra la distribución porcentual de las órdenes de prestación de servicios en cada uno de los fondos de desarrollo local:



19 FUENTE:.(Construcción Propia) Distribución porcentual Contratistas FDL

Referente a la gráfica anterior se puede observar que del total de contratistas distribuidos en los Fondos de Desarrollo Local la mayoría representa un promedio de 4% del total siendo las localidades de ciudad Bolívar, Kennedy y Suba las que cuentan con un promedio más alto a las de las demás sumado a esto si se tiene en cuenta el número de contratos tanto a nivel local como los que se encuentra en nivel central y que equivalen a (1541) y se les suma el personal de planta (931), la Secretaría de Gobierno en la actualidad dispone de un total de 2472 personas para cumplir la misionalidad de la entidad. Tal como lo muestra la siguiente gráfica.

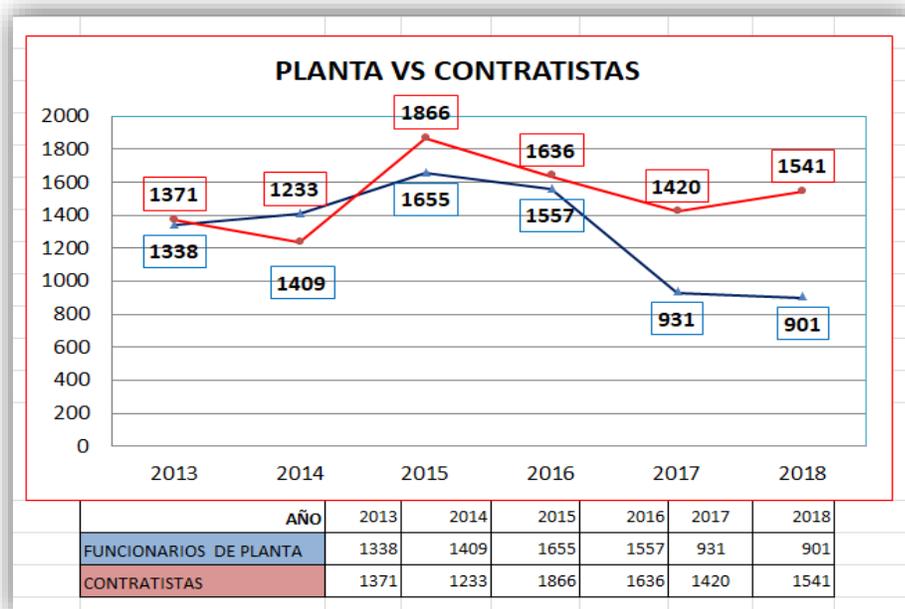


20 FUENTE (construcción Propia) OPS VS Planta de Personal

Se observa que en la distribución porcentual de la anterior gráfica el tema de los contratistas y que representan un 62% del total de personas que prestan su servicio en la SDG y que representan 1541 OPS supera a las personas de planta en un 24 % es decir que la planta de personal es superada por 610 órdenes de prestación de servicios

En la siguiente gráfica se muestra de forma comparativa la evolución de la planta de Personal de la Secretaría de Gobierno con las Órdenes de

Prestación de Servicios en el lapso de 2013 a 2018, información sustraída de la respuesta del Departamento Administrativo del Servicio Civil del Distrito (DASCD) mediante memorando 2018EE11850 y de las cartillas de Secretaría de Hacienda Distrital, relacionadas a las plantas de personal de todas las entidades del Distrito.



21 FUENTE (Construcción Propia) Comparativo contratos VS planta de Personal

En la gráfica se observa como las Ordenes de Prestación de Servicios en el lapso comprendido entre el año 2013 a la fecha han superado la planta de personal de la Secretaría de Gobierno. Otro aspecto que hay que destacar es que de los 1244 contratistas el 68% representa a personas que prestan su labor a nivel profesional, el 32% restante lo constituye personal de apoyo.



22 FUENTE (Construcción Propia) Nivel jerárquico contratistas

Es de anotar que la planta actual de la Secretaría fue reducida en la última restructuración donde varios de los cargos existentes pasaron hacer parte de la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia otros se suprimieron tal como lo muestra la siguiente tabla:

CAMBIO EN LAS PLANTAS DE PERSONAL DE LA SDG Y LA SDSCJ EN EL 2016					
DENOMINACIÓN	No DE CARGOS	A SEGURIDAD	QUEDAN EN GOBIERNO	CAGOS SUPRIMIDOS	CARGOS CREADOS
NIVEL DIRECTIVO	46	3	35	8	20
NIVEL ASESOR	1	0	0	1	2
NIVEL PROFESIONAL	522	78	443	1	5
NIVEL TÉCNICO	37	13	24	0	0
NIVEL ASISTENCIAL	951	471	402	78	0
TOTAL	1557	565	904	88	27
PLANTA GOBIERNO					931
TRALADADOS A SECRETARÍA DE SEGURIDAD					565

23 FUENTE (construcción Propia) Restructuración SDG Decreto 412 de 2016

Conforme a la tabla anterior se observa como la reestructuración realizada en la Secretaría de Distrital Gobierno en razón a la creación de la nueva Secretaría de seguridad Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia redujo en un 40.19% su planta de personal porcentaje que es representado en un 36.28% equivalente al número de cargos de planta trasladados a la nueva Secretaría y un 3.91% que corresponde a la diferencia entre los cargos creados y suprimidos en la entidad; 88 suprimidos y 27 creados es decir una reducción de 61 cargos.

## **1.2. SECRETARÍA DE SEGURIDAD**

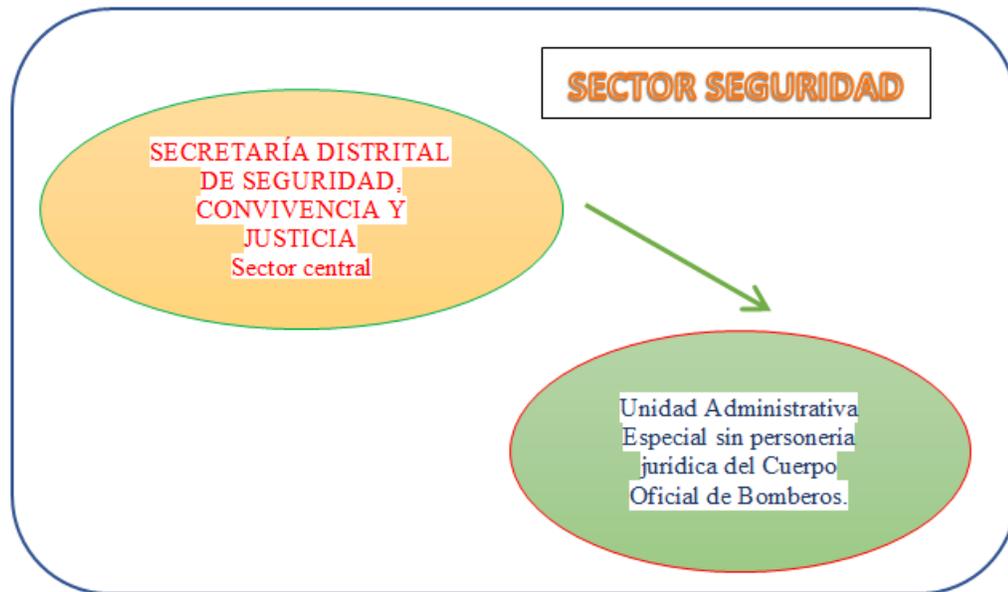
### **1.2.1 Naturaleza**

Esta entidad creada en el año 2016 mediante decreto 637 del Consejo de Bogotá tiene como fin Liderar, planear, implementar y evaluar la política pública en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia, así como gestionar los servicios de emergencias, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos del Distrito Capital

Cuando se creó la Secretaría Distrital de seguridad convivencia y justicia se conforma el sector seguridad dentro de la estructura administrativa del Distrito, Sector que está integrado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, cabeza del sector y la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica del Cuerpo Oficial de Bomberos.

Las funciones y demás atribuciones generales Secretaría Distrital de seguridad convivencia y justicia están establecidas en el artículo 23 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

## SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA



*24 FUENTE (construcción Propia) Sector de seguridad*

Los Objetivos de esta Secretaría son:

1. Formular y liderar la implementación de la política pública distrital para el mejoramiento de la seguridad, convivencia y acceso a la justicia en Bogotá.
2. Tomar decisiones con base en información de altos estándares de calidad, en materia de política y gestión de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.
3. Fortalecer las capacidades de los organismos de seguridad y justicia del distrito a través de inversiones que mejoren sus capacidades y sus equipamientos para que sean más efectivos en sus acciones.
4. Diseñar e implementar acciones que permitan controlar y prevenir el delito, mejorar la convivencia en Bogotá, aumentar la confianza en las

autoridades y generar una mayor corresponsabilidad ciudadana en la gestión de la seguridad y la convivencia.

5. Asegurar para los bogotanos el acceso a un Sistema Distrital de Justicia que se acerque al ciudadano con servicios de calidad y que articule la justicia formal, no formal y comunitaria. Así mismo, que oriente el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente para que prevenga de manera efectiva la vinculación de jóvenes y adolescentes en actividades delictivas.
6. Integrar física y tecnológicamente las entidades del Sistema de Emergencias distrital para dar una eficiente respuesta a la ciudadanía
7. Mejorar la coordinación con las entidades nacionales, regionales y distritales para el óptimo desarrollo de la política de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.

**Domicilio:** Bogotá D.C.

**Objeto:** Orientar, liderar y ejecutar la política pública para la seguridad ciudadana, convivencia y acceso a los sistemas de justicia; la coordinación interinstitucional para mejorar las condiciones de seguridad a todos los habitantes del Distrito Capital, en sus fases de prevención, promoción, mantenimiento y restitución; el mantenimiento y la preservación del orden público en la ciudad; la articulación de los sectores administrativos de coordinación de la Administración Distrital en relación con la seguridad ciudadana y su presencia transversal en el Distrito Capital, la coordinación del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123, la integración y coordinación de los servicios de emergencia; y proporcionar bienes y servicios

a las autoridades competentes, con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá D.C.

**Régimen Jurídico:** La Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia de Bogotá tiene el régimen jurídico correspondiente a un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera del nivel territorial de la rama ejecutiva del poder público.

**Dirección y Representación:** Este organismo está dirigido por la persona encargada de las funciones asignadas al Despacho del Secretario de Seguridad

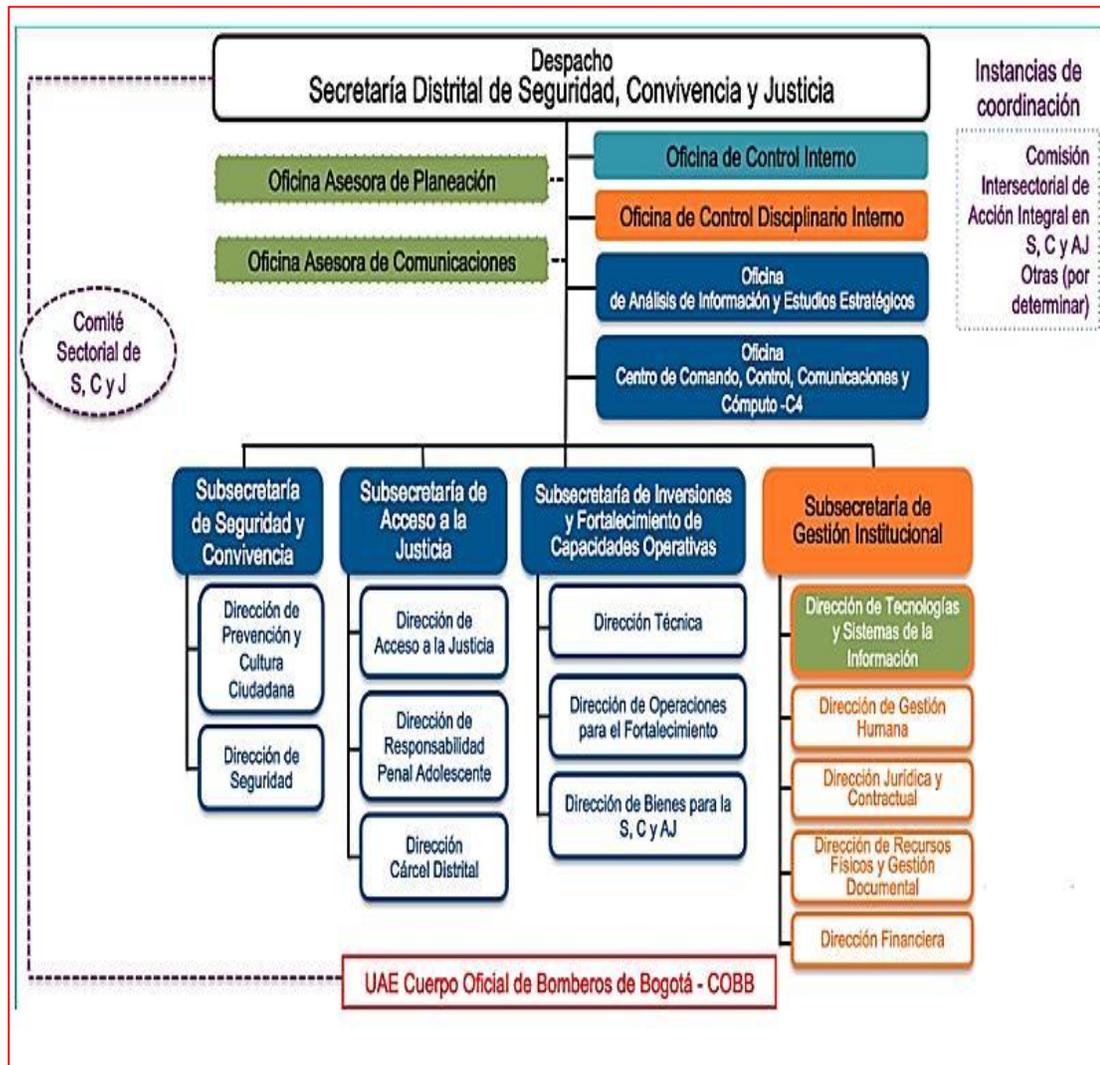
### 1.2.2. Marco Normativo

ACUERDO 637 DE 2016	Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia
DECRETO 413 de 2016	Por medio del cual se establece la estructura organizacional y las funciones de las dependencias de la Secretaría Distrital de Seguridad,
DECRETO 414 de 2016	Por medio del cual se crea la planta de empleos de la Secretaría Distrital de seguridad, Convivencia y Justicia y se dictan otras disposiciones

*25 FUENTE (Construcción Propia) Marco Jurídico SDSCJ*

Al ser la Secretaría Distrital de Seguridad convivencia y Justicia una entidad recién creada, su marco normativo referente a planta de personal es muy limitado y solo comprende lo referente a su creación y estructura.

### 1.2.3 Organigrama



26 FUENTE <https://scj.gov.co/es/Secretaría-de-seguridad/organigrama> Organigrama SDSCJ

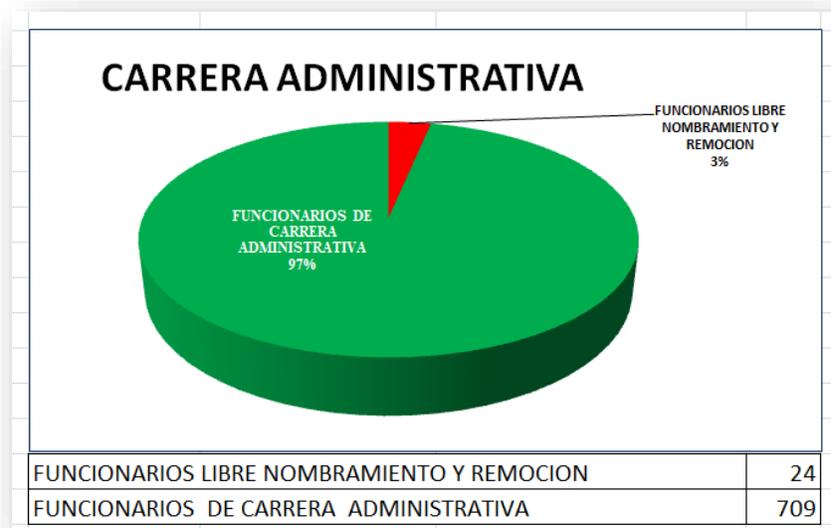
### 1.2.4. Planta de personal

La Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia cuenta actualmente con una planta de personal constituida por 733 empleos, según lo dispuesto en el Decreto 414 de 2016 distribuidos de la siguiente manera:

<b>SECRETARÍA DE SEGURIDAD</b>	
NIVEL DIRECTIVO Y ASESOR	30
NIVEL PROFESIONAL	158
NIVEL TECNICO	40
NIVEL ASISTENCIAL	505
<b>TOTAL</b>	<b>733</b>

27 FUENTE (Construcción Propia) Planta de Personal SDSCJ

Del total de cargos con los que cuenta Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia, éstos se dividen en cargos de Carrera Administrativa y cargos de Libre Nombramiento y Remoción y que se encuentran distribuidos conforme a la siguiente gráfica:



28 FUENTE (Construcción Propia) Distribución Planta Personal SDSCJ

Según reporte de la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia <sup>13</sup> a la fecha se encuentran nombradas 723 personas en la planta de personal la mayoría en provisionalidad o en modalidad de encargo, como en estos momentos como se cuenta con lista de elegibles vigentes los cargos ya fueron reportados a la CNSC para que se inicie el respectivo concurso de méritos y poder cubrir todas las vacantes que hay en este momento en la entidad, es de anotar que el nivel asistencial comprende el personal que se encuentra asignado a la cárcel Distrital con los cargos de Guardián, Cabo de prisiones, Sargento de prisiones y Teniente de prisiones con 177 cargos. La siguiente tabla muestra la distribución de los 723 cargos así:

NIVEL DIRECTIVO Y ASESOR	30
NIVEL PROFESIONAL	133
NIVEL TECNICO	35
NIVEL ASISTENCIAL	348
CARCEL DISTRITAL	177
TOTAL	723

*29 FUENTE (Construcción Propia) Planta de Personal SDSCJ por niveles*

La distribución porcentual de la planta nombrada en la Secretaría Distrital de Gobierno sería así:

---

<sup>13</sup><https://scj.gov.co/es/transparencia/organizacion/directorio-funcionarios>



### 30 FUENTE (Construcción Propia) Distribución Porcentual Planta de Personal SDSCJ

Conforme a la gráfica anterior la planta de personal de Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia el 18% corresponde al nivel profesional con 133 cargos, 48 % corresponde al nivel asistencial con 348 cargos, 25% corresponde al personal de la Cárcel Distrital con 177 cargos, 4% corresponde a nivel asesor y directivo con 30 cargos y un 5% corresponde al nivel técnico con 35 cargos. Estos niveles se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Del total de la planta de la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia, 64 cargos se encuentran en la modalidad de encargo, 506 cargos son nombramientos en provisionalidad, todos estos cargos se encuentran pendientes para ser suplidos mediante concurso de méritos el cual ya la CNSC inicio su trámite.

En la actualidad la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia cuenta con 637<sup>14</sup> personas vinculadas mediante la modalidad de Orden de Prestación de Servicios. Teniendo en cuenta el número de contratos (637) más el personal de planta (723), la Secretaría de seguridad en la actualidad dispone de un total de 1370 personas para cumplir la misionalidad de la entidad. Tal como lo muestra la siguiente gráfica:



**31 FUENTE (Construcción Propia) Relación planta de Personal VS contratistas**

La gráfica anterior muestra que del total de personas con que cuenta la Secretaría de seguridad para cumplir su misionalidad el 53% corresponde a planta de personal mientras el 47% corresponde a Órdenes de Prestación de Servicios.

Una vez analizada las dos plantas de personal se observa que las dos Secretarías cuentan cuenta con 3842 personas vinculadas en diferentes

<sup>14</sup> <https://scj.gov.co/es/transparencia/organizacion/directorio-funcionarios>

modalidades para cumplir su misionalidad información que se muestra en la siguiente tabla:

#### PERSONAS VINCULADAS EN LA SDG Y SDSCJ

TIPO DE NOBRAMIENTO	SDG	SDSCJ	TOTAL
LIBRE NOBRAMIENTO Y REMOCION	49	24	73
CARRERA ADMINISTRATIVA	432	193	625
PROVISIONALES	430	506	936
VACANTES X CUBRIR	20	10	30
CONTRATISTAS	1541	637	2178
<b>TOTAL</b>	<b>2472</b>	<b>1370</b>	<b>3842</b>

**32 FUENTE** (Construcción Propia) Comportamiento Planta SDG y SDSCJ

Las siguientes gráficas muestran el peso porcentual de cada una de las modalidades de vinculación en cada una de las Secretarías:





**33 FUENTE (Construcción Propia) Distribución porcentual por Secretaría**

Las anteriores gráficas muestran que el porcentaje de personas vinculadas en carrera administrativa en las dos entidades es muy bajo, mientras las Órdenes de Prestación de Servicios es la forma que predomina en ambas entidades, la siguiente gráfica muestra el global de las dos Secretarías de una manera porcentual:



**34 FUENTE (Construcción Propia) Distribución porcentual Consolidado de las dos Secretarías**

Esta gráfica muestra que el deber ser que se plasma en la Constitución Política, en el sentido de que debe prevalecer un sistema de carrera para el ingreso y permanencia de quienes prestan su servicio al Estado, en estas dos entidades no se cumple ya que solo el 16% del total de personas que están vinculadas corresponden al sistema de Carrera Administrativa, si bien cierto la dos entidades están próximas a iniciar concurso de méritos a través de la CNSC para incorporar personal de carrera administrativa, esto solo cubriría un 38% del total y que equivaldría a 956 vacantes que en estos momentos se encuentran cubiertos por personas nombradas en provisionalidad o no hay nadie nombrado.

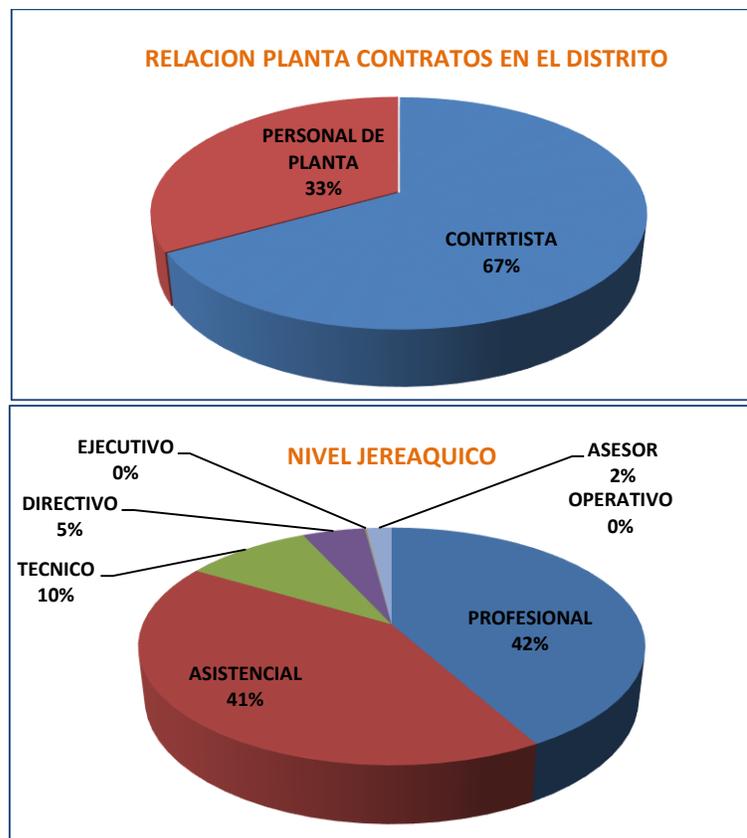
Una vez se materialice el concurso de méritos y se comience a nombrar a las personas que lo superen se completara un 54% de personas vinculadas al sistema de carrera Administrativa, dejando un 46% sin convocar a concurso ya que esto representa las Ordenes de Prestación de Servicios (OPS) contratos que son fundamentales para la misionalidad de las dos entidades pero que en la actualidad no existen en sus plantas de personal y tampoco van ser objeto del concurso de méritos.

Por esto es que se hace necesario que se aumenten las plantas de personal para que las vinculaciones que se hacen bajo esta modalidad de contratación dejen de estar sujetas a caprichos políticos como es el caso de las Alcaldías Locales donde muchas de estas contrataciones están influenciadas por los Ediles de la Localidad o dependen de la potestad de los de los Alcaldes locales o en su defecto del Secretario de Gobierno dejando de un lado el tema del mérito.

Por consiguiente una política pública sensata referente a la administración de personal debería contemplar la posibilidad de ampliar las plantas de personal de estas dos entidades y de esta manera consolidar una

Carrera Administrativa seria, que consolide los principios de eficacia eficiencia y transparencia en el quehacer público y llevando a si a que se cumplan los fines de Estado, es por esto que una de las propuesta consistirá en la elaboración de un Proyecto de Decretó encaminado a incrementar la planta de personal de la Secretaría de Gobierno esto en razón a que de las dos entidades analizadas esta es donde más contratistas hay en estos momentos.

Lo anterior, con el fin de que lo propuesto para esta entidad sea acogido para todo el Distrito ya que esta problemática de las plantas de personal que son superadas por Órdenes de Prestación de Servicios es algo recurrente tal como lo muestra la siguiente gráfica:



**35 FUENTE (Construcción Propia) datos del Empleo Público en Bogotá información DASCD**

Las anteriores gráficas nos muestran que el tema de las órdenes de prestación de Servicios es un tema marcado en todo el Distrito Capital de ahí la importancia de buscar formas de cómo reducir la contratación de personas mediante esta forma de contratos y por el contrario impulsar iniciativas que lleve a un aumento de las plantas de personal a través de concurso de méritos

En la actualidad el Distrito cuenta con 22.102 personas de planta y con 44.467 Órdenes de Prestación de Servicios, cifra que supera considerablemente los cargos de carrera administrativa, frente a esto cabe aclarar que 459 personas vinculadas en la administración corresponde a la estructura jerárquica de los empleos públicos que regía antes de la expedición de la ley 909 de 2004, es el caso de los operarios, el nivel ejecutivo y nivel el asesor los cuales desaparecieron con el decretos 770 y 785 de 2005 que reglamentaron la ley de carrera administrativa, pero que siguen vinculados en diferentes entidades por el hecho de tener derechos laborales adquiridos con anterioridad al año 2005 cuando entro en vigencia la ley 909. Una vez analizadas las plantas de personal de la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia y la Secretaría Distrital de Gobierno, así como los datos consolidados del Distrito, se observa que el tema de las Ordenes de Prestación de Servicios se ha convertido en la forma como se está evadiendo el principio del mérito y la transparencia que debe existir en el ingreso de quienes prestan su servicio al Estado, por consiguiente el tema de carrera administrativa no tiene el impacto que se quería, el cual consistía en fortalecer y profesionalizar las plantas de personal, eliminando prácticas de patronazgo y clientelismo que ha caracterizado a la administración pública colombiana tal como lo muestran los datos consolidados en el presente capítulo donde la OPS duplican las plantas de personal de estas dos Secretarías, situación que se ve reflejada en todo el Distrito Capital.

### **CAPITULO III**

#### **Análisis de las órdenes de prestación de servicios al interior de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, afectan la misionalidad de estas dos entidades**

Para dar cumplimiento a los fines del Estado no solo se requiere de un talento humano que los materialice, sino que se requiere de un sistema de administración pública profesional que se encuentre dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. Dado que son las personas quienes dan vida a las más grande e importante Organización Estatal, una ineficiente gestión de estos recursos humanos puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, afectando el curso de las grandes tareas del Sistema Administrativo.

Sin embargo, el no desarrollo efectivo de la normatividad ha generado que la Administración Pública no tenga un sistema de carrera administrativa consolidado para el cumplimiento de los fines del estado, como se puede evidenciar en los Contratos por prestación de servicios, los cuales son en su mayoría el sustento para las entidades públicas, y fue a partir de la Ley 3 de 1930, y hasta la Ley 80 de 1993, que se han establecido y evolucionado tratándose como contratos de modalidad no laboral, porque son celebrados de manera temporal, pero que por las mismas necesidades interestatales, la cantidad de contratistas aumenta día tras día en las entidades públicas, creando nóminas paralelas de personal, donde en desarrollo de la carrera administrativa debiese solamente existir bajo el principio de transparencia solo

vinculación laboral bajo el mérito, el cual está legalmente establecido para las funciones de carácter permanente, en una entidad.

### **1.1. Ordenes de Prestación de Servicios**

Las Órdenes de Prestación de Servicios (OPS), al aumentar en las plantas de personal de las entidades públicas, ha hecho que la administración vulnere los principios constitucionales, como el mérito, la transparencia, y la igualdad, caracterizándose por generar ambigüedad respecto del sustento legal enmarcado en la Ley 80 de 1993, puesto que, para suplir las necesidades de servicio y con el objetivo de cumplir los fines del estado, estas OPS se tornan en la mayoría de casos, permanentes, y a partir de este punto, también se presenta el hecho que en éstas se presente la vulneración de derechos, al transformarse en contratos realidad, y puedan estar llegando a presentarse reclamaciones sobre derechos laborales, además, de la conformación de nóminas paralelas, que por supuesto, nada tienen que ver con el principio de la administración pública: la transparencia, y a su vez, no se da una aplicación efectiva al sistema de Carrera Administrativa, que como mandato constitucional es el que debe regir el actuar de las entidades públicas.

Esta situación, vista en contexto, puede generar dos circunstancias perjudiciales: 1.) Quien lo suscribe (contratista), estaría frente a un contrato realidad, al no habersele reconocido las prestaciones sociales debidas; entonces, la administración puede llegar a responder por lo percibido y dejado de pagar. 2.) Se puede vulnerar el principio de igualdad porque al desconocer la primacía de la realidad estaría dando un trato diferente a dos personas que deberían verse en un contexto similar. Para este último caso se revisará la situación laboral con el Estado regulada por la Ley 909 de 2004, norma que regula la carrera administrativa en Colombia. (Suarez & Triana, 2012, pág. 4)

Este tipo de contratación se ha presentado a lo largo de los años, desde la creación de la Ley 3 de 1930, pero su efecto frente a la normatividad vigente

ha sido demoledor, pues no se ha podido de ninguna forma fortalecer la carrera administrativa, alternándose en cambio, el surgimiento de nóminas paralelas, que perjudican y conllevan a un mayor problema, como lo encierra: la corrupción y el clientelismo, quedando por fuera la vinculación del personal del control público y del gobierno.

Así mismo, se ha convertido en una forma de tercerización laboral, con el que también puede llegar a convertirse en una forma de vulnerar derechos laborales, y como lo concluyó la circular conjunta de la Contraloría y la Auditoría General de la República, según el relato de la periodista Paloma Valencia, (2011), que afirma:

Las nóminas paralelas en el país no son menores, según un estudio de la Auditoría hay más de 122 mil contratos de prestación de servicios y según algunas cifras las vinculaciones “paralelas” alcanzarían a ser el 30% de los empleados estatales. Hay nóminas, conocidas como “corbatas” donde los servidores prácticamente no tienen funciones y corresponden a favores políticos”.<sup>15</sup>

Según un informe del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en 21 sectores estatales, hay 170.326 empleados en nómina y 34.657 vinculados con OPS (Correa, 2011). El mismo DAFP, tiene 981 personas con contrato y 554 de planta; el sector de Protección Social, 2.499 y 21.732, respectivamente. Para el caso de Bogotá, en la Secretaría de Hábitat, 9 de cada 10 funcionarios son contratistas. En Movilidad, 3.4 de cada 10 funcionarios son contratistas, y en Cultura la relación es de 2.5 por cada 10.

---

<sup>15</sup> Es una columna de opinión de la periodista Paloma Valencia Laserna, que publicaron el 13 de septiembre de 2011, y en la que se conmina a los organismos de control gubernamentales a dar cabal cumplimiento para que en las entidades del Estado en lo que tiene que ver con actividades que son permanentes, no se utilicen los contratos de prestación de servicios, de conformidad con la sentencia constitucional C-614 de 2009. Valencia, P. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias?. Periódico El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/las-nominas-paralelas-innecesarias-columna-298945>. Consultado el 8 de septiembre de 2018.

Es una realidad constante que atravesamos en el territorio nacional, que para nada hacen bien al ejercicio de la carrera administrativa, y en donde, se vulneran derechos de un lado y de otro, al estar pasando por alto, los principios constitucionales y legales de la función pública y del cumplimiento de los fines del estado, generando riesgos altísimos para el estado colombiano, como lo es, el tener que defenderse frente a posibles demandas de contratos realidad, que se presentan en el evento de estas llamadas nóminas paralelas.

Los contratos de prestación de servicios se entienden como una forma de contrato no laboral que se diferencia con las del vínculo contractual que rige para los trabajadores oficiales y el vínculo estatutario, legal o reglamentario, que se realiza con los empleados públicos y funcionarios. De ahí que la constitución política de Colombia, manifieste, que, de manera temporal y excepcional, los particulares, personas ajenas al estado, puedan desempeñar funciones públicas, pero reiteramos de manera temporal y excepcional, y es en este punto donde se ha desvirtuado el objetivo de esta disposición constitucional, que ha hecho de la forma de contrato de prestación de servicios una constante en aumento y detrimento al fin y propósito de la carrera administrativa.

Es así, como debemos hacer mención de la última reglamentación en esta materia, es decir, la Ley 80 de 1993, que aún continua vigente como el Estatuto General de Contratación y en el Artículo 32, Inciso 3, expone lo siguiente:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando tales actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación

laboral, ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

La realidad que atraviesan las entidades estatales, deja ver, que se han incrementado de manera acelerada los contratos de prestación de servicios, donde se asignaban aquellas tareas específicas, pero que con el paso del tiempo se transformaron en necesarias, y dejaron de ser temporales y excepcionales como lo determina la Constitución, permitiendo que los contratistas, se vean sometidos a ciertos hechos como la inestabilidad laboral, al estar jugando con su futuro y el de sus familias, porque deben esperar a ver, si se les prorrogan sus contratos, en donde cada año o temporalidad determinada se les liquida y nuevamente se les vuelve a realizar otro contrato de este tipo, pasando así varios años, y generando que este tipo de contratos se tornen en permanentes, realmente, por ello, la prohibición a la administración pública de celebrar este tipo de contratos para llevar a cabo funciones permanentes, tal como lo reitera la sentencia C-614 de 2009, de la Corte constitucional, en la que encuentra que:

La prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.

Se analiza que la realidad supera la ficción, puesto que en la legislación laboral se han establecido los tres elementos esenciales para que exista contrato laboral, que de manera parafraseada son: prestación personal del servicio, subordinación laboral y la remuneración que se brinda, en torno a las dos anteriores características, por ello, que resaltemos lo que ha señalado la Corte Constitucional también en la Sentencia T-426 de 2015, con ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, de esta manera:

Para la Corte la vinculación a la administración pública puede efectuarse mediante (i) un vínculo reglamentario o contractual de los cuales surge una relación laboral que origina prestaciones sociales o (ii) mediante un contrato de prestación de servicios del cual derivan no derivan derechos prestacionales ni beneficios de tipo laboral. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación es posible que de facto el contrato de prestación de servicios cambie su naturaleza hacia un vínculo de carácter laboral, cuando se acreditan materialmente la prestación personal, continuada, subordinada y remunerada de un servicio.

La Corte Constitucional no puede ser ajena a un problema nacional de tal envergadura, a partir de los cuales han surgido tantas formas de despropósito de la carrera administrativa y de la función pública, como lo son, la corrupción, las nóminas paralelas, que también se pueden conocer a raíz de que se designan personas a ciertos puestos públicos durante largo tiempo en entidades públicas, que se torna obviamente irregulares, según lo que hasta ahora hemos observado frente a la constitución y la ley, es así como en la citada Sentencia C-614 de 2009, la Corte Constitucional, indicó que:

La corrección corresponde a los jueces contencioso administrativos, o, excepcionalmente, al juez constitucional por vía de la acción de tutela; práctica ilegal que evidencia una manifiesta inconstitucionalidad que la Corte Constitucional no puede pasar inadvertida, pues afecta un tema estructural en la Carta de 1991, cual es el de la carrera administrativa como instrumento esencial para que el mérito sea la única regla de acceso y permanencia en la función pública, por lo que se insta a los

órganos de control a cumplir el deber jurídico constitucional de exigir la aplicación de la regla prevista en la norma acusada y, en caso de incumplimiento, imponer las sanciones que la ley ha dispuesto para el efecto.

Esta sentencia ratifica el hecho en el cual el mérito se debe constituir como la herramienta fundamental en el ingreso de las personas que ingresan a la administración pública y que los órdenes de prestación de servicios no deben convertirse en la forma como se hace esta vinculación y cuando se abusa de esa figura, se deben implementar las correcciones y sanciones a las que haya lugar en tal sentido.

El Gobierno Nacional reconoce que esta figura de Orden de Prestación de Servicios OPS se han venido convirtiendo en una forma de contratación informal de trabajo y mal llamadas “nominas paralelas”, que por tal razón viola derechos fundamentales de las personas que prestan este tipo de servicio, este fue el motivo que llevo a un trabajador a demandar ante la Corte Constitucional el derecho al trabajo, la Corte Constitucional hizo el respectivo estudio de la demanda y en consecuencia encontró que si era exequible y por medio de la Sentencia C-614 de 2009 le dio la razón al demandante e instó al Gobierno Nacional y especialmente al Ministerio de Trabajo a realizar acciones concernientes a buscar una solución a esta problemática, el ministerio dando cumplimiento comenzó por solicitar a todas las entidades a enviar los respectivos informes que contengan los datos de cuantos trabajadores son de planta y cuantos están por orden de prestación de servicios, esta información es de vital importancia porque de ella dependerá la formulación de Políticas Públicas de Formalización de empleo en el sector público. (Quiroz & Rodriguez, 2012, pág. 17)

Como se ha analizado, es necesario que se fortalezca de manera eficaz la vinculación a carrera administrativa y función pública, teniendo en cuenta, tanta disposición jurídica con que se cuenta en este aspecto, pero realmente, aunque han estado en aumento la generación de concursos de mérito, para la vinculación a que da lugar, la ley y la reglamentación para los cargos que así se dispongan, no deja de ser preocupante, que los contratos de prestación de

servicios, no cesen, y con ello los amiguismos políticos, que gran trasfondo tienen en este tipo de contratación.

Bajo este precepto se puede decir que las ordenes de prestación de servicios cuando de una forma sistemática se convierten en una herramienta mediante la cual se busca suplantar al personal de planta de una entidad se estaría ante una consecuencia vista en doble vía primero se están violando preceptos constructivos relacionados con la administración pública en donde se establece el mérito como regla general para que las personas sean vinculadas mediante carrera administrativa en segundo lugar se estaría trasgrediendo temas laborales donde no se está garantizando derechos de quienes se vinculan mediante este tipo de contratación al no reconocer prestaciones sociales ni seguridad social cuando en muchos de los casos si se configura una relación laboral cuando la persona cumple un horario y se está subordinado a la entidad.

## **1.2 Ordenes de Prestación de Servicios en la SDG**

En este punto se analizará dos Alcaldías Locales que en este caso serán la de San Cristóbal y la de Candelaria esto con el fin de visualizar el comportamiento de las Ordenes de Prestación de Servicios en el nivel Local, la localidad de San Cristóbal cuenta con 410.000 habitantes aproximadamente y está conformada por 5 UPZ en el caso de la Candelaria corresponde a la localidad más pequeña de la ciudad con una población de 24.000 habitantes conformada por una sola UPZ con 7 barrios y que incluye el centro histórico de la ciudad donde a diario confluye una población flotante de casi un millón de personas. En el caso del nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno tomaremos tres dependencias las cuales serán Subsecretaría para gestión Local, Dirección para Gestión del Desarrollo Local y la Dirección para la Gestión Policial.

## 1.2.1. Nivel local SDG

### 1.2.1.1 Alcaldía Local de San Cristóbal

Una vez tabulada la información recopilada tenemos que, en el caso de las alcaldías locales, la planta de personal hace parte de la planta global de la Secretaría Distrital de Gobierno y según el artículo 7 del Decreto 101 de 2010, es bajo la coordinación de la Subsecretaría de Asuntos Locales, que se determinan los funcionarios que deberán ser asignados a cada Alcaldía local para el cumplimiento de sus competencias y la adecuada ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local.

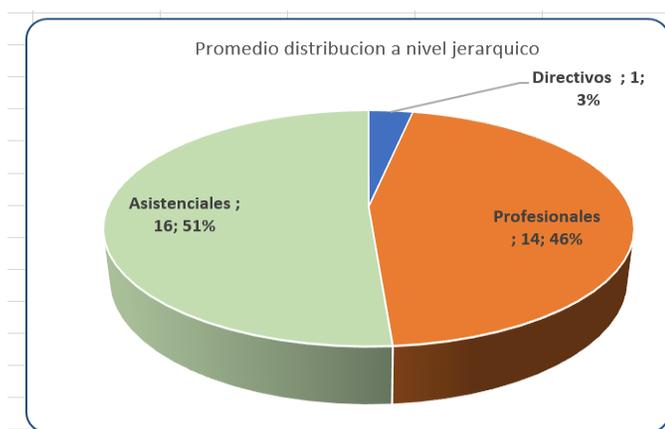
En este sentido, a la Alcaldía Local de San Cristóbal se le asignaron, entre el 2013 y lo que va corrido del 2018, alrededor de 29 funcionarios de planta, los cuales se encuentran asignados en su mayoría al nivel asistencial con una participación del 50,6%, seguido del nivel profesional con un 44,8%, como se observa a continuación. (Información remitida por el Fondo de desarrollo Local mediante oficio 2016540016721 y complementada por la información suministrada por Secretaría de Gobierno).

**PLANTA PERSONAL ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTOBAL**

Nivel Jerárquico	2013	2014	2015	2016	promedio
Directivos	1	1	1	1	1
Profesionales	12	13	17	15	14
Asistenciales	17	15	15	17	16
Total, planta	30	29	33	35	32

**34 FUENTE (construcción Propia) Planta de Personal de la Alcaldía Local de San Cristóbal**

Esta tabla muestra que en el periodo de 2013 a 2016, el promedio de personas de planta asignadas a la Alcaldía Local de San Cristóbal era de 32 promedio, el cual a la fecha se ha reducido a 29, siendo un indicador muy bajo en relación la carga de trabajo que se maneja en una alcaldía, así como la relación con las órdenes de prestación de servicios, las cuales en promedio corresponden a 87.



**36 FUENTE (Construcción Propia) Distribución a nivel Jerárquico de la planta de personal FDL San Cristóbal**

De la anterior gráfica se puede inferir que el nivel de cargos a nivel profesional solo representa el 46% frente al 41% que corresponde a cargos asistenciales, no se cuenta con ningún cargo técnico, ni de asesor.

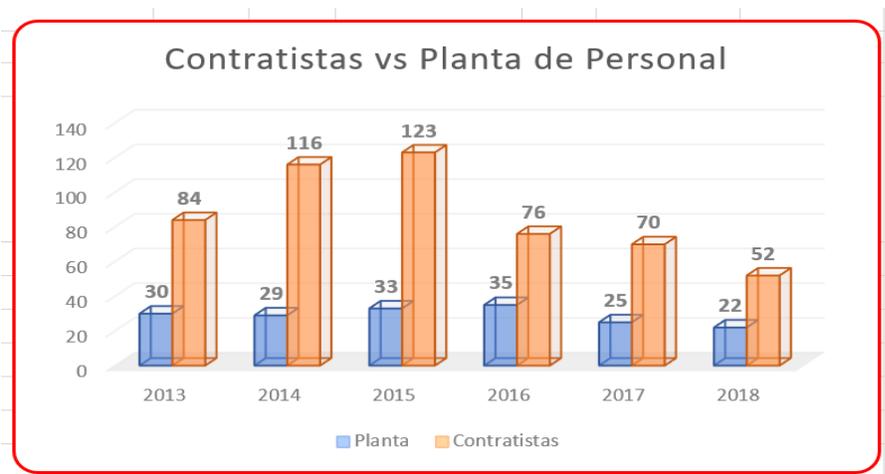
Además de las personas que se encuentran vinculadas en planta, el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal ha contado con alrededor de 100 personas vinculadas mediante Ordenes de Prestación de Servicios profesionales (OPS) y de apoyo a la gestión, en el periodo comprendido entre 2013 y jun. 2016. Estas personas son clave para superar el déficit de personal con el que la Alcaldía cuenta actualmente y su comportamiento varía de acuerdo con el recurso financiero que se le asigna cada año desde el nivel central y que es aprobado por la Junta Administradora Local. Esta situación

fomenta que el cumplimiento de las más de 66 funciones asignadas a los alcaldes locales recaiga en las personas vinculadas mediante OPS, debido a que su participación equivale en promedio al 74% del recurso humano asignado a esta localidad. Situación que denota una asimetría en el recurso humano, la cual puede generar una pérdida de la memoria institucional y sobre todo la discontinuidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, fin último de este tipo de división territorial. Tal como lo muestra la siguiente tabla y gráfica:

**RELACION PLANTA CONTRATISTAS**

Año	Planta	Participación planta	Contratistas	Participación CPS	Total recurso humano
2013	30	26,3	84	73,7	114
2014	29	20,0	116	80,0	145
2015	33	21,2	123	78,8	156
2016	35	31,5	76	68,5	111
2017	25	26,3	70	73,7	95
2018	22	29,7	52	70,3	74
Promedio	29	26	87	74	116

**37 FUENTE (construcción Propia A partir de información suministrada por el DASCD) Comparativo del Recurso humano FDL San Cristóbal**



**38 FUENTE (Construcción Propia) Representación gráfica recurso humano FDL San Cristóbal**

A la Localidad de San Cristóbal se le ha asignado una cantidad de recursos significativos, para ejecutar estos recursos, se realizaron 560 contratos, de los cuales 449 corresponden a contratación directa y donde se encuentran la mayor parte de Ordenes de prestación de servicio, situación que es cuestionable ya que los recursos con los que se realizan estos contratos corresponde a la línea de inversión, recursos que se deben materializar en la atención directa al ciudadano y no para contratar personas que corresponde más al funcionamiento de la Alcaldía.

#### **1.2.1.2. Alcaldía Local de la Candelaria**

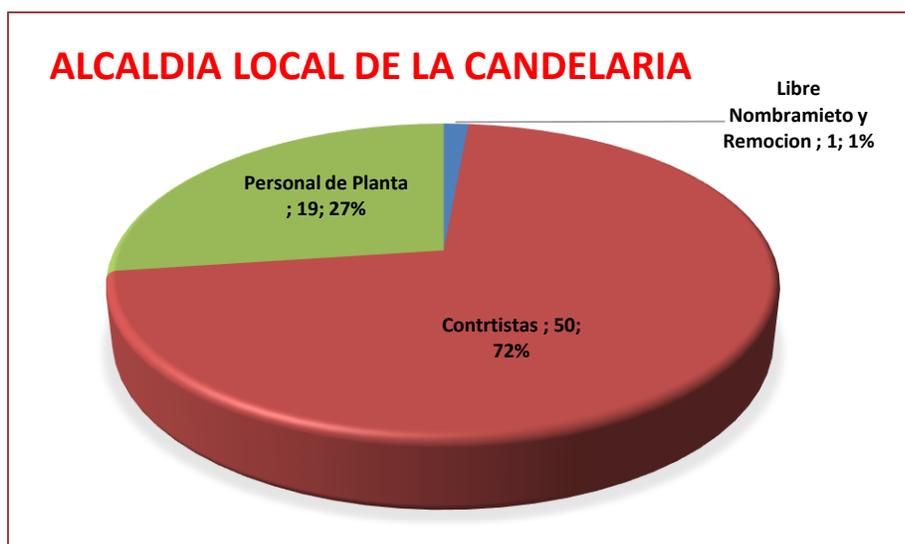
En la siguiente tabla y gráfica se observa el recurso humano que está prestando sus servicios en el Fondo de Desarrollo Local de la Candelaria, donde se puede evidenciar que a la fecha se cuenta con un número de 69 personas que prestan sus servicios en esta Alcaldía, de las cuales 18 personas corresponde a personal de planta, cifra que representa el 26% 1 persona a nivel Directivo y que corresponde al Alcalde Local, mientras que las personas vinculadas mediante ordenes de prestación de Servicios representan un 73% porcentaje que equivale a 50 contratistas. Porcentajes que al compararlos con la alcaldía local de san Cristóbal es similar.

De igual forma se visualiza la correspondiente distribución jerárquica de la planta y de los contratos con los que cuenta el FDL indicando la dependencia y su tipo de vinculación es decir si es planta o es contratista

Con base en siguiente tabla a continuación se muestra una gráfica que visualiza la distribución porcentual de quienes prestan su servicio en la Alcaldía Local de La Candelaria, indicando su tipo de vinculación así:

<b>DISTRIBUCION PLANTA DE PERSONAL Y CONTRATISTAS</b>		
ALCALDIA LOCAL DE LA CANDELARIA		70
<b>DESPACHO</b>	<b>4</b>	
Alcalde Local	1	Libre nombramiento y remoción
Asesores del despacho	2	Contratistas
Secretaría del despacho	1	Personal de Planta
<b>AREA JURIDICA</b>	<b>22</b>	
Coordinador	1	Personal de Planta
profesionales abogados	3	Personal de Planta
profesionales abogados	6	Contratistas
profesionales Ingenieros arquitectos	4	Contratistas
Apoyo Administrativo	2	Personal de Planta
Apoyo Administrativo	6	Contratistas
<b>AREA ADMINISTRATIVA</b>	<b>42</b>	
Coordinadora	1	Personal de Planta
Contratación	2	Personal de Planta
	4	Contratistas
Planeación	3	Personal de Planta
	14	Contratistas
Presupuesto	2	Personal de Planta
	3	Contratistas
Almacén, logística y sistemas	1	Personal de Planta
	6	Contratistas
Archivo y correspondencia	2	Personal de Planta
	4	Contratistas
<b>JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL</b>	<b>2</b>	
	1	Personal de Planta
	1	Contratistas
<b>Libre Nombramiento y Remoción</b>	<b>1</b>	
<b>Contratistas</b>	<b>50</b>	
<b>Personal de Planta</b>	<b>19</b>	

**39 FUENTE (Construcción Propia) personal vinculado en la Alcaldía local de la Candelaria**



**40 FUENTE (Construcción Propia) Distribución porcentual persona vinculadas en el FDL de la Candelaria**

Consultado el aplicativo de SECOP II<sup>16</sup> en el cual todas las entidades del Estado tienen que subir todos los procesos de contratación que estén adelantado, al consultar las órdenes de prestación de servicios en la Localidad de la candelaria observamos casos como el siguiente:

Contratista vinculada por el Fondo de Desarrollo Local (FDL) para que dar apoyo en labores administrativas en la Junta Administradora Local (JAL) en este caso se evidencia que la misma persona ha Estado vinculada mediante varios contratos haciendo las mismas labores en un periodo de 2012 a la fecha así:

**Contrato de prestación de servicios No. 27** de marzo de 2012 por un periodo de 3 meses con objeto contractual: “El contratista se compromete con el fondo de desarrollo local de la candelaria a prestar los servicios de apoyo a

<sup>16</sup> <https://colombiacompra.gov.co/secop-ii>

las labores relacionadas con la elaboración de comunicados, llamadas telefónicas y atención presencial y telefónica a la comunidad e interesados en la conformación de la terna para alcalde local y demás actividades que se generen en la Junta Administradora Local.

**Contrato de prestación de servicios No. 94** de septiembre 19 de 2012 por un periodo de 3 meses y prorrogado por un mes y medio más para un tiempo total de 4 meses y medio, con un objeto contractual de: "Contratar por prestación de servicios a una persona que brinde apoyo a la Junta Administradora Local en actividades administrativas, en la recolección y entrega oportuna de la información relacionada con sus actividades y en todo el proceso de elaboración de comunicados, llamadas telefónicas y atención presencial y telefónica a la comunidad.",

**Contrato de prestación de servicios No. 10** del 22 de febrero de 2013 por un periodo de doce meses y adicionado por cinco meses más para un total de diecisiete meses con objeto de: "Contratar por prestación de servicios a una persona que brinde apoyo a la junta administradora local de la candelaria", según los estudios previos, pliegos y la propuesta presentada que forma parte integral del presente contratar B. Obligaciones específicas. Apoyar a la Junta Administradora Local de La Candelaria en el direccionamiento y archivo de la correspondencia radicada. 2. Apoyar a la Junta Administradora Local de La Candelaria en la toma de fotocopias y elaboración de oficios para soportar los actos elaborados por esa dependencia. 3. Clasificar y manejar la información que se tramita en esta oficina. 4. Prestar asistencia a la Junta Administradora Local de La Candelaria en los derechos de petición instaurados. 5. Recepcionar las llamadas que ingresen a la Junta Administradora Local de La Candelaria. 6. Elaborar comunicados, invitaciones, citaciones y oficios o memorandos en general, que guarden relación con el objeto del contrato. 7. Apoyar en la elaboración de informes. 8. Transcribir las actas de sesión. 9.

Realizar todas las actividades contenidas en el cronograma que para tal efecto le sea asignado por el apoyo a la supervisión del Fondo de Desarrollo Local de la Candelaria”

**Contrato de prestación de servicios No 075** del 26 de agosto de 2014 por un lapso de 7 meses con un objeto contractual “CONTRATISTA se obliga con el Fondo de Desarrollo Local de La Candelaria a "Contratar la prestación de servicios de un auxiliar administrativo que apoye las actividades de la Junta Administradora Local de La Candelaria", según los estudios previos, el pliego de condiciones y la propuesta presentada que forman parte integral del presente contrato, con las mismas obligaciones específicas del contrato N°010

**Contrato de prestación de servicios No 029** del 27 de marzo de 2015 por un lapso de 12 meses prorrogado por dos meses con el mismo objeto y obligaciones específicas que el 075.

**Contrato de prestación de servicios No 039** del 10 de junio de 2016 con un plazo de 6 meses y 15 días con mismo objeto y obligaciones específicas de los dos contratos anteriores.

**Contrato de prestación de servicios No 052** del 28 de febrero de 2017 por un tiempo de 10 meses con mismo objeto y obligaciones específicas de los dos contratos anteriores.

**Contrato de prestación de servicios No 054** del 25 de enero del 2018 actualmente en ejecución tal como se muestra información extraída del aplicativo Secop II.

A continuación, se observa la Resolución 0277 junio 26 de 2018 mediante el cual la Secretaría de Gobierno adopta el Manual de funciones de

empleos de planta de la entidad y tomamos el correspondiente al cargo auxiliar administrativo 407-27, del cual hay un total de 118 cargos de los cuales hay veinte que están ubicados como apoyo en cada una de las 20 Juntas Administradoras locales de la ciudad y donde también se cuenta con un contratista de apoyo.

### **Auxiliar Administrativo Código 407 - Grado 27**

#### **II. ÁREA FUNCIONAL**

DESPACHO, SUBSECRETARÍAS DE DESPACHO, DIRECCIONES, SUBDIRECCIONES, OFICINA ASESORA, OFICINAS, ALCALDÍAS LOCALES Y CONSEJO DE JUSTICIA

#### **III. PROPÓSITO PRINCIPAL**

Realizar labores de apoyo en los procesos de la Dependencia asignada con la oportunidad y confidencialidad requerida

#### **IV. FUNCIONES ESENCIALES DEL EMPLEO**

1. Tramitar la correspondencia y fotocopiar documentos de conformidad con los procedimientos establecidos.
2. Registrar en la base de datos de la dependencia la información pertinente de acuerdo al procedimiento establecido.
3. Registrar en la agenda los compromisos del jefe inmediato e informar diariamente sobre las actividades programadas con oportunidad.
4. Ejecutar las actividades administrativas que se le asignen de acuerdo con los requerimientos de planificación, organización, coordinación y control de los servicios, procesos, planes y programas a cargo de la dependencia o área de desempeño del empleo.
5. Efectuar el control periódico sobre los elementos de consumo con el fin de determinar su necesidad real y solicitar los elementos necesarios oportunamente.
6. Organizar y custodiar el archivo de gestión y depurar los documentos que deben ir con destino al archivo central de acuerdo al procedimiento establecido.
7. Desempeñar las demás que le sean asignadas y que correspondan al propósito del cargo.

Al comparar las funciones de la persona de planta asignada en la Junta Administradora Local, con los objetos contractuales de la persona que ha Estado vinculada mediante OPS y asignada en la JAL, se observa que las labores que se realizan son similares y que corresponde a actividades netamente Administrativas, situación que se repite con muchos contratistas como es el caso de la Oficina jurídica de la Alcaldía donde hay un cargo de Auxiliar administrativo 407-27 y paralelamente hay 6 contratistas donde las labores de estos contratistas son similares a la persona de planta; con el nivel profesional se observa que el gran número de contratistas se da es por la falta de funcionarios en la planta vemos nuevamente el caso de la oficina jurídica de las Alcaldías Locales y de las inspecciones de policía donde para atender las problemáticas que se dan en lo Local como lo es espacio público régimen urbanístico y establecimientos de comercio se requiere de un número significativo de funcionarios en específico abogados arquitectos e ingenieros que al no haberlos dentro de la planta de persona, son suplidos por contratistas.

En este caso se observan contratos que llevan años realizándose y donde siguen ocupados por una misma persona o como se ve en la mayoría de los casos son ocupados por un contratista el cual termina y llega uno nuevo, encontrando casos en los cuales en el lapso de los últimos 4 años en una misma labor han pasado más de 5 personas diferentes siempre sujetas a la intervención política de los Ediles o la voluntad del Alcalde Local situación que va en contravía de lo que debe ser el empleo público pero sobre todo en una deficiente prestación del servicio a los ciudadanos de nuestra ciudad, lo que demuestra que la entidad si está en mora de revisar su planta y hacer una ampliación de ésta.

### 1.2.1.3 Nivel central

Para el análisis del personal del nivel central de la Secretaría de Gobierno tomamos 3 dependencias a saber: Subsecretaría para gestión Local, Dirección para Gestión del Desarrollo Local y la Dirección para la Gestión Políciva.

DEPENDENCIAS A LAS QUE SE LES ANALIZO LA PLANTA Y LAS OPS



42 FUENTE Imagen extraída del Organigrama de la SDG

La anterior imagen extraída del organigrama de la SDG nos muestra las tres dependencias del nivel central, donde se revisará la planta de personal en relación a las órdenes de prestación de servicios.

La siguiente tabla muestra como está distribuido el tema de las personas que prestan su servicio al interior de estas tres dependencias de la Secretaría de Gobierno reflejándonos que a la fecha hay 74 servidores de planta y 238 vinculados mediante orden de prestación de servicios de igual manera se puede visualizar la distribución jerárquica tanto de la planta como contratistas.

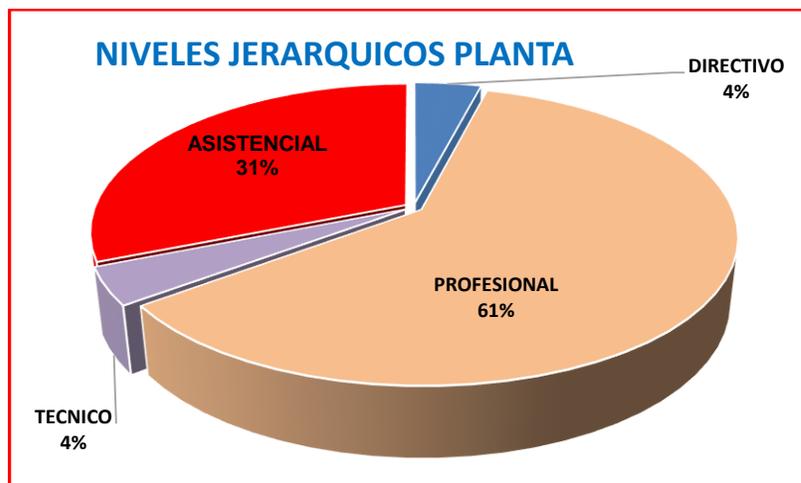
### DISTRIBUCION PLANTA Y OPS

<b>DIRECCION PARA LA GESTION DEL DESARROLLO LOCAL</b>				<b>41</b>
<b>FUNCIONARIOS DE PLANTA</b>	<b>15</b>	<b>DIRECTIVO</b>	<b>1</b>	
		<b>PROFESIONAL</b>	<b>10</b>	
		<b>TECNICO</b>	<b>1</b>	
		<b>ASISTENCIAL</b>	<b>3</b>	
<b>CONTRATISTAS</b>	<b>26</b>	<b>PROFESIONAL</b>		<b>26</b>
<b>DIRECCION PARA LA GESTION POLICIVA</b>				<b>209</b>
<b>FUNCIONARIOS DE PLANTA</b>	<b>51</b>	<b>DIRECTIVO</b>	<b>1</b>	
		<b>PROFESIONAL</b>	<b>31</b>	
		<b>TECNICO</b>	<b>2</b>	
		<b>ASISTENCIAL</b>	<b>17</b>	
<b>CONTRATISTAS</b>	<b>158</b>	<b>PROFESIONAL</b>		<b>126</b>
		<b>APOYO</b>		<b>32</b>
<b>SUBSECRETARIA PARA LA GESTION LOCAL</b>				<b>62</b>
<b>FUNCIONARIOS DE PLANTA</b>		<b>DIRECTIVO</b>	<b>1</b>	
	<b>8</b>	<b>PROFESIONAL</b>	<b>4</b>	
		<b>TECNICO</b>	<b>0</b>	
		<b>ASISTENCIAL</b>	<b>3</b>	
<b>CONTRATISTAS</b>	<b>54</b>	<b>PROFESIONAL</b>		<b>47</b>
		<b>APOYO</b>		<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>238</b>		<b>312</b>

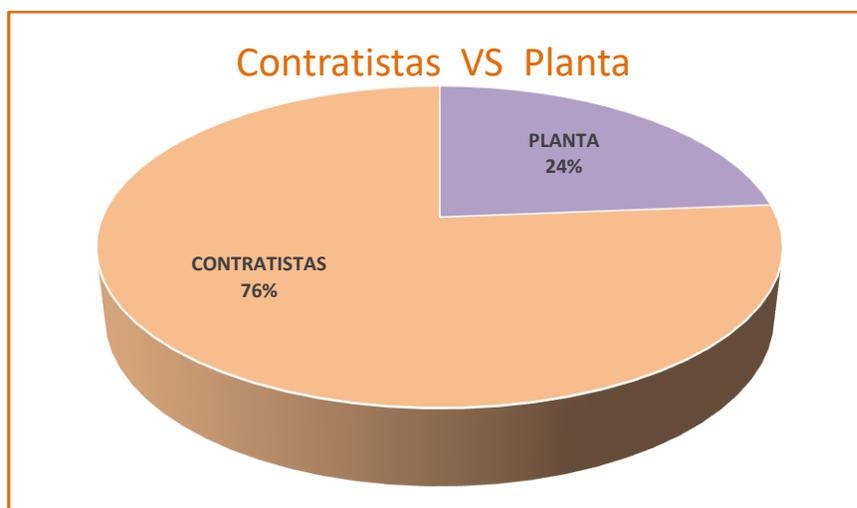
**43 FUENTE (Construcción Propia) Distribución jerárquica de cargos de planta y contratistas 3 dependencias Nivel central**

A continuación, se muestra su distribución de una manera porcentual.

<b>PLANTA DE PERSONAL Y CONTRATISTAS</b>	
<b>PLANTA</b>	<b>74</b>
<b>DIRECTIVO</b>	<b>3</b>
<b>PROFESIONAL</b>	<b>45</b>
<b>TECNICO</b>	<b>3</b>
<b>ASISTENCIAL</b>	<b>23</b>
<b>CONTRATISTAS</b>	<b>238</b>
<b>PROFESIONAL</b>	<b>199</b>
<b>APOYO</b>	<b>39</b>



**44 FUENTE (Construcción propia) Distribución porcentual a nivel jerárquico de la planta y de contratistas**



**45 FUENTE (Construcción Propia) Relación planta contratistas en las tres dependencias de SDG**

Haciendo una relación entre contratistas y personas en planta observamos que el 76% de las personas corresponden a vinculación mediante Ordenes de Prestación de Servicios (OPS) situación que muestra el gran déficit que hay de personal de planta para realizar la misionalidad de la entidad, ya que esta situación se repite en cada una de las dependencias de la entidad tanto a nivel central como en lo local, de igual forma, se evidencia que la falencia se da en el nivel profesional.

A pesar de existir una larga tradición legislativa en materia de función pública, donde se promulga la construcción de un sistema de empleo basado en los principios de la meritocracia, estabilidad y neutralidad; la verdad es que la administración pública sigue promoviendo una función pública con fuertes rasgos de patronazgo y clientelismo político para la selección de los hombres y mujeres que quieren laborar con el Estado, donde el uso del contrato de prestación de servicios, ha sido una práctica recurrente en la gestión de los recursos humanos que ha postergado la puesta en marcha de un sistema de carrera administrativa que garantice la profesionalización, capacitación, meritocracia y neutralidad en el ejercicio público.

Lo anterior, se demuestra en Secretaría Distrital de Gobierno y en la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia donde los órdenes de prestación de servicios abarcan un gran porcentaje de quienes están vinculados a estas dos entidades, realizando labores misionales y de apoyo de una forma permanente, lo cual desconfigura los preceptos de la ley 909 de 2004 y se abusa de la ley 80 de 1993 (estatuto de contratación) el cual solo permite contratar a personas bajo esta esta modalidad de contratación cuando la labor sea temporal y no la pueda hacer un funcionario de planta situación que en la realidad no se cumple.

### 3. METODOLOGIA

Esta investigación socio jurídica se inicia contando de manera general el recuento histórico de la carrera administrativa en Colombia, y de esta manera, pasamos a analizar la composición en cuanto al tipo de vinculación en las plantas de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C., en el período comprendido entre el año 2008 y el 2018; así es como, identificamos que las Órdenes de Prestación de Servicios, en estas entidades, degeneran su misión y alteran el orden jurídico instituido mediante la ley.

En la misma forma, esta investigación se en causa en la línea de investigación de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca: Derecho, sociedad y cultura en la formación jurídica, puesto que, el objeto de investigación se desarrolla en el ámbito social de las Secretarías distritales mencionadas, y tienen un carácter interdisciplinario, ya que articula el derecho, la dogmática y la interpretación jurídica, frente a este problema de investigación, puesto que surge y se hace evidente la necesidad de fortalecer la carrera administrativa, no solo a nivel distrital, si no a nivel nacional.

En esta investigación, se reconoció el problema frente a las órdenes de prestación de servicios en cargos que son permanentes, haciendo que se vulnere el objetivo primordial y los principios de la carrera administrativa, y la relación que tiene el hecho de que exista una normatividad que busque el fortalecimiento de ésta, pero la relación existencial y real, frente a las personas que laboran cargos permanentes, bajo órdenes de prestación de servicios, es innegable.

Así las cosas, en la realización de esta investigación se usó la forma socio jurídica, toda vez, que, al presentarse un hecho jurídico, como lo es la

prevalencia de órdenes de prestación de servicios, al compararlos con la vinculación a carrera administrativa, bajos los parámetros para ella establecida, esto por, ser una alteración al orden social, legal y reglamentario que vulnera los principios jurídicos y transforma el fin del empleo público y la carrera administrativa.

El método es inductivo, puesto que, al haber analizado las plantas de personal de las Secretarías distritales indicadas en esta investigación, se determinó que, en éstas, las órdenes de prestación de servicios superaban por gran cantidad, la diferencia al lado de los cargos de planta fija, y con cargos permanentes, así que se puede inferir que esta diferencia, se produce en gran medida a los favores políticos que prometen pagar con estos puestos por provisionalidad.

En esta investigación, el paradigma es cuantitativo y cualitativo, ya que surge del principio de analizar una información suministrada de manera cuantitativa, como lo son las plantas de personal y su tipo de vinculación, y de ahí, surge el conocimiento de la superación de las órdenes de prestación de servicios, que servirá de referencia y modelo para futuras investigaciones, respecto de estas Secretarías distritales de Bogotá D.C.

A lo largo de la Historia de la Ciencia han surgido diversas corrientes de pensamiento —como el empirismo, el materialismo dialéctico, el positivismo, la fenomenología, el estructuralismo— y diversos interpretativos, como la etnografía y el constructivismo, que han originado diferentes rutas del conocimiento, Sin embargo, y debido a las diferentes premisas que desde el siglo pasado tales corrientes se han “polarizado” en dos aproximaciones principales indagar: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo de la investigación (Sampieri, fernandez Collado , & baptista Lucio , 2010, pág. 4).

Esta investigación, tiene un enfoque cuantitativo, debido a que, como lo indica Hernández Sampieri (2014), se presentan entre otras, las siguientes características, como lo es: “la necesidad de medir y estimar magnitudes de los fenómenos o problemas de investigación, (...) plantea un problema de estudio delimitado y concreto sobre el fenómeno, aunque en evolución (...)” (p.5). Es así, como el planteamiento de problema de estudio se puede indicar, se ha investigado anteriormente, sin embargo, nunca se ha desarrollado en dos entidades distritales del orden central específicas, para tener a la mano la realidad y la dimensión de lo que se inquiriere.

Igualmente, es de tipo explicativo - descriptivo, al centrarse no en solo describir los diferentes conceptos jurídicos, institucionales y jurisprudenciales, y el fenómeno investigado en sí, sino que, se busca responder por las causas y efectos que se generan, a través de la tabulación e interpretación de datos, presentación de la información a través de gráficas y tablas que permitan comprender la situación real del empleo público en la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C. Una vez se hace el análisis de la información recolectada, se diseña como propuesta jurídica de solución: el proyecto de un Acuerdo de ampliación de planta de personal, donde se materialice realmente la aplicación de una verdadera carrera administrativa.

Las técnicas e instrumentos utilizados para el análisis y construcción de conocimiento, parte del análisis documental, la revisión de literatura, recolección de datos y de fuentes secundarias de esta información, como lo son las bases de datos de la Comisión Nacional del Servicio Civil; éstas últimas, se analizaron mediante el empleo del diseño de investigación no experimental, longitudinal de tendencia, puesto que no se hizo manipulación en las variables, sino que de manera natural, se analizaron, se observaron los cambios con el paso del tiempo, recabando y extractando datos, respecto de

la evolución del problema de investigación en una misma población, es decir, las plantas de personal de las entidades, así como, sus causas y efectos, (Hernández, 2014), en las dos entidades distritales seleccionadas.

El tema investigado es relevante a nivel social, jurídico y educativo, al informar al común de las personas, lo que en específico está ocurriendo en realidad con este tema y en las entidades aquí indicadas, así como, con datos directos de éstas, respecto de las plantas de personal y el tipo de vinculación que allí impera, pero no basta solo con documentar esta problemática, puesto que la propuesta principal de alternativa de solución socio jurídica, es una ayuda a resolver un problema social, que afecta realmente a todo el país, es una formulación que evalúa la utilidad y finalidad instrumental de la ley del empleo público y de los principios de ésta, como lo es un proyecto de Acuerdo Distrital; además, otra alternativa que se planea, y que justifica el componente temático de la cátedra de Derecho Laboral Administrativo, en la Facultad de Derecho, de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca es una cartilla elaborada y creada por los aquí intervinientes, y que también sirve para el Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación, para brindar asesorías.

Conforme a lo anterior la primera parte del trabajo consistió en recolectar la mayor cantidad de información proveniente de fuentes secundarias buscando conocer los temas tanto conceptuales, legales planteados en la descripción del tema de investigación y el Estado actual del problema:

Para esto se consultaron textos y revistas periódicas sobre la teoría del modelo burocrático, la carrera administrativa, la nueva gerencia pública, la flexibilidad laboral. Portales de la red que abordan estos temas. Informes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Contraloría General

de la República y de la Procuraduría General de la Nación, sobre antecedentes, organización, evaluación y régimen actual del sistema de carrera administrativa. Información de prensa para consultar cifras, sectores, regiones del país, entidades. Marco normativo sobre la función pública en Colombia, haciendo énfasis en los aspectos constitucionales y legales del régimen ordinario de la Carrera Administrativa. Documentos gubernamentales donde se definen políticas sobre función pública y carrera administrativa.

Esta investigación es potencialmente relevante, puesto que en nuestra propuesta principal de alternativa de solución, consideramos es una ayuda a resolver un problema social, que afecta realmente a todo el país, es una formulación que evalúa la utilidad y finalidad instrumental de la ley del empleo público y de los principios de ésta, además, que es una investigación conveniente, con relevancia social al informar al común de las personas lo que en específico está pasando en realidad con esta situación y en las entidades aquí indicadas, así como con datos directos de éstas, respecto de las plantas de personal y el tipo de vinculación que allí impera.

La investigación será de tipo explicativo, en tal sentido se puede decir.

Con frecuencia, la meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren” (Sampieri, fernandez Collado , & baptista Lucio , 2010, pág. 80)

En tal sentido, se hará la respectiva recolección de información y para su manejo e interpretación se hará mediante el uso de la estadística descriptiva; dicha información será discretizada (conversión a tipo de datos discretos), en caso de obtener resultados multivariable.

Los datos son generalmente imperfectos en el sentido que aun cuando posean información útil no nos cuentan la historia completa. Es necesario contar con métodos que nos permitan extraer información a partir de los datos observados para comprender mejor las situaciones que los mismos representan los métodos de la Estadística Descriptiva o Análisis Exploratorio de Datos ayudan a presentar los datos de modo tal que sobresalga su estructura. Hay varias formas simples e interesantes de organizar los datos en gráficos que permiten detectar tanto las características sobresalientes como las características inesperadas (Orellana, 2001, págs. 1-3)

Esto nos permitirá ver la realidad actual del problema planteado en este caso la situación del empleo público en la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Bogotá y a partir de allí poder dar una propuesta de solución al problema planteado.

#### 4. CONCLUSIONES

Después de haber realizado el análisis de los tres capítulos se llega a las siguientes conclusiones:

A pesar de existir una larga tradición legislativa en materia de función pública, que insta a la construcción de un sistema de empleo basado en los principios de la meritocracia, estabilidad y neutralidad; la praxis administrativa ha venido promoviendo una función pública con fuertes rasgos de patronazgo y clientelismo político para la selección de los hombres y mujeres que están al servicio de la administración pública.

Al identificar los antecedentes de la carrera administrativa en Colombia, se observa que desde su inicio, es decir ley 165 de 1938, y en las varias reformas administrativas que se dieron, tuvo el Estado la intención de eliminar las prácticas clientelares para poder llevar a cabo su finalidad de “Estado Moderno”, pero que no fue posible pues siempre coexistía el interés particular de los políticos ya que les afectaría en poder ofrecer los cargos públicos a su antojo y conveniencia en época de elecciones, debido a que ellos lo consideraban como un bien para llevar al poder.

En estos últimos años el botín político no ha tenido mucha fuerza debido a que cada vez están saliendo más concursos de carrera, pero subsiste para cumplir con sus pretensiones a través de la contratación de servicios de personales o también conocido como “nómina paralela”, donde se observa, que en las entidades públicas puede llegar a sobrepasar los contratistas por prestación de servicios que los propios funcionarios de carrera.

La Constitución, la jurisprudencia y las leyes, han instituido como regla general en la administración pública el sistema de carrera administrativa como medio idóneo para proveer el Talento Humano al servicio del Estado. La voluntad del Constituyente, fue la de crear un sistema de carrera administrativa que lograra acabar con el clientelismo político, que fuera autónomo e independiente que no dependiera de ninguna rama u órgano del poder público.

La carrera administrativa ha experimentado la tensión entre dos fuerzas opuestas: la fuerza de la necesidad técnica-modernizante y la fuerza de la conveniencia política. El resultado ha sido lo que constata la historia de la carrera administrativa en Colombia, es decir, de un lado una buena proliferación de reglamentación, estatutos, etc., pero de otro lado, la burla, el aplazamiento, la reducción, la ironía.

Los resultados y las dificultades que se presentan en esta investigación se evidencian en el proceso de consolidación de la institución carrera administrativa, afectando la posibilidad de que el país tenga una administración pública eficiente y una reducida práctica clientelista sobre los cargos públicos. Por el contrario, la proliferación de Órdenes de Prestación de Servicios limita las posibilidades de los ciudadanos de acceder a los cargos públicos de carrera de forma democrática y por la vía del mérito como lo consagra la Constitución Política,

Por tal motivo, al hacer el análisis de las plantas de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno y de la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá en relación a las Órdenes de Prestación de Servicios frente a las plantas de personal se pudo establecer que la Secretaría de Gobierno contaba con 1557 cargos de planta y 1636 Ordenes de Prestación de servicios, a la fecha y una vez reestructurada la Secretaría de Gobierno y creada la Secretaría de Seguridad se observa que

la SDG cuenta con 931 cargos de planta 1541 Órdenes de Prestación de Servicios, mientras que SDSCJ cuenta con 733 cargos de planta y 637 contratos.

En este orden de ideas se pasó de 1557 cargos a 1664 lo que representa que al conformarse las dos Secretarías solo hubo un incremento de 107 cargos de planta lo que representa un aumento del 6.85% mientras que de un número de 1636 Órdenes de Prestación de Servicios se pasó a 2188 en las dos Secretarías lo que equivale a un incremento de 552 OPS lo que representa un aumento del 33.75% de este tipo de contratos, situación que demuestra que esta forma de vinculación de personas a la administración pública se ha convertido en una herramienta para evadir la aplicación del sistema de carrera administrativa en especial el tema del mérito la permanencia y estabilidad laboral esto en razón a que en los contratos el nivel de rotación de las personas es demasiado alto y en los casos donde las personas se mantengan en tiempo más largos no se les reconoce ningún tipo de relación laboral, desconociendo todo tipo de prestaciones sociales e incluso de seguridad social ya que el contratista es quien cubre estos valores en su totalidad; sumado a esto se pudo observar que muchos de los contratistas a partir de las funciones que desempeñan están subordinados a la entidad y cumplen un horario, lo cual configuraría una relación laboral.

Sumado a lo anterior y que podría ser considerado más preocupante es el tema en el que se continua manejando esas dinámicas clientelares donde muchos de estos contratos son una manera de pagar favores políticos en especial y tal como se demostró en la Secretaría de gobierno específicamente en lo local donde las Juntas Administradoras Locales intervienen en forma directa en la elección de Alcaldes Locales y por consiguiente en la contratación de personas mediante la modalidad de Órdenes de Prestación de Servicios

tema que también está ligado a que en lo local el ordenador y ejecutor del gasto es el Alcalde Local.

De ahí la importancia de genera un cambio que conlleve al aumento de la planta y a una reducción sustancial de las ordenes de presentación de servicios, el futuro de la carrera administrativa. Desde 1991 y especialmente desde que la Corte Constitucional empezó con sus fallos a hacer cumplir la constitución, se han sentado las bases para ser más optimistas, al menos ya habrá más ingresos automáticos a la carrera. Pero se corre el riesgo que las ordenes de prestación de servicios se conviertan en la forma como se evade el ingreso a ocupar cargos en el estado a través de concursos y se continúe con esa cultura del patronazgo y clientelismo político

## 5. ALTERNATIVA DE INTERVENCION SOCIO JURIDICA

Con base a lo desarrollado en la presente investigación y los resultados obtenidos en este acápite se hace la presentación de las posibles alternativas que pudieran abarcar el problema planteado y que conlleven a darle una solución, una vez establecidas estas alternativas se desarrollaran frente dos propuestas una que se encamine a una intervención directa y otra a fortalecer el tema académico de la UCMC facultad de derecho para que los estudiantes realmente le den la importancia de este tema de carrera administrativa en el manejo administración y cumplimiento de los fines del Estado.

En primer lugar, se propone la realización de un artículo que aborde el tema de la carrera administrativa con un enfoque específico en la ciudad de Bogotá en donde se desarrolle la problemática del sistema de carrera administrativa y la posible solución teniendo cuenta el momento coyuntural en el cual CNSC está adelantando nuevos procesos de selección a través de concurso de méritos.

En segundo lugar, se propone desarrollar un video tipo tutorial donde se haga una pequeña introducción al tema de carrera administrativa para que de esta manera las personas interesadas en el tema lo consulten y tengan una guía al respecto.

En tercer lugar, se encuentra la elaboración de una cartilla que sirva como guía a la comunidad estudiantil de la facultad de Derecho, en especial los estudiantes que cursan la asignatura de derecho laboral administrativo-; en esta cartilla se plantearan los conceptos básicos de la carrera administrativa y todos sus componentes, de tal forma que se contribuya a fortalecer el plan de estudios de la asignatura; para esto se propone que la cartilla se incorpore en la plataforma virtual de la Universidad y del Consultorio Jurídico, para que

desde allí pueda ser consultada por los estudiantes y quien se interese por el tema.

En el cuarto lugar, se propone desarrollar Proyecto de Acuerdo mediante el cual se haga una modificación a la planta de personal Secretaría Distrital de Gobierno. que conlleve a la reducción de las Órdenes de Prestación de Servicios, garantizando así, los principios de transparencia, el mérito, de quienes quieren ingresar a laborar en la administración y por otro lado, los derechos laborales y de estabilidad que se vulneran con este tipo de contratación.

De las cuatro alternativas propuestas, se desarrollaron dos: la primera, consistente en la elaboración del Proyecto de Acuerdo Distrital, mediante el cual se haga una modificación a la planta de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno. Y en segundo lugar, la construcción de una cartilla que recopile los conceptos básicos de la función pública y el empleo público y contribuya a fortalecer el conocimiento de los estudiantes de la Facultad de Derecho o de quienes estén interesados en el tema.

### **Proyecto de Decreto modificación planta Secretaría Distrital de Gobierno**

A continuación y una vez analizada la planta de personal de la Secretaría distrital de Gobierno, como propuesta que permita consolidar una verdadera política de empleo en interior de la entidad y donde la carrera administrativa con base en el mérito sea lo que determine el ingreso de quienes trabajar en la Secretaría se desarrolla un proyecto de acuerdo que modifique la planta de personal ampliándola de tal manera que se vea reducida de manera ostensible la vinculación de personas mediante ordenes de prestación de servicios.

Esta propuesta tiene un énfasis en aumentar el nivel profesional ya que se pudo evidenciar que es donde más falencias tiene la entidad y que se refleja en el número tan alto de contratistas vinculados mediante Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) cuyo objeto es prestar sus servicios a nivel profesional.

Para el desarrollo de este proyecto se hace necesario la realización de un estudio técnico desde el punto de vista económico para establecer así los costos que se tendrían que apropiarse por parte de la Secretaría de Gobierno en el rubro de funcionamiento y así poder llevar a cabo la respectiva ampliación de planta, lo cual se hace necesaria para que de esta manera se logre una mayor eficacia y eficiencia en los servicios que presta la entidad a los ciudadanos de la ciudad de Bogotá; es de anotar que estos recursos no serían extras al que ya cuenta la entidad en razón a que con la propuesta planteada lo que se busca es la reducción significativa de las Órdenes de Prestación de Servicios con la que en la actualidad cuenta la entidad.



**Proyecto de acuerdo \_\_\_\_\_**

***Por medio del cual se modifica la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno***

**EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.**

**En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los numerales 7° del artículo 315 de la Constitución Política y 9° del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y,**

**CONSIDERANDO:**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa tiene por objeto modificar la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno en el sentido de crear 1169 cargos que se requieren actualmente dentro de los procesos vigentes de la entidad, especialmente en el fortalecimiento de lo Local aspecto que permitiría incrementar y dotar a las diferentes dependencias de las Alcaldías Locales de personal que demande la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, que permitirían una mayor capacidad de acción de la administración local para así lograr un mayor cumplimiento a las funciones que tienen los Alcaldes Locales las cuales están consagradas en el decreto ley 1421 de Estatuto Orgánico de Bogotá

Este proyecto de Acuerdo lo que busca es el dar cumplimiento al canon constitucional que manifiesta que carrera administrativa es el mecanismo que debe prevalecer en la regulación del empleo público, con la creación de estos cargos se reduciría el número de contratistas en un 76 % lo cual mejoraría la confianza y la transparencia de la administración ya que estos cargos deberán ser reportados a la CNSC para la respectiva convocatoria para proveerlos

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 - 17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
[www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co)

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



Eliminando de esta manera la intervención política que hay al momento de adjudicar las ordenes de prestación de servicios especialmente en lo Local donde las Juntas Administradoras Locales tiene una gran incidencia en la elección de los contratistas que prestan sus servicios en los Fondos de Desarrollo Local.

## **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

El artículo 209 constitucional señala que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

El artículo 322 ibídem organiza a Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, como Distrito Capital.

El artículo 122 ibídem señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

Ley 489 de 1998 sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública, en lo relativo a los principios propios de la función administrativa sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno, sin perjuicio de lo que sobre el particular dispone el Acuerdo 257 de 2006.

La Ley 909 de 2004, y sus decretos reglamentarios regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, entre éstos el Decreto 1227 de 2005. En su artículo 46 la ley 909 de 2004 prescribe que las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así los demuestren.



El Decreto ley 785 de 2005, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de las entidades territoriales, constituye el marco para el diseño de las plantas de empleos y la elaboración de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales, junto con el Decreto 2539 de 2005 que se refiere a las competencias laborales generales para el desempeño de los citados empleos y el Decreto 1397 de 2010 fija el límite máximo salarial para los empleos de las entidades del orden territorial, incluidas las del Distrito Capital de Bogotá.

El Decreto 1421 de 1993, por el cual se fija el régimen especial de Bogotá, Distrital Capital, donde el numeral 9 del artículo 38 establece:, es atribución del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., crear, suprimir o fusionar los empleos de la Administración Central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdo correspondientes.

El artículo 45 del Acuerdo Distrital. 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital (estatuto que hace referencia, entre otros aspectos a los principios de la función administrativa distrital), determina la estructura general administrativa de los sectores central, descentralizado funcionalmente o por servicios y de las localidades; y organiza los sectores administrativos de coordinación, adicionado por el Artículo 1 de acuerdo 490 de 2012 donde se adiciona el literal (m) creando el sector Administrativo mujeres, el Artículo 1 del Acuerdo 637 de 2016 donde se adiciona el literal (n) creando el sector administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia. Y artículo 1 del acuerdo 638 de 2016 que adiciona el literal (l) creando el sector Administrativo de gestión jurídica

Que el artículo 13 del Acuerdo 637 de 2016, modificó los Sectores Administrativos de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, definidos en artículo 45 del Acuerdo 257 de 2006, especialmente con el ajuste del literal b) que define el nuevo Sector Gobierno.

Que el artículo 15 del Acuerdo 637 de 2016, modificó el artículo 52 del Acuerdo 257 de 2006 estableciendo la naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Gobierno.



Que conforme al artículo 20 ibídem, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia asumirá las funciones y programas que viene realizando la Secretaría Distrital de Gobierno y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.C., que correspondan a la misión y funciones asignadas a esta entidad.

Que el artículo 11 del Acuerdo 637 de 2016, prevé que los servidores públicos que vienen prestando sus servicios en cargos de carrera administrativa de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno, se incorporarán en la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Que mediante el Decreto Distrital 540 del 29 de diciembre de 2006, se estableció la planta de cargos de la Secretaría Distrital de Gobierno, la cual fue modificada por los Decretos Distritales 171 de 2007, 281 y 646 de 2011, 612 de 2014 y 509 de 2015.

Que mediante el Decreto Distrital 411 del 30 de septiembre de 2016 se modificó la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Que, como consecuencia de lo anterior, corresponde adelantar los procesos de supresión y la creación de nuevos cargos en la Secretaría Distrital de Gobierno, y la consecuente incorporación de los servidores públicos, que ya vienen vinculados a la entidad con el fin de garantizar los derechos de los servidores de carrera administrativa

### **III. ALCANCE DEL PROYECTO**

Teniendo en cuenta el plan de desarrollo, y las metas establecidas para su cumplimiento, los grandes retos que se desprenden de este y la inmensa responsabilidad de la Secretaría Distrital Gobierno en especial en lo Local donde se da la atención directa a las necesidades de las comunidades y donde se incide directamente y se contribuye en mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital, se requiere incrementar la planta de personal a efectos de fortalecer el interior de la entidad.



De igual manera analizada la vinculación de personal mediante contratos por prestación de servicios, en la actualidad podemos concluir que representan el 62% del total de las personas que prestan sus servicios en la Secretaría de Gobierno de estos contratistas un gran porcentaje están vinculados para realizar labores profesionales, evidenciando mucho más la necesidad y el déficit con el que cuenta la Secretaría Distrital de Gobierno en los empleos del nivel profesional.

Así mismo es importante resaltar que de manera creciente se extiende la convicción de que la profesionalización de la Secretaría de Gobierno se constituye en un pilar fundamental de la arquitectura institucional de la entidad, lo cual permite formular alternativas y respuestas a problemas, cada vez más complejos de los habitantes capitalinos, buscando el desarrollo de capacidades y la mejora de la calidad de vida de toda la población, Garantizando la convivencia pacífica y el cumplimiento de la ley en el Distrito Capital, protegiendo los derechos y promoviendo los deberes de los ciudadanos, con un enfoque territorial, para alcanzar una Bogotá equitativa, con oportunidades y mejor para todos.

Para poder responder a estos desafíos se requiere que la Secretaría de Gobierno permita fusionar acertadamente valores democráticos, sensibilidad social, legalidad, objetivos claros, así como capacidad de gestión. Bajo esta perspectiva, la profesionalización de los servidores públicos que prestan su servicio en la entidad constituye la base indispensable para construir y acreditar la calidad que la entidad necesita para brindar mejores servicios y cumplir con los objetivos, metas y proyectos trazados. Por lo tanto, la profesionalización de la entidad se debe constituir en una apuesta por transformar la administración, a través de quienes le dan vida día a día, es al mismo tiempo un compromiso con la afirmación de los valores del servicio público

En la actualidad la Secretaría Distrital de Gobierno cuenta con 931 empleos en su planta de personal, de los cuales 55 empleos pertenecen al nivel directivo y asesor correspondientes al 6 %, 439 empleos al nivel profesional correspondientes al 49%, 21 empleos al nivel técnico correspondientes al 2% y 386 empleos del nivel asistencial correspondientes al 43 % y al comparar el número de órdenes de prestación de servicios que prestan su servicio a nivel profesional cifra que corresponde a 845 contratos quedando en evidencia la baja profesionalización de la planta de la secretaría, sumado al porcentaje bajo con el que cuenta la entidad en empleos del nivel técnico.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

La Secretaría le debe apostar a profesionalizar la planta en aspectos de direccionamiento estratégico, gestión y control de la prestación de servicios en localidades, fortalecimiento de procedimientos de apoyo dentro del proceso de gestión de talento humano, para que cumplan su misión de acompañamiento en los diversos servicios de la entidad. Al profesionalizar se da prelación a la gestión estratégica y al control de la ejecución en áreas misionales y a los perfiles requeridos para su desarrollo, por lo tanto la Secretaría debe la cubrir las necesidades en un despliegue enfocado a la creación de empleos de nivel profesional, permitiendo así la generación de una mayor cobertura para la gestión estratégica institucional y gestión institucional generando mayor impacto al establecer una cobertura vertical en la pirámide organizacional desplegándose hacia las diferentes dependencias programas y proyectos de la entidad que impacten de manera positiva a los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de Bogotá en especial en lo que hace referencia a la gestión Local de la Secretaría de gobierno y las Alcaldías Locales

En términos generales la propuesta en general requiere incrementar la Planta de Empleos de la Secretaría en 790 cargos más, esta tendencia incremental es generalizada para todos los niveles jerárquicos, salvo en el Nivel Asistencial, el cual, frente a la propuesta, disminuye en 79 empleos.

Este decrecimiento se explica en que la propuesta pretende un incremento de personal en el Nivel Técnico (124 Empleos adicionales), para soportar las actividades misionales y de apoyo de que requieren de la aplicación de un conocimiento base para el desarrollo de las funciones esenciales que debe cumplir la Secretaría de Gobierno en el marco de su modelo de operación. El decrecimiento del nivel asistencial no afectaría los actuales derechos adquiridos sobre estos empleos en la medida que como se analizó en el acápite de capacidad institucional, este nivel cuenta con 90 vacancias definitivas, que no han sido sometidas a la oferta pública de empleos de carrera.

#### **IV. PROPOSICION**

Con base en lo expuesto se propone los siguiente:

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
[www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co)

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

**Artículo 1°.** Suprimir los siguientes cargos de la planta de personal de la Secretaría de Gobierno

CARGOS SUPIMIDOS				
DENOMINACIÓN EMPLEO	DEL	CÓDIGO	GRADO	No. CARGOS
Técnico operativo		314	19	15
Técnico operativo		314	17	4
Técnico operativo		314	15	1
Técnico operativo		314	12	4
Auxiliar Administrativo		407	27	5
Auxiliar Administrativo		407	19	2
Auxiliar Administrativo		407	20	3

**Artículo 2°.** Crear los siguientes cargos de la planta de personal de la Secretaría de Gobierno

CARGOS CREADOS			
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CÓDIGO	GRADO	No. CARGOS
Asesor	105	1	4
Profesional Especializado	222	24	50
Profesional Especializado	222	23	3
Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría	233	23	13
Profesional Especializado	222	19	2
Profesional Universitario	219	18	568
Profesional Universitario	219	15	89
Técnico Administrativo	367	19	14
Técnico Administrativo	367	17	4
Técnico Administrativo	367	15	1
Técnico Administrativo	367	12	128
Conductor	480	13	9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

**Artículo 3°.** la planta de personal de la Secretaría de Gobierno quedara conformada de la siguiente manera:

<b>NUEVA PLANTA DE PERSONAL</b>			
<b>DENOMINACIÓN DEL EMPLEO</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>GRADO</b>	<b>No. CARGOS</b>
<b>NIVEL DIRECTIVO</b>			<b>48</b>
Secretario de Despacho	20	9	1
Subsecretario de Despacho	45	8	3
Director Técnico	9	7	11
Jefe de Oficina	6	7	2
Subdirector Técnico	68	6	2
Consejero de Justicia	32	6	9
Alcalde Local	30	5	20

<b>DENOMINACIÓN DEL EMPLEO</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>GRADO</b>	<b>No. CARGOS</b>
<b>NIVEL ASESOR</b>			<b>12</b>
Jefe de Oficina Asesora	115	7	2
Asesor	105	7	6
Asesor	105	1	4

<b>DENOMINACIÓN DEL EMPLEO</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>GRADO</b>	<b>No. CARGOS</b>
<b>NIVEL PROFESIONAL</b>			<b>1173</b>
Profesional Especializado	222	30	5
Profesional Especializado	222	24	116
Profesional Especializado	222	23	24
Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría	233	23	76
Profesional Especializado	222	19	15
Profesional Universitario	219	18	683
Profesional Universitario	219	15	194
Profesional Universitario	219	12	55
Corregidor	227	12	5



DENOMINACIÓN EMPLEO	DEL	CÓDIGO	GRADO	No. CARGOS
<b>NIVEL ASISTENCIAL</b>				<b>401</b>
Auxiliar Administrativo		407	27	113
Secretario Ejecutivo		425	27	23
Secretario Ejecutivo		425	26	2
Auxiliar Administrativo		407	20	61
Auxiliar Administrativo		407	19	88
Secretario		440	19	1
Secretario		440	17	25
Secretario		440	16	12
Conductor Mecánico		482	14	2
Auxiliar Administrativo		407	13	37
Conductor		480	13	31
Operario		487	9	2
Auxiliar Administrativo		407	6	3
Operario		487	5	1
<b>TOTAL, PLANTA</b>				<b>1782</b>

**PARÁGRAFO.** Los servidores públicos que desempeñen los empleos de carrera administrativa, suprimidos en el presente artículo, serán incorporados sin solución de continuidad en empleos de igual o equivalente jerarquía en la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno, con plena garantía de los derechos laborales adquiridos de conformidad con las normas constitucionales, legales y con la política pública de empleo del Distrito Capital.

**ARTÍCULO 4°.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Decreto Distrital 412 de 2016.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Dado en Bogotá, D.C., a los XXXXXXXXXXXXX**

**ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**  
Alcalde Mayor

**MIGUEL URIBE**  
Secretario Distrital de Gobierno

**NIDIA ROCÍO VARGAS**  
Directora Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DECRETO 2400, "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. (19 de 09 de 1968).

DECRETO 1042, Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos publicos (1978).

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA (1991).

Ley 27, Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. (1992).

DECRETO 1569, Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones. (1998).

DECRETO 2503, Por el cual se establece la naturaleza general de las funciones y los requisitos generales para los diferentes empleos públicos de las entidades del Orden Nacional a las cuales se aplica la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones. (1998).

Ley 443, Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. (1998).

Sentencia C 372 (1999).

Sentencia C 94, Magistrado Ponente Jaime Cordoba Triviño (Corte Costitucional 2003).

Ley 909, Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. (2004).

DECRETO 770, por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos (2005).

DECRETO 785, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004." (2005).

Sentencia C 753, Magistrado Ponente Jaime Araujo Mejia (Corte Constitucional 2008 M.P.: Jaime Araujo Mejia).

sentencia C 588, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Mortelo (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C 614, magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C 285, Magistrado Ponente Jorge Ivan Palacio Palacio (Corte Costitucional 2015).

ACUERDO 256 (CONSEJO DE BOGOTA 2016).

Decreto 411 Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría distrital de Gobierno (30 de septiembre de 2016).

decreto 412 por medio el cual se modifica la planta de empleos de la Secretaría distrital de Gobierno (30 de Septiembre de 2016).

Adaime, E. G. (2011). *Analisis del proceso de Institucionalizacion de la Carrera Administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 y 2010*. Bogota. D.C: Pontificia Universidad Javeriana.

Arias, y. J. (2015). *Vinculación de los servidores públicos a la carrera administrativa* . Bogotá : Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Derecho.

Benitez, W. J. (2005). *Reforma Administrativa en Colombia Frustraciones ,razones y oportunidades*. Santiago de Chile: X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administracion Publica.

Bogota. (2016). *Estudio tecnico para el rediseño Institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno*. Bogota D.C.

Cárdenas, E. E. (10 de marzo de 2010). La carrera administrativa en Colombia 70 años de ficción . *opinión jurídica*.

Cardenas, E. E., & Ramirez Mora , J. M. (2008). *Regimen del Servidor Publico*. Bogota: Escuela Superior de Administracion Publica ESAP.

Conto, M. C. (2009). la cultura de trabajo en colombia criterios de vinculacion, buaqueda de empleo, promocion empleo y despido de pressonal en la sociedad premoderna. (u. c. roosario, Ed.) *historia actual Online*(18).

Duque, F. B. (2013). *Compendio normatividad y doctrina en el Empleo Publico y Carrera Administrativa* . Bogota D.C: Escuela Superior de Administracion Publica ESAP Comision Nacional del Servicio Civil CNSC.

Echeverria, K. (2005). Analizando la burocracia una mirada desde el Banco Interamericano de Desarrollo BID. *X Congreso Internacional del CLAD reforma del Estado y de la Administracion Publica*. Santiago de Chile.

Espinosa, F. C. (2012). *El principio de igualdad y la carrera administrativa en colombia*. Bogota: facultad de derecho universidad nacional.

Gonzalez, G. P. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa en Colombia. *Revista desafios, Volumen 19, Pag 141-142*.

Guzmán, M. G. (2014). *Contrato de prestación de servicios VS nóminas paralelas en el campo disciplinario* . Bogotá: universidad militar Nueva Granada facultad de derecho.

- Hauriou, A. (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Politicas* (Segunda Edicion ed.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Hernandez, P. A. (2004). *Bases Constitucionales de la Funcion Publica*. Bogota.
- Hernández, P. A. (2005). *provisión de empleos de carrera en Colombia lineamientos de un nuevo modelo de Gestión personal en el personal en el sector público 2005* . Bogotá: Comision Nacional del servicio Civil.
- Hernández, P. A. (Octubre de 2004). *Comisión Nacional del Servicio Civil*. Bogotá: editorial jurídica Gustavo Ibáñez.
- Martín, A. y. (2015). *Análisis institucional en la carrera administrativa en Colombia a partir de la expedición de la ley 909 de 2004*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia facultad de derecho.
- Martinez, E. E., & Ramirez Mora, J. M. (2008). *Regimen del Servidor Publico*. Bogota: Escuela Superior de Administracion Publica ESAP.
- Mazo, J. C., & Herrera David Alberto. (2014). *Conceptos indeterminados tecnica utilizada por el legislador para establecer los empleos de libre nombramiento y remocion*. Recuperado el 14 de 05 de 2018, de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/1442/ARTICULO%20DE%20JUAN%20CAMILO%20MEDINA%20Y%20DAVID%20ALBERTO%20HERRERA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Medina, M. A. (2009). BUROCRACIA GERENCIA PUBLICA Y GOBERNANZA. *REVISTA DIA LOS DE SABERES*, PAG 167--185.
- Mendieta, P. S., & Silva Fajardo, F. A. (2011). *Efectividad del concurso de meritos de la rma judicial en el distrito judicial de Caqueta*. Bogota: Universidad Libre de Colombia Facultad de Derecho.
- Mesa, H. d. (2011). Empleo Publico y corrupcion en colombia. (U. d. Antioquia, Ed.) *Dialogos de Dercho y Política*.
- Mora, J. M. (2011). *La Carrera Administrativa en Colombia Analisis y Perspectivas*. Bogota D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Orellana, I. (2001). *Estadistica Descriptiva*. Recuperado el 15 de 05 de 2018, de [www.dn.uba.ar/materiasestadistica\\_Q/2011/1modulo%20descripiva.pdf](http://www.dn.uba.ar/materiasestadistica_Q/2011/1modulo%20descripiva.pdf)
- Procuraduria. (2008). *marco y procedimientos nueva contratacion*. Bogota: Instituto de Estudios Ministerio Publico.
- Quintero, S. J. (2011). *Analisis de la incidencia del Contrato de Prestacion de Servicios en el funcionamiento de la Administracion Publica periodo 2002-2010*. Bogota D.C:

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de ciencia politica y gobierno.

- Quiroz, J. D., & Rodriguez, I. (2012). *Analisis de la formalizacion del sector publico en el escenario actual de colombia*. Bogota D.C: Universidad Militar Nueva Granada.
- Rodriguez, E. G. (25 de 01 de 2010). Situacion del regimen de Carrera en Colombia . *prolongemos Derechos y Valores* , 147-163.
- Rubiano, F. G. (2005). *Reglamentacion carrera administrativa empleo publico y gerencia publica* . Bogota: Escuela Superior de Administracion Publica .
- Sampieri, R. h., fernandez Collado , C., & baptista Lucio , P. (2010). *Metodologia de la Investigacion* (primera edicion ed.). Mexico: Mc Graw Hill.
- SDG. (2016). *Estudio tecnico para el rediseño Institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno*. Bogota D.C.
- Suarez, R. L., & Triana, J. A. (2012). *Contrato estatal d Pestacion de Servicios y sus efectos como forma de vinculacion con el Estado*. Bogota D.C: Universidad Militar Nueva Granada.
- Suescun, D. L. (2012). *Aportes Juridicos para una renovacion de la Carrera Administrativa en Colombia*. Bogota D.C: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho y Ciencias Politicas.
- Triviño, Ó. E. (2015). *Los concursos públicos de mérito en la carrera administrativa en Colombia respecto a la convocatoria 001 de 2005* . Bogotá : Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Derecho.
- Veeduría Distrital . (2017). *Resultado aplicación del instrumento diagnóstico de la gestión pública en la localidad de San Cristóbal 2013-2016* . Bogotá: Veeduría Distrital .
- Velasquez, T. G. (2009). *Sistemas de evaluacion del desempeño publico en colombia rama ejecutiva 1998-2004*. Bogota: Escuela Superior de Adminstracion Publica.
- Viilegas, J. A. (1998). Derecho Adminitrativo Laboral Capitulo VII Realcion laboral y otros modos. 209.